

RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas
Vol. 14, Año 13 | octubre 2019 - marzo 2020. Argentina.

ISSN: 2250-5555 | ISSN-L 1852-6586

Editor: [UNSJ] - FaCSO -IISE]

Formato: Digital [PDF] [HTML]

Plataforma: [OJS]

url: www.reviise.unsj.edu.ar

Fecha de publicación 01/10/2019

Ilustración de la Tapa: Arq. Fernando Giudici

Dibujo de la serie *América*

Diseño de tapa: Matías Molina Quijano. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Indexación y Catálogo

Directorios:

- ◊ Latindex (Directorio)
- ◊ Portal de publicaciones científicas y técnicas
- ◊ ROAD
- ◊ BINPAR
- ◊ LatinREV

Bases de datos:

- ◊ DIALNET
- ◊ REDIB
- ◊ BASE
- ◊ Vlex

Indizaciones:

- ◊ C.I.R.C.
- ◊ Latindex (Catálogo)
- ◊ MIAR
- ◊ ERIH PLUS
- ◊ Núcleo Básico
- ◊ DOAJ
- ◊ Sherpa Romeo
- ◊ DIALNET
- ◊ REDIB
- ◊ MALENA
- ◊ Redalyc

Contacto Principal Comité Editorial

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad Nacional de San Juan

Av. Ignacio de la Roza 590 (oeste) | Complejo
Universitario Islas Malvinas | CPA: J5402DCS |
Rivadavia | San Juan | Argentina

Teléfono: +54 - 0264 - 4231949

Email: reviise@unsj-cuim.edu.ar

Nota de copyright



RevIISE by [Departamento de publicaciones IISE](#)
is licensed under a [Creative Commons Recono-
cimiento 4.0 Internacional License](#).

Directorio

Director

Leonardo Drazic. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Editor

Gerardo Larreta. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). San Juan, Argentina.

Editora XML

Marcela Donoso. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Directorio del Consejo Editorial

Victoria Galoviche. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). San Juan, Argentina.

Margarita Moscheni. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). San Juan, Argentina.

Eliana Funes. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Gonzalo Castillo. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). San Juan, Argentina.

Editores Adjuntos

Cindy Carrizo. Instituto de Enseñanza Superior (IES). Chubut, Argentina.

Guadalupe Seia. Instituto de Investigaciones *Gino Germani*. Buenos Aires, Argentina.

Marina Campusano. Universidad Nacional del Nordeste. Chaco, Argentina.

Nadia Esther Moreno Rodríguez. Universidad Iberoamericana. Puebla, México.

Paula de Büren. Universidad de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires, Argentina.

Rafael Villanueva. Universidad Tecnológica de Bahía de Banderas. Puerto Vallarta, México.

Corrección, diseño de interiores y diagramación

Damián López. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Traducciones

Inglés: Mariana Olivares. Louisiana State University (LSU). Luisiana, Estados Unidos.

Martha Nélide Ruiz. Universidad de Tijuana. Tijuana, México.

Portugués: Lucas Pinto. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). São Paulo, Brasil.

Consejo Científico Externo

Alejandro Rofman. Centro De Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Alicia Itatí Palermo. Universidad Nacional de Luján (UNLu). Buenos Aires, Argentina.

Ana María Pérez Rubio. Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Chaco, Argentina.

Ángela Tapia. Universidad de Texas en Austin (UT). Austin Texas, EE.UU.

Carlos Reboratti. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Diana Manrique. Universidad Federal de Río Grande del Sur. Porto Alegre, Brasil.

Eder Carneiro. Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). São João del-Rei, Brasil.

Eduardo Gudynas. Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES). Uruguay.

Ernesto Meccia. Universidad de Buenos Aires (UBA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Ernesto Selva. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA). San Salvador, El Salvador.

Frédérique Langue. Centre National de la Recherche Scientifique. Francia.

Isabella Margerita Radhuber. Fondo Austríaco para la Ciencia: University of Cambridge. Universidad Autónoma de Barcelona. University of Vienna. Viena, Austria.

Izaskun Álvarez Cuartero. Universidad de Salamanca. España.

José Luis Jofré. Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Mendoza, Argentina.

Juan Jesús Morales. Universidad Bernardo O'Higgins. Chile.

Julio César Gambina. Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). Córdoba, Argentina.

Lucrecia Wagner. Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Mendoza, Argentina.

Mabel Manzanal. Universidad de Buenos Aires (UBA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Mabel Thwaites Rey. Universidad de Buenos Aires (UBA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Mario Pecheny. Universidad de Buenos Aires (UBA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Martín Ferreyra. Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Mendoza, Argentina.

Mirta Antonelli. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Córdoba, Argentina.

Natalia Fischetti. Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Mendoza, Argentina.

Nora Fernández Mora. Universidad Técnica de Ambato. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ambato, Ecuador.

Pedro Ochoa George. Universidad de Cienfuegos. Cuba.

Silvia Castillo. Paris-Sorbonne University, Abu Dhabi, United Arab Emirates.

Vignale, Silvana Paola. Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), CONICET. Mendoza, Argentina.

Rafael Villanueva. Universidad Tecnológica de Bahía de Banderas, México.

Ianina Tuñón. Universidad Católica Argentina. Argentina

Agustín Salvia. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

Consejo Científico Interno

Universidad Nacional de San Juan

Alicia Beatriz Naveda. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Delia De la Torre. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

José Casas. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Laura Garcés. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Mabel Guevara. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Marcelo Lucero. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

María Griselda Henríquez. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Pablo Rodríguez Bilella. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Sara Mabel Valenzuela. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Susana Montañez. Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

Temática y alcance

RevIISE, Revista de Ciencias Sociales y Humanas del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, es una revista editada en soporte electrónico del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan. Tiene por objetivo general constituirse como un espacio de debate e intercambio en las Ciencias Sociales y Humanas desde una perspectiva crítica.

Su **área temática** abarca a todas las disciplinas de las Ciencias Sociales y Humanas y publica artículos científicos inéditos y originales, sometidos a un doble proceso de revisión por pares.

RevIISE tiene como **público objetivo** investigadores de las Ciencias Sociales y Humanas, académicos, estudiantes, organizaciones sociales y la comunidad en general.

Su **periodicidad** es **semestral** (abril-septiembre y octubre-marzo), con recepción abierta y permanente todo el año, una vez que sean aceptados se añadirán inmediatamente en el volumen en curso con el objeto de ser ágiles y eficientes en la difusión de los trabajos.

Código Ético

RevIISE, Revista de Ciencias Sociales y Humanas del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas es una publicación de corte académico, y como tal, se halla comprometida con la observancia y aplicación de las mejores prácticas para publicaciones académicas, por todas las partes implicadas en el proceso editorial de publicación de los resultados de la investigación científica, entre las que, además de la propia empresa editorial, se encuentran los editores, los pares o revisores y los propios autores.

A tal efecto, se ha dotado de un conjunto de normas y principios, que conforman su *Código Ético*, y que se inspiran y asumen en buena medida los desarrollados y publicados por la *Association of Scientific, Technical and Medical Publishing* (STM) y por el *Committee on Publication Ethics* (COPE)

Código Ético disponible en <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/about/editorialPolicies#custom-1>

Estadísticas de envíos Periodo de recepción: abril 2019 - septiembre 2019

- ◇ Recibidos: 26
- ◇ Aceptados: 12
- ◇ Rechazados: 13
- ◇ En revisión: 1

Índice | octubre 2019 - marzo 2020

Editorial

Leonardo Drazic

[9]

Artículos Libres

Artículos Convocatoria General

Muerte, terror y genocidio

Dispositivos genocidas en las dictaduras militares argentinas

Death, terror & genocide

Genocidal devices in the Argentine military dictatorships

Gerardo Larreta (Argentina)

[15]

La estatalidad de la agricultura familiar periurbana en la zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (2009-2019)

The Statehood of periurban family agriculture in the south of the metropolitan area of Buenos Aires (2009-2019)

Valeria Ana Mosca | *Fernando González* (Argentina)

[25]

Cambios socioprodutivos en la agroindustria frutihortícola

Reconfiguración del trabajo y la producción

Socioproductive changes in the fruit and vegetable industry

Reconfiguration of work and production

Eliana Celeste Canafoglia (Argentina)

[39]

Geopolítica y poder en el horizonte cibernético de la sociedad-red

Apuntes sobre el desplazamiento de la perspectiva de sistema-mundo hacia el enfoque analítico de la ciudad global

Geopolitics and power on the cybernetic horizon of the network-society

Notes around the displacement of the world-system perspective towards the analytical approach of the global citys

Marco Mallamaci (Argentina)

[59]

La integración de Colombia a la sociedad de la información

The integration of Colombia into the information society

Mary Luz Ortiz | *Iván Darío Mejía Ortega* (Colombia)

Alberto Ramírez Martinell | *Miguel Ángel Casillas Alvarado* (México)

[73]

Los cuadrilleros en las pequeñas y medianas explotaciones vitícolas de San Juan

The cuadrilleros in the small and medium vineyards of San Juan

Juan Jesús Hernández | *Juan Pablo Fili* | *Sergio Luis Vega Mayor* (Argentina)

[87]

Dossier Estatalidades y espacios rurales

Presentación

Presentation

Matías Berger | Carlos Cowan Ros (Argentina) [103]

La regulación del hábitat rural en Córdoba

Una lectura crítica del *Plan de Sustitución de la Vivienda Rancho*

The regulation of rural habitat in Córdoba

A critical review of the *Replacement Housing Farm Program*

María Inés Sesma | Virginia Martínez Coenda (Argentina) [109]

(Des)Gobernar el Cambio Rural

Desmonte y tecnologías de intervención
en una nueva fase de neoliberalismo ofensivo (Argentina, 2015-2019)

(De)Govern Cambio Rural

Dismantling and intervention technologies
in a new phase of offensive neoliberalism (Argentina, 2015-2019)

Ariel Oscar García (Argentina) [121]

“Hacer posesión”

Dispositivos y prácticas de gobierno de lo común
en una población rural de Santiago del Estero, Argentina

“Fazer posse”

Dispositivos e práticas de governo do comum
em uma população rural de Santiago del Estero, Argentina

Andrea Geanina Gómez Herrera (Argentina) [135]

Disputa y resignificación de las políticas públicas

La participación del semillero campesino de Figueroa
en un clúster de alfalfa (Santiago del Estero)

Dispute and public policy resignification

Figueroa's peasant seed store participation
in an alfalfa cluster (Santiago del Estero)

Cristian Emanuel Jara | Viviana Graciela González | Marta Elena Gutiérrez (Argentina) [147]

El ordenamiento territorial

frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos

Aportes para repensar los desafíos de la política
en el caso del Área Metropolitana de Mendoza

Territorial ordering and the weakening of peri-urban agricultural spaces

Contributions to rethink the challenges of politics
in the case of the Metropolitan Area of Mendoza.

*Paula Cecilia Mussetta | Caterina Dalmaso
Martín Alberto Pérez | María Dolores Lettelier (Argentina)*

[161]

El germen para recuperar lo organizativo

Un análisis de los vínculos entre técnicos, funcionarios
y dirigentes campesinos en el Chaco

The seed to take back the organizational

An analysis of the bonds between technicians,
government officials and rural leaders in Chaco

Jimena Ramos Berrondo (Argentina) [177]

Redes de valor, resiliencia y prácticas económicas alternativas

Reseña de *Otra Economía es posible. Cultura y Economía en tiempos de crisis*

Networks of value, resilience and alternative economic practices

A review of *Another Economy is possible. Culture and Economy in times of crises*

Magdalena Day (Argentina)

[195]

Editorial

Estimadxs lectores:

Como en cada Volumen de la *RevIISE*, las propuestas que compartimos refuerzan el interés por construir un espacio de consenso y disenso. No creemos en una respuesta única y absoluta, y celebramos el esfuerzo para hacer de cada reflexión la base que alimente un pensamiento crítico, abierto e inacabado, que contribuya a transformar con equidad e inclusión social.

En esta oportunidad los invitamos a reflexionar

y compartir miradas sobre Estatalidades y espacios rurales, bregando por el encuentro de propuestas que valoricen el legado de nuevas formas de subjetividades políticas, capaces de contrarrestar colonialidades, convencidos ante todo que existen alternativas.

Invitamos a los autores a que continúen investigando, publicando y apostando al compromiso social, científico y político.

Leonardo Drazic
Director

Proceso de revisión por pares

Los envíos realizados a *RevIISE* son sometidos a un proceso de evaluación por pares. [Ver procedimiento en <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/about/editorialPolicies#peerReviewProcess>]

Lista de Evaluadores

Artículos Libres:

Alfonsina Albertí. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

Arturo Humberto Contreras Polgatti. Universidad de Santiago. Chile.

Clemente Herrero Fabregat. Universidad Autónoma de Madrid. España.

Diego Tello. Universidad Nacional de San Juan. Argentina.

Erika Jaillier Castrillón. Universidad Pontificia Bolivariana. Colombia.

Graciela Preda. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Argentina.

José Casas. Universidad Nacional de San Juan. Argentina.

Juan Manuel Villulla. Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA). Argentina.

Juan José Russo. Università LUISS Guido Carli. Roma.

Magally Hernández Ospina. Universidad Santo Tomás. Colombia.

Maximiliano Battistella. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Argentina.

Verónica Trpin. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

Artículos Dossier:

Coordinadores

Matías Berger. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

Carlos Cowan Ros. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

Evaluadores/as:

Gustavo Meyer. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Brasil.

Regis da Cunha Belém. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Brasil

Brián Germán Ferrero. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.

María Ximena Arqueros. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Paula Rosa. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.

Pablo Elinbaum. Universidad Politécnica de Cataluña (UPC). España.

Artículos Libres

Artículos

Convocatoria General

Muerte, terror y genocidio

Dispositivos genocidas en las dictaduras militares argentinas

Death, terror & genocide

Genocidal devices in the Argentine military dictatorships

Gerardo Larreta | ORCID: orcid.org/0000-0003-1589-680X

gerardolarreta@gmail.com

Universidad Nacional de San Juan

Argentina

Recibido: 04/07/2019

Aceptado: 12/08/2019

Resumen

El artículo¹ reflexiona sobre los conceptos de muerte, terrorismo y genocidio. El objetivo es reconocer y diferenciar la dimensión instrumental de los dispositivos genocidas contextualizados en las dictaduras militares del cono sur. La investigación tuvo por objeto de estudio los casos desarrollados en los juicios a los crímenes de lesa humanidad desarrollados en San Juan Argentina en el año 2014. Se utilizó metodologías de tipo cualitativas con análisis documental como principal técnica de recolección de información. La reflexión permitió superar de la dicotomía Fuerzas Armadas – Fuerzas Sociales hacia una posición capaz de interpretar el objetivo genocida desde efectos normalizadores.

Palabras clave: Genocidio, Terror, Dictadura, Ilegalidad, Dispositivos.

Abstract

The article reflects on the concepts of death, terrorism and genocide. The objective is to recognize and differentiate the instrumental dimension of the genocidal devices contextualized in the military dictatorships of the southern cone. The investigation had the purpose of studying the cases developed in the trials of crimes against humanity developed in San Juan Argentina in 2014. We used qualitative methodologies with documentary analysis as the main information collection technique. The reflection made it possible to overcome the Armed Forces - Social Forces dichotomy towards a position capable of interpreting the genocidal objective from normalizing effects.

Keywords: Genocide, terror, dictatorship, illegality, devices.

¹ Este artículo se realizó en el marco del Grupo de trabajo CLACSO *Pensamiento Crítico y Prácticas Emancipadoras*.

Introducción

La última dictadura cívico-militar en la Argentina tuvo por objetivo la penetración y continuidad del proceso que culminaría con el neoliberalismo en los 90. Mediante prácticas genocidas, como tecnologías de la muerte, se expresó la destrucción de los lazos de organicidad vigentes en el conjunto social. En ese proceso de lucha desigual, las fuerzas sociales sufrieron el terrorismo del Estado en hechos como el secuestro, tortura y asesinato. Las lógicas del terror se tradujeron en múltiples técnicas de poder capaces de articular la maquinaria genocida en todas las dimensiones de los sujetos. En este contexto las expresiones genocidas de la dictadura implicaron prácticas dispares, diferentes y discontinuas.

Diferenciar el ejercicio de la dictadura del objetivo genocida no significa que las prácticas represivas operadas se ejecutaron por fuera del plan genocida, sino que estas fueron contingentes y adecuadas a territorios locales de lucha. Reconocer que la dictadura implicó el terror y aniquilamiento de las fuerzas sociales en pos de la implementación del modelo de acumulación (neo) liberal no es erróneo, pero implica el riesgo de clausurar el reconocimiento de formas locales de poder represivo. La capacidad de adaptarse en micropoderes admitió que el dispositivo genocida se tradujera a las múltiples dimensiones de resistencia que configuraban las identidades resistentes.

El accionar genocida no sólo implicó la destrucción de los lazos de organicidad que componen las identidades resistentes, sino que también implicó el reemplazo por una identidad preexistente por una colonizadora. Desde esta perspectiva podemos concebir el proceso genocida en un intervalo que inició con la dictadura de 1976 y terminaría con el menemismo. Allí podemos diferenciar dos ejercicios *-metalenguajes-* de poder:

- ◇ el **poder represivo**, principalmente sobre el cuerpo de la fuerza social que se materializaría en la persecución, cárcel y el campo de concentración,

- ◇ el **poder disciplinario**, predominante en el conjunto social, la sociedad civil y las instituciones.

Su función no operó sólo en los grupos aniquilados, sino como intermediarios, en el modo en que dicho aniquilamiento accionó sobre el conjunto social.

El proceso genocida implicó una instancia superior a la materialidad en la que se manifestaron las dictaduras. Desde esta posición es posible desplazarse de la dicotomía Fuerzas Armadas/ Fuerzas Sociales, hacia una posición capaz de determinar el objetivo genocida en los efectos normalizadores sobre el conjunto social a través de las tecnologías represivas. El genocidio como proceso político operó sobre la población desde una función normalizadora al colonizar identidades desde la producción de saberes.

La finalidad del presente análisis es generar un cuerpo teórico de relaciones que permita reconocer el ejercicio de procesos genocidas. Para ello es necesario responder inicialmente ¿qué diferencia las acciones genocidas de otros tipos de acciones criminales?

Este artículo de investigación analizó la categoría **genocidio**, las intersecciones que pudiese tener con crímenes de lesa humanidad y terrorismos de estados y las implicancias concretas que estos tuvieron en la última dictadura argentina. Como elementos observamos una identidad resistente, una colonizadora y los procesos que implican el choque entre quienes ambicionan destruir y quienes se resisten de ser destruidos. La última dictadura cívico-militar en la Argentina representó un momento de transición, un cambio de eje en el poder, tuvo por objetivo la penetración y continuidad del proceso neoliberal. Mediante prácticas genocidas, como tecnologías de la muerte, se expresó el aniquilamiento de fuerzas sociales.

Lógicas del Genocidio: muerte, terror y terrorismo

Desentramar el terror que implicó la última dictadura cívico militar en la Argentina supone el reconocimiento de elementos dispares y no siempre coherentes entre sí. Acuñamos la noción de dispositivo foucaultiano como herramienta para interpretar y describir las tecnologías que la dictadura militar utilizó en su ejercicio del poder concentracionario. Diferenciamos las prácticas que materializaron el accionar de los grupos de tareas del objetivo genocida, no significa que las tecnologías ejecutadas por las fuerzas armadas existieron independientemente del plan genocida, por el contrario, cada tecnología encarnada en una práctica concreta sólo puede ser interpretada dentro de un proceso disgregado en diferentes territorios de lucha.

El trabajo se propone, siguiendo la línea de *Crímenes de masa* (Zaffaroni, 2012), romper con la tesis de que los crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura fueron consecuencia de la brutalidad intrínseca a ciertos personajes o sectores de las Fuerzas Armadas y desplazarse a posiciones tendientes a reconocer las formas del ejercicio del poder concentracionario. No se trató de realizar un análisis ideológico sobre el poder de la dictadura, aunque represente un paso necesario, sino reconocer como se materializó sobre las poblaciones. Desde esta posición la noción de control social se desplazó de una visión esencialista y dejó entrever la singularidad y materialidad del poder. Como planteó Foucault, *no es el consensus el que hace aparecer el cuerpo social, es la materialidad del poder sobre los cuerpos mismos de los individuos [...] nada es más material, más físico, más corporal que el ejercicio del poder* (Foucault, 2012: 112-113).

Arendt inició un análisis sobre la categoría **mal** como dimensión política donde el totalitarismo se presentó como una forma de gobierno que utiliza el terror como medio. La intersección entre las formas totalitarias con las dictaduras del Cono Sur se materializó en el objetivo de la ordenación de las masas. El terror y la ilegalidad se establecieron como acciones que vehiculizaron intervenciones en las poblaciones. Los cuerpos de los desaparecidos se encuentran fuera de la ley, no pueden alcanzarla: *se puede decir así que el*

vencido absoluto es el fuera de la ley, el desaparecido (Garbian, 2013). Sobre esto Reato citó a Videla cuando expresó: *cada desaparición puede ser entendida ciertamente como el enmascaramiento, el disimulo, de una muerte* (Reato, 2012:26), lo que podemos reinterpretar como: cada desaparición encarna, no el enmascaramiento, sino la exposición de la ilegalidad como tecnología del terror.

La ilegalidad se establece como normativa y normalizadora, desafía la legitimidad y ejecuta la ley sin traducirla en normas de lo justo y lo injusto. Si la legalidad es la esencia del gobierno no tiránico y la ilegalidad es la esencia de la tiranía, entonces el terror es la esencia de la dominación totalitaria (Arendt, 1974:564). La culpabilidad e inocencia pierden el sentido en la clave de la legalidad y se desplaza a la posibilidad de ser oposición. El propósito de la educación totalitaria nunca ha sido infundir convicciones, sino destruir la capacidad para formar alguna (Arendt, 1974:567). De esta manera la población entra en un proceso histórico de normalización donde es ejecutora o víctima de una "Ley Natural".

La dimensión genocida se materializa en el objetivo de controlar la masa, la destrucción de una identidad y su suplantación por otra, las formas totalitarias se objetivan en la normalización de la población. Esto trae como consecuencia la necesidad de establecer una ficción negativa que admita establecer las condiciones para que eso no suceda. Se estableció la subversión como una alteridad, una ficción, un personaje capaz de encarnar la negatividad de la norma anclada en sujetos concretos pero extensible a la totalidad de la población. No se trató de un plan orquestado en actos terroristas como único medio de eliminar ciertas identidades, la muerte es sólo una dimensión del plan genocida, el terror una tecnología y el terrorismo de estado una ideología.

[...] el terrorismo se había convertido en una clase de filosofía a través de la cual se podía expresar el resentimiento, la frustración y el odio ciego, en un tipo de expresionismo político que recurría a las bombas para manifestarse. (Arendt, 1974:414)

Materialidad del genocidio: el campo de concentración, la prisión y la sociedad civil

Bajo el punto de vista del derecho penal la definición de crimen de lesa humanidad se refiere a *toda población civil*, mientras que la definición de genocidio implica el *grupo* víctima del crimen (Fournet, 2013). La Convención sobre Genocidio de Naciones Unidas (1948) definió genocidio en su artículo II como:

cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso, como tal: (a) Matanza de miembros del grupo, (b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo, (c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial, (d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo, (e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

El concepto de genocidio permitió explicar el proceso represivo y disciplinario sufrido en Argentina durante la última dictadura. Primeramente, dio respuestas a lo que Casas define como *la práctica política de eliminación física y simbólica de grupos considerados negativamente por grupos con poder para cambiar las relaciones sociales* (Casas, 2011:49). Demarcó las características particulares de las matanzas masivas de población y el uso instrumental de las mismas, sin embargo, como señala Feierstein, el genocidio trasciende la definición clásica de las matanzas masivas incorporando la dimensión disciplinaria, además de la represiva, sobre el conjunto social (2015).

Por genocidio nos referimos a la destrucción de una nación o de un grupo étnico, agregando que tiene dos fases: una, la destrucción de la identidad nacional del grupo oprimido y la otra, la imposición de la identidad nacional del opresor (Feierstein, 2015:136). Los actos genocidas se materializaron sobre cuerpos singulares que intermediaron con el conjunto social, tanto con el grupo aniquilado como con el conjunto disciplinado: *cada acto específico de genocidio es dirigido en contra de los individuos como miembros de un grupo nacional* (Lemkin, 1946). El genocidio, como crimen, es reconocido como maquinación para el exterminio de grupos. La formulación del crimen podría ser (Lemkin, 1946):

Cualquiera que, a través de la participación en una conspiración para destruir un grupo

nacional, racial o religioso, tome parte en un ataque contra la vida, la libertad o la propiedad de los miembros de tales grupos es culpable del crimen de genocidio.

El genocidio como “procesos de destrucción de la identidad de grupos nacionales” instituye una dimensión diacrónica y por otro lado una dimensión de sentido al establecer la noción de **grupos** (Feierstein, 2009). El accionar genocida -como categoría analítica- no sólo implica la destrucción de los lazos de organicidad que componen la identidad de un grupo -identidad resistente, colonizada- sino que también implica el reemplazo por otra -identidad colonizante-. Este segundo momento no se ejerce sobre el grupo aniquilado -sobre el que se expresa- sino sobre el conjunto social -identidad colonizada-. La herramienta de opresión radicó en el control del aparato de seguridad estatal: las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, y su utilización para generar terror en el conjunto de la población (Feierstein, 2015).

Según la definición de Lemkin el genocidio propone fundamentalmente la destrucción de identidades del conjunto social y no sólo en el grupo en que se materializa el poder punitivo. En lo concreto no tendría sentido operar sobre identidades a la vez que se las destruye físicamente. La posición de Lemkin define el objetivo de los crímenes de masa modernos, por oposición a las masacres antiguas, no se posiciona sobre los sujetos a los que se aniquila sino sobre estos como intermediarios ante los efectos que la experiencia genocida produce en toda la sociedad, se objetiva en los efectos de la muerte en los sobrevivientes.

Zaffaroni (2012) describe la transformación del poder punitivo a través del surgimiento del aparato inquisitorial, como una invención en el ejercicio de las técnicas de saber, las técnicas de poder y la articulación entre estos sistemas. La particularidad que diferencia el genocidio de la modalidad matanza está en que este articula disciplina sobre el uso de la muerte. Mediante el “protocolo inquisitorial” [interrogación-delación-confesión] se configura la instancia del saber genocida, materializada en los crímenes de masa modernos.

El poder concentracionario instaaura un modelo de interrogación colectiva a la sociedad, una persecución que constituye una *segura de peligrosidad cada vez más ambigua y laxa. La peculiar ambigüedad de la “figura perseguida” vuelve sospechosas a capas cada vez más amplias de la población* (Feierstein, 2012:97). Busca construir un

modelo de relaciones sociales en el cual el otro es aquel que me puede delatar o aquel al que voy a delatar. “En ese mundo hobbesiano donde el otro es mi enemigo, el único aliado posible es el poder punitivo, a quien se debe seguir alimentando con más y más delaciones” (Feierstein, 2012:99-100).

La dictadura argentina, comenzada en el año 76, aplicó una forma represiva inédita caracterizada por su extensión y nivel de violencia. Según Casas (2011), comprendió tres dimensiones:

- ♦ **control concentracionario:** el centro de locación era el campo de concentración, lugar de torturas y muerte, como forma represiva extrema.
- ♦ **control carcelario:** el centro de locación era la prisión, a través del encierro y torturas como formas del terror expandido.
- ♦ **control ciudadano:** aplicado a la sociedad civil, a través de las instituciones del Estado, la vigilancia se constituían como forma del temor generalizado en la población, potenciado por las dos formas anteriores.

La coexistencia de múltiples procesos expresa la capacidad polimorfa de los dispositivos de poder. La peculiaridad de la figura de genocidio radicó en que se propone la destrucción de un grupo y no necesariamente a los individuos que lo conforman, su objetivo último fue suplantar la identidad de grupo. Su función no se aplicó en las poblaciones aniquiladas, sino como intermediarios, en el modo en que dicho aniquilamiento operó sobre el conjunto social, en tanto la segunda permite restablecer la finalidad de la acción, dirigida al conjunto de la población que ocupa el territorio. Por lo tanto, permitió que el conjunto de la sociedad pueda interrogarse acerca de los efectos que el aniquilamiento ha generado en sus propias prácticas, quebrando los elementos de identificación y generando un desplazamiento acerca de lo que aparecería inicialmente como un cuerpo ausente (Le Breton, 2012).

Desde la posición de Lemkin, se visibiliza la instrumentalidad disciplinaria del genocidio ma-

terializado en los crímenes de masa [matanzas] modernos. La muerte es una instancia intermedia ante un fin disciplinario, el aniquilamiento físico no es el fin sino una herramienta ante el exterminio de identidades. De aquí, la potencia interpretativa del concepto que da cuenta de esta forma particular que los sistemas de poder adoptaron -entre otras- en la modernidad, a través de la constitución de “dictaduras militares”.

Los procesos dictatoriales ejecutados desde los ejércitos nacionales funcionaron como “ejércitos de ocupación” de sus propios territorios, reemplazando a lo que antes fuera el sitio de ejércitos extranjeros en territorios colonizados. En este punto la colonización de identidades a través de un uso represivo del poder -expresado sobre una fuerza social pero ejercido sobre el conjunto social- adquiere un carácter disciplinario. La dictadura se expresa en la construcción de un enemigo interno a extirpar de la sociedad, solapando -y quizá hasta a los mismos ojos de los militares- el proceso disciplinario que sufrió Latinoamérica ante la expansión del capital. La vigilancia se vuelve constante en sus efectos, aunque sea discontinua en su ejercicio. Por este mecanismo, que hace visible pero inverificable el poder, este se automatiza y, al mismo tiempo, de desindividualiza. De este modo, “una sujeción real nace mecánicamente con una relación ficticia” (Castro, 2011:286).

Retomando lo postulado por Casas (2011) el proceso genocida tuvo tres escenarios relativamente concretos de acción: el campo de concentración, la prisión y la sociedad civil. Estas a su vez pueden ser homologadas con tres formas de ejercicio del poder: la muerte, el encierro y el control. Desde esta perspectiva la dictadura, en su ejercicio del poder, representó un cuerpo ambiguo en su acción, pero coherente con su objetivo. El plan genocida operó desde la “desaparición” de los cuerpos, como mayor expresión represiva, hacia el disciplinamiento del mismo. Este comportamiento esquizo que osciló entre lo represivo y disciplinario adquirió coherencia dentro del objetivo genocida.

Biopolítica del genocidio: cuerpos, población y normalización.

Si siguiendo a Foucault nos encontramos con dos usos del término “disciplina”, uno corresponde al orden del saber y otro, al del poder. No se trata de dos conceptos sin relación, a pesar de que la cuestión de la disciplina desde el punto de vista del poder tiene por objeto los cuerpos y por objetivo su normalización (Castro, 2011). Sobre esto Deleuze (2014) presentó una suerte de periodización respecto de las tesis de Foucault. A partir de *Vigilar y castigar* nos presenta dos formas jurídicas:

- ◇ a. “de soberanía” hasta el siglo XVIII
- ◇ b. luego la formación disciplinaria.

Describe una tercera etapa desde *La voluntad del saber*, donde las formaciones disciplinarias no consisten sólo en la disciplina de los cuerpos, sino que reconoce una fase superior “c.”: la biopolítica. Castro (2011) agrega que entre la disciplina y la biopolítica pueden establecerse varias diferencias:

- ◇ según **objeto**, la disciplina se ocupa del cuerpo y la biopolítica de las poblaciones
- ◇ según el **fenómeno**, la disciplina se establece desde lo individual y la biopolítica desde la masa
- ◇ en cuanto a los **mecanismos**, la disciplina se encarga del adiestramiento de los cuerpos y la biopolítica de la previsión de las poblaciones
- ◇ respecto del **objetivo**, la disciplina busca cuerpos dóciles económica y políticamente y la biopolítica persigue en la equilibrio de la población.

[...] la disciplina, claro está, se ejerce sobre el cuerpo de los individuos, pero he tratado de mostrarles que, de hecho, el individuo no es en ella el dato primordial sobre el cual se ejerce. Sólo hay disciplina en la medida en que hay multiplicidad y un fin, o un objetivo, o un resultado por obtener a partir de esa multiplicidad. (Foucault, 2004:13)

Foucault rastrea la biopolítica de las poblaciones hasta nuestro periodo, en especial hace numerosas alusiones al fascismo y la importancia de una biopolítica de las poblaciones desde el punto de vista de la raza en el fascismo (Deleuze, 2014:364).

La biopolítica sólo fue posible a partir de los dispositivos de seguridad que integraron la pena legal y con formas de corrección y transformación de los culpables. Los dispositivos de seguridad de

la época contemporánea inscribirán la conducta delictiva en un campo de acontecimientos probables en el que se calcularán los costos de reprimir o tolerar determinadas conductas y establecerán una medida considerada óptima respecto de la represión y de la tolerancia (Castro, 2011:115). Foucault reconoció algunos rasgos generales en los dispositivos de seguridad. En primer lugar, los espacios de seguridad; segundo, la aleatoriedad de las técnicas; tercero, la normalización y, por último, la correlación entre la técnica de seguridad y la población, como objeto y sujeto a la vez de esos mecanismos de seguridad, el surgimiento no sólo de la nación sino de la realidad de la población (2004).

Primero, respecto de las cuestiones de espacio: la soberanía se ejerce en los límites de un territorio, la disciplina se ejerce sobre el cuerpo de los individuos y la seguridad se ejerce sobre el conjunto de una población (Foucault, 2004). Determina una relación poder y espacialidad en los límites que establecen el territorio, cuerpo de los individuos, conjunto de una población.

Segundo, el espacio propio de la seguridad remite entonces a una serie de acontecimientos posibles, remite a lo temporal y lo aleatorio, una temporalidad y una aleatoriedad que habrá que inscribir en un espacio dado (Foucault, 2004b).

Tercero, tenemos un sistema que es a la inversa del sistema que podíamos observar con referencia a las disciplinas. En éstas se partía de una norma y a continuación era posible distinguir lo normal de lo anormal. Ahora habrá un señalamiento de lo normal y lo anormal, un señalamiento de las diferentes curvas de normalidad, y la operación de normalización consistirá en hacer interactuar esas diferentes atribuciones de normalidad y procurar que las más desfavorables se asimilen a las más favorables. Vemos aparecer el conjunto de mecanismos que incorporarán a la jurisdicción del gobierno y de quienes gobiernan unos fenómenos muy específicos que no son exactamente los fenómenos individuales, aunque los individuos figuren en ellos de cierta manera y los procesos de individualización sean uno de sus rasgos específicos. Es toda otra manera de poner en juego la relación colectiva/individuo, totalidad del cuerpo social/fragmentación elemental, otra manera que va a actuar en lo que llamamos población. (Foucault, 2004c)

Cuarto, la población como un personaje político totalmente nuevo. Se trata de un elemento a partir de cual se puede gobernar a la población [gubernamentalidad]. Conjunto constituido por

las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma específica de poder que tiene por objetivo la población. La tendencia, la línea de fuerza que no dejó de conducir hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes (Foucault, 2004d).

Demarcamos la noción de dispositivo de Foucault a partir de su función como *red de relaciones* que se establecen entre elementos heterógenos. Esto no es resultado del azar, sino que se define a partir de una génesis, se trata de una formación que en un momento dado tiene que responder a una urgencia y que una vez constituido se sostiene tal en la medida en que tiene lugar un proceso de sobredeterminación funcional (Castro, 2011). Se observó el dispositivo genocida entre la red de relaciones que se estableció para el disciplinamiento y represión del conjunto social como identidad imbricada en pos de una naturaleza terrorista que implemento un proceso de adecuación de la identidad nacional a las corrientes neoliberales. Dentro del dispositivo genocida puede reconocerse elementos fundamentales que son:

- ♦ **génesis:** como los procesos históricos de expansión del capitalismo;
- ♦ **un objetivo:** [el objetivo genocida] la colonización de una identidad social, normalización del conjunto social dentro de la división internacional de trabajo;
- ♦ **una funcionalidad:** un entramado histórico complejo que hace que el dispositivo sea vigente en la medida que encuentre resistencias de poder.

La noción de dispositivo genocida se plantea como una herramienta interpretativa de proce-

sos históricos que adquieren materialidad en hechos diversos.

Existe cierta particularidad en la historia de los procesos genocidas latinoamericanos que hace posible su interpretación a partir de la noción de dispositivo foucaultiana. Consideramos que el proceso genocida implicó una instancia superior a la materialidad en la que se manifestaron las dictaduras. Esto permitió reinterpretar la dicotomía Fuerzas Armadas - Fuerzas Sociales, donde se centra el objeto disciplinario, hacia una posición capaz de determinar el objetivo genocida en efectos normalizadores en las identidades del conjunto social a través de las prácticas genocidas. Fue posible homologar los procesos genocidas en su dimensión represiva con las instancias disciplinarias de los dispositivos de seguridad y la producción de saberes [identidades] sobre el conjunto social con las instancias normalizadoras y biopolítica. El genocidio como proceso político opera sobre la población desde una función normalizadora sobre el conjunto social al colonizar identidades desde la producción de saberes.

Tanto la función de los dispositivos de seguridad como de los procesos genocidas es la normalización. Así podríamos pensar a los procesos genocidas como instancias particulares, y la vez distintas, dentro de los dispositivos de seguridad. Proponemos la definición *Dispositivo Genocida* [ya anticipada] para referirnos a la naturaleza particular que los dispositivos de seguridad adoptaron dentro del proceso histórico que significaron las dictaduras en América Latina. Los dispositivos genocidas determinaron diversos grados de “anormalidad” en la población y articuló tecnologías como la muerte el encierro y la delación. Tuvo por objeto el cuerpo de los sectores más resistentes pero su objetivo siempre fue el conjunto social. La principal potencia interpretativa de la categoría analítica del dispositivo genocida para esta investigación es su capacidad de adaptabilidad, a partir de tecnologías, a espacios locales de lucha.

Consideraciones finales: Dispositivos Genocidas

Consideramos que el proceso genocida implica una instancia superior a la materialidad en la que se manifestaron las dictaduras. Permite superar de la de la dicotomía Fuerzas Armadas - Fuerzas Sociales hacia una posición capaz de interpretar el objetivo genocida desde efectos normalizadores. El genocidio como proceso político operó sobre la población desde una función normalizadora, sobre el conjunto social al colonizar identidades desde la producción de saberes. Tanto la función de los dispositivos de seguridad como de los procesos genocidas es la normalización. Así podríamos pensar a los procesos genocidas como instancias particulares, y la vez distintas, dentro de los dispositivos de seguridad.

Es necesario diferenciar las prácticas que ejecutadas por los grupos de tareas de la dictadura cívico militar del objetivo genocida, no significa

que posean naturalezas distintas, sino que representan niveles de análisis diferenciados. Las tecnologías operadas por las fuerzas armadas deben ser interpretadas contingentes, adecuadas a territorios locales de lucha. En su objetivo el dispositivo genocida se resignificó frente a las resistencias que configuraban la identidad "subversiva". La dictadura tuvo la facultad de construir su antagonismo, su capacidad polimorfa determinó focos de resistencia y adaptó sus tecnologías a estos. Por último, reinterpretar las dictaduras militares desde la categoría genocidio, planteada desde sus efectos biopolíticos, admite el conjunto de la sociedad como "víctima" -en términos legales- de un proceso que hasta ahora sólo se objetivó a partir de acciones particulares. Así podemos incorporar el conjunto de la sociedad como sujeto histórico dentro de procesos de reivindicación histórica y jurídica.

Bibliografía

- Arendt, H. (1974). *Los orígenes del Totalitarismo*. Madrid: Taurus.
- Casas, J. (2011). "Control social, terrorismo de Estado y genocidio". En J. Casas, & V. Algañaraz, *Memorias de otros Territorio*. San Juan: Editorial UNSJ.
- Castro, E. (2011). *Diccionario de Foucault. Temas, conceptos y autores*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Deleuze, G. (2014). "Clase 10: fuerza y formaciones jurídicas. Soberanía, disciplina y control". En G. Deleuze, *El poder. Curso sobre Foucault Tomo II* (págs. 345-380). CABA: Cactus.
- Feierstein, D. (2009). *Los Juicios en Argentina, el concepto de grupo nacional y las enseñanzas para el derecho internacional*. Recuperado de <http://www.untref.edu.ar/documentos/ceg/17%20DANIEL%20Feierstein.pdf>.
- (2012). "Los crímenes de masa: ¿fin o herramienta?" En E. Zaffaroni, *Crímenes de masa*. CABA: Madresplaza de Mayo. Recuperado de https://www.academia.edu/1849399/Los_cr%C3%ADmenes_de_masa_fin_o_herramienta.
- (2015). "La Convención sobre Genocidio: algunos datos histórico - sociológicos". *Derecho Penal y Criminología* (1), pp. 135-144. Recuperado de https://www.academia.edu/11512598/La_Convenci%C3%B3n_sobre_Genocidio_algunos_datos_hist%C3%B3rico-sociol%C3%B3gicos_para_aportar_a_las_discusiones_jur%C3%ADdicas.
- Foucault, M. (1992). "Poder - Cuerpo". En *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- (2002). *La voluntad del Saber*. Argentina: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2004). "Clase del 11 de enero de 1978". En *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2004b). Clase del 18 de enero de 1978. En M. Foucault, *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2004c). "Clase del 25 de enero de 1978". En M. Foucault, *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2004d). "Clase del 8 de febrero de 1978". En *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2012). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fournet, C. (2013). "El cuerpo violentado: de la dignidad humana en el derecho penal internacional". En *Cadáveres impensables, cadáveres impensados. Tratamiento de los cuerpos en las violencias de masa y los genocidios*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Garbian, S. (2013). "Buscar a los muertos entre los vivos: dar cuerpo a los desaparecidos de la dictadura argentina por el Derecho". En *Cadáveres impensables, cadáveres impensados. Tratamiento de los cuerpos en las violencias de masa y los genocidios*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Héctor F. Cortés, R. A. (2013). *Fundamentos de la Sentencia N° 1012*. San Juan: Tribunal Oral en lo Criminal Federal. Recuperado de <https://googl/7SyATA>
- Izaguirre, I. (2009). *Lucha de clases, guerra civil y genocidio en Argentina 1973-1983 : antecedentes, desarrollo, complicidades*. Buenos Aires: Eudeba.
- Le Breton, D. (2012). *Antropología del cuerpo y modernidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Naciones Unidas. (1948). *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*.
- Pollak, M. (2006). *Moemoria, olvido, silencio: La producción social de identidades frente a situaciones límite*. La plata: Al Margen.
- Reato, C. (2012). *Disposición final*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rodríguez, R. P. (2013). El poder del testimonio, Experiencias de mujeres. *Estudios Feministas*, 21(3), 1149-1169. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2013000300021&lng=es&nrm=iso.
- Spivak, G. C. (Marzo de 1994). "El desplazamiento y el discurso de la mujer". *Debate Feminista*, 9(5), 150-182. Recuperado el 22 de enero de 2016 de <http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/el desp1161.pdf>
- Spivak, G. C. (1998). ¿Puede hablar el sujeto subalterno? *Memoria Académica*, 3(6), pp. 175-235. Recuperado de http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2732/p.
- Vargas, J. (2011). "Los orígenes del totalitarismo de Hannah Arendt y la manipulación de la legalidad (El desafío totalitario de la ley)". *Revista boliviana de derecho*, N° 11, pp. 114-131. Recuperado de www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n11/a06.pdf.
- Zaffaroni, E. R. (2012). *Crímenes de masa*. CABA: Ediciones Madres de Plaza de Mayo.

La estatalidad de la agricultura familiar periurbana en la zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (2009-2019)

The Statehood of periurban family agriculture in the south of the metropolitan area of Buenos Aires (2009-2019)

Valeria Ana Mosca | ORCID: orcid.org/0000-0003-0708-8239
valeriamos@gmail.com

Fernando González | ORCID: orcid.org/0000-0002-4744-494X
gonzalezjosefer@gmail.com

Universidad de Buenos Aires
Argentina

Recibido: 22/07/2019

Aceptado: 09/09/2019

Resumen

Este trabajo busca aportar nuevos elementos a la reflexión sobre la construcción de la estatalidad en el marco de las políticas públicas para el sector de la denominada agricultura familiar periurbana.

Conceptualmente partimos desde una perspectiva que propone articular elementos de corrientes marxistas con otros de las perspectivas interpretativas referidas al estudio del estado. En ese sentido, consideramos que a partir del análisis de políticas públicas y partiendo de una serie de transformaciones dentro de las organizaciones estatales, podremos aportar elementos en el análisis de la estatalidad de la agricultura familiar en el período 2009-2019.

Utilizamos en este trabajo un enfoque que conjuga aportes de diversas disciplinas -centralmente de la sociología y la ciencia política- y utilizamos una metodología de tipo cualitativa basada en análisis de fuentes primarias -entrevistas y observaciones en campo- y secundarias. Las conclusiones plantean reflexiones sobre las transformaciones en la estatalidad de la agricultura familiar.

Palabras clave: Estatalidad, Estado, Políticas Públicas, Agricultura Familiar Periurbana.

Abstract

This work seeks to contribute with new elements to the reflection on the construction of statehood in the framework of public policies for the so-called peri-urban family agriculture sector.

Conceptually, we start from a perspective that proposes to articulate elements of marxist theory and interpretative proposals referring to the study of the State. In this sense, we consider that from our analysis of public policy and starting from a series of transformations within the state organizations, we will be able to contribute elements in the analysis of the statehood of the family agriculture in the period 2009-2019.

In this paper we use an approach that combines contributions from different disciplines -mainly sociology and political science - and use a qualitative methodology based on analysis of primary sources -interviews and observations in the field- and secondary ones. The conclusions raise reflections on the transformations in the state of family agriculture.

Keywords: Statehood, State, Public Policies, Periurban Agriculture Family.

Introducción¹

En las primeras décadas de este nuevo siglo, las actividades agroalimentarias han sufrido profundas transformaciones. En el marco de cambios en el modelo de acumulación que se ha consolidado en la región, se sitúa en un rol privilegiado a la agricultura empresarial, otorgando un lugar subordinado a otras agriculturas. En paralelo, diversos gobiernos latinoamericanos han impulsado procesos de visibilización de la denominada *agricultura familiar*. Ello ha permitido posicionar en mejores términos a sectores agrarios subalternos que se constituyeron en nuevos beneficiarios de una serie de políticas públicas.

En línea con ello, a partir del 2009, en Argentina, una serie de políticas públicas ponen el foco en la agricultura familiar (AF) periurbana del Área Metropolitana de Buenos Aires. Desde nuestra perspectiva, estas políticas públicas son origen y resultado de una serie de estatalidades que cristalizan nuevas relaciones de fuerza entre los distintos sectores sociales agrarios. Luego del cambio de gobierno acaecido a partir de diciembre de 2015 las estatalidades sufren transformaciones con la asunción de nuevas fuerzas políticas en el gobierno nacional y algunos gobiernos provinciales, que pueden ser analizadas a través de las modificaciones en las políticas públicas hacia este sector.

En este trabajo, nuestro objetivo es aportar nuevos elementos a la reflexión sobre la construc-

ción de la estatalidad en el marco de las políticas públicas para el sector de la denominada AF periurbana. Lo haremos desde una perspectiva interdisciplinaria dentro de las ciencias sociales, articulando principalmente nociones de la sociología y la ciencia política. Estas reflexiones tienen como base dos investigaciones de carácter doctoral y post-doctoral. La metodología compartida por ambas es la de un enfoque cualitativo, con producción de información primaria a través de observaciones y entrevistas a agricultores familiares organizados e independientes, técnicos y otros agentes estatales, y especialistas en la temática; así como el análisis y recolección de información secundaria para el nivel del estado nacional, provincial (provincia de Buenos Aires) y municipal (con eje en los municipios de La Plata y Florencio Varela).

Comenzaremos exponiendo cómo entendemos el proceso de construcción del estado, en tanto relación social, conflictiva y dialéctica. Para ello buscamos establecer un diálogo entre algunos aportes de corrientes dentro del marxismo y la denominada *perspectiva interpretativa del Estado*. Seguidamente caracterizaremos nuestro recorte espacial y temporal al explicitar los momentos de emergencia y consolidación de la AF y, dentro de ello, la AF que desarrolla su actividad en los espacios periurbanos del sur del AMBA. En el siguiente apartado presentaremos el análisis de la estatalidad creada y recreada por las políticas públicas orientadas a la AF y las acciones de las organizaciones del sector. Este análisis se realizará estableciendo dos subperiodos atravesados por el cambio gubernamental tanto a nivel nacional como a nivel provincial del 2015.

¹ Este artículo se desarrolló en el marco de investigaciones financiadas por dos proyectos de investigación: *Proyecto PICT 0653- 2015* (2016-2019) y *Proyecto UBACyT 20020150100031BA* (2016-2019): *Política y Territorio. Interrelación y articulación en el contexto de las políticas públicas para la agricultura familiar. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones, desde 2003.*

Estado y Estatalidad. Una perspectiva en construcción

Como hemos mencionado inicialmente, nuestro objetivo es analizar la construcción de la estatalidad en el marco de las políticas públicas para la agricultura familiar (AF) periurbana. Nos interesa indagar sobre las relaciones que en torno a estas políticas se generan. Con este objetivo, introduciremos algunos elementos de análisis respecto al estado, la estatalidad y las estatalidades.

Comprendemos al Estado como una relación de dominación que se expresa de forma contradictoria y dialéctica. En términos de Nicos Poulantzas (1979:147) *el estado, al consagrar y legitimar la dominación de clase [...] y, al reproducir las relaciones sociales de esa formación, constituye la condensación del conjunto de sus contradicciones*. Partimos de esta concepción buscando evitar la reificación del estado, el cual en muchas ocasiones es advertido como un ente monolítico y con tendencias unívocas. Para ello, incorporamos elementos de las perspectivas interpretativas².

Desde esta posición teórica se plantea la necesidad de no interpretar al estado y las políticas públicas como *objetos que se han vuelto independientes (y que son imaginados como originalmente independientes) del hombre y gobiernan su propia existencia* (Cowan Ros, 2016:10). Consideramos, sin embargo, que el desafío de no cosificar al Estado, no puede llevarnos a analizarlo como si fuera tan solo una *idea* o un *proyecto ideológico* (Abrams, 1988:63). Por ello, planteamos que, incluso partiendo de una perspectiva analítica que comprende al estado como una relación social, es preciso reconocer su existencia.

En este plano, sostenemos que, fruto del propio desarrollo social (contradictorio, conflictivo, dinámico e inestable), van emergiendo normativas, reglamentaciones y diferentes formas de regular el comportamiento y las relaciones humanas. A ellas nos referimos cuando hablamos de *instituciones* como *conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional* (Portes, 2006:24-25). De acuerdo a nuestra perspectiva, estas instituciones

se materializan en *organizaciones estatales*, entendidas como la *instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia* (Oszlak, 1982:1-2). Este conjunto de organizaciones son las dependencias de gobierno (escuelas, hospitales, policía, ministerios, secretarías, etc.) y constituyen *la forma en que se expresa materialmente la relación social de dominación [...] y cambian en la medida en que se modifica la relación social básica* (Thwaites Rey, 2005:6).

Desde esta perspectiva, se propone que tanto instituciones como organizaciones estatales expresan dos dimensiones de análisis del estado que coadyuvan a garantizar las estructuras sociales, políticas, ideológicas y jurídicas del sistema capitalista (O'Donnell, 1977; Hirsch, 2001). Ello implica advertir la existencia de fuerzas sociales con intereses contrapuestos, ya que es *en el nivel de la lucha política* [entre los diversos actores sociales] *que se define la acción estratégica del Estado* (Marquéz, 2000:82). Es necesario, por ello, adoptar una perspectiva que permita captar *procesos* en los que intervienen y se relacionan múltiples sujetos, actores, organizaciones. Estas dinámicas e interacciones son lo que denominamos *estatalidades* para dar cuenta, justamente, de *las múltiples facetas y heterogeneidad de instituciones, prácticas, procesos y agentes estatales* (Cowan Ros, 2016:13).

En línea con estas discusiones, consideramos que el proceso de producción e implementación de políticas públicas, puede ser una puerta de entrada para analizar las estatalidades, ya que permite identificar concepciones contrapuestas entre actores respecto a las demandas sociales que toman interés público. En este sentido, retomamos los aportes de Óscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995) para quienes las políticas públicas son resultado de un proceso mucho más amplio, donde ciertas demandas sociales son aceptadas como problemas, mientras se da la negación de otras³. Es en estas *cuestiones socialmente problematizadas* donde podemos *captar los acuerdos y desacuerdos, conscientes o inconscientes, explícitos o implícitos, que operan en el proceso de reivindicación, definición e implementación de políticas públicas* (Cowan Ros, 2016:14). Sin embargo, y aquí es donde cobra relevancia las dos dimensiones de análisis del estado propuestas, son las organizaciones estatales las que llevan a cabo las acciones surgidas de esos procesos. Desde ésta perspectiva comprendemos

² Según Cowan Ros (2016:9) *en la última década del Siglo XX se consolidó una nueva perspectiva analítica del Estado y de las políticas públicas, denominada perspectiva interpretativa. El principal desplazamiento analítico propuesto consiste en evitar fetichizar al Estado y a las prácticas estatales, es decir no asumirlas a priori como entidades substantivas, objetivas y delimitadas, sino analizar y comprender su configuración como resultado de las prácticas cotidianas de los sujetos sociales.*

³ Therborn (2016 [1979]) plantea en ese sentido que las demandas de la sociedad -o *cuestiones socialmente problematizadas*- antes de ser abordadas por el estado son expuestas a atravesar la negación, la desvalorización y la utopización.

a la política pública como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención [de las organizaciones estatales] en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1995: 112). En definitiva, como hemos enunciado inicialmente, nuestro objetivo es identificar la política pública para el sector de la AF periurbana de la zona sur del AMBA. Estas políticas públicas, origen y resultado de múltiples interacciones, procesos, y vinculaciones entre diversos actores, permiten identificar una *estatalidad de la AF*, entendida como *síntesis* de múltiples estatalidades que se reproducen constantemente⁴.

⁴ Respecto a la distinción entre estatalidad y estatalidades son de utilidad metodológica, los aportes realizados en

En el siguiente apartado buscaremos introducir las características de la AF periurbana en el AMBA, centrándonos en los aspectos sobresalientes del Cinturón Hortícola Platense emplazado en la zona sur del área.

torno a la distinción entre territorialidad y territorialidades. Mientras que *territorialidad* refiere a una noción compleja que no se percibe como un objeto físico, que no se percibe directamente con los sentidos [...] el uso del plural refiere a lo que puede objetivarse, concretarse. Lo "abstracto" se concreta cuando se usa en plural y conjuntamente, cambia de significado (Manzanal, 2007:39-40). Por consiguiente, para nuestro caso de estudio, consideramos aquí a las estatalidades como las interacciones, procesos y relaciones que se conjugan en torno a lo estatal, en cambio, consideramos a la estatalidad (en singular) como un concepto de alto nivel de abstracción, que identifica la síntesis del conjunto de esos procesos, interacciones y relaciones.

Agricultura familiar en municipios del sur del AMBA: el Cinturón Hortícola Platense

La categoría de **agricultor familiar** referida a una multiplicidad de sujetos sociales agrarios subalternos, se ha impuesto en Argentina recién en la última década (2004 en adelante). Su utilización ha sido luego adoptada tanto desde el sector público, como desde algunas organizaciones de productores y desde los ámbitos académicos especializados en la cuestión rural. No obstante, le anteceden intensos debates en los estudios sociales agrarios⁵.

En Argentina, la utilización de esta categoría surge a partir de una serie de circunstancias y eventos. Nogueira *et al.* (2017) identifican que a partir del año 2000 diversos organismos internacionales (FAO, FIDA, IICA, Banco Mundial) realizan una serie de estudios que ponen el eje en la pobreza rural y la seguridad alimentaria vinculada con pequeñas explotaciones familiares. Soverna *et al.* (2008:1), plantean que *la instalación de la problemática de la AF en el país llega de la mano del MERCOSUR*. Para estos autores *la novedad no estaba representada por el uso del concepto [...] sino en que el mismo apareciera asociado a la necesidad de definir políticas*. En ese sentido, Nogueira *et al.*

(2017:31) plantean que, el mayor poder de presión de este sector en Brasil y la implementación de políticas diferenciadas, generó la propuesta por parte del gobierno brasileño de la Reunión Especializada de la AF (REAF) en el MERCOSUR en 2004. Otros autores (Nogueira, 2008; Manzanal y González 2010) reconocen que fue a partir del *conflicto del campo* del año 2008, cuando el Estado reconoció a la AF: *A causa de este conflicto [...] el Gobierno mostró un mayor interés en el sector de la AF, creando organismos estatales específicos y modificando la estructura institucional* (Manzanal y González, 2010:14).

En paralelo a este proceso general de institucionalización de la AF, comienzan a cobrar mayor centralidad las discusiones en torno a la relevancia de la agricultura periurbana. La crisis alimentaria de 2007/2008, supuso una fuerte suba del precio de los alimentos. En esa situación se reconoce la necesidad de generar sistemas alimentarios sostenibles en todas las fases del proceso: producción, distribución, consumo, y, a su vez, se destaca el rol de la agricultura urbana y periurbana (FAO, 2016). También se manifiesta que la agricultura en este tipo de espacios proporcionaba, ya para el año 2002, alimentos a más de 700 millones de residentes urbanos, lo que equivale un cuarto de la población de las ciudades (FAO, 2002 citado en Barsky, 2010).

⁵Estos buscaban definir al sujeto social agrario que se caracteriza por la relación entre el trabajo familiar y la tierra en pequeñas explotaciones de producción-consumo. Reconocemos las categorías de campesino, pequeño productor, pobre rural, colono, chacarero, trabajador rural, minifundista (Manzanal y Gonzalez, 2010; Soverna *et al.*, 2008). Ello da cuenta de que se trata de una categoría que refiere a un sector reconocido históricamente a través de diferentes discusiones.

Para el caso del periurbano del AMBA⁶, la agricultura periurbana agrupa una amplia cantidad de ramas productivas, entre las que se destaca la actividad hortícola (INTA; 2012, Mosca, 2019). Al mismo tiempo, es dentro de la actividad hortícola en donde cobran mayor protagonismo los pequeños productores, incluidos en la categoría de AF (Ramilo, 2011).

La horticultura ha sufrido grandes transformaciones en los últimos 30 años. El abandono paulatino de la actividad a partir de 1990 de los tradicionales productores de origen portugués e italiano, supuso una transformación social en el sector que se consolidó a partir del 2001. Ello coincidió con la aparición de cambios tecnológicos y la introducción del invernadero que supusieron una mayor intensificación del uso del suelo permitiendo producir en explotaciones más pequeñas -entre 1 y 6 hectáreas (Benencia, 2006; García, 2014).

Este contexto de transformación social e incorporación de nuevas tecnologías dio lugar a un proceso de diferenciación entre algunos productores que pudieron incorporar cambios tecnológicos y producir en mejores condiciones y otros que, al no poder reconvertirse, abandonaron la actividad (Bozzano, 1990; Benencia *et al.*, 2009). Sin embargo, entre estas dos situaciones existe actualmente una amplia franja de productores que presentan una *persistencia o resistencia que se produce en particulares condiciones de pobreza* (Murmis, 1998 citado en Benencia *et al.*, 2009:74). Estos productores realizan combinaciones de tipo productiva-comercial que les posibilitan una *mejora de algunos aspectos más relacionados con la supervivencia que con la producción* (Benencia *et al.*, 2009:74). Sus explotaciones no superan las 5 ha y se destaca su presencia en la actividad hortícola de la AMBA (Benencia *et al.*, 2009:45-74). Ello da cuenta de un gran número de pequeños productores que llevan adelante la actividad en condiciones de gran precariedad. Dentro de esta franja de productores destacan los de origen boliviano, actores centrales en la actividad hortícola actual. Antiguamente, agricultores de Bolivia se desempeñaban en las

⁶ El ámbito correcto de análisis es *Región Metropolitana de Buenos Aires* (RMBA). De acuerdo a los criterios de Bertocello (2004), AMBA refiere a al conjunto de municipios afectados por la mancha urbana (total o parcialmente) y RMBA refiere a la influencia funcional de la ciudad central (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), pero que no se encuentra afectado por la continuidad de la mancha urbana. Este es el caso de La Plata, uno de los municipios a los que referimos en este trabajo. Con el fin de evitar confusiones referimos al AMBA ya que es el nombre que han adoptado las organizaciones estatales a las que haremos referencia en adelante.

quintas como asalariados y, ante el abandono de la actividad por parte de los antiguos productores, ellos comienzan a alquilar y trabajar la quinta de forma independiente (modelo conocido como *escalera boliviana*). Ello generó una transformación en el actor principal de la actividad hortícola, un cambio en la forma de tenencia de la tierra (de propietario a arrendatario) y una disminución en la extensión de las quintas.

La importancia de la producción hortícola en la zona sur de la AMBA tiene su centro de gravitación en lo que se conoce como el **Cinturón Hortícola Platense (CHP)**, el cual es reconocido a nivel nacional como un modelo pujante debido a sus altos niveles de productividad. Este cinturón aprovecha las ventajas de un proceso de centralización y especialización de la producción en un espacio concentrado en la periferia de La Plata (García, 2016) y que abarca el espacio rural de Florencio Varela y las quintas ubicadas dentro del Parque Pereyra Iraola en el Partido de Berazategui como indica la Figura 1. Éste ha logrado en los últimos años *una fuerte expansión productiva, un abastecimiento más uniforme a lo largo del año, y una competitividad que le permite imponerse tanto en el mercado del Gran Buenos Aires como en regiones lejanas* (García, 2015:20).

Los datos disponibles indican que, para 2010, el CHP representaba el 72% del área hortícola bonaerense, al tiempo que allí se producía más del 80% de las hortalizas que se comercializaban en el Mercado Central de Buenos Aires (Cieza *et al.*, 2015). Si bien la estructura agraria del CHP contempla la producción de flores de corte, producción frutícola y viveros, la horticultura es la rama agrícola predominante por la cantidad de superficie dedicada a ello: las explotaciones hortiflorícolas del CHP agrupan cerca de 7314 hectáreas, dentro de las cuales un 54% es dedicado a la horticultura (3882 hectáreas) (Censo Hortiflorícola de la provincia de Buenos Aires, 2005)

Los pequeños productores asentados en el CHP abastecen el mercado interno en verdura de hoja (lechuga, espinaca, rúcula, acelga, etc) y verduras de estación (tomate, morrones, berenjena, zapallitos, etc), cumpliendo un rol clave en la soberanía alimentaria (Mosca, 2019). Al mismo tiempo, y de acuerdo a producciones académicas recientes, la AF es el actor social predominante en la estructura agraria del CHP en las primeras décadas del siglo XXI (Cieza *et al.*, 2015; García, 2015; Ferraris y Seibane, 2016; Ambort, 2017; Mosca, 2018; entre otros).

En el próximo acápite nos dedicaremos a analizar la estatalidad de este sujeto que, en los últimos años, ha logrado obtener mayor visibilidad y reconocimiento.

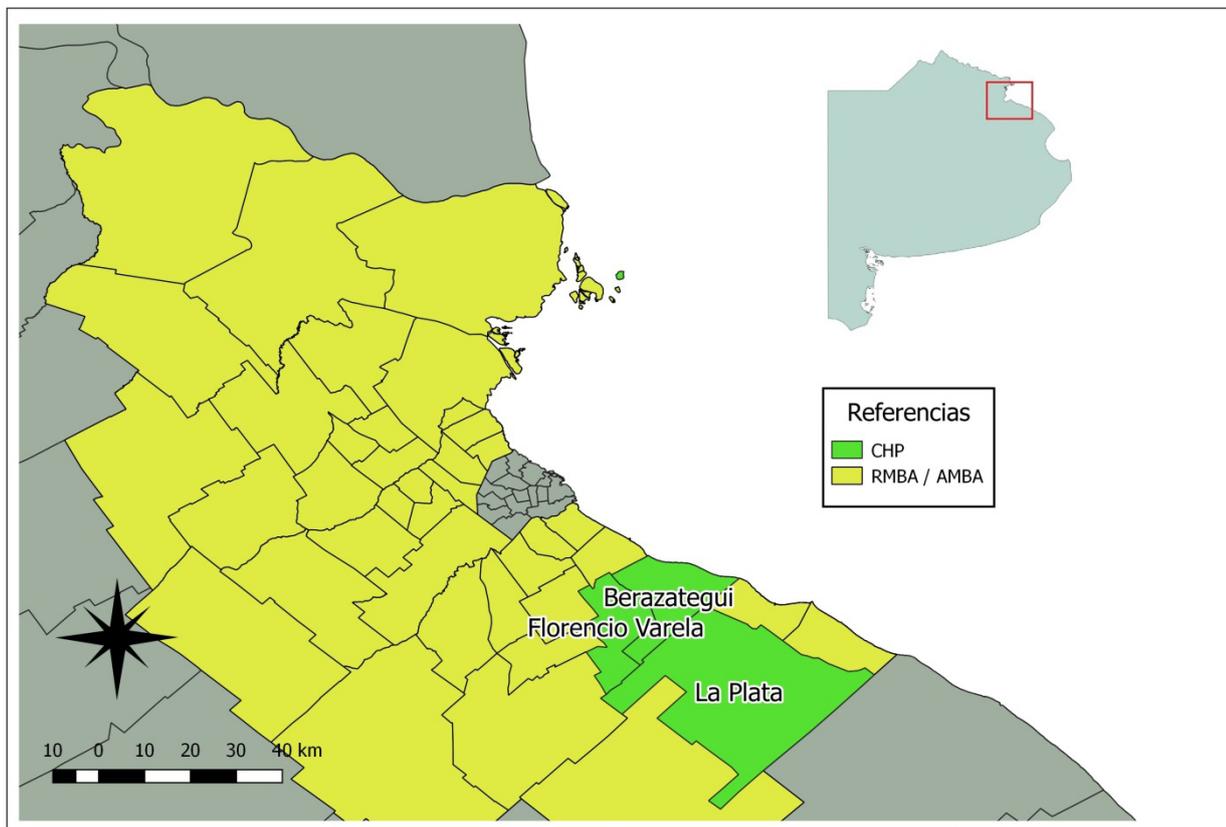


Figura 1. Ubicación de los partidos del CHP dentro de la RMBA / AMBA
 Fuente: Elaboración propia

La estatalidad de la AF periurbana en el período 2009-2019

De acuerdo a nuestro marco teórico, para el caso de la AF periurbana, podemos hablar de la existencia de una estatalidad entre el año 2009 hasta aproximadamente finales del 2015 que se caracterizó por un crecimiento paulatino de la importancia y participación de los agricultores familiares en las organizaciones estatales que abordaban las cuestiones de la AF. Ello tuvo como efecto una serie de beneficios relativos a una mayor afluencia de recursos materiales para el sector y la visibilización de los actores que lo componen quienes comienzan a organizarse en torno a una serie de demandas específicas.

A partir de 2016, en el marco de un nuevo go-

bierno, podemos hablar de un cambio en la estatalidad, caracterizado por nuevas relaciones de poder entre los actores. Este cambio se cristaliza en un abordaje de tipo *asistencialista* hacia la AF. Es en ese contexto que se transforman las estatalidades producto de una mayor organización de la AF - particularmente en el periurbano de la AMBA- y del consecuente cambio en las líneas de trabajo de las organizaciones estatales.

A continuación daremos cuenta de estos dos períodos en donde las relaciones entre los actores -las estatalidades- dieron lugar a una serie de transformaciones en las organizaciones estatales y en las políticas públicas para el sector.

La estatalidad inclusiva de tipo productiva para la AF periurbana: 2009-2015

El momento de emergencia y visibilización del sector de la AF se vio acompañado por la creación y desarrollo de múltiples organizaciones estatales para atender sus demandas y requerimientos. En un contexto de permanente demanda por mayores recursos por parte de productores, técnicos de diversas organizaciones estatales, investigadores universitarios, etc., se crea el **Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF)** en 2006, el **Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF)** en 2007 instrumentado para identificar a los agricultores familiares, así como la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, que en el año 2014 se convertiría en Secretaría en el marco del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). En ese transcurso se crearon la mayoría de las organizaciones estatales con el fin de dar respuesta a la creciente relevancia del sector, cuyo mayor exponente fue la sanción de la **Ley de Reparación Histórica de la AF** (González, 2016).

En ese contexto, de acuerdo a la mayor visibilidad y reconocimiento que se le da a la AF, en el AMBA se crean y recrean nuevas estatalidades, que luego se cristalizan en una serie de transformaciones dentro de las organizaciones estatales.

Para el caso del **Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria** (INTA) en el año 2009 se crea una Estación Experimental Agropecuaria para el Área Metropolitana de Buenos Aires (EEA-AMBA). La misma busca intervenir el AMBA con la aplicación de todas las herramientas del INTA, entre las que destacó durante este período el programa **Cambio Rural** (CR) dirigido al financiamiento del asesoramiento técnico a grupos de productores. En ese marco, el técnico no solo los guiaba técnicamente en las producciones, sino que se convirtió en un referente integral, articulando a los agricultores familiares periurbanos con otras instituciones, programas y con otros actores. Esto ha tenido como resultado la puesta en tensión de los presupuestos del desarrollo rural, que entran en permanente conflicto con las visiones de mundo propias de los sectores más empobrecidos del sector al que se dirigen dichas políticas (González, 2017). Es por ello que el rol que ocupan los técnicos ha sido central en la construcción de estatalidad durante este período, dado que intervienen en la dinámica de la política pública, difundiendo y defendiendo las ideas y propuestas “oficiales” entre los productores.

A los cambios ya mencionados en el MAGyP, es preciso incorporar el lanzamiento, en el año 2010 del **Programa Nacional de Agricultura**

Periurbana (PNAP)⁷. Este programa se concretó a través de la firma de convenios entre la nación y los municipios. En ese sentido, dio lugar a nuevas estatalidades al fortalecer una mayor interacción entre las organizaciones estatales municipales y nacionales con el fin de aumentar la producción de alimentos frescos y de calidad para las ciudades, generar trabajo y fomentar el arraigo territorial para hacer visible al sector productivo en espacios periurbanos. Al mismo tiempo, este programa financió la adquisición de maquinaria a cooperativas de pequeños y medianos productores que vivían de esta actividad, fortaleciendo su capacidad productiva.

También dentro de la estructura del MAGyP, en julio de 2014, se crea la delegación de la **Secretaría de AF para el AMBA**. Ésta delegación surge como resultado de la importancia creciente de la AF en la región. En su corta existencia, esta agencia implementó acciones centralmente en el CHP. Tuvo a cargo la expedición del **Mono-tributo Social Agropecuario** (MSA) surgido en 2009, a partir de un convenio entre el MAGyP y el Ministerio de Desarrollo Social (Bertoni y Soverna, 2014). Con este programa, los productores accedían, sin costo alguno, a la formalización de sus actividades y al sistema de seguridad social y de obra social para el grupo familiar. También ejecutó el **Registro Nacional de AF** (ReNAF), cuya misión es cuantificar, caracterizar e identificar a este sector como sujeto de política pública. Ello se hace a través de una *cogestión* con las organizaciones sociales. Como sostiene Gabriela Schiavoni (2012, 52), el ReNAF *representa un compromiso entre estos dos modos de establecer equivalencias [...] Se lleva a cabo a partir de una innovación técnica: la medida resulta de la gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales*.

En la misma línea y trabajando con el mismo sector, en 2012 se crea la Dirección Provincial de Desarrollo Rural en el ámbito del estado provincial⁸. Esta dirección trabajó con la

⁷ Es preciso indicar que el PNAP nunca llegó a formalizarse como programa a pesar de que fue lanzado y publicitado como tal. Según una entrevista con un técnico administrativo que gestionaba las acciones emanadas de esta iniciativa, la falta de normativa específica del programa permitía flexibilidad y la posibilidad de “hacer política” en torno a la suscripción de convenios en determinados municipios afines a la gestión.

⁸ También existe una dirección de AF pero se focaliza en el interior del país, no en la zona periurbana de la AMBA. Hasta 2009, por otra parte, funcionó el *Cambio Rural Bonaerense*, financiado por el MAA cuyo trabajo principal fue en el asesoramiento de productores hortícolas del Parque Pereyra Iraola para su conversión agroecológica.

Mesa Regional de Pequeños Productores Agropecuarios, importante espacio de diálogo entre el sector y el ministerio provincial. Surgió como iniciativa de las organizaciones de productores, pero pronto se convirtió en una instancia de diálogo con las instituciones del Estado: *la conformación de la mesa es parte de un proceso en el que circulan distintas visiones en cuanto a temáticas de interés común, entre ellas el acceso a la tierra y la comercialización* (Seibane y Ferraris: 2017). En 2014, como resultado de esta articulación, se crea el **Centro Regional para Pequeños Productores Agropecuarios** con sede en el Parque Pereyra Iraola y cuya finalidad es atender las demandas de la mesa.

También dentro del ámbito provincial se distingue la creación en 2007 de la **Dirección de agricultura periurbana** (Barsky y Aboitiz, 2012) y la existencia de una **Dirección de Horticultura, Floricultura y Fruticultura** la cual *articulaba con los Municipios y el INTA local, y focalizaba las acciones en la zona a partir de la temática de buenas prácticas agrícolas para la horticultura* (Seibane y Ferraris, 2017:5).

Por otra parte, dentro de la zona sur del AMBA y dentro de las acciones del estado municipal se distingue los programas municipales del **Instituto de Desarrollo Económico Local de Florencio Vare-**

la: Tierras Productivas (2002) y *Varela Verde* (2010).

El programa *Tierras Productivas* se inicia en 2002 y supone el financiamiento de técnicos municipales que asisten a los distintos productores del municipio. Se asienta en el Instituto de Desarrollo Económico Local (IDEL) municipal creado en 2003. En 2010, en el marco del lanzamiento del PNAP a nivel nacional, y bajo el nombre *Varela Verde*, el municipio financió diversos proyectos a productores individuales y asociaciones. A los productores se les asignó asesores técnicos del IDEL, con el fin formular proyectos de manera individual y grupal, para la obtención de aportes no retornables que impulsen sus unidades productivas (Salomón, 2016).

Por otra parte, para el caso del municipio de La Plata, éste no se caracterizó por tener un trabajo directo con la AF. Solo en el año 2010, en el marco del PNAP, la **Dirección Municipal General de Planificación Productiva y Economía Social de La Plata** gestionó el financiamiento de algunos proyectos específicos. De acuerdo con Ambort (2017), la falta de trabajo de ésta dependencia con los agricultores, generó que, para este financiamiento, la dirección articule con el INTA, y se destine este financiamiento a grupos conformados en el marco del CR.

Una estatalidad inclusiva de tipo asistencialista para la AF en la AMBA 2015-2019

A fines de 2015 gana las elecciones nacionales y provinciales la Alianza Cambiemos, lo cual genera una transformación en la política para el sector, tanto a nivel nacional como provincial. En el partido de La Plata también resultó victoriosa la misma fuerza política, sin embargo, en Florencio Varela no hubo un cambio respecto a la fuerza que venía gobernando los periodos anteriores.

Este cambio *no sólo inaugura una nueva coyuntura política, sino que introduce, necesariamente, efectos en los estilos de gestión a nivel global y en cuanto a la forma de comprender las problemáticas del desarrollo rural y la agricultura familiar* (Nogueira *et al.*, 2017:42). El ejemplo más ilustrativo y simbólico de ello fue la modificación de la denominación del MAGyP, que pasa a llamarse **Ministerio de Agroindustria**. Se eliminan así las actividades primarias en la denominación y se postula a otros actores de la cadena de valor. Este cambio de orientación se tradujo, en términos concretos, en una importante reducción del personal de esta cartera, afectando a los actores territoriales de las políticas, eliminándose programas

y áreas y desfinanciando las áreas que trabajan con la AF⁹.

Por otro lado, este cambio de orientación se da en un momento de mayor fortaleza de las organizaciones del sector. Por lo tanto, también las relaciones de fuerza entre los diferentes actores que intervienen en las definiciones sobre la cuestión impiden que siga avanzando ese desmantelamiento de las organizaciones estatales pre-existentes.

Dentro del ex MAGyP, en enero de 2016, una de las primeras medidas que se tomó fue la eliminación de la SAF-AMBA. Ello provocó un

⁹ Identificamos al menos tres momentos de despidos masivos: **1)** Entre enero y marzo de 2016, al menos 300 trabajadores del área de AF fueron desvinculados, golpeando especialmente a las delegaciones provinciales (Nogueira *et al.*, 2017:44); **2)** Nuevamente en abril de 2018 se efectúan despidos masivos, con un recorte de 410 empleados, que afectaron fuertemente al SENASA (210 despidos) y a la UCAR (al menos 80 despidos en el área) (Página 12, 03/05/2018; iProfesional, 20/04/2018); **3)** En septiembre de 2018 se desvinculan 548 personas, de las cuales 447 pertenecían a la ex Secretaría de Agricultura Familiar (Ámbito Financiero, 01/09/2018).

impacto de gran magnitud en el despliegue de las iniciativas desarrolladas por esta dependencia (particularmente la inscripción al MSA y al ReNAF). Por otra parte, en 2017 y en un mismo acto, se fusionaron y bajaron de jerarquía la SAF y SDR, creándose la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial. Por último en septiembre de 2018 se efectiviza una nueva modificación a la Ley de Ministerios. Por medio de este fueron eliminados más de diez y, en el marco del nuevo Ministerio de Producción, se degradó el Ministerio de Agroindustria a Secretaría¹⁰.

Dentro de la esfera de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, se avanzó en un cambio en el paradigma con el que se manejan determinados programas. Para el caso del ReNAF, dejó de ser cogestionado con las organizaciones y solamente los técnicos registran actualmente a los productores. El registro pasó a realizarse través de una computadora con internet en el acto, lo cual generó diversos problemas, principalmente de cobertura territorial de los productores registrados.

El MSA también sufrió transformaciones. En julio de 2018 los beneficiarios tuvieron que reempadronarse para ser incluidos en el beneficio y a partir de 2019 fueron inscritos en el Registro de Efectores Sociales del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación con la posibilidad de inscribirse en el Monotributo Social general, perdiendo las especificidades del MSA.

En relación al INTA, si bien se sostuvo la EEA-AMBA, se evidencia una disminución de la planta de técnicos y financiamiento y una transformación paulatina de las herramientas específicas a partir de las cuales se abordó la AFP en el periodo anterior.

Del trabajo de técnicos realizados a partir de los grupos de CR, se ha pasado a un abordaje a través de nuevas herramientas: los **Grupos de Abastecimiento Local** (GAL) y los **Proyectos Especiales** (PE). Según la página web del INTA¹¹ a través de los PE, los pequeños productores reciben subsidios para *acceder equipamiento e infraestructura, y desarrollar proyectos que realmente satisfagan las demandas y las necesidades de la comunidad, en integración y con la participación con de los equipos técnicos y todas las redes institucionales de la zona*. Por otra parte, los GAL son grupos de productores o asociaciones a los cuales, al igual que los CR, se les subsidia para el financiamiento de un técnico. Se encuentran destinados a *fortalecer a poblaciones vulnerables rurales, urbanas y periurbanas, así como la agricultura familiar de subsistencia y en transición*.

¹⁰ Entre los ministerios eliminados se cuentan al de Modernización, Ambiente y Desarrollo Sustentable, Energía, Turismo, Trabajo, Agroindustria, Salud, Cultura y Ciencia y Tecnología, que se convierten en Secretarías de Estado. Mientras que Turismo y Ambiente y Desarrollo Sustentable dependerán directamente del Presidente de la Nación.

¹¹ Ver: <https://inta.gob.ar/noticias/nuevas-lineas-de-trabajo-en-prohuerta>

En ambos casos estos nuevos programas de abordaje son financiados por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, lo cual resulta elocuente al no ser incorporado a las acciones desplegadas en la cartera sectorial y confirma el cambio de una orientación *productiva* a una *asistencial*.

Este nuevo escenario, sumado a una fuerte movilización de las organizaciones de la AF en la AMBA, dio lugar a nuevas propuestas dentro del INTA. En 2018, la EEA-AMBA lanza la **Plataforma de innovación de los territorios periurbanos**, con el objetivo de *organizar las capacidades institucionales para dar respuestas integrales a los sectores periurbanos de todo el país*¹². Se destaca en oportunidad de su lanzamiento que se piensa esta plataforma como un espacio de trabajo en el que confluyen los componentes del INTA dirigidos por un marco territorial y en articulación con universidades y organizaciones sociales. Por último, es importante destacar que al cierre de este artículo se presentaba un proyecto de Ley Nacional, para que el sector de la AF tenga un representante en el Consejo Directivo Nacional del INTA, dando muestra del cambio en las relaciones de fuerza respecto al periodo anterior.

En torno al estado provincial han aumentado las acciones hacia la AF periurbana a pesar de que se resalta la falta de presupuesto. En 2017 se lanzó la estrategia **Hortalizas 2020** a través de la Dirección provincial de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (DDRAF) en la cual se definen una serie ejes para trabajar con el fin de potenciar al sector hortícola¹³. De esta estrategia se desprende el **Programa Ventanilla Única** que busca unificar los distintos trámites para registrar y formalizar a la AF bonaerense: RENAF y Monotributo Social; RENSPA y otros trámites. Un informante sostuvo al respecto que *la Ventanilla Única son, en verdad, jornadas en las cuales nos acercamos referentes de todos estos organismos a hacer la inscripción en cada uno de estos registros y formalizaciones*. Al mismo tiempo, en el ámbito de la DDRAF se crea hacia fines del 2018 la **Mesa Territorial para la AF**. Un técnico de dicha dirección planteaba que: *Básicamente, la mesa está compuesta por representantes de todos los organismos que trabajan con la AF en la Provincia de Buenos Aires, pero no hay un presupuesto para planear acciones*. Por último, el Ministerio de Agroindustria de la provincia ha sido el responsable de canalizar y ejecutar el Programa Nacional de Desarrollo Rural Incluyente (Proderi) a través de la Dirección de Horticultura, Floricultura y Fruticultura de la provincia. A través de este programa se financió la construcción de dos galpones de acopio y una planta de alimento pro-

¹² Ver en: <https://inta.gob.ar/noticias/el-periurbano-ya-cuenta-con-una-plataforma-de-innovacion>

¹³ En relación a esta "nueva" estrategia un técnico provincial indicaba que *la estrategia de Hortalizas 2020 son deseos puestos en un folleto. No está para nada acompañado por recursos, al contrario hubo despidos y falta personal*.

cesado a diversas organizaciones de la AF en el periurbano (Frente Agrario Evita, Movimiento de Trabajadores Excluidos - Rama Rural y Unión de Trabajadores de la Tierra). Desde esta misma Dirección se gestionó, a su vez, la apertura de un mercado de comercialización para la AF en La Plata.

A nivel de los municipios, la información recolectada da cuenta de una disparidad de acciones para la AF. Para el caso de La Plata no se reconocen acciones directas para el sector por parte del municipio. Sin embargo, al ser sede del gobierno provincial y por la relevancia de la AF, los contactos y las acciones suelen coordinarse de forma directa entre las organizaciones de la AF y funcionarios de nivel provincial, "salteándose" la instancia municipal. En cambio, en Florencio Varela, se reconoce un entramado organizativo más fuerte para el sector. En primer lugar, si bien cuando deja de funcionar el PNAP también deja de existir el Programa *Varela Verde*, desde el IDEL se continuó con el Programa *Tierras Productivas* y con la asistencia técnica. Sin embargo, en entrevistas con los funcionarios y declaraciones públicas han manifestado que debido a falta de presupuesto el programa se encuentra virtualmente parado y solo se realiza asistencia técnica.

Por parte de las organizaciones de productores, fruto de la mayor fortaleza relativa en la que se

encuentra la AF, sumado al surgimiento de nuevas organizaciones, surge la **Mesa Agraria de Varela** de la que participan casi todas las organizaciones locales¹⁴. Fruto de esta articulación ha surgido la posibilidad de la adecuación de un galpón municipal, para la instalación de una Feria de la AF. Este es un espacio central del municipio donde todas las organizaciones comercializan su producción de manera directa, mejorando sus ingresos, pero también su visibilidad hacia el conjunto de la sociedad de Florencio Varela. Por otro lado, y recogiendo una de las demandas del sector, en los últimos meses el gobierno municipal ha puesto en marcha también una **Mesa de Agroecología**, con la que otorgar asistencia técnica y seguimiento para quienes deseen emprender la *transición agroecológica*.

¹⁴ Participan de la Mesa Agraria de Varela: **Asociación de Productores Hortícolas de la 1610** (integrante del Frente Agrario Regional Campesino), **Unión Campesina de Varela** (agrupada en la Federación Nacional Campesina), la Rama Rural del **Movimiento de Trabajadores Excluidos** de F. Varela, el **Frente Agrario Evita**, el **Movimiento Nacional Campesino Indígena**, **Mujeres Rurales**, **Asociación de Apicultores Varelenes** y la **Asociación de Productores Familiares de Florencio Varela**. Por su parte la Unión de Trabajadores de la Tierra decidió no participar de esta instancia de articulación.

Reflexiones finales

El proceso que comienza en el año 2004, con la visibilización y surgimiento de la AF, reconocida a partir de allí como sujeto de política pública, trajo consigo una multiplicidad de transformaciones de diverso carácter. Buscando identificar los cambios en la estatalidad de la AF periurbana del AMBA en el período 2009-2019, reconocemos una serie de procesos que subyacen y le dan fundamento a la relación social estado. Estos cambios son los que le dan lugar al surgimiento de una serie de instituciones y organizaciones estatales. En este trabajo, buscamos describir esos cambios dentro de la estructura estatal, relevando las estatalidades, es decir las prácticas, procesos e interacciones que le dan razón de ser.

Este trabajo dio como resultado una periodización atravesada por un cambio de gobierno en el año 2015 que transformó las relaciones de poder trastocando la estatalidad de la AF. Estas transformaciones fueron consecuencia y a la vez la causa de una serie de cambios sociales entre los que resaltamos:

Visibilidad de los actores de la AF periurbana, alcanzada gracias al surgimiento y fortalecimiento de organizaciones sociales que representan a este sector.

Uno de los principales cambios que produjo el impulso, por parte de diferentes actores, de políticas públicas diferenciadas para la AF, fue la construcción misma de sujetos que pasaron a identificarse -de manera contradictoria, conflictiva y sin dejar de lado heterogeneidades- como productores o agricultores familiares.

Esa identificación, puede adoptar diferentes características. En algunas ocasiones es más instrumental -para conseguir recursos-, en otras fue más identitario y con clara vocación de construir dicho sujeto. Pero en ambos casos, ello derivó en un mayor nivel de organización del sector. Y creemos que el mismo es resultado de la acción estatal, al mismo tiempo que es una causa de ella, la causa que lo impulsa.

Es resultado porque son varios los ejemplos en los que las organizaciones crecieron al calor de los grupos creados para acceder a programas (como el caso de Cambio Rural). En estas ocasiones, pudimos comprobar, que la importancia del rol de los técnicos en el proceso de conformación de las organizaciones es central. Es causa porque son los mismos productores quienes comienzan a demandar más políticas para atender sus demandas.

Uno de los cambios que facilitó este proceso fue una modificación en las prácticas de ciertos agentes estatales, los técnicos. El rol de los técnicos, pasa de basarse en una práctica de extensión transferencista, a otra en la que el técnico debía realizar un abordaje integral. Varios de esos técnicos, conforman luego las organizaciones más dinámicas de la actualidad en la AF periurbana (UTT, MTE Rural). Vemos acá como un simple (y no tanto) cambio en una práctica, da lugar a nuevas interacciones, de la que emerge una estatalidad distinta a la preexistente.

Construcción de redes entre organizaciones de productores hortícolas y técnicos, con miras a establecer y/o defender lineamientos de política pública.

Esas nuevas relaciones, esa mayor interrelación entre técnicos, productores, investigadores universitarios, etc., se refuerza de diferentes modos durante el periodo bajo análisis. Principalmente se refuerza con el establecimiento de redes -formales e informales- en defensa de la AF.

En estas redes, juegan un papel central las universidades de la zona sur de la RMBA, principalmente la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ, en F. Varela). En el primero de los casos, como ejemplo, desde el año 2010 se realizan *Jornadas de AF* en las que interactúan referentes de los productores, con otros actores aliados (INTA, estudiantes y docentes de la UNLP). En el segundo caso hace ya dos años (2018 y 2019) que se realizan actividades en el marco de la *Plataforma para la Innovación de los Territorios Periurbanos*, en los que se establecen compromisos, circulan saberes y conocimientos, tanto desde los productores, como desde la academia y los técnicos que participan. De esta manera se generan proyectos para obtener financiamientos, prácticas de extensión para estudiantes que colaboran con las organizaciones de productores, esquemas de certificación para producciones agroecológica y otras acciones que establecen ciertos “acuerdos mínimos” de qué política pública debe haber para el sector.

Por otro lado, las mismas Ferias de la AF, tanto aquellas que se emplazan en las universidades, como las que funcionan en otros espacios (la Feria Municipal de F. Varela es un ejemplo) se

transforman en redes en las que se genera, se intercambia y se difunde conocimiento entre productores, técnicos y la sociedad en general. Y se construye solidaridad hacia adentro del sector, entre las diferentes organizaciones¹⁵.

Mayor capacidad del sector para hacer frente al desmantelamiento de la institucionalidad creada para el sector, en el periodo 2015-2019

Estos dos últimos elementos que hacen a los procesos internos del sector y a las prácticas que se generan entre los actores de la AF y sus aliados, cobran una importancia mayor aún en un momento donde se intenta desmantelar la institucionalidad (programas, leyes, reglamentaciones) construida para el sector en los años 2009-2015. Constituyen las garantías de continuidad de las políticas que el sector históricamente reclama.

Una demostración de esa mayor capacidad es que, pese a los retrocesos institucionales, el sector ha podido seguir creciendo en aspectos productivos (gestionando galpones de acopio, fábricas de bioinsumos agroecológicos, plantas de procesamiento de alimentos), comerciales (mayor cantidad de ferias, nodos de consumo).

Por otro lado, el sector también se ha convertido en un actor político importante. Por ejemplo, mediante la realización de *verdurazos* en diferentes puntos (incluyendo la Plaza de Mayo, en Ciudad de Buenos Aires), donde se pone en evidencia la relación entre la situación de la AF periurbano y el alto costo de los alimentos en las ciudades. Pero también con la organización de encuentros, foros y otros eventos donde las diferentes voces y demandas del sector son puestas en valor y procesadas por diferentes actores. Un ejemplo de ello es la realización en mayo de este año (2019) del **Foro por un programa agrario nacional y soberano**, en el que se reunieron más de 4000 productores de todo el país, pero donde la presencia de productores de La Plata y Florencio Varela era más que importante numéricamente.

Estos elementos, son los que posibilitan que los cambios en las estatalidades, no sean contra los intereses de los pequeños productores. Ejemplo importante es la situación del MSA, que luego de que el gobierno nacional amenace con quitarlo, las organizaciones lograron que sea absorbido por Desarrollo social (confirmando la voluntad de política asistencial con el sector), y así reconquistar un derecho que ya percibían como propio.

¹⁵ Es el caso de lo ocurrido al suceder la muerte de una productora feriante del MTE Rural, asesinada en un intento de robo en mayo de 2019. Inmediatamente todas las organizaciones convocaron a una movilización exigiendo justicia y acercaron su solidaridad a la familia, a la que conocían por medio de la feria.

Es por estos elementos, que podemos concluir que, en el contexto de estas transformaciones en las relaciones sociales, la estatalidad resultante para el periodo 2009-2015 buscaba incluir a la AF periurbana a través de un fortalecimiento productivo del sector, evidenciado en una intervención estatal a través de la cartera sectorial -MAGyP-. A partir de 2016, los cambios en la estatalidad de la AF periurbana, que sucedieron en el contexto de recortes presupuestarios, despidos y falta de recursos económicos, revelan un “desplazamiento” en el abordaje de la cuestión que opera en tres sentidos:

- ◇ a nivel nacional desde las organizaciones estatales sectoriales (actualmente la Secretaría de Agroindustria) hacia aquellas de carácter asistencial (Ministerio de Salud y Desarrollo Social);
- ◇ hacia una mayor protagonismo de las organizaciones estatales a nivel provincial a través del Ministerio de Agroindustria (provincialización de la política para el sector);
- ◇ pero como contrapartida una fuerte resistencia de una alianza entre organizaciones sociales de la AF, técnicos y organizaciones sociales urbanas, en defensa de los agricultores familiares y de la soberanía alimentaria.

Bibliografía

- Abrams, P. (1988). "Notas sobre la dificultad de estudiar al Estado". En Abrams, P., Gupta, A. y Mitchell, T. (1988) *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- Barsky, A. (2010) "La agricultura de 'cercanías' a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En Svetlitz de Nemirovsky, A. (coord.) *Globalización y agricultura periurbana en Argentina. Escenarios, recorridos y problemas*. Serie Monografías de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios. Buenos Aires: FLACSO.
- Barsky, A. y aboitiz, P. (2012). "La Agricultura Periurbana en la Agenda Pública". En Mitidieri, M.L. y Corbino, G. (ed.) *Manual de Horticultura Periurbana*. Buenos Aires Ediciones INTA.
- Benencia, R. (2006). "Bolivianización de la horticultura en la Argentina. Procesos de migración transnacional y construcción de territorios productivos". En Grimson, A. (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Benencia, R., Quaranta, G. y Souza Casadinho, J. (2009). *Cinturón hortícola de La ciudad de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos*. Buenos Aires: Ciccus.
- Bertoni, L. y Soverna, S. (2014). *La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad*. XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur El encuentro en la diversidad, Zavalla - Santa Fe. Recuperado de https://onedrive.live.com/?cid=2d37fcdea19f0f15&id=2D37FCDEA19F0F15%21192&authkey=%21AAqAUM9_1WMQELw.
- Bozzano, H. (1990). "Reflexiones sobre reestructuración económica, mutaciones productivas y reproductivas en territorios periféricos: el caso de Buenos Aires". En Escolar, M. y Moraes, A. C. R. (1990) *Los nuevos roles del Estado en el ordenamiento del territorio. Actas del Segundo Seminario Latinoamericano de Geografía Crítica [noviembre 1990]*. Buenos Aires UBA.
- Ministerio de Asuntos Agrarios y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2005). *Censo Hortiflorícola de Buenos Aires (CHFBA '05)*.
- Cieza, R., Ferraris, G., Seibane, C., Larrañaga, G., Mendicino, L. (2015). "Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata". *Revista de la Facultad de Agronomía de La Plata*. N° 1, Vol. 114, pp. 129-142.
- Cowan Ros, C. (2016). "Estatalidades, políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente: Una perspectiva analítica". *Contested Cities: Working Paper Series. Serie (V). Políticas y Luchas Por La Vivienda*. Recuperado de <http://contested-cities.net/working-papers/2016/estatalidades-politicas-publicas-y-movimientos-sociales-en-su-configuracion-interdependiente-una-perspectiva-analitica/>
- FAO (2016). *Alimentar a las ciudades: un desafío clave para el desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.fao.org/news/story/es/item/380070/icode/>.
- Ferraris, G. y Seibane, C. (2016). *Las Organizaciones de Agricultores Familiares: ¿Nuevos movimientos sociales?* VI Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, 17 al 20 de mayo. Universidad Nacional de Salta, Facultad de Humanidades.
- García, M (2014) *La renta en la horticultura de La Plata (Buenos Aires, Argentina). Causas de su heterogeneidad intra y extrarregional. Agroalimentaria*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199229475004>
- (2015). "Horticultura de La Plata (Buenos Aires). Modelo productivo irracionalmente exitoso". *Revista de la Facultad de Agronomía de La Plata*. N° 1, Vol. 114, pp. 190-201
- (2016). "Capacidad competitiva y dinamismo en la horticultura de La Plata interpretada desde el enfoque basado en los aglomerados de empresas". *Revista Huellas*, N° 20, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado de <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>.
- González, F. (2016). "La Agricultura Familiar en Argentina: entre el consenso, la coerción, la inclusión y la subordinación". *Redes*, N° 3, Vol. 21, pp. 75-96. Ed. Universidade de Santa Cruz do Sul.
- (2017). "Hegemonía y Desarrollo Rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina)". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*. N°2, Vol. 8, pp. 203-223. Madrid: Ediciones Complutense.

- Hirsch, J. (2001). "¿Qué es el estado? Reflexiones acerca del estado capitalista". En *El estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*. México: UAM-Xochimilco.
- Manzanal, M. (2007). "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio". Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (comp.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Ciccus.
- Manzanal, M. y González, F. (2010) "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino" *Realidad Económica*, N° 255, Octubre-noviembre pp. 12-42. Buenos Aires: IADE.
- Marques, M. I. M. (2000). *De sem-terra a "posseiro", a luta pela terra e a construção do território camponês no espaço da reforma agrária: o caso dos assentados nas fazendas Retiro e Velha*. Tesis (Doctorado en Geografía Humana) - FFLCH, USP, São Paulo.
- Mosca, V. A. (2018). "El rol del Estado en la producción del territorio periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires: agricultura periurbana y expansión residencial". *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales PAMPA*. [En prensa]
- (2019). "El periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires: tensión entre soberanía alimentaria y derecho a la ciudad". *Revista Huellas*, Vol. 23, N° 1. Santa Rosa: Instituto de Geografía, EdUNLPam. Recuperado de <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>.
- Nogueira, M. E., Urcola, M. A. y Lattuada, M. (2017). "La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017". *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales II* (4). Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1982) "Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 21, N° 84 (enero-marzo). Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes*, Vol. 2, N° 4, pp. 99-128. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- O'Donnell, G. (1977). "Apuntes para una teoría del Estado". *Documento CEDES/G.E. CLACSO N°9*. Buenos Aires.
- Portes, A. (2006), "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". *Desarrollo Económico*, N° 184. Buenos Aires: IDES.
- Ramilo, D. (2011). *Agricultura familiar, atlas: población y agricultura familiar región pampeana*, 48pp. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Poulantzas, N. (1979) *Estado Poder y Socialismo*. México: Siglo XXI.
- Salomón, A. (2016). "El 'Programa Tierras Productivas' (Florencio Varela, Argentina). Un análisis diacrónico de su trayectoria". *Revista Electronica de Geografía Austral*, Año 8, N° 1, enero - julio. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, Facultad de Educación.
- Schiavoni, G. (2012). "Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones". En Manzanal, M. y Ponce, M. (org.) (2012) *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas de desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires: Ciccus.
- Seibane, C. y Ferraris, G. (2017). "Procesos organizativos y políticas públicas destinadas a productores familiares del sur del Área Metropolitana (provincia de Buenos Aires, Argentina) 2002-2015". *Mundo Agrario*, Vol. 18, N° 38, agosto. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Historia Argentina y Americana. Recuperado de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe060/8566>
- Soverna, S., Tsakoumagkos, P. y Paz, R. (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar, Serie documentos de capacitación N° 7*. Buenos Aires: PROINDER, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- Thwaites Rey, M. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

Cambios socioprodutivos en la agroindustria frutihortícola

Reconfiguración del trabajo y la producción

Socioproductive changes in the fruit and vegetable industry

Reconfiguration of work and production

Eliana Celeste Canafoglia | ORCID: orcid.org/0000-0003-0131-0265

ecanafoglia@gmail.com

INCIHUSA-CONICET

Argentina

Recibido: 16/07/2019

Aceptado: 11/09/2019

Resumen

A partir de una serie de indagaciones sobre la situación de la agroindustria no vitivinícola en la provincia de Mendoza, reflexionamos sobre la problemática situación del trabajo y la producción local. Los recientes cambios en materia macroeconómica (circulación monetaria, tipo de cambio y tasas de interés), en la política de apertura comercial (desregulación de las importaciones de productos similares a los de la economía regional mendocina) y la situación de los países socios comerciales principales demandantes de productos de origen agrícola mendocinos (como Brasil y Estados Unidos) repercuten en las condiciones de intercambio y la continuidad en materia productiva local. La prevalencia de la lógica de las grandes cadenas de distribución copan (en el sentido de subyugar) las condiciones de dicho intercambio, obstruyendo otras vías de distribución y comercialización (en definitiva, de valorización). Esta lógica está ocasionando serias dificultades en la reproducción de los productores y pymes agroindustriales mendocinas. Buscamos evidenciar que, en las estrategias seguidas por éstas para su sobrevivencia, caen y/o se deterioran gran cantidad de puestos de trabajo y de ámbitos/espacios de producción con arraigo territorial. La metodología se basa en análisis de datos secundarios, análisis documental y de testimonios de trabajadores, referentes productores y empresarios.

Palabras clave: Agroindustria, trabajo, producción, organización industrial.

Abstract

Based on recent research about the dynamic of the non-wine fruit and vegetable industry in the province of Mendoza, we reflect on the situation of work and local production. Changes in macroeconomic policy (monetary circulation, exchange and interest rates), trade liberalization (deregulation of imports of products similar to the ones produce in the regional economy) and the situation of the main trading partner countries, particularly buyers of products from agricultural origin in Mendoza (Brazil and the United States) are conditioning exchange and the continuity in the local production. The prevalence of the logic of large distribution chains subjugate the conditions of such exchange, obstructing other distribution and marketing channels (which means, difficults the process of valorization). This logic is causing serious troubles in the reproduction of agroindustrial producers and smes from Mendoza. We aim to evidence that the strategies followed by them, deteriorate sources of employment and substantial areas of territorial production. The methodology follow is based on secondary data, documentary analysis and the collection of testimonies of workers, producers and businessmen.

Key words: Fruit and vegetable industry, Work, Production, Industrial organization.

Introducción¹

A partir de una serie de indagaciones sobre la situación de la agroindustria no vitivinícola en la provincia de Mendoza, reflexionamos sobre la problemática situación del trabajo y la producción local. Los recientes cambios en materia macroeconómica (circulación monetaria, tipo de cambio y tasas de interés), en la política de apertura comercial (desregulación de las importaciones de productos similares a los de la economía regional mendocina) y la situación de los países socios comerciales principales demandantes de productos de origen agrícola mendocinos (como Brasil y Estados Unidos) repercuten en las condiciones de intercambio y la continuidad en materia productiva local. La prevalencia de la lógica de las grandes cadenas de distribución copa (en el sentido de subyugar) las condiciones de dicho intercambio, obstruyendo otras vías de distribución y comercialización (en definitiva, de valorización).

La acentuada disminución en el valor del peso frente al dólar como consecuencia de las políticas macroeconómicas recientes (fuertemente dirigidas por el acuerdo con el FMI) si bien puede resultar beneficioso para los sectores exportadores, trae consigo dificultades para los entramados productivos con presencia de pequeñas y medianas empresas (pymes) y el conjunto de los trabajadores. Desde el incremento en el precio de los insumos importados a las variaciones de los precios internos hacia el alza (inflación), tanto como el aumento de tarifas de servicios básicos (como los energéticos: combustibles, luz, gas) repercuten directamente sobre los costos de producción y el poder adquisitivo del salario. Estas variaciones se traducen en el deterioro del nivel de consumo local y en las dificultades para concretar el proceso de producción - comercialización de productores y pymes de manera de garantizar su sobrevivencia.

En este escenario, nos preguntamos acerca de la situación de la agroindustria frutihortícola mendocina, en tanto es una de las actividades económicas con mayor densidad productiva. Históricamente esta actividad ha involucrado una importante cantidad de trabajadores, una variedad de productores, elaboradores y fábricas, tanto como distribuidores y servicios de apoyo.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el IX Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo, realizado por el ITP UNCUYO en Mendoza en mayo de 2019 y forma parte de los resultados del proyecto de investigación *Desafíos para el desarrollo productivo en una economía regional: un análisis de cadenas globales de valor* FCSyA-UDA (2018-2019).

Entre las claves que definen su desenvolvimiento en tanto actores de la economía regional, proponemos visualizar su comportamiento comprendido como complejo productivo (Gorenstein, 2012, Schorr, 2013). Referimos por tal a una unidad de acumulación y distribución, a cuyo interior se desenvuelven los actores nucleados por estrechas relaciones a partir de las transformaciones que siguen a un producto principal. Trascendiendo las fronteras nacionales, este enfoque invita a la comprensión de la organización de la producción, distribución y comercialización en la economía mundial como entrelazamiento de las actividades productivas en el proceso de creación de valor, sin dejar de lado las relaciones de coordinación y control o de gobernanza (Gereffi y Fernandez-Stark 2011, Diaz Porrás y Valenciano Salazar 2013, Dicken, Kelly, Olds, y Wai-Chung Yeung, 2001).

Sin deslindarnos del enfoque de economía regional (Rofman 1999, Collado 2003, Richard-Jorba y Bragoni 1998), esta perspectiva brinda elementos para problematizar sobre el comportamiento ampliado de las actividades vinculadas con la producción industrial mendocina y aporta a una mirada integrada no circunscripta a los márgenes del país, sino también de los actores socioproductivos vistos en interrelación como cadena de valor.

La estrategia metodológica utilizada se basa en el análisis de datos secundarios, análisis documental y de testimonios de trabajadores, referentes productores y empresarios. En una primera fase, apelamos al rastreo y análisis de información estadística económica y sectorial, en particular referida al desenvolvimiento de la industria provincial, el empleo y la dinámica de las exportaciones. El acervo estadístico principal utilizado fue el producido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), los tabulados publicados por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) de la provincia de Mendoza y los del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), sustentados en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Cabe aclarar que esta última fuente registra cantidades trimestrales y promedios anuales para establecimientos que emplean desde 10 trabajadores de manera formal.

De manera complementaria, profundizamos en la revisión de bibliografía específica (estudios especializados en agroindustria), la recopilación de estudios empíricos y de artículos periodísticos, así como la sistematización de indicios sobre el estado actual de la industria y el empleo regional

a partir del análisis de entrevistas a los actores involucrados. En un esfuerzo de articulación, estos datos de diversa procedencia y naturaleza fueron integrados para conseguir los resultados aquí presentados. En general, las dimensiones de análisis rectoras que guiaron el procesamiento de la información y la construcción de datos se centraron en definir las formas de organización industrial actual, comprendiendo las fases de producción y valorización en torno a los principales actores intervinientes y las relaciones entre éstos.

Con dichos elementos, la inquietud central es dar cuenta de la reconfiguración socioproductiva y reflexionar acerca de sus condicionantes, con particular atención en la situación del empleo. En

el primer apartado, caracterizamos la estructura productiva de la provincia de Mendoza para el periodo reciente. En el segundo, profundizamos sobre los rasgos de la agroindustria provincial con énfasis en los actores que la componen, sus relaciones y las singularidades que presentan como cadenas de valor. En este punto nos detenemos sobre los cambios recientes que atraviesan algunas fábricas con arraigo territorial. En el tercer apartado, presentamos una serie de evidencias sobre la situación del empleo en vinculación con dichas mutaciones. Finalmente, reflexionamos acerca de la dinámica de cambios y condicionantes del desenvolvimiento en el complejo agroindustrial frutihortícola.

Panorama socioproductivo de Mendoza

La provincia de Mendoza está ubicada en el centro-oeste de Argentina y junto con San Juan y San Luis conforma la región *Cuyo*. Según datos del último censo nacional de población (2010) de un total de 1.738.929 personas, el 81% es población urbana y 19% rural².

Las actividades productivas que se desarrollan en su territorio están signadas por una importante participación de la producción de alimentos y bebidas (de base frutihortícola y vitivinicultura) y de combustibles y otros derivados del petróleo. Subsidiariamente, químicos, maquinarias, mecanizados y estructuras metálicas, productos en madera, plástico, vestido y otras en menor medida. La participación relativa de cada actividad en la producción industrial (Anexo Gráfico N°1) según ventas (a valores nominales) y personal asalariado en el año 2016 fue de 31% y 62% alimentos y bebidas, 52% y 5% petróleo, 4% y 12% metalmecánica y metalurgia (agrupando fabricación de metales comunes, productos de metal y maquinaria), 4% y 3% química, 5% y 9% minerales no metálicos (DEIE- EIM- INDEC).

Cabe una aclaración respecto a cómo se compone la actividad de industrias manufactureras en la provincia. En términos de valor agregado la refinación de petróleo y la elaboración de alimentos y bebidas explican el 80% del valor de la producción industrial en la economía regional mendocina (PBG-DEIE). En el caso de la refinación de petróleo, el crecimiento en el valor agregado total se debió a la variación de los precios relativos y a la modificación en la propiedad y administración de la explotación desde 2012 en adelante. Sin embargo, de esta actividad participan apenas seis empresas y emplean poco

más de 1200 trabajadores directos (promedio 2016, OEDE). Mientras la rama de elaboración de alimentos y bebidas nuclea a por lo menos 1176 empresas (de más de diez trabajadores) y emplea a más de 30 mil trabajadores formales directos (OEDE, 2016).

Sin embargo, el sector de industrias manufactureras en conjunto ha disminuido su participación en el producto total provincial desde la década de los años noventa: de 25% del PBG en 1991 a 15% en 2017. Como parte de un proceso de mayor alcance, en el cual la proporción entre el sector productor de bienes y del de servicios pasó de representar cerca de 50/50 en 1991 a 32% y 66% a favor de los servicios en 2017. (cálculos realizados sobre los datos del PBG a precios constantes de 1993, fuente: DEIE y Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo).

En el periodo reciente esta tendencia se ha afianzado, aportando el sector servicios y comercio (al por mayor y menor) no sólo en valores de producción (Anexo Gráfico N°2), sino en la cantidad de establecimientos y empleo. Considerando sólo a los registrados, los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, muestra el incremento de estos sectores de actividad económica, representando el 25% de establecimientos económicos en la provincia en el caso de comercio y 40% los servicios agrupados: hotelería y restaurantes (4,7%), servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones (11,5%), intermediación financiera (1,2%), servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (11,7%), servicios sociales, de salud y personales (11%) (Anexo Cuadro N°1).

Otra de las repercusiones de estas variaciones, es la dinámica del empleo sectorial. Por un lado, es notable el aporte de los servicios al empleo (42%), seguido muy por debajo por la industria

² Población urbana es aquella que habita en localidades de 2000 o más habitantes y rural en aquellas de menos de 2000 habitantes (Glosario INDEC).

(19%) y el comercio (17%). El resto corresponde a actividades primarias agropecuarias (12%) y mineras (2%), construcción (7%) y electricidad, gas y agua (1%) (OEDE, promedio anual 2016). Por otro, dicha dinámica evidencia la tendencia decreciente de la participación del empleo industrial en el total (Anexo Gráfico N°3).

Ahora bien, el perfil de especialización productiva regional mantiene la fuerte presencia de las manufacturas de origen agropecuario (vinos, mosto, frutas y verduras con y sin transformación) en la dinámica de exportaciones de origen mendocino (Anexo: Gráfico N°4). Este perfil coincide con el rasgo general de las cadenas agroindustriales en Argentina, signada por la orientación exportadora³. El proceso predominante, tomando como base la dinámica de los principales productos exportados, no ha variado significativamente en lo que atañe a la agregación de valor o transformación de los productos comercializados. Esto se debe a que encontramos contados indicios de complejización de los procesos productivos, de incorporación de tecnología y

³ En el total de las principales 32 cadenas agroalimentarias, los productos sin transformación -los cuales han verificado el mayor crecimiento en el comercio internacional- son en los que la Argentina tiene la más alta participación en el comercio internacional, con un significativo 6%. Sin embargo, en la categoría de productos de segunda transformación, la cual representa el 50% de las importaciones mundiales consideradas, Argentina apenas participa con el 0,9% (Rebizo y Tejeda 2011:7).

de la elaboración de productos finales con valor agregado (Bisang y Gutman 2005, Schorr 2013, Mancini 2016, Kosacoff y López 2008). En otras palabras, pocas empresas alcanzan los estándares tecnológicos de la cadena de valor a nivel mundial, mientras una gran mayoría subsiste o perdura como capital subordinado (Pinazo 2013, Marini 1981). Esta tendencia de especialización engarza con la lógica de organización de las cadenas de valor global fuertemente viabilizada por las inversiones y el movimiento del capital transnacional (Delgado Cabeza 2013, Fernández 2017, Schteingart, Santarcángelo, y Porta 2017, Gaggero, Schorr y Wainer 2014, Gudiño y Villegas 2001). De esta manera, Mendoza como economía regional profundiza los rasgos de agroexportadora en las industrias líderes (cuestión que ampliamos en el próximo apartado respecto a la cadena agroindustrial).

Respecto al origen espacio territorial del valor de la producción, continúa generándose fundamentalmente en los núcleos productivos vinculados con la refinación de petróleo y la actividad agroindustrial. Éstos se asientan en los oasis centro y sur, principalmente en el área del Gran Mendoza (Anexo Gráfico N°5). Esto afirma las tendencias expuestas arriba, ya que evidencia dichos procesos de centralización del capital productivo en términos de la territorialidad de la creación de valor.

Composición y cambios recientes en la agroindustria frutihortícola

Tomamos el caso de la agroindustria frutihortícola no vitivinícola por los recientes cambios en la composición de los actores que integran el complejo productivo.

Composición de la agroindustria frutihortícola (no vitivinícola)

Siguiendo la noción de Gorenstein (2012) planteada, los actores locales que integran el complejo pueden diferenciarse considerando los productos elaborados. La elaboración frutihortícola en Mendoza está dedicada a las conservas, jugos y concentrados, congeladas, deshidratadas o desecadas y aceite de oliva. Sin olvidar la relevancia histórico-política que han adquirido las actividades, no sólo por el tipo de productos, sino por las variaciones en las condiciones del mercado mundial de la mano con la retroalimentación entre las políticas promovidas por el Estado y los actores dominantes que, en conjunto, dirimen las particularidades de la economía regional.

El complejo agroindustrial aglutina, en dicho sentido, un conjunto de establecimientos productivos de diversas subramas de producción. El núcleo productivo industrial está integrado, por 127 establecimientos destinados a elaboración de aceitunas en conserva y aceite de oliva; 100 dedicadas a conservas, tomate triturado, pulpas, dulces, mermeladas; 21 a deshidratadas, desecadas y especias; 5 a jugos y 10 a sidras, según datos de la Dirección de Industria y Comercio de la provincia (año 2017).

Gran parte de la materia prima productiva para la agroindustria proviene de los cultivos asentados en la provincia. La actividad primaria agropecuaria en conjunto representa el 9% del PBG. Los sectores productivos que explican dicho valor son en un 84% agrícolas (viticultura, principalmente, fruticultura y hortalizas) y 16% pecuarios (vacuno y caprino principalmente). Centrándonos en la producción frutihortícola, la superficie cultivada de frutales es de 243 mil hectáreas, siendo la vid preeminente (representa el 62% de ese total). Siguen en orden de importancia olivo, ciruelo y

duraznero. Otros cultivos de importancia son ajo, zapallo, tomate y papa (DEIE en base a Dirección de Agricultura y Contingencias Climáticas años 2012-2013).

Particularmente los productores primarios vinculados a la industrialización de duraznos, son poco más de 1.000 en una superficie de 7.064 has (IDR y FePeDi, 2017). Respecto del último censo realizado en el año 2014, ha disminuido en un 5% la superficie total implantada con durazno para industria, siguiendo la tendencia general de la provincia. Si bien las propiedades dedicadas a este cultivo tienen un tamaño medio de 7,9has, 50 propiedades poseen una superficie mayor a las 30has, las cuales ocupan el 43% de la superficie total de la provincia. De esta manera, se sostienen los procesos ya detectados en años anteriores de crecimiento del tamaño medio de la propiedad y de disminución de la cantidad de propiedades. El Valle de Uco es el único oasis que se encuentra estable en número de propiedades y superficie, el oasis sur es quien ha sufrido mayor número de propiedades abandonadas o erradicadas. No hay incorporación de tecnología de importancia entre 2014 y 2017, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores (IDR y FePeDi 2017).

Ya en la fase de la elaboración de productos frutihortícolas se encuentran empresas de gran envergadura y plantas subsidiarias de grandes empresas nacionales, como Arcor, RPB, Dulcor e IAMSA. También una amplia cantidad de empresas menores en términos de volumen de producción, cantidad de trabajadores, monto de ventas totales y grado de formalidad. Algunas están vinculadas externamente a partir de la compra de insumos y ventas de sus productos, o con sociedades comerciales, sobre todo las de mayor capacidad productiva. Otras abastecen y se abastecen dentro del mercado interno.

La relación comercial entre productores primarios e industria se establece sobre la base de contratos, en algunas oportunidades, o de manera informal en otras, tomando como referencia las condiciones de mercado en el momento de cosecha. La situación varía de acuerdo a la hortaliza/fruta considerada, la zona de producción y el tipo de productor (Idigoras, 2014). Generalmente, los productores de frutas y hortalizas para industria también producen para el mercado en fresco, siendo común que una parte de la producción se envíe a industria y otra parte (depende del precio) para consumo fresco.

Además, surge otra figura, el acopiador, quien actúa como intermediario entre los actores productores primarios e industriales al requerir éstas últimas un abastecimiento permanente de materias primas. Siguiendo el análisis de Cáceres, Novello y Robert (2009), este actor dentro del complejo productivo se ocupa de recorrer la región y pactar la compra del producto primario para posteriormente llevarlo a la/s fábrica/s. El

acopiador compra para firmas grandes, las cuales debido a su escala de procesamiento pueden pagar un precio más alto, de acuerdo a las condiciones del mercado para el momento y como efecto combinado del resultado de cosechas e importaciones. De esta manera, lo que buscan es lograr el volumen necesario para abastecer la gran planta procesadora. Este hecho puede mejorar el ingreso de los productores primarios, pero tiende a reducir el círculo de proveedores de las firmas industriales de menor escala a aquellos con los cuales priman relaciones informales de confianza (Cáceres, Novello y Robert 2009:86).

La actividad vinculada a la frutihorticultura genera una elevada cantidad de puestos de trabajo relacionados con la producción, transporte y distribución, almacenamiento, comercialización e industrialización. Se estima una demanda de mano de obra de unas 350.000 personas en la etapa primaria de producción (Idigoras, 2014). A las cuales se suman las personas ocupadas en el resto de la cadena productiva: selección, empaque, comercialización, proveedores de insumos, asesores y transportistas. En Mendoza, como mencionamos, la elaboración de alimentos y bebidas es la actividad que congrega la mayor cantidad de trabajadores (65% respecto del total de ocupados en la industria y 12% de los trabajadores totales) (OEDE 2016). Solo los asalariados registrados son 32.800 (promedio anual 2016) (OEDE 2016) distribuidos en 1199 empresas, dentro de las cuales se encuentran las elaboradoras con base frutihortícola.

Dinámica reciente de la agroindustria frutihortícola: sobre los procesos de distribución, comercialización y valorización

En cuanto a las fábricas industriales locales que persisten y cobran relevancia son grandes empresas integradas en las etapas de producción primaria e industrial (es el caso de AVA⁴ y RPB⁵, por ejemplo). Así y todo, sufren la envidia de la competencia vía establecimiento de precios y

⁴ La planta productiva de **Alimentos Vegetales Argentinos S.A.** está ubicada en el departamento de Luján de Cuyo, es de capitales locales y se dedica a la elaboración de conservas y pulpas de frutas. La actividad de esta planta comenzó en 2005 con la construcción de una línea de envasado de duraznos en mitades en almíbar, con capacidad para producir 18.000.000 de latas de 820 grs. (<https://4668-ar.all.biz/>). Esta misma planta cuenta con una línea propia de producción de envases metálicos para abastecimiento propio y de terceros. Cuenta con tecnología de envasado *Tetra-Brik* para salsas, jugos y concentrados, los que además son comercializados en *bins*.

⁵ La empresa **Baggio-RPB** (Rufino Pablo Baggio, fundador) produce en la provincia vinos, conservas y jugos; cuenta con distintos establecimientos productivos primarios e industriales asentados en Maipú, San Martín, San Rafael, y también en la provincia de Entre Ríos, donde se encuentran otras dos plantas de grandes dimensiones.

plazos de pago (entre otras restricciones) de las grandes cadenas de distribución.

En términos generales, por actores de la gran distribución minorista y comercios referimos a la gran expansión de bocas de venta de productos agroindustriales en supermercados, hipermercados y mayoristas que han sobrepasado la distribución directa o en pequeños comercios (Chiodo, 2010; Di Nucci y Lan, 2009). Es decir, la tendencia es la concentración de las ventas por dicha vía y aún más la producción directa de los elaboradores para estos actores comerciales (*marcas blancas* o marcas del distribuidor) o la adquisición de plantas industriales en el caso de la agroindustria frutihortícola. De hecho, los mayoristas **Maxiconsumo** y **Diarco** han adquirido plantas elaboradoras en Lavalle y San Rafael en la provincia de Mendoza, ambas cadenas comerciales de origen nacional.

Para el caso de la producción olivícola, esto sucede también para las exportaciones, ya que son realizadas en forma directa a fábricas de gran envergadura (elaboración a maquila o a terceros) y principalmente bajo la modalidad de aceite a granel (Cáceres, Novello, Robert 2009). En cuanto al mercado interno, las empresas industriales medianas que fraccionan parte de su producción, la distribuyen en los grandes centros de consumo de la Argentina, por medio de distribuidores propios, o bien por medio de distribuidores de vino que introducen el producto en sus puntos de venta. En el sector conservero, la distribución está concentrada en pocas empresas grandes. Las industrias de mayor dimensión tienen canales de venta a los mercados interno y externo. En cambio, las medianas y pequeñas terminan vendiendo su producción a granel a otras firmas fraccionadoras, las que luego comercializan los productos terminados.

Para dar cuenta de la dimensión y estructura del complejo agroindustrial, retomamos los resultados obtenidos por Rebizo y Tejeda (2011) respecto al análisis de las principales empresas exportadoras de las cadenas agroindustriales de papa, tomate, ajo, oliva y uva en Argentina (Anexo Cuadro N°2). Estas empresas concentran las exportaciones de productos que superan los 10 millones de dólares en exportaciones y tienen una participación mayor o igual al 3% en las ventas de la cadena. Si bien no todas tienen ubicación directa en la provincia, forman parte de las relaciones de producción primaria e industrial del complejo frutihortícola mendocino, se caracterizan por su poder de mercado y de responder a la demanda de productos en el mercado mundial.

En las cadenas de papa y tomate más del 70% de las exportaciones son realizadas por menos de cinco empresas. En el caso de la papa, el 99,9% de las exportaciones de los productos de la cadena son realizadas por dos firmas. Ambas se proveen de materia prima producida en las provincias,

dentro de las cuales se encuentra Mendoza. **McCain** inició sus actividades en nuestro país en 1995 y es el proveedor principal de papas congeladas dentro del MERCOSUR. **Farm Frites** es una empresa multinacional de origen holandés, se instaló en el país en 1996 y en 1998 se constituyó como **Alimentos Modernos S.A.** Estas grandes firmas denotan una alta presencia de capital extranjero en la producción y comercialización de productos de origen nacional.

Por el contrario, en las cadenas de ajo y uva encontramos una mayor diversificación de firmas exportadoras, ya que las primeras cinco empresas no llegan a superar, en conjunto, el 40% de las exportaciones de la cadena. La característica de estas exportadoras es la presencia de empresas de propiedad nacional, con fuerte y predominante presencia en la provincia de Mendoza, donde producen desde la etapa inicial (primaria). Para el caso de ajo, cabe destacar que las exportadoras **Renacer S.A.** (también productora) y **Legal Export S.A.** (intermediario comercializador) presentaron, la primera, el pedido de quiebra en noviembre de 2018 y la segunda se encuentra inactiva según datos de *CUITonline*. **Cepas**, **Peñaflor**, **Viñas**, **Esmeralda** y **Fecovita** conforman el núcleo productor de vinos más importante del país. Viñas perteneció hasta 2017 enteramente al Grupo Cartellone, desde esa fecha parte de la propiedad fue adquirida por el grupo santafesino Vicentin.

La mayor diferencia entre las exportaciones de la primera y la segunda empresa dentro de cada cadenaseda en papa, tomate y oliva. **Frutos de Cuyo**, para el caso de tomate, es la principal exportadora, concentrando más del 43% de las exportaciones de la cadena. Esta empresa inició sus actividades en 1985, actualmente (desde julio de 2014) se ha fusionado con otra gran empresa nacional a raíz de la absorción de las empresas **Dulciora**, **Frutos de Cuyo** y **Productos Naturales S.A.**, que pasan a funcionar bajo la razón social *La Campagnola*, perteneciente a **Arcor**. En segundo lugar, encontramos una gran corporación multinacional, **Unilever**: de origen inglés (1885), posee más de 400 marcas compradas en 190 países. En la producción de tomate aglutina fábricas líderes de la provincia de Mendoza y San Juan (**Cica** y **Knorr**, por ejemplo) comercializando a partir de diversas marcas. Destacamos la presencia de **Industrias Alimenticias Mendocinas S.A.** (IAMSA) entre las principales exportadoras. Esta empresa produce y comercializa conservas de frutas y vegetales enlatados y/o en *Tetra-Brik* bajo las marcas **Alco** y **Canale**, entre otras; comenzó sus actividades en 1958 como una pequeña finca mendocina dedicada a la producción de frutas y hortalizas, se convirtió en uno de los mayores productores de conservas de frutas y de tomates de la Argentina. Sin embargo, en la dinámica reciente afronta dificultades en el funcionamiento productivo y, sobre todo, en su estado financiero.

En el caso de la cadena del olivo, es predominante la participación de empresas productoras asentadas en la región centro oeste argentina: Mendoza, San Juan, La Rioja y Catamarca. **Agroaceitunera S.A.**, **José Nucete e Hijos S.C.A.** y **Molinos Río de la Plata**, son tres de las firmas de más larga trayectoria en la producción olivícola en los primeros dos casos y alimentaria en el tercero. En cambio, **Roemmers** se introdujo en la cadena siendo una gran corporación farmacéutica multinacional, principalmente con la compra de establecimientos productivos ya existentes. **AgroSevilla** también es una empresa extranjera, pero dedicada aquí y en España a la producción agroindustrial. **Zait-Shemen** es sólo un intermediario comercializador, no productor.

Los rasgos de estas empresas muestran la relevancia de los núcleos agroindustriales en la economía regional mendocina claramente para los casos de uva, ajo y oliva. También su relevancia a nivel nacional y en el mercado mundial, ya que obtienen valor dentro de las cadenas globales. En algunos casos como proveedoras de productos intermedios a industrias alimenticias, en otros como producto final, aunque fuere con escasa transformación (para consumo en fresco, por ejemplo).

Sin perder de vista la diversificación y la gran cantidad de establecimientos pequeños que componen el complejo agroindustrial, como resultado de procesos de adecuación a las variaciones de la demanda (esto es, de las condiciones del mercado), estos terminan, en algunos casos, descapitalizándose. Esto último se produce por la pérdida de posiciones en el mercado, la escasa rentabilidad por las variaciones de precios y dilación/efectivización de cobros por ventas y, con ello, la imposibilidad de renovación de herramientas de trabajo que incluyen el acceso a materiales e insumos de producción de alto contenido tecnológico y/o importados. Estos procesos específicos guardan relación con las implicancias que van teniendo las variaciones en las formas de organización de la producción de la mano con los modos de distribución prevalecientes que se traducen en la valorización de los productos agroindustriales que exceden el espacio nacional.

Las reconfiguraciones de los actores productivos evidencian, asimismo, la incidencia de las regulaciones estatales que viabilizan, acompañan u obstruyen dichas modalidades (De la Torre y Tinto 2003, Martín 1992, Mateu 2014), sobre todo en materia de políticas vinculadas con la apertura, cierre y control del comercio internacional, tanto como del mercado financiero (tasas de interés y tipo de cambio) y las prácticas especulativas derivadas del mismo. Especialmente, en el sector agroindustrial, implican progresivamente el ajuste de las condiciones de producción y trabajo en sectores específicos, como son la elaboración de alimentos, los productores primarios y las pymes.

Pérdidas de espacios de trabajo y producción: la situación de las empresas

Las industrias locales como **Angiord-Dulcor**, **Alco Canale**, **La Colina** y **Frutícola San Rafael** (ex Molto), han mostrado grandes dificultades para afrontar los procesos de comercialización, la efectivización de cobros y, con ello, el cumplimiento de plazos de pagos a proveedores y entidades financieras, peligrando los puestos de trabajo y dilatando (o incumpliendo) el pago de salarios. Incluso han presentado casos de cierres de empresas, quiebras, convocatoria de acreedores. Esto último sucedió en la agroindustria **Demán** (2009), **Salentein** en su división fruta fresca (2012) e **Industrias Matas** (2013), entre los más resonantes.

- ◊ **Demán** fue una empresa ubicada en el departamento Guaymallén, Mendoza, con una trayectoria de 50 años en la producción de dulces y conservas tales como: dulce de membrillo, mermelada de duraznos, dulce de batata, tomate triturado, ajíes pickles, aceitunas, pimientos, etc. Desde fines de los años 90 presentó dificultades económicas agravadas durante la crisis del año 2001. La planta productiva fue recuperada por los trabajadores y actualmente funciona como **Cooperativa Oeste Argentino** (Aguilar *et al.*, 2010).
- ◊ **Salentein**, en cambio, es una gran compañía cuyo fundador es de origen holandés; desde 1995 se asentó en la provincia de Mendoza con fincas de frutas y viñedos, empaqueta y exporta. Dada su diversificación a otras áreas de negocios (agricultura, ganado, carne y hotel) y países (Uruguay, Australia, Holanda) decide no continuar en la gestión de esta planta.
- ◊ **Industrias J. Matas** se fundó en 1940 y se dedicó a la elaboración de aceites y la producción de vegetales deshidratados. El predio donde funcionaba está ubicado en Villa Nueva, Guaymallén. Después de varios años de dificultades financieras, la empresa se presentó, primero, en convocatoria de acreedores en 2005 y, luego solicitó la quiebra en 2014. Mientras todavía trabajan en la fábrica, un grupo de empleados crea la **Cooperativa La Terre** en 2013 y, con la declaración de la quiebra, el gobierno provincial acompaña la continuidad de la producción al sostener que es de utilidad pública la ocupación temporaria por parte de la cooperativa. Actualmente, producen espinaca, ajo y cebolla deshidratadas y trabaja para dos clientes principalmente, La Virginia y Molino Cañuelas.
- ◊ **Angiord** fue originalmente sólo de propiedad mendocina, de los empresarios Angulo y Giordano (de allí su nombre). A fines del

año 2013, Angulo, que poseía el 75% de la empresa, abandona la sociedad. El resto de los socios logra continuar con la fabricación en sociedad con Dulcor, empresa de origen cordobés.

- ◇ **Alco Canale** (IAMSA) en Mendoza cuenta (o contaba) con dos plantas ubicadas en el Valle de Uco y una en San Rafael. En 2017, tras un extendido proceso de crisis, un fondo de inversión norteamericano (Greylock) en medio de un salvataje financiero por \$150 millones otorgado por el gobierno nacional en 2015 (luego de un concurso de acreedores iniciado en 2010 y de una deuda en salarios que supera los \$10 millones, además de una acreencia de Ingresos Brutos), ofrece la reestructuración de dichos pasivos a cambio de acciones de la empresa. Muy recientemente (noviembre de 2018), la cordobesa Dulcor se hace cargo de las tres plantas de Alco en Mendoza, a través de un alquiler con opción a compra hasta el 30 de junio de 2019, pero sin incluir las fincas también propiedad de la empresa.
- ◇ **La Colina** fue una empresa originariamente propiedad del Estado; durante la década de

1990, pasó a manos de **Construcciones Danilo De Pellegrín S.A.** Actualmente, elabora conservas de frutas, tomates, verduras y legumbres, pero sufrió en 2015 la presentación de convocatoria de acreedores y afronta las dificultades compartidas por las agroindustrias locales: incertidumbre de la demanda, variaciones de precios (incluido el aumento de las tarifas para la operatoria de la fábrica).

- ◇ Respecto a **Frutícola San Rafael** (ex Molto), propiedad de Cartellone (empresario propietario de una gran constructora, **José Cartellone Construcciones Civiles S.A.**) es la planta productiva que fue adquirida por la cadena mayorista Diarco en noviembre de 2016.

Estos casos denotan las repercusiones que conllevan los problemas de financiamiento (acceso, costos y plazos), profundizados por las variaciones en los resultados de campaña y de las condiciones del mercado para cada período. Estas dificultades son definitorias en la evolución de la dinámica de las empresas, del margen de acción para continuar los procesos de producción e intercambio y para el mantenimiento de puestos de trabajo o la efectivización de las retribuciones correspondientes.

Pérdidas de puestos de trabajo y espacios de producción: los que pierden son los trabajadores

Este sector de actividad productiva evidencia claramente que el movimiento del capital, en su lógica de producción y reproducción, está dado por la dinámica del capital variable (la fuerza de trabajo). Es decir, las variaciones en las condiciones de explotación del conjunto de los trabajadores explican su prevalencia como tal (Collado 2005, Neiman 2010, Gennari y Eisenchlas 2004). La posibilidad de formación de capital puede darse con la incorporación de maquinaria, equipamiento, la ampliación o renovación de las plantas productivas, la incorporación de trabajadores calificados y/o la capacitación/profesionalización de los trabajadores de la empresa y las adquisiciones, fusiones y acuerdos entre empresas. En definitiva, son las inversiones para el mantenimiento de su posición en el mercado y resultan, en conjunto, en la variación de la composición del capital. Estas posibilidades están condicionadas por el acceso y las fuentes de crédito y financiamiento disponibles, los costos, requisitos y plazos de pago. Las fuentes pueden ser la inversión de utilidades, el aporte de socios, el financiamiento por parte de proveedores y/o

clientes, el crédito bancario, financiero local o del exterior y algún subsidio del Estado. De lo cual resulta, la variación de la relación entre el tipo y cantidad de bienes/productos en un tiempo determinado por la intensidad de uso/consumo de la fuerza de trabajo implicada y la tecnología incorporada al proceso de producción.

Las estrategias de las empresas para sortear las dificultades financieras y económicas se traducen, en aquellas en mejor posición dentro de la estructura económica (de mayor envergadura y con inserción en el mercado internacional), profundizar los mecanismos de financiamiento de las diferentes fases de la producción y, en aquellas pequeñas y medianas (por menor volumen de producción, soporte financiero y por su inserción mayormente en el mercado doméstico), trasladar los costos de producción con dilación de los pagos a proveedores de materias primas (sobre todo pequeños productores) y disminución de la retribución a los trabajadores (Canafoglia 2018). Esto último se produce de manera directa por la desactualización del nivel salarial respecto al nivel de precios general, también por las

modalidades de contratación precarias, por la inestabilidad en la duración del trabajo y por el incremento en el ritmo de trabajo (más productos obtenidos con menor cantidad de trabajadores).

En ese último punto, la disminución de la retribución (en sentido amplio y no sólo monetaria) a los trabajadores es parte de un proceso de más largo alcance (Kennedy y Graña, 2012). Desde la flexibilización de las relaciones laborales, las modalidades de contratación por terceros (agencias de dotación de empleo eventual), la coexistencia de cooperativas de trabajo (que no son tales, sino que enmascaran la relación laboral) y la (no) contratación con periodos de prueba (día, semana, quincena) hacen de las tareas estacionales un puesto de trabajo altamente fluctuante.

Desde el convenio colectivo de trabajo (tal como el CCT 244, de 1994 de la Federación de Trabajadores de Industrias de la Alimentación y Afines) la admisión de la contratación del trabajador por temporada (no superior a los 213 días anuales) avala las formas de trabajo estacional para la actividad agroindustrial. Si bien a nivel nacional la estipulación del nivel salarial es alta en relación con otras actividades similares, la efectivización del pago correspondiente es difícil de corroborar en los casos particulares. A modo ilustrativo tomamos los datos de remuneraciones medias del OEDE (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) que alcanzan a los trabajadores registrados del sector privado en su conjunto (no sólo Mendoza) (Anexo Cuadro N°3). Los datos muestran fuertes disparidades remunerativas al interior del complejo productivo: las actividades agrícolas registran un salario promedio de \$11.841 pesos argentinos para el año 2017, mientras las actividades industriales vinculadas superan los \$25.600. Como término medio para el total de la rama alimentos y bebidas, el valor de remuneraciones promedio por todo concepto correspondiente al año 2017 fue de \$21.747 pesos argentinos en Mendoza y de \$30.806 pesos argentinos nacional (OEDE 2016). Esta diferencia refleja las particularidades intrarregionales y por tipo y tamaño de empresas.

Respecto a la dinámica del empleo registrado del sector privado, las variaciones evidencian una tendencia a la baja en cantidad de puestos de trabajo para la actividad de preparación de frutas, hortalizas y legumbres, y una variación de trimestre a trimestre marcada para las actividades agrícolas: a la suba en el primer y segundo trimestre y a la baja en el tercer y el segundo (Anexo Gráfico N°6). De esa manera, la particularidad de la producción estacional en la agroindustria se traduce, en términos de empleo, en la contratación temporal de trabajadores durante los periodos de incremento de la carga de trabajo. Las variaciones en la cantidad dependen del tipo de tareas a realizar y de la tecnificación del proceso de trabajo. Durante la temporada de producción, la duración de la jornada de trabajo y días de

descanso se adecuan a la cantidad de materia prima y los plazos que fija su aprovechamiento en la elaboración. El trabajo se organiza en turnos y se extienden las jornadas laborales sobre las de descanso.

Según el relato de una trabajadora en una planta elaboradora de conservas, contratada formalmente por temporada (esta es su sexta temporada), actualmente en la fábrica trabajan en jornadas de 8 horas en intervalos de 4 horas cada uno. Ella realiza los turnos de 6 a 10 horas de la mañana y de 14 a 18 horas por la tarde con una rotación del turno semana por medio. Si falta producción por abastecimiento de materia prima y no cubren las 8 horas diarias, el pago es sólo por las horas que trabajaron. La frecuencia de pago es quincenal, en 2019 el valor de la hora es de \$123,95, en 2018 fue de \$90 y en 2017 de \$60: *cuando la plata rendía, ahora no vale nada*, comentó. Respecto a estos valores en relación con el poder adquisitivo, la trabajadora manifestó: *Este año está toda la gente en desacuerdo porque no han aumentado a como está la canasta familiar*. Es decir, el ajuste nominal del valor hora de trabajo no se traduce al valor de la fuerza de trabajo en términos de las condiciones para su reproducción.

La particularidad de este tipo de industrias es, además, el tipo de tratamiento de la fruta/hortaliza en el proceso de trabajo que se traduce directamente en la cantidad de trabajadores requeridos. La regulación de dicha cantidad se maneja con los trabajadores temporales. Ahora los trabajadores efectivos realizan sus tareas en las fases de envasado y etiquetado durante todo el año. Por ejemplo, en la industria olivícola *aumentan unas 6 personas en la temporada*, principalmente para desempeñar tareas de control del ingreso de la materia prima en el caso de plantas con tecnología de prensado continuo, sino el aumento en la cantidad de trabajadores en temporada es mayor (de 45 personas) (relato propietario olivícola mendocina). O la empacadora de ajo durante los meses de noviembre, diciembre y enero tienen la mayor cantidad de trabajadores, *porque estamos cortando los ajos, o sea, le estamos sacando la parte de la raíz y del tallo, para guardarlo en la cámara* [frigorífica] (relato propietario ajero).

La disminución de la cantidad de trabajadores estables y la adopción de modalidades de contratación flexibles se explican, de parte de las empresas, por la necesidad de bajar los costos de producción. La modalidad de las contrataciones, varía entre contratos eventuales como servicios tercerizados, agencias de dotación de empleo eventual y la cooperativa de trabajo. El mecanismo, en este último caso, es contar con *una persona permanente que es de la cooperativa y está asociando empleados nuevos y dándole de baja a empleados que no trabajan más*. Los trabajadores *son autónomos... no están en relación de dependencia de nadie* (relato empresario ajero). Lo llamativo es que algunos de ellos trabajan desde hace 10, 15 años con la

misma empresa. Las consecuencias de estas modalidades recaen sobre las condiciones de trabajo y los derechos adquiridos asociados al empleo: seguridad social, salud y jubilaciones.

Estas particularidades de la actividad agroindustrial desafían el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos nacionales en materia de salarios y otras condiciones de trabajo. A lo cual se agrega la inestabilidad/crisis económica reciente que está incidiendo en las plantas productivas en la provincia, tales como los casos descritos más arriba.

Las condiciones del mercado (variaciones en la demanda externa y el resultado combinado de la devaluación del peso e inflación de precios internos) han reducido el margen de rentabili-

dad de las agroindustrias respecto a años previos, dificultando en forma creciente el desenvolvimiento de su actividad económica. El correlato a nivel de empleo, se trasluce de testimonios de trabajadores y referentes sindicales del sector, tanto como por la visibilización de demandas por faltas de pagos y despidos por parte de los trabajadores (OCSMza 2017). En el subsector frutihortícola las dificultades productivas y económicas a nivel de las empresas, se tradujeron en cambios de las condiciones y el mantenimiento de puestos de trabajo: desde pagos adeudados hasta la pérdida de la fuente laboral por el cierre de las empresas. Estos son los casos, por lo menos, de las agroindustrias Deman, Salentein, Matas, Alco Canale y La Colina, que tomaron estado público.

Evidencias hacia la comprensión de las transformaciones socioproductivas en la economía regional

La recomposición de la agroindustria frutihortícola local está signada por la prevalencia de actores transnacionales en las vías de comercialización. La lógica de los actores globales de la distribución y comercialización de productos comienza a evidenciarse en la escasa posibilidad de competir (insertarse o participar en cadenas globales de valor) de los actores regionales. Especialmente, en los productos para consumo en fresco o con una primera fase de transformación, ya que los tiempos de consumo son particularmente apremiantes.

Estos actores lideran la coordinación de la cadena de producción y de valor (directa o indirectamente), pero sobre todo determinan las condiciones del mercado que se traducen en los precios de los productos y servicios involucrados en cada una de las fases de la cadena. Esto se produce de manera directa con la adquisición de la propiedad de las plantas productivas o indirecta con la apropiación del producto del trabajo regional. En el primer caso, no está garantizado el sostenimiento de los puestos y condiciones de trabajo y pueden ir acompañados de reestructuraciones al interior de las plantas. En el segundo, la/s empresa/s líderes (es decir, las que comandan el proceso productivo) son las compradoras de un conjunto de pequeños productores y elaboradores dependientes de aquellas y, por tanto, sobre los cuales ejercen poder. Poder que se ejerce sobre la valorización y apropiación del producto que realizan.

En otros términos, la tendencia es a la centralización de la producción en actores locales y multinacionales que van apropiándose de un mayor margen de acción dentro de la cadena. Entre las empresas líderes en la fase de distribución-

comercialización hacia el consumidor final, encontramos corporaciones transnacionales como **Carrefour**⁶, **Cencosud**⁷ (Centros Comerciales Sudamericanos S.A.) y **WalMart**⁸. Es decir, existe la presencia de actores locales, pero la instalación fuerte y progresiva (o adquisición a través de la compra de empresas locales como **Vea** o alquiler de locales **Metro**, Soria 2015) de este tipo de cadenas señala la tendencia de la demanda y las formas de comercialización de productos alimenticios de origen agroindustrial local.

Tal como describimos, entre quienes abastecen a estas empresas líderes, encontramos un diverso entramado de productores y fabricantes asentados en la provincia. Este entramado ha sufrido un proceso de achicamiento, devastación, abandono progresivo, al mismo tiempo que se ha concentrado la producción para abastecimiento de dichas firmas. Esto evidencia el proceso de reconfiguración: por un lado, un conjunto de productores sufren el desgaste de precios depreciados (desvalorización en términos del intercambio, en el sentido de Marini 1981), las condiciones de

⁶ Cadena multinacional de distribución de origen francés, siendo el primer grupo europeo, a escasa distancia por ingresos netos de la alemana Schwarz Gruppe (matriz de Lidl y Makro), y tercero mundial del sector. En 2014, el grupo completa 10.860 tiendas en 33 países (10 países integrados).

⁷ Consorcio empresarial multinacional chileno que opera en diversos países de América del Sur, principalmente en el rubro minorista. Es controlada por el empresario Horst Paulmann. En Mendoza posee las cadenas de comercio minoristas **Vea**, **Jumbo** y **Easy**. Llegó a Argentina a fines de los 80.

⁸ Corporación multinacional de tiendas de origen estadounidense, que opera cadenas de grandes almacenes de descuento y clubes de almacenes. Fue fundada por Sam Walton en 1962, cotiza en la Bolsa de Nueva York desde 1972. Su sede principal está ubicada en Bentonville, Arkansas.

mercado, si bien variantes de acuerdo al resultado de las cosechas, reflejan progresivamente el deterioro de los términos del intercambio en detrimento de los productores y elaboradores de las economías regionales (Gorenstein 2012, García y Rofman 2009, Fernández y Seiler 2016). Con ello, se flexibilizan las condiciones de trabajo vía tercerización de los procesos de contratación para aquellos que conservan el empleo. Al mismo tiempo, un conjunto de firmas lidera los procesos productivos exigiendo cantidad y calidad, también en tiempos y formas, en algunos casos adquiriendo directamente las propiedades productivas, en otras, subcontratando formalmente y, en otras, con relaciones opresivas hacia los productores (implicando al unísono a los trabajadores). Esto se produce por la modalidad de las relaciones productivas y comerciales, en las cuales operan mecanismos de financiamiento del proceso productivo, cosecha, acarreo etc., que, de no existir, no podrían subsistir.

Con dicho mecanismo se potencia una doble afectación que recae más fuertemente sobre el productor (incluyendo a los trabajadores que intervienen en el proceso productivo agrícola en sus diversas modalidades de contratación -formales, informales, o trabajadores familiares): la depreciación del valor de cambio (precio) de su producto junto con la simultánea apropiación del resultado de su trabajo (ganancia). Esto explica la progresiva desaparición o absorción por parte de otras empresas a través del mecanismo de financiamiento o de la adquisición directa de la propiedad de la unidad productiva (a veces, también de la tierra) y de su trabajo. Esto último puede darse formalmente o, como se indicó, a través de relaciones opresivas, en las cuales la dependencia de otras empresas para producir (y vender) es alta o total.

Ya en el proceso de industrialización de los productos primarios, también existe la modalidad de elaboración a maquila o elaboración a terceros, sobre todo en empresas medianas y pequeñas. Esta forma se basa en la compra por parte de empresas determinadas para comercialización con marcas propias o realizan fraccionamientos para marcas de super o hipermercados. En algunos casos llegan a vender un altísimo porcentaje de la producción total sólo a una empresa. Grandes empresas alimentarias, como **Molinos Río de La Plata**, **Aceitera General Deheza** (AGD) y **Unilever** son las principales compradoras en estos términos de las pymes locales. Otra parte de la producción es vendida a granel y/o exportada.

Estos procesos recaen sobre la situación del empleo y las condiciones de trabajo en general. La disminución de la cantidad de puestos de trabajo y la adopción de modalidades de contratación flexibles refuerzan la inestabilidad laboral, no sólo por la especificidad de estacionalidad de la actividad sino, sobre todo, por las estrategias de las empresas ante las variaciones de las condiciones de intercambio y la continuidad en materia productiva local.

La participación del Estado a través de políticas de apoyo y promoción de la producción favoreciendo la presencia de productores locales (incluyendo el proceso de recuperación de las plantas productivas por parte de los trabajadores) es fundamental para afrontar estos desafíos en materia productiva, laboral y comercial. La presencia de mecanismos de regulación de precios (esto es, del intercambio), la existencia de líneas de financiamiento con tasas, requisitos y plazos diferentes a los del mercado financiero son herramientas para la subsistencia de los productores, pymes y el mantenimiento de puestos de trabajo. Ahora la regulación de las relaciones al interior del complejo productivo son bastante más difíciles de sortear.

Bibliografía

Bibliografía general

- Aguilar, F., Canafoglia, E. y Huertas, M. (2010). "Las empresas recuperadas en la provincia de Mendoza". Ponencia presentada en *PreAlas: Autogestión, Democracia Participativa, Estado Político*. Neuquén, 10 de octubre.
- Bisang, R. y Gutman, G. (2005). "Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 87, pp.115-129.
- Borello, J. (2015). *Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Canafoglia, E. (2019). "En clave de conflicto: dinámica de la industria regional y trabajo en Mendoza, Argentina". *Íconos*, N°63, pp.125-146. Quito: FLACSO.
- Collado, P. (2003). "Mendoza periferia de la periferia próspera: un análisis sobre el modelo de desarrollo regional". *Confluencia*, Año 1, N°1, pp. 213-235.
- (2005). "Metamorfosis del trabajo o metamorfosis del capital". *Herramienta*, N°30, octubre.
- Delgado Cabeza, M. (2013). "El sistema agroalimentario globalizado: Imperios Alimentarios y Degradación Social y Ecológica". *Economía Crítica*, N° 10. Recuperado de http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/rec/Revista_Economia_Critica_10.pdf.
- Díaz Porras, R. y Valenciano Salazar, J. (2013). "Gobernanza en las cadenas globales de mercancías/Valor: una revisión conceptual". *Economía y Sociedad*, N° 41. Recuperado de <http://revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/4906> (consultado el 4-7-2016).
- Dicken, P., Kelly, P., Olds, K. y Wai-Chung Yeung, H. (2001). "Chains and networks, territories and scales: towards a relational framework for analysing the global economy". *Global Networks*, N° 2, pp. 89-112.
- Fernández, V. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Barcelona y UNL. Santa Fe: Anthropos.
- Fernández, V. y Seiler, C. (2016). "Procesos de acumulación, industria y Pyme. El caso argentino y los límites del neodesarrollismo". *Sociedad y Economía*, N° 30. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99645393010>.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. Poder económico y trabas al desarrollo durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- García, A. y Rofman, A. (2009). "Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa". *Mundo Agrario*. Vol. 10, N° 19, agosto-diciembre.
- Gereffi, G. y Fernandez-Stark, K. (2011). *Global value chain analysis: a primer*. USA: CGGC, Duke University.
- Gorenstein, S. (1998) "Sector Agroalimentario: las relaciones industria/gran distribución". *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 149, pp.457-476.
- (2012). *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Harvey, D. (2004). "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión". *Socialist Register*, pp. 99-129. Buenos Aires: CLACSO.
- Kennedy, D. y Graña, J. (2012). "Producción y apropiación de la (nueva) riqueza social en Argentina: salario real y productividad en el siglo XXI en perspectiva histórica (1935-2010)". Ponencia presentada en el *V Congreso ALAP*. Montevideo, 23 al 26 de octubre.
- Kosacoff, B. y López, A. (2008). "América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades". *Revista GCG*, Vol. 2 N° 1, pp. 18-32. Georgetown University.
- Mancini, M. (2016). "Inserción en cadenas globales y patrones de innovación de empresas en países en desarrollo: las pymes en Argentina". *Economía: Teoría y Práctica*, N° 45, julio-diciembre, pp.5-37.
- Marini, R. M. (1981). *Dialéctica de la dependencia*. Buenos Aires: Ulmeiro.
- Martin, J. (1992). *Estado y empresas. Relaciones inestables*. Mendoza: EDIUNC.
- Mateu, A. M. (2014). "Las posturas oscilantes de una centenaria corporación vitivinícola frente a la regulación de la industria, Mendoza, 1930-1955". *América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación*, N° 21, pp. 134-173.
- OCSMza (Observatorio de la Conflictividad Social de Mendoza) (2017). *Registro de acciones conflictivas. Años 2009-2016*. Mendoza, Argentina.
- Pinazo, G. (2013). "Nuevas formas industriales periféricas en el marco de los cambios en la división internacional del trabajo: un análisis de caso desde Argentina". *Sudamérica*, N° 2, pp. 185-212.
- Rofman, A. (1999). "Economías regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales". *Realidad Económica*, N° 162, pp. 107-136.

- Richard-Jorba, R. y Bragoni, B. (1998). "Empresarios-políticos y el control del Estado. Renovación en la elite y construcción de una economía regional en el marco nacional. Mendoza, Argentina 1850-1890". *Historia y Grafía*, N° 11, pp. 13-38.
- Schorr, M (coord.) (2013). Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Schteingart, D., Santarcángelo, J. y Porta, F. (2017). La Inserción Argentina en las Cadenas Globales de Valor. *Asian Journal of Latin American Studies*, N° 30, pp. 45-82.
- Soria, C. B. (2015). *Subsunición ampliada del trabajo al capital. Control y resistencia laboral: estudio del sector supermercadista*. Tesis de Doctorado. Mendoza: Mimeo.
- IDR y Fe.Pe.Di (2017). *Censo de productores de durazno para industria 2017*. Instituto de Desarrollo Rural y Federación Plan Estratégico para Industria. Recuperado de <http://www.fepedi.com.ar/wp-uploads/2017/12/Censo-de-Productores-de-Durazno-Industria-2017-1.pdf>
- IDR-INTA (2000). *Caracterización de las cadenas agroalimentarias*. (Informe preliminar). Mendoza: Ministerio de Economía.
- Neiman, G. (2010). "Nuevos escenarios productivos y consecuencias sobre los mercados de trabajo en el contexto de la reestructuración de la agricultura argentina". *Atlántida*, Universidad de La Laguna; 2; 6-2010; 139-154.
- Rebizo, M. M. y Tejeda Rodríguez, A. (2011). *Balance de inserción internacional de las cadenas agroindustriales argentinas*. PROSAP, Buenos Aires: CEPAL.

Bibliografía especializada (agroindustria)

- Cáceres, R., Novello, R. y Robert, M. (2009). "Análisis de la cadena del olivo en Argentina". *Estudios socioeconómicos de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales*, N° 2. Argentina: INTA.
- Canafoglia, E. (2018). "La dinámica industrial actual en Argentina y los actores socioprodutivos pymes en la economía regional mendocina. Un análisis del complejo agroindustrial frutihortícola". *RIVAR*, N° 13, pp. 160-181.
- Chiodo, L. (2010). *Hipermercados en América Latina: historia del comercio de alimentos, de los autoservicios hasta el imperio de cinco cadenas multinacionales*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- De la Torre, D. y Tinto, C. (2003). "Políticas públicas y estrategias de las pymes hortícolas de la región de Cuyo". Ponencia VI Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad Nacional de Rosario, noviembre.
- Di Nucci, J. y Lan, D. (2009). "Globalización, hiperconcentración y transnacionalización del comercio alimenticio en Argentina. El territorio usado por las empresas supermercadistas". *Anales de Geografía*, N° 29, pp. 9-33.
- Gennari, A. y Eisenclas, P. (2004). "Estructura ocupacional en microemprendimientos de producción e industrialización del ajo. Mendoza, Argentina". *Revista FCA UNCuyo*. Tomo XXXVI, N° 1.
- Gudiño, M. y B. Villegas (2001). "Reconversión agroindustrial en busca de la integración al mercado mundial: oasis del oeste argentino". *Cuadernos Geográficos*, N° 31, pp. 149-171.
- Idigoras, G. (2014). *Núcleo socioprodutivo estratégico: Producción y procesamiento de productos frutihortícolas*. Documento de referencia. Argentina: MINCyT.

Artículos periodísticos (links)

- <https://losandes.com.ar/article/view?slug=en-10-anos-las-exportaciones-de-mendoza-cayeron-15-2> (agosto 2018)
- <https://www.lmneuquen.com/tres-empresas-concentran-mas-la-mitad-del-mercado-externo-la-fruta-n28882> (mayo 2009)
- <https://losandes.com.ar/article/mayoristas-dominan-la-cadena-agroindustrial-bueno-o-malo> (junio 2017)
- <http://diariovox.com.ar/incertidumbre-y-preocupacion-de-productores-por-la-quebrada-de-alco/> (octubre 2018)
- <https://losandes.com.ar/article/el-fondo-de-inversion-greylock-desembarca-en-alco> (abril 2017)
- <http://ecocuyo.com/regalo-de-navidad-para-alco-la-cordobesa-dulcor-se-hara-cargo-de-las-tres-plantas-de-la-firma-en-mendoza/> (noviembre 2018)
- <https://losandes.com.ar/article/diarco-comproa-cartellone-la-ex-molto-en-san-rafael> (noviembre 2016)
- https://www.diariouno.com.ar/economia/por-las-deudas-la-colina-sa-se-presento-en-convocatoria-de-acreedores-13082015_r1E4ECGzBm (agosto 2015)
- <http://www.universidad.com.ar/mendoza-es-la-segunda-provincia-productora-de-hortalizas-del-pais> (marzo 2017)
- <https://losandes.com.ar/article/guillermo-sanmartin-tenemos-que-reducir-la-dependencia-de-brasil> (febrero 2017)
- <https://losandes.com.ar/article/view?slug=tomate-para-industria-alarma-de-los-empresarios-por-el-fuerte-aumento-de-importaciones> (marzo 2018)
- <https://losandes.com.ar/article/view?slug=mendoza-mucha-produccion-de-papa-presiona-a-la-baja-los-precios> (marzo 2018)

http://www.alimentosargentinos.gob.ar/contenido/revista/html/31/31_20_tomate_indus.htm (datos década 90 hasta 2004)

<http://www.agritotal.com/nota/la-zona-de-cuyo-produce-el-70-del-tomate-argentino/> (septiembre 2015)

<https://losandes.com.ar/article/view?slug=rematan-por-40-millones-el-inmueble-de-industrias-matas>

<https://losandes.com.ar/article/view?slug=tomate-para-industria-temporada-de-bajo-rendimiento-por-hectarea-2> (feb 2019)

<https://losandes.com.ar/article/view?slug=tomate-para-industria-buen-volumen-y-calidad-pero-falta-financiamiento> (febrero 2018)

<http://infouco.com/valle-de-uco-una-crisis-que-vino-para-que-queda-tomate/> (marzo 2018)

<https://www.mendozapost.com/nota/112557-buscan-comprador-para-salvar-a-la-colina-ensan-rafael/> (febrero 2019)

<https://www.tiempodesanjuan.com/economia/2014/7/4/chau-frutos-cuyo-hola-campagnola-59926.html> (julio 2014)

<http://amosquitera.org/canale-alco-en-quebra-pero-con-expectativas/> (octubre 2018)

<https://www.iic.org/es/proyectos/project-disclosure/ar3814a-01/industrias-alimenticias-mendocinas-sa-iamsa-o-la-compa%C3%B1%C3%ADa>

https://boe.mendoza.gov.ar/publico/pdf_pedido/57041

<https://losandes.com.ar/article/view?slug=francisco-do-pico-tenemos-la-necesidad-de-desarrollar-mercados-2> (marzo 2019)

<https://www.eleconomista.es/andalucia/noticias/4428253/11/12/Agrosevilla-se-marcha-de-Argentina-por-su-alta-inseguridad-juridica.html> (noviembre 2012)

<https://losandes.com.ar/article/cartellone-le-vende-a-vicentin-una-parte-de-vinas-argentinas> (enero 2017)

<https://losandes.com.ar/article/view?slug=efecto-bolsonaro-que-esperar-para-las-exportaciones-de-mendoza> (enero 2019)

<https://losandes.com.ar/article/view?slug=vendimia-2019-buena-calidad-y-cantidad-pero-precios-de-crisis> (marzo 2019)

Listado de referentes consultados

Testimonio trabajadora en la agroindustria (Entrevista 12/4/2019)

Referente Pro, Mendoza. (Conversación 13/3/2019)

Referentes de organización de pymes y otros empresarios de la provincia. (Encuentros febrero, mayo, junio, septiembre, octubre y noviembre de 2018).

Referentes empresarios agroindustria. (Entrevista 21/3/2017 y conversación 19/3/2018).

Referente trabajador cooperativa *La Terre*. (Entrevista 28/11/2015 y encuentro junio de 2018).

Referentes Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnología y Servicios (IDITS). (Encuentros 2017 y 2018).

Referente Dirección Desarrollo Tecnológico y Empleo, Gobierno de Mendoza. (Entrevista 17/4/2018).

Referente industria metalmecánica. (Entrevista 24/11/2015).

Referente Bodegas de Argentina. (Entrevista 24/11/2015).

Referente Cámara de la Fruta Industrializada de Mendoza (CAFIM). (Entrevista 18/1/2017)

Referentes trabajadores de agroindustria, miembros del sindicato de Trabajadores de la Industria de la Alimentación (STIA). (Entrevistas 16/8/2012 y 26/11/2015).

Referente industria maderera, miembro del Sindicato Obrero de la Industria de la Madera. (Entrevista 13/7/2012)

Testimonio empresario ajero (Entrevista 2/12/2009).

Testimonio empresario olivícola (Entrevista 15/10/2009).

Referente Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). (Entrevista 16/10/2009).

Sitios web consultados

www.mccain.com.ar

www.farmfritesla.com

www.unilever.com.ar

www.arcor.com/quienes-somos

www.baggio.com.ar/es/empresa.html

<http://dulcoralimentos.com.ar/empresa>

www.campograndemendoza.com

www.bamenexsa.com.ar/index1.htm

www.gispe.com.ar/empresa (Puente Blanco S.A.)

www.ajosrojosi.com.ar (Simone)

<http://agroaceitunera.com.ar/agroa/>

www.josenuceteehijos.com/

www.molinos.com.ar/quienes-somos.aspx

www.agd.com.ar/es/nuestra-identidad/historia

www.grupocepas.com/es

www.grupopenaflor.com.ar/es/home

www.bodegasesmeralda.com.ar

www.fecovita.com

www.walmartargentina.com.ar/contenidos/nosotros/argentina

www.carrefour.com.ar/content/en-argentina

www.cencosud.com/nuestra-empresa/

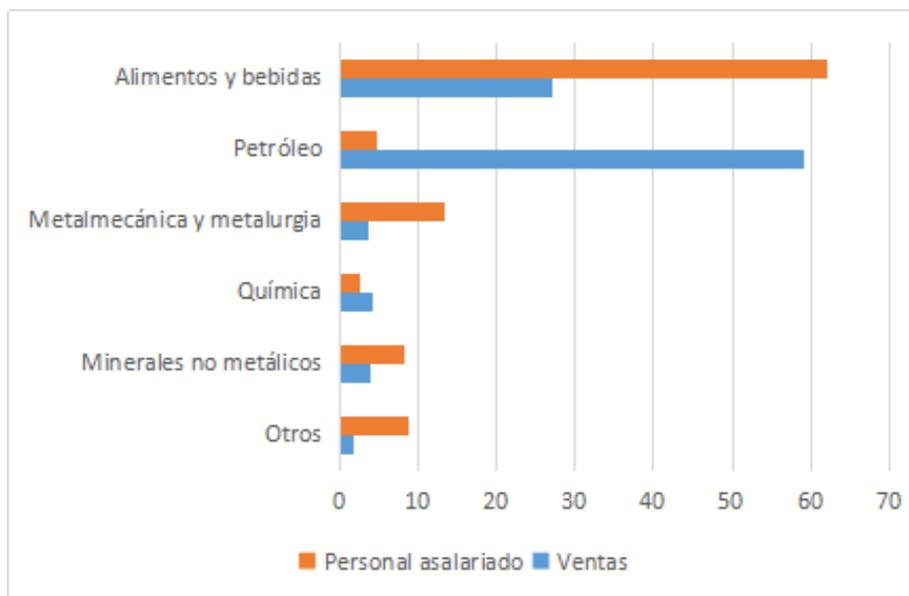
www.fepedi.com.ar

www.idr.org.ar

www.idits.org.ar

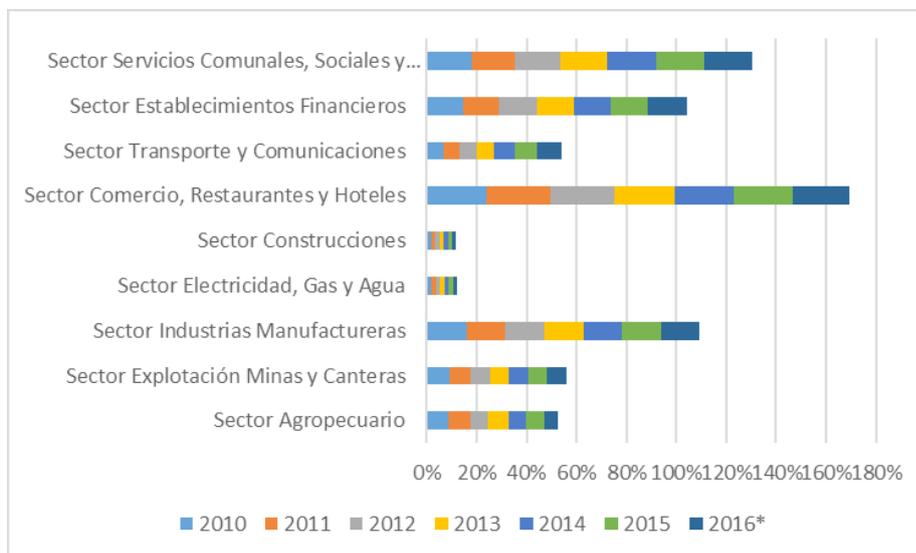
Anexo

Gráfico N°1:
Participación relativa de las subramas de actividad industrial según ventas y personal asalarado. Mendoza, 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Industrial Mensual (DEIE - INDEC).

Gráfico N°2:
Participación de los sectores económicos en el producto bruto geográfico (2010-2016)



Nota: Cálculo sobre el valor agregado total, en miles de pesos de 1993, por año y sector. Mendoza.

*Último dato disponible hasta la fecha de realización de este informe.

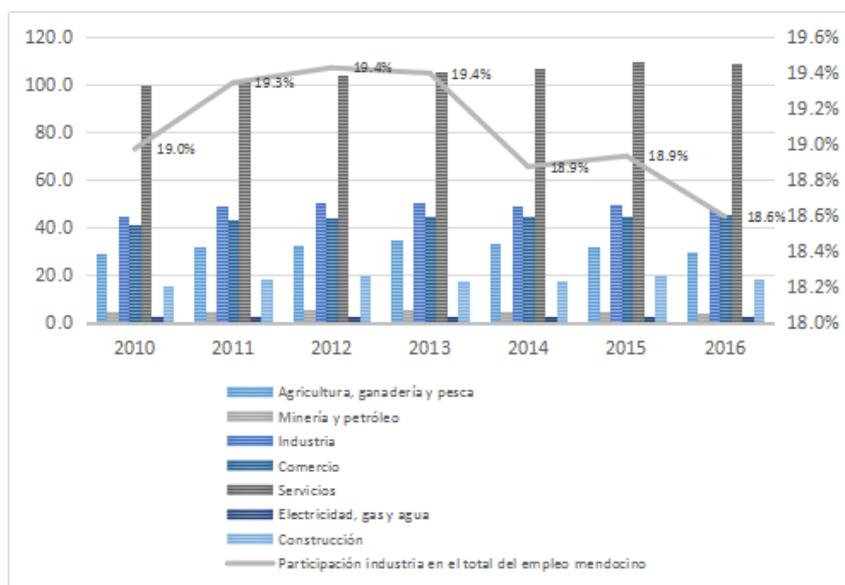
Fuente: Elaboración propia en base a DEIE, Área de Estadísticas Económicas

Cuadro N°1:
Cantidad y participación relativa de establecimientos industriales
en el conjunto de establecimientos de la economía mendocina (2010-2016*)

Ramas de actividad		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA	Cantidad	5,104	5,186	5,346	5,300	5,049	4,848	4,679
	Participación en el total %	20.3	20.1	20.5	20.2	19.4	18.7	18.1
EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	Cantidad	129	136	128	125	112	125	128
	Participación en el total %	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5
INDUSTRIA MANUFACTURERA	Cantidad	2,724	2,780	2,719	2,682	2,674	2,672	2,689
	Participación en el total %	10.9	10.8	10.4	10.2	10.3	10.3	10.4
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	Cantidad	73	71	68	71	69	67	70
	Participación en el total %	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
CONSTRUCCION	Cantidad	1,023	1,118	1,090	1,129	1,118	1,115	1,135
	Participación en el total %	4.1	4.3	4.2	4.3	4.3	4.3	4.4
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	Cantidad	5,798	6,018	6,087	6,241	6,232	6,378	6,459
	Participación en el total %	23.1	23.4	23.4	23.7	23.9	24.6	24.9
HOTELERIA Y RESTAURANTES	Cantidad	915	965	1,014	1,075	1,132	1,178	1,230
	Participación en el total %	3.6	3.7	3.9	4.1	4.3	4.5	4.7
SERVICIOS DE TRANSPORTE, DE ALMACENAMIENTO Y DE COMUNICACIONES	Cantidad	2,804	2,848	2,933	2,967	2,999	3,002	2,980
	Participación en el total %	11.2	11.1	11.3	11.3	11.5	11.6	11.5
INTERMEDIACION FINANCIERA Y OTROS SERVICIOS FINANCIEROS	Cantidad	309	322	324	333	318	313	322
	Participación en el total %	1.2	1.3	1.2	1.3	1.2	1.2	1.2
SERVICIOS INMOBILIARIOS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	Cantidad	3,204	3,201	3,148	3,153	3,121	3,057	3,018
	Participación en el total %	12.8	12.4	12.1	12.0	12.0	11.8	11.7
ENSEÑANZA	Cantidad	296	302	318	330	324	329	323
	Participación en el total %	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2	1.3	1.2
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	Cantidad	998	1,041	1,107	1,146	1,166	1,169	1,193
	Participación en el total %	4.0	4.0	4.2	4.4	4.5	4.5	4.6
SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERSONALES N.C.P.	Cantidad	1,700	1,752	1,769	1,733	1,725	1,689	1,673
	Participación en el total %	6.8	6.8	6.8	6.6	6.6	6.5	6.5
TOTAL	Cantidad	25,086	25,749	26,058	26,294	26,049	25,946	25,905
	Participación en el total %	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

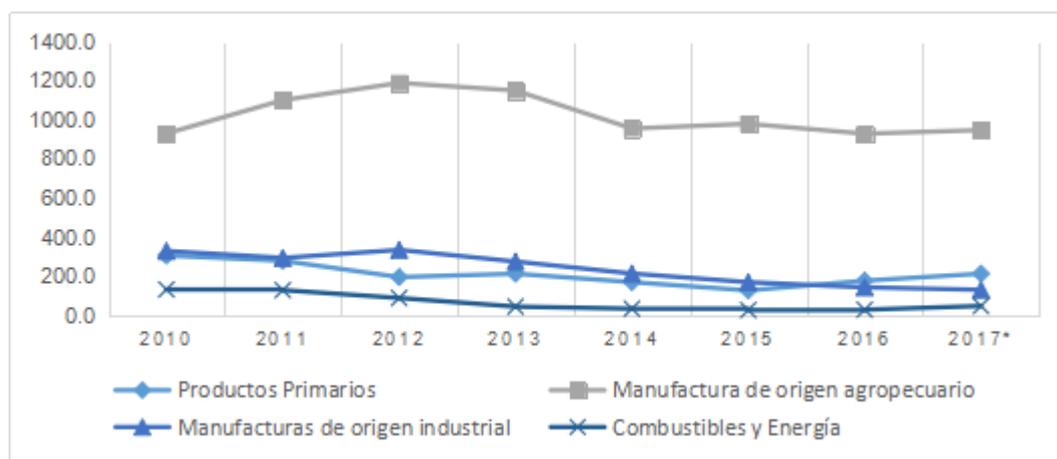
*Último dato disponible a la fecha de realización de este trabajo.
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por OEDE.

Gráfico N°3:
Evolución de la cantidad de empleo por sector en la provincia.
Promedios anuales en miles (eje izquierdo) y participación del empleo industrial en el total (eje derecho) 2010-2016.



Nota: El empleo perteneciente a las empresas con participación accionaria privada y estatal se incluye dentro del sector privado
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS en base a SIPA.

Gráfico N°4:
Dinámica de las exportaciones de origen mendocino según grandes rubros. En miles de dólares FOB. 2010-2017

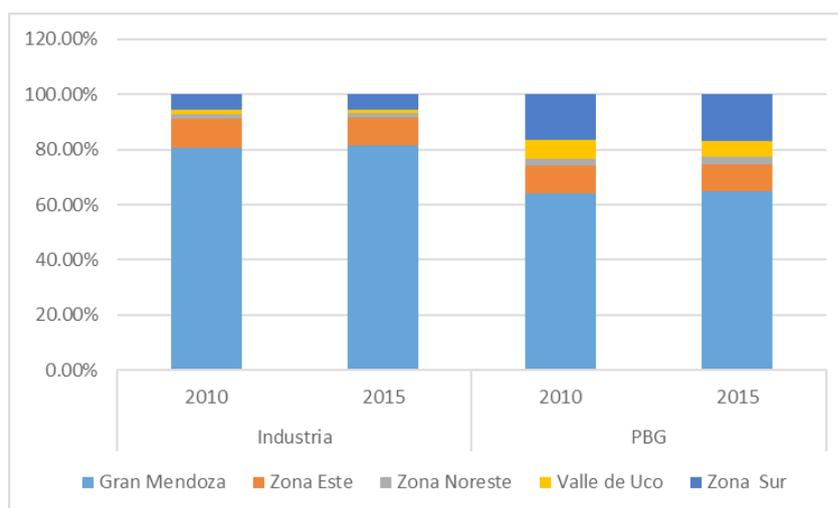


* Dato Provisorio

Nota: FOB significa "Free On Board", es el precio de la mercadería en el puerto convenido, de esta forma se evita el incluir el costo del transporte en precio final del producto.

Fuente: Elaboración propia en base a DEIE e INDEC.

Gráfico N°5:
Distribución territorial de la producción total e industrial. PBG por departamentos, año 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Área de Indicadores de Coyuntura (DEIE) y Facultad de Ciencias Económicas-UNCuyo. (cálculo realizado en base al valor agregado bruto en miles de pesos de 1993)

Cuadro N°2:
Principales empresas exportadoras de Argentina (cadenas seleccionadas)

Cadena	Nombre empresa	% exportaciones	Ubicación/es
Papa	MC CAIN ARGENTINA S.A.	86,3	Buenos Aires y otros países
	ALIMENTOS MODERNOS S.A.	13,6	Buenos Aires y otros países
Tomate	FRUTOS DE CUYO S.A.	43,6	San Juan
	UNILEVER DE ARGENTINA S. A.	22,0	Varias provincias y países
	PRUNE S.A.	7,3	San Juan
	IAMSA - INDUSTRIAS ALIMENTICIAS MENDOCINAS S.A.	4,8	Mendoza, Córdoba, Buenos Aires
Ajo	CAMPO GRANDE S.A.	9,5	Mendoza
	BAMENEX SA.	8,9	Mendoza
	EXPORTADORA RENACER S.A.	7,0	Mendoza
	LEGAL EXPORT S.A.	4,7	Buenos Aires C.A.B.A.
	PUENTE BLANCO S.A.	4,4	Mendoza
	VIANA HNOS.S.R.L.	4,2	Mendoza
	SIMONE S.A.	4,1	Buenos Aires, Mendoza
Oliva	AGRO ACEITUNERA S.A.	19,9	San Juan, La Rioja, Catamarca
	JOSE NUCETE E HIJOS S.C.A.	10,0	Mendoza, La Rioja
	ROEMMERS SAICF	9,8	Mendoza, San Juan y otros países
	MOLINOS RIO DE LA PLATA S A	6,4	Mendoza, otras
	ZAIT -SHEMEN SA	4,4	Buenos Aires
	AGRO SEVILLA ARGENTINA S.A.	3,7	Mendoza, Buenos Aires
Uva	CEPAS ARGENTINAS S.A.	9,0	Mendoza, otras
	GRUPO PEÑAFLORES SA	6,9	Mendoza, Salta, San Juan, Catamarca, Buenos Aires
	VIÑAS ARGENTINAS S.A.	5,9	San Juan
	BODEGAS ESMERALDA S.A.	4,3	Mendoza
	FECOVITA - FED. DE COOP. VIT. ARG. LTDA	4,0	Mendoza

Nota: cadena entendida como el proceso hacia adelante de transformación del producto cultivado: sin transformación, primera y segunda transformación.

Fuente: Rebizo y Tejeda (2011:43) en base Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de NOSIS.

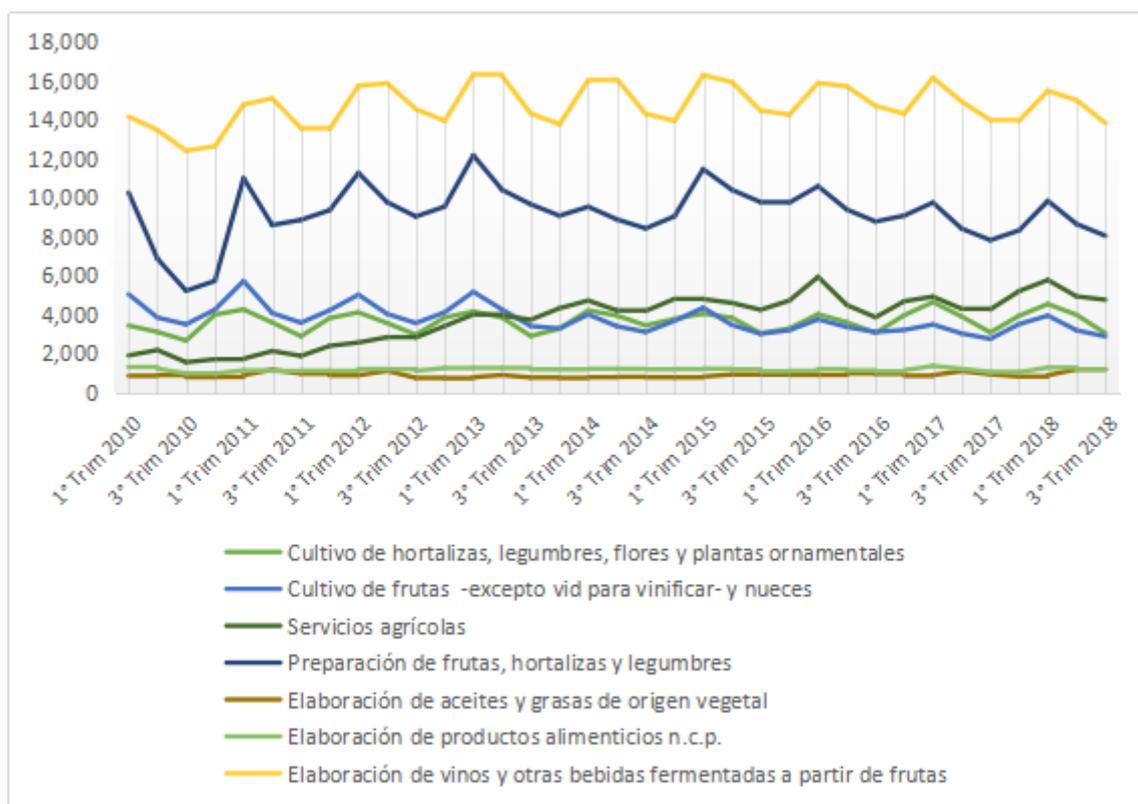
Cuadro N°3:
Remuneraciones promedio de los trabajadores registrados del sector privado según rama de actividad. Valores corrientes en pesos. Promedios anuales.

Sector	Rama de actividad	2014	2015	2016	2017
Agrícola	Cultivo de hortalizas, legumbres, flores y plantas ornamentales	4.730	6.325	8.631	11.378
	Cultivo de frutas -excepto vid para vinificar- y nueces	5.709	7.545	9.685	12.304
Industrial	Preparación de frutas, hortalizas y legumbres	11.046	14.558	19.508	25.678
	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal	19.973	25.271	5.600	45.799
	Elaboración de productos alimenticios n.c.p.	11.520	15.249	20.368	26.353
	Elaboración de vinos y otras bebidas fermentadas a partir de frutas	10.332	13.498	18.274	24.466
	Total	11.649	15.277	20.295	26.233

Nota: Remuneración por todo concepto según rama de actividad a cuatro dígitos del CIIU.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial -DGEYEL - SSPTYEL - en base a SIPA.

Gráfico N°6:
Dinámica del empleo registrado sectores seleccionados.
Serie trimestral. Mendoza 2010-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MPyT - en base a SIPA

Geopolítica y poder en el horizonte cibernético de la sociedad-red

Apuntes sobre el desplazamiento de la perspectiva de sistema-mundo hacia el enfoque analítico de la ciudad global

Geopolitics and power on the cybernetic horizon of the network-society

Notes around the displacement of the world-system perspective towards the analytical approach of the global city

Marco Germán Mallamaci | ORCID: orcid.org/0000-0001-6347-0964

mmallamaci@ffha.unsj.edu.ar

CONICET

Argentina

Recibido: 27/02/2019

Aceptado: 04/09/2019

Resumen

Este trabajo busca trazar un análisis en torno a los desplazamientos conceptuales que emergen en el pensamiento geopolítico contemporáneo, en referencia a las condiciones de posibilidad del ejercicio del poder en el contexto de la sociedad-red. Si a partir de la expansión del sistema capitalista se formó una estructura geoeconómica mundializada que trazó una matriz cultural configurada sobre centros y periferias, el siglo XXI pareciera presentar una mutación de dicho escenario, atravesado por la técnica y el avance de la digitalización. Esto puede ser conceptualizado desde el paso de la perspectiva de sistema-mundo hacia la formación del concepto geopolítico de la ciudad global. El artículo enfoca dicho desplazamiento epistémico, comenzando con un repaso genealógico desde la antigua idea de *polis* al campo de estudio propio de la geopolítica contemporánea. Luego se esquematiza la perspectiva de sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, como una de las elaboraciones que logró explicar ciertas lógicas primordiales de las sociedades capitalistas; por último, se analiza el paso de dicho enfoque hacia el esquema de la ciudad global, de Saskia Sassen, a partir de donde se pueden entrever los ejes de una geopolítica específica de la sociedad-red del siglo XXI.

Palabras clave: Ciudad global, Sistema-mundo, Poder, Economía, Geopolítica.

Abstract

This paper proposes an analysis on the conceptual displacements that emerge in contemporary geopolitical thinking, in reference to the power in the context of the network society. Whether through the expansion of the capitalist system a globalized geoeconomic structure, that drew a cultural matrix based on centers and peripheries, was formed; the XXI century seems to present a mutation of this stage, crossed by the technique and the advance of digitalization. This can be conceptualized from the mutation of the world-system perspective towards the formation of the geopolitical concept of the global city. The article focuses on this epistemic displacement starting with a genealogical review from the old idea of *polis* to the field of the contemporary geopolitics studies. Then the perspective of the world-system of Immanuel Wallerstein is outlined and finally the passage of this approach towards the scheme of the global city, by Saskia Sassen, is analyzed; from which the axes of a specific geopolitics of the network society of the 21st century can be glimpsed.

Keywords: Global city, World-system, Power, Economy, Geopolitics.

Introducción: Breve genealogía del concepto de geopolítica

Para las sociedades contemporáneas es evidente que lo político, el poder y lo cultural están atravesados por dinámicas globales, relaciones internacionales y estructuras mundiales que tejen toda una red planetaria de interacción; esto no fue siempre así a lo largo de la historia del pensamiento político. Para las *epistemes*¹ contemporáneas es habitual hacer referencia a lo político en términos de “geopolítica” o a lo cultural como “geocultura”; pero la conjunción entre el término “política” y el prefijo “geo” es algo propio de las transformaciones conceptuales modernas. Se trata de algo similar a lo que sucede con la Política Económica, pensar lo económico como algo propio de la dimensión política hubiese sido un absurdo en los antiguos contextos de emergencia de dichos conceptos. La idea griega de política hace referencia a un espacio de libertad donde reina la dimensión del *logos* (Aristóteles, 1995); una especie de isla donde la violencia queda excluida en favor de la palabra. Al margen de dicha espacialidad política quedaban, por un lado, el espacio de la familia, y por el otro, las relaciones de la *polis* con lo extranjero. Hacia el interior de la cotidianidad familiar funcionaba lo que los griegos entendían como economía, mientras que hacia el exterior de la *polis* trabajaba el principio bélico de la conquista (Arendt, 1997). Pensar lo político en términos de inter-estatalidad geográfica es algo relativamente tardío, al igual que hacer referencia a una Política Económica o a una geoeconomía. De todas formas, se puede encontrar una antigua modulación en el contexto romano que marca un antecedente lejano del paso de lo político centrado en la comunidad hacia la perspectiva geopolítica.

Según Arendt (1997) con la cultura romana lo político surgió allí donde para los griegos tenía sus límites; entre pueblos extranjeros y desiguales, a los cuales la lucha había hecho coincidir. Los romanos entendieron la política como un *arte de los tratados*; una lógica que deja surgir una espacialidad política entre las naciones: o sea una especie de política exterior. Los romanos no buscaban originalmente la expansión de un *Imperium Romanum*, sino la conformación de una *Societas Romana*, un sistema donde los pueblos, mediante tratados renovables, se convirtieran en eternos aliados (Arendt, 1997). Mientras el *nomos* griego era un contenedor, la *lex* romana fue un

vinculador. Entonces, si el concepto de política es de origen griego, puede decirse, siguiendo a Arendt, que el de política exterior es de origen romano.

Para que surja la categoría específica de *geopolítica* se debe llegar al siglo XX, las tensiones de la Primera Guerra Mundial y el periodo de entreguerras. El término *geopolitik* fue acuñado por Rudolf Kjellén, quien hacia 1916 propone analizar el Estado como una forma de vida; perspectiva que profundizan Friedrich Ratzel y Halford John Mckinder (Holdar, 1992). En los enfoques de Kjellén y Ratzel se articula lo geográfico con lo político pensando el Estado como un organismo viviente en una relación integral con el medio. Se trató de una nueva *Ciencia Política* donde el enfoque proponía que los atributos del poder se pueden encontrar:

- ◊ En la *Geopolitik*: relación de la organización política del Estado en tanto territorio.
- ◊ En la *Demopolitik*: relación entre el Estado y la población.
- ◊ En la *Oekopolitik*: relación entre el Estado y los recursos económicos.
- ◊ En la *Sociopolitik*: relación entre el Estado y la estructura de la sociedad nacional
- ◊ En la *Kratopolitik*: las relaciones entre la constitución y los modos gubernamentales.

Kjellén desarrolla una crítica a la Ciencia Política de su época que había estado centrada en lo jurídico y en el Estado como una creación de la ley. El sentido del enfoque geopolítico era *recubrir el esqueleto legal con carne y sangre socio-geográfica* (Holdar, 1992), lo cual para Kjellén significaba que la naturaleza del Estado es, ante todo, poder.

Aquel primer sistema epistémico encontró una serie de ramificaciones en el campo militar y en los historiadores; fundamentalmente a través de la figura del general Karl Haushofer, quien luego de participar en la Primera Guerra Mundial, con su tesis doctoral sobre la evolución geográfica del Imperio Japonés, logra ubicar la categoría como un elemento específico de las Ciencias Políticas del siglo XX.

Con Friedrich Ratzel se incorpora la expresión *espacio vital* (*Lebensraum*), en referencia a la región geográfica donde los organismos vivos existen y a los Estados como una naturaleza orgánica vinculada a un espacio que forma un todo indisoluble con la población. El objetivo era superar las limitaciones de los enfoques jurídicos o la Ciencias Políticas entendidas como analítica de las

¹ A lo largo del texto se utiliza el concepto de *episteme* desde la definición de Foucault (1979; 2008a; 2008b). Una *episteme* es un conjunto de relaciones que pueden unir, en una época determinada, series de prácticas discursivas que marcan los umbrales y las posibilidades en los campos de saberes.

instituciones. En el caso de Haushofer la idea de “espacio vital” explicaba el Estado y su articulación con las guerras; estas tendrían que ver con la necesidad de dominar la tierra para la vida. Dicho espacio vital no es isomórfico con el territorio jurídico del Estado, sino con la extensión de la cultura o del grupo étnico; entonces no se trata solo de fronteras que aseguren la autosuficiencia, sino de un espacio de vida que comprenda a la Nación y al Pueblo.

Dichas categorías geopolíticas fueron centrales para la expansión imperialista europea, las dinámicas de la Primera Guerra Mundial y el periodo de entreguerras (Cairo Carou, 2011). La *episteme* de la Geopolítica se conformó como el estudio de las articulaciones entre la geografía (humana y física) y la política internacional; se trata de un modo de comprender y proyectar el comportamiento político internacional a través de variables geográficas. Cuando Kjellén conjugó el prefijo *geo* con la raíz *política*; el medio, la espacialidad, lo económico y lo cultural se transformaron en el tejido de la dimensión del poder.

Hacia la década de 1970 se da una renovación del término que da lugar a la Geopolítica Crítica; por un lado, a través de la escuela francesa de Yves Lacoste, quien a partir de su obra *La Geografía: un arma para la guerra*, pone el foco en el fenómeno bélico de la Guerra Fría y la Guerra de Vietnam; y por el otro lado, de la corriente

inglesa de Peter Taylor, quien en su obra *Geografía Política: Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad* retoma el problema del poder en relación a lo geográfico. Luego, hacia el fin del siglo XX se impone una dimensión compleja donde lo político funciona sobre el cruce entre lo local, lo nacional, lo regional y lo global; entonces el antiguo término de Kjellén toma un rol central para la comprensión del mundo. Es allí donde se forma un amplio esquema categorial en torno a las ideas de sistema-mundo, desarrollo, economía-mundo, centro-periferia, Estado-nación, localidad, códigos geopolíticos, imperialismo, decolonización, globalidad, etc.

Hacia el fin del siglo XX se marca un quiebre que genera el paso de la Geopolítica de sistema-mundo y la economía-mundo capitalista, a la sociedad-red de ciudades globales. La Geopolítica puede ser pensada desde la integralidad orgánica que proponían Kjellén y Ratzel, desde la dimensión de tensiones bélicas y estrategias territoriales de Haushofer, desde las formas del poder de Taylor o bien desde los enfoques sociológicos de sistema-mundo; pero las sociedades contemporáneas han generado un nuevo modo de pensar lo geopolítico, un tejido social global de redes que era imprevisible a lo largo del siglo XX. Las dinámicas geopolíticas, geoculturales y geoeconómicas se han reconfigurado sobre algo que puede ser conceptualizado desde la idea de ciudad global.

La perspectiva de sistema-mundo

A comienzos de la década de 1970 surgió uno de los planteos que abordó una serie de elementos del capitalismo desde una perspectiva geopolítica, cuando Wallerstein propuso la categoría de *sistema-mundo* como unidad de análisis. Hacia el fin de la Segunda Guerra Mundial las ciencias sociales se enfrentaban a ciertas problemáticas de alcance global; Wallerstein (2006) distingue como puntos fundamentales del nuevo mapa geopolítico el hecho de que, Estados Unidos pasaba a ocupar el papel de potencia hegemónica y tanto su sistema económico, como el universitario se convertían en el centro de influencia global. En dicho mapa surgen los *Estudios de Área* en torno a dinámicas específicas de ciertas partes del mundo (Wallerstein, 2006). El planteo fue que existían culturas que, de la mano de la fuerza democrática-liberal-capitalista habían entrado en una etapa de *desarrollo*, mientras que otras regiones permanecían en lo que podía ser llamando *subdesarrollo*. Mientras uno de los ejes de los analistas políticos en la etapa de posguerra era el equilibrio entre la Unión Soviética y

los Estados Unidos como dinámica fundamental de la geopolítica global, Wallerstein planteó que en realidad el problema era el conflicto entre naciones industrializadas y el tercer mundo. Frente a la discusión sobre la lucha entre las dos superpotencias, se plantea que lo fundamental de aquella configuración mundial era la organización económica entre centros y periferia. Lo que buscaba Wallerstein era resaltar el funcionamiento de una matriz estructural geoeconómica: el sistema-mundo.

El concepto de *sistemas* surge con algunos geógrafos alemanes hacia la década de 1920 y grupos de sociólogos rumanos en los años treinta. En la década del 1950 Raúl Prebisch y los trabajos de la CEPAL ponen como punto central la cuestión económica, planteando que el comercio internacional no consistía en un intercambio entre pares, sino que el “desarrollo” de algunas naciones y el posible camino de los rezagados hacia el progreso capitalista se trataba de posicionamientos de países económicamente poderosos (centros) que negociaban con países

débiles (periferia) y por ende podían imponer términos que favorecían el desvío de la plusvalía de las zonas periféricas hacia las zonas centrales del sistema. En dicho contexto (hacia 1965) Wallerstein intenta un nuevo estudio comparado de sociedades nacionales, el cual queda superado cuando conoce *El mediterráneo* de Braudel; es allí donde encuentra el camino hacia el análisis de sistema-mundo. Dos conceptos de Braudel son los que llamarían la atención de Wallerstein: la idea de economía-mundo y la *longue-durée*. La expresión economía-mundo se encontraba hacia 1920 en el geógrafo Fritz Rörig; *Weltwirtschaft*, que debería ser traducido como *Économie Mondiale* (economía del mundo o economía mundial). Cuando Braudel traduce *Weltwirtschaft* por *Économie-Monde* busca otro sentido; no se está hablando de procesos económicos que son mundiales porque ocupan todo el globo, sino de una economía que es un mundo. El significado es que las relaciones económicas definen los límites del mundo social, una economía-mundo es un sistema que se define por sus reglas, dinámicas y límites (no necesariamente debe ocupar todo el planeta, por eso Braudel habla de la economía-mundo del Mediterráneo. La expresión busca marcar que los límites de lo social lo definen las relaciones económicas.

Las explicaciones sociológicas de fines del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, trabajaban sobre la división del mundo en sociedades modernas y civilizadas, por un lado, y culturas primitivas por el otro. Lo fundamental, para Wallerstein, era que dichos estudios partían de los conceptos de Sociedad, Nación y Estado: el

problema era la unidad de análisis. Los trabajos de Braudel le mostraron que la funcionalidad de un sistema cultural puede ser determinada desde sus engranajes económicos. Desde allí Wallerstein propone la idea de *sistema-mundo moderno*, no ya comparando naciones, sino analizando del desarrollo estructural del sistema². A partir de la idea de sistema-mundo Wallerstein evita hablar de “sociedades”, ya que deriva en elementos “nacionales” de donde surgen los conceptos de desarrollo, subdesarrollo, progreso civilizatorio, sociedades primitivas, etc. La unidad de análisis que encuentra Wallerstein como apropiada para el mundo moderno es la de sistema-mundo: una serie de dinámicas supra-nacionales, un cruce íntegro de fuerzas globales.

Wallerstein construye una periodización histórica del sistema-mundo moderno organizada sobre cuatro etapas fundamentales. En primer lugar, *los orígenes y las condiciones tempranas de la economía-mundo capitalista como fenómeno europeo* (1450-1640). En segundo lugar, *la expansión y consolidación del sistema* (1640-1815). En tercer lugar, la transformación en una empresa global posibilitada por el avance tecnológico y la industria. Por último, a partir de la segunda mitad del siglo XX la entrada en la etapa de crisis final, donde el capitalismo debería dar lugar a un posible nuevo sistema histórico, marcado por una supuesta multipolaridad (Wallerstein, 2005, Grosfoguel, 2006).

² En la *Geopolítica Crítica* de la línea de Taylor (2000) se critica este enfoque y se deja de lado la explicación centrada en la idea de sistema.

Sistema-mundo como dinámica geoeconómica

Para la perspectiva de sistema-mundo los procesos históricos se constituyen en un marco global de relaciones de poder. Los aportes más relevantes tienen que ver con tres desplazamientos clave:

- ♦ **El desplazamiento en cuanto a la unidad básica del análisis social:** si tradicionalmente se ha asumido que el estudio de lo social debe hacerse a partir de las sociedades-Estado, la propuesta propone considerar el sistema-mundo moderno como unidad de trabajo. Esto significa que las sociedades no son estructuras autónomas de evolución interna; al contrario, fueron y son, estructuras creadas por procesos de escala supranacional y moldeadas en relación a las dinámicas específicas de la economía-mundo.

- ♦ **La introducción de una perspectiva de larga duración:** la larga duración es el correlativo temporal de la cualidad espacial del sistema-mundo.
- ♦ **Una perspectiva centrada en un sistema-mundo en particular: la economía-mundo capitalista.** La conjugación de estos desplazamientos rompe con el nacionalismo metodológico tradicional.

Hacia 1450 el escenario para el sistema mundo capitalista fue configurado en Europa [...] estaba basado en dos instituciones claves, una división mundial del trabajo y una maquinaria burocrática estatal en ciertas áreas (Wallerstein, 2011a:81)³. La institución de este sistema y sus lógicas de

³ Traducción del autor.

poder, se expresan en la instauración de jerarquías interestatales que definen lugares desiguales para los Estados. La emergencia de dicho sistema-mundo moderno es indisociable de una serie de fenómenos:

- ◊ El capitalismo como sistema económico.
- ◊ El florecimiento de la ciencia y la tecnología.
- ◊ La secularización de la vida social o relegación de las instituciones religiosas a la vida privada.
- ◊ El sistema de Estados centralizados que se expanden desde un núcleo de poder denominado *metrópolis* hacia las colonias (centro-periferia).
- ◊ El universalismo, la idea según la cual todos los conocimientos, valores y derechos de una sociedad (la europea) pertenecen a todas las personas (Wallerstein, 2005).

La conjunción de estas dinámicas deriva en que Europa se posiciona como el centro del poder en el contexto mundial de los siglos XVIII y XIX.

[...] el Sistema-mundo moderno tuvo sus orígenes en el siglo XVI [...] localizado [...] en partes de Europa [...] Con el tiempo se expandió hasta abarcar todo el mundo [...] Es [...] una economía-mundo capitalista [...] una gran zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y [...] un flujo de capital [...] una característica definitoria [...] es que no está limitada por una estructura política unitaria. Por el contrario, hay muchas unidades políticas dentro de una economía-mundo [...] vinculadas entre sí en [...] un sistema interestatal. (Wallerstein, 2005:40)

El concepto de sistema-mundo se subdivide en las categorías de economía-mundo e imperio-mundo. En primer lugar, se deben diferenciar los mini-sistemas de los sistemas-mundo. La diferencia es la complejidad de dos elementos fundamentales: la organización del trabajo y el proceso cultural. Los mini-sistemas son organizaciones simples que se desarrollan sobre un proceso político cultural unificado; no puede hablarse de diversidad cultural hacia el interior de la organización comunitaria. Si bien puede suceder que la comunidad tenga algún tipo de contacto con otros grupos sociales, sus dinámicas fundamentales están en la unidad cultural del grupo. Pero el elemento central es la división simple del trabajo, en los mini-sistemas la complejidad del trabajo no llega a una ramificación altamente elaborada.

A diferencia de los mini-sistemas, Wallerstein divide los sistemas-mundo en imperios-mundo y economías-mundo. En ambos hay una alta complejidad en la división del trabajo y hay una organización que no se reduce a una unidad cultural, sino que son multiculturales. Por ejem-

plo, el Imperio Romano, el incaico, las organizaciones persas o los primeros imperios babilonios se trataban de formaciones culturales en las cuales participaban una multiplicidad de grupos tribales, étnicos o dinásticos. La fuerza de aquellos imperios estaba en que la figura de un poderoso unificaba la pluralidad cultural de un territorio en un sistema político-militar. En esas formas de unificación se desarrollan las divisiones complejas del trabajo, pero lo específico es que despliega una estructura política a lo largo de territorios y poblaciones. Esa estructura política unifica formas militares, estructuras del ejercicio del poder, sistemas agrupados de recaudación y de redistribución pública. Pero no unifican realmente la estructura económica de los mercados. Los imperios-mundos no basan su fuerza en la unidad económica del sistema, sino en la fuerza política y la conquista del dominio territorial.

En forma opuesta, las economías-mundo extienden una estructura económica, pero no un sistema político unificado. Las economías-mundo también tienen una división ramificada y compleja del trabajo, pero las diferentes formaciones culturales no se unen (primordialmente) en una red político-militar de dominio, recaudación y redistribución, sino que se conectan por medio de un sistema económico. Aquí radica, según Wallerstein (2011a), la fuerza del capitalismo moderno, lo fundamental está en que ciertas zonas entraron rápidamente en las lógicas de la economía-mundo, mientras que otras quedaron atrapadas un largo tiempo en las lógicas de los imperios-mundo.

Entonces, los mini-sistemas son organizaciones tan estrechas y simples, que no permiten la división compleja, la circulación y la acumulación económica; solo permiten una acumulación proto-dinástica del poder. Los imperios-mundo despliegan el poder político sobre extensiones culturales múltiples, lo cual paraliza las dinámicas económicas; de allí que siempre que algún poder político-imperial se extendiese, dichas zonas quedaran rezagadas en la carrera económica frente a otros Estados que se incorporaban a la economía-mundo (Carlos V en el siglo XVI, Napoleón en el siglo XIX o Hitler en el siglo XX). Finalmente, la economía-mundo (el capitalismo) se basa en grandes mercados, en la multiplicidad de Estados, en una colección de instituciones que marcan las lógicas de circulación y en una división compleja del trabajo a lo largo de un mapa geopolítico que divide la producción en productos centrales y productos periféricos. Esto lleva a una organización geopolítica en Estados centrales y Estados (zonas) periféricos.

En el paso de la economía feudal al sistema moderno capitalista se dan tres transformaciones fundamentales:

- ◊ la expansión del trabajo geográfico del mundo

- ◇ el desarrollo de métodos de control del trabajo y de zonas funcionales de la economía-mundo
- ◇ la creación de maquinarias estatales sólidas en lo que luego serían los núcleos del sistema.

Uno de los elementos centrales para comprender la economía-mundo moderna es el sistema interestatal. Dicho sistema es el que permite a ciertas sociedades poder dejar atrás la lógica del imperio-mundo y avanzar en la configuración de un mercado mundial. Wallerstein resalta cuatro elementos centrales: la diplomacia renacentista, la formación de las monarquías absolutas, las estructuras centralizantes y la burocracia civil-militar. De estos cuatro elementos surge la organización de las Naciones Estado basadas en el concepto de soberanía y el sistema moderno de metrópolis y colonias. La funcionalidad estructural del sistema capitalista moderno es una matriz jerárquica de relaciones geopolíticas interestatales. Lo fundamental es la división compleja y sincronizada de las cadenas de trabajo, que se extiende sobre el mapa de centros y periferias. Si bien muchas veces se ha remarcado que la liberación de la fuerza de trabajo individual en el fin del feudalismo es la raíz fundamental del capitalismo, Wallerstein intenta completar esta tesis poniendo en duda que los asalariados libres, dueños de su tiempo y de su fuerza de trabajo como mercancía para intercambiar, sean lo específico del sistema moderno. En realidad, se trata de un sistema relacional y múltiple en el cual convivían diferentes formas del control y de la división del trabajo en un mapa geopolítico. Esclavitud, feudalismo y trabajadores libres eran partes del sistema y ocupaban distintos lugares de las cadenas. O sea, no es que los países desarrollados entraron primeros en la dinámica liberal y dejaron atrás la esclavitud y el feudalismo, sino que las diferentes formas de producción se distribuyeron en diferentes regiones del planeta.

¿Por qué existen diferentes modos de organizar el trabajo (esclavismo, feudalismo, trabajo asalariado, independiente) en un mismo punto temporal dentro de la economía-mundo? Porque cada modo de control del trabajo se relaciona con tipos particulares de producción. ¿Por qué dichos modos se concentran en diferentes zonas de la economía-mundo (esclavismo y feudalismo en las periferias y trabajo asalariado o independientes en los centros [...])? Porque los modos de control se relacionan con el sistema político, en particular la fortaleza del aparato estatal [...]. La economía-mundo [...] estuvo basada [...] en [...] dichas [...] zonas y sus [...] modos de control del trabajo [...]⁴ (Wallerstein, 2011a:126)

Dicha funcionalidad se hace posible sobre el mapa geopolítico interestatal. Los Estados (con el monopolio de la fuerza militar) imponen las reglas sobre el intercambio de las mercaderías, el capital, el trabajo y en qué condiciones funcionan sus fronteras. Se crean las leyes concernientes a los derechos de propiedad de esos Estados, las reglas sobre el empleo y la compensación de los empleados, los costos que las compañías deben asumir, los márgenes de acción monopólica del mercado y se centralizan los impuestos fiscales: los Estados juegan en el sistema según las necesidades e intereses de las compañías establecidas dentro de sus fronteras. Todas estas funcionalidades de la red internacional de Estados, se fortaleció por medio del concepto decimonónico de Nación. Los nacionalismos y el mito de identidad que aglutina a poblaciones por medio de sistemas escolares estatales, de la monopolización de las fuerzas armadas y de la organización de ceremonias y calendarios festivos terminaron de consolidar el sistema interestatal que sostiene a la economía-mundo.

Más allá de todo esto, en el sistema capitalista moderno el mapa geopolítico no se unifica sobre una estructura política; como en los imperios (Wallerstein, 2005). Lo que permite que la economía-mundo funcione como un sistema no es la estructura política sino el gran mercado: la economía. El sistema interestatal hace posible que una multiplicidad de Estados tensione constantemente las posibilidades de circulación de capitales, pero ningún Estado pueda lograr el dominio imperial como hubiese sido el caso de Carlos V o Napoleón. La diferencia está en que un imperio-mundo logra el dominio político de extensos territorios en los cuales una diversidad de culturas es introducida a la división del trabajo e ingresan en la economía redistributiva del imperio; en cambio en las economías-mundo los Estados luchan en la red internacional para lograr la hegemonía económica, pero nunca el sistema político domina al sistema económico en la dimensión interestatal.

Lo central desde esta perspectiva es que el sistema moderno no se explica desde el concepto de desarrollo, ni desde los métodos de análisis comparados entre Estados; sino que las problemáticas deben ser analizadas desde una complejidad relacional. De allí que Wallerstein sostenga que no es posible que los países supuestamente subdesarrollados lleguen a la modernización y al desarrollo. Los países no se desarrollan, es el sistema el que nace, crece, se desarrolla y en algún momento muere. Lo que sucede durante todo este proceso es que los Estados mueven en el mapa y luchan por la hegemonía económica, pero siempre hay núcleos y periferias.

⁴ Traducción del autor.

La geopolítica del siglo XXI: del sistema-mundo a la ciudad global

Cuando en la década de 1970 se extiende el enfoque de sistema-mundo (Wallerstein, 1995, 2007, 2006), las lógicas del poder que configuraban dicho mapa geopolítico ya había comenzado a desensamblarse. La economía-mundo capitalista puede ser entendida como una dinámica histórica que ensambló un mapa de posicionamiento geopolíticos encauzados por movimientos de centralización del poder (Wallerstein, 1984, 1988, 2009, 2011b). Esto esconde un movimiento paradójico, si bien por un lado el éxito del capitalismo se debería a una relativa supremacía de lo económico sobre las estructuras rígidas de lo estatal, al mismo tiempo la consolidación de la matriz jerárquica de poder estuvo marcada por la concentración de la fuerza política en las instituciones estatales y en todo el aparato jurídico, legislativo y económico que impulsa el sistema de identidades nacionales. O sea, la concentración del poder en los Estados estuvo marcada por el desplazamiento de las lógicas de conquista territorial hacia el control de la geoeconomía, la circulación de manufacturas, las vías aduaneras, los conceptos de utilitarismo, población, seguridad, normalización, producción industrial, etc. Se trata de un esquema económico-espacial organizado fundamentalmente en cuatro dimensiones: la ciudad (y el campo), el Estado, la región y el sistema-mundo. Allí, la centralización del poder irradia desde el núcleo del Estado, tanto en dirección interna hacia los diferentes centros urbanos, como hacia las relaciones interestatales que daban forma a la región y al sistema-mundo. Se impone una jerarquización donde los diversos niveles funcionan en forma escalonada; las decisiones, las noticias, la circulación económica, la distribución de los espacios de educación, la salud, la gobernanza, etc. fluyen desde los centros metropolitanos hacia el resto de las ciudades. El poder trabaja en forma compulsiva desde los Estados nacionales hacia la red de ciudades que forman los territorios, mientras dichos Estados compiten en el mapa geopolítico por lograr posicionamientos hegemónicos en el circuito económico.

El sistema-mundo moderno generó una mundialización de las dinámicas sociales, motorizada sobre el proceso económico-tecnocientífico de la industrialización. Lo territorial, lo jurídico, lo cultural, lo económico, las urbanidades, etc. se ensamblaron sobre los esquemas de pensamiento centrados en lo nacional, en los modos de normalización y en el despliegue de estructuras disciplinares que garantizaban la circulación, la maximización de la utilidad y la potenciación de

los mercados. La matriz fundamental, que teje la mundialidad del sistema capitalista moderno, se trata de una cartografía de la centralización. De allí, que el pensamiento geopolítico y geoeconómico de la segunda mitad del siglo XX trabajen constantemente en torno a las dinámicas entre centros y periferias.

A partir de 1950, cuando Estados Unidos se consolida como núcleo hegemónico de la economía-mundo, se genera una especie de desensamblaje de las lógicas del sistema-mundo moderno y una reconfiguración de las estructuras geoculturales, algo que muchos denominan *globalización*. La política económica de Estados Unidos buscó abrir los flujos de capitales, de bienes, de servicios y de información, lo cual se tradujo en la creación de nuevas condiciones de migración, movimiento y circulación; comienza a tomar forma a algo que no puede definirse desde las pautas de la economía-mundo de la época previa a las Guerras, sino que se trata de una geoeconomía global⁵. Si los ejes de la conformación de la economía-mundo estuvieron en la conformación de estructuras económico-estatales fuertes, que superaron las pautas de los imperios-mundos para entrar en las lógicas de la hegemonía de mercado; hacia el fin del siglo XX, el desensamblaje de dicho mapa estuvo enlazado a toda una serie de transformaciones tecnológicas que resignificaron el rol de las ciudades.

La globalización económica y las telecomunicaciones han contribuido a producir una espacialidad urbana que depende de redes desterritorializadas y transfronterizas y de localizaciones territoriales con concentraciones masivas de recursos. [...] A través de los siglos, las ciudades han estado en la intersección de procesos de escala supraurbana e incluso intercontinental. [...] Lo que ha cambiado es la intensidad, la complejidad, el alcance global de esas redes, y la facilidad con la cual [...] las economías son ahora desmaterializadas, digitalizadas y, por ende, los datos económicos pueden viajar a gran velocidad a través de esas mismas redes. (Sassen, 2001b:195)

Hasta el segundo tercio del siglo XX, los posicionamientos geopolíticos estaban determinados por variables de competitividad heredadas de la

⁵ Lo globalidad contemporánea no es equivalente a la mundialidad de la economía moderna.

industrialización del siglo XIX; esto es: sistemas ferroviarios, vías marítimas, sistemas aduaneros, tratados de libre comercio, conectividad espacial por medio de carreteras que garantizaban la circulación de los bienes de consumo, puertos de exportación e importación, etc. Pero dichas pautas geopolíticas se vieron desplazadas con la aparición de los nuevos modos de conectividad en red y telepresencia. El concepto que impone un nuevo modo de pensar lo geopolítico, está en la idea de *red*. Si la geopolítica de la primera mitad del siglo XX estaba determinada desde los posicionamientos interestatales, el concepto de sociedad-red genera un nuevo mapa que comienza a ser visible hacia la década de 1980.

Como lo define Manuel Castells, las sociedades-red están estructuradas sobre redes impulsadas por bases microelectrónicas de información y comunicación; esto tiene que ver con relaciones humanas de producción, consumo y reproducción interconectadas sobre nodos. A diferencia de las estructuras estatales de la economía-mundo moderna, los nodos no son dispositivos de centralización, sino catalizadores que absorben y procesan flujos de información⁶. La gran virtud de los nodos sociales está en potenciar la interconexión, haciendo de la red una unidad funcional. Mientras la red interestatal que daba lugar al funcionamiento de la economía-mundo moderna trabajaba como un mapa donde los flujos socioeconómicos se potenciaban geopolíticamente por medio de la centralización de los Estados; la sociedad-red encuentra su unidad en la dimensión macro de la red; o sea, lo fundamental está en que cada nodo tiene sentido solo si la red funciona integralmente. El quiebre tecnológico que permite la aparición del concepto de red se encuentra en la revolución microelectrónica de las décadas de 1940 y 1950, se trata de la fundación de un paradigma que termina consolidándose hacia 1970, encabezado por Estados Unidos.

Con la etapa tardía del capitalismo y su articulación con la emergencia de la tecnología digital, la algoritmización y la sociedad cibernética, el esquema de sistema-mundo y sus lógicas de centralización quedan (en cierto sentido) obsoleto para explicar las especificidades de la nueva geopolítica global. Si la unidad primordial del enfoque de sistema-mundo se desarrollaba en torno a la matriz interestatal, la geopolítica de la sociedad-red encuentra su unidad fundamental en la dimensión de la red de *ciudades globales*⁷.

La categoría de *ciudad global* busca explicar cómo se produce el desensamblaje del sistema

interestatal jerárquico, centrado en lo nacional, hacia el sistema socioeconómico de fines del siglo XX. El siglo XXI construye una imbricación de distintos niveles territoriales, normas económicas y órdenes jurídicos. La tradicional capitalización del territorio estatal y la urbanidad basada en los modelos de circulación y vigilancia disciplinar del capitalismo moderno, dejan el espacio a una dinámica donde se forman circuitos supra y subestatales. Las temporalidades dejan de ser lineales y los territorios dejan de ser superficies, el poder se vuelve difuso y los Estados nacionales se ubican entre lo local y lo mundial. El ciudadano comienza a formar parte de un todo social en el que la distancia física se licúa en la virtualidad abriendo diversos modos de interrelación. Las nuevas articulaciones configuran un multi-nivel entre mega-regiones. Se trata de una dinámica que comienza con el fin de la Segunda Guerra Mundial, con la expansión de los medios telecráticos, la sociedad de masas, las telecomunicaciones y se profundiza con el quiebre de la digitalización.

[...] ciertas instancias particulares de lo local se constituyen en escalas múltiples y construyen formaciones globales [...], redes lateralizadas y horizontalizadas, a diferencia de las configuraciones verticales [...] un tipo específico de política global que atraviesa las localidades y no depende de la existencia de instituciones globales [...] el carácter global de una red no implica necesariamente que sus operaciones también sean globales, [...] lo local es multiescalar [...] lo global es multiescalar. (Sassen, 2000a:457)

La ciudad global es el lugar donde se articulan las espacialidades tradicionales con la *globalidad digital*⁸. Se conforma entonces una nueva temporalidad económica global con nuevas oportunidades y lógicas que escapan al modelo estatal. La telepresencia informacional y la enorme red de datos construyen una red interurbana que atraviesa el planeta y sobrepasa la capacidad de control de los Estados. La hipermovilidad de la información domina el circuito de capitales. Con la emergencia de la red cibernética y la jerarquización de las ciudades, el Estado, la región y el sistema-mundo se reorganizan y cada ciudad se transforma en un nodo que se conecta con el globo sin la necesidad (estricta) de atravesar el límite del Estado nacional.

[...] un nuevo tipo de ciudad ha aparecido. Es la ciudad-global. [...] Nueva York, Londres y Tokio. (Sassen, 1996, p.4). Estas interacciones [...] particularmente en términos financieros y de inversiones, sugieren la posibilidad de que ellas constituyan un

⁸ Terminología utilizada por Saskia Sassen.

sistema. [...] Se trata de un sistema económico soportado en [...] tipos de localizaciones que estas ciudades representan. (Sassen, 1996a:168-169).

El paso de la geopolítica de sistema-mundo a la sociedad-red de ciudades globales no implica que se pierdan las antiguas luchas por la hegemonía; por el contrario, se trata de una nueva matriz interconectada en el espacio cibernético; o sea un nuevo esquema geográfico de actividades económicas. Se forman así, centros transterritoriales constituidos parcialmente en el espacio digital, a través de transacciones económicas en la red de las ciudades globales. Estas redes, formadas por centros internacionales de negocios, forman nuevas lógicas geográficas de la centralidad sobre espacios generados electrónicamente. Se abre así una dinámica paradójica de tensiones entre el reparto de los espacios y los tiempos locales y globales entrelazados con la articulación entre el espacio físico-material y el digital-cibernético. La ciudad global es la espacialidad de lo urbano que oscila entre redes transnacionales parcialmente desterritorializadas y localidades territoriales con intensas concentraciones de recursos⁹; las economías se desmaterializan y se digitalizan, dando como consecuencia que puedan moverse a la velocidad de la luz a través de la red. Esta nueva producción de la espacialidad urbana muestra dos caras: constituye solo una parte de lo que sucede en las ciudades y, por otro lado, se instala parcialmente en el espacio urbano¹⁰.

Entonces, la complejidad de las sociedades digitales abre dos problemáticas:

- ◇ el reensamblaje de dimensiones sobre la red de ciudades globales
- ◇ el funcionamiento de espacios y tiempos cibernéticos basados en algoritmos, *Big Data* y en el panóptico digital.

Internet es el tejido del mundo contemporáneo, no se trata del futuro, sino de un presente donde una red de redes de ordenadores organiza la dimensión global (Castells, 1995 / 1996).

⁹ Terminología de Saskia Sassen.

¹⁰ Terminología de Saskia Sassen.

[...] las redes informáticas globales y la digitalización de una gran variedad de actividades políticas y económicas [...] plantean una serie de preguntas sobre la eficacia de los marcos actuales para la autoridad estatal y la participación de la democracia [...] estas formas de digitalización han posibilitado que en esferas donde antes dominaba la escala nacional, hayan ascendido ciertas escalas subnacionales, como las ciudades globales y otras escalas supranacionales, como la de los mercados globales [...] (Sassen, 2000a, p. 411)

El resultado general podría describirse como la desestabilización de las viejas jerarquías escalares [...] y el consiguiente surgimiento de nuevas jerarquías. Las jerarquías anteriores se constituyeron como parte del desarrollo del Estado nación [...] en la actualidad se produce un corte transversal en el marco institucional y los encajes del territorio [...] nuevos tipos de imbricación entre la autoridad [...] y el lugar. (Sassen, 2000a:411)

A diferencia de los modos interestatales de centralización que conformaban el sistema-mundo moderno, la red de ciudades globales despliega una lógica de cadenas hegemónicas y no ya (solo) de regiones. Esto significa que se forman rizomas de flujos socioeconómicos que no necesitan atravesar las dinámicas de centralización del sistema-mundo moderno. Se trata de un proceso donde los mapas geopolíticos se hacen hiper complejos: lo local, lo regional lo estatal y lo global se entretajan en la multidimensionalidad de la globalidad virtual en red. La red y la virtualización de los tiempos y los espacios permiten avanzar de aquella primera unificación de coordenadas impulsada desde la expansión europea, hacia la conformación de un tiempo y un espacio único basado en la red virtual de datos e interacción: la *bitsfera*¹¹. La *bitsfera* es la herramienta central de las redes de ciudades globales, estas funcionan en términos de nodos, son los goznes de la trama global. La *bitsfera* es la nueva categoría que delinea el horizonte de lo geopolítico en la cibersociedad del siglo XXI.

¹¹ William Mitchell utiliza el término *bitsfera* para nombrar el espacio de flujos formado por los bits de la informática.

Lo político, la urbanidad y la red de ciudades globales

Mientras la perspectiva geopolítica de sistema-mundo logró abrir el mapa epistémico hacia una dimensión que explicaba integralmente las dinámicas mundiales del poder, el mapa económico del siglo XXI trae un nuevo modo de integralidad. La complejidad de la sociedad-red implica analizar dinámicas de un mundo con mayor movimiento, transformación, circulación, transferencias, influencias, reciprocidades, complementariedades e intereses en una red socio-global, donde la funcionalidad del sistema ya no se concentra, exclusivamente, en la figura del Estado. La categoría de ciudad global trabaja como eje de la geocultura del siglo XXI abriendo una dimensión que atraviesa el nivel geopolítico de los Estados problematizando la movilidad económica, política, y cultural, desde los nuevos elementos que se imponen para pensar lo regional, lo nacional, lo internacional y lo transnacional (transregional) en el contexto mundial.

El enfoque sociológico de Sassen presenta a las ciudades globales como aquéllas que tienen un efecto directo en los asuntos mundiales. En los primeros estudios Sassen proponían tres ciudades globales principales que desempeñaban un papel mundial de control sobre todo un entramado de ciudades: Tokyo, Londres y Nueva York. Luego el relevo periódico de datos fue construyendo una serie de posicionamientos de ciudades según modos de interacción. Las ciudades globales son espacios urbanos donde se han desarrollado actividades financieras y de servicios, sobre procesos de acumulación y capacidades de controlar extensas áreas geográficas. La diferencia, tanto con el enfoque de sistema-mundo como con los esquemas tradicionales de la geopolítica es que, dicho liderazgo se concentra en las actividades de la ciudad y no tanto en el suprapoder del Estado¹². A diferencia del sistema-mundo moderno, la sociedad-red del siglo XXI puede ser pensada como una red urbana global; o sea una dimensión que atraviesa el borde de los Estados y los bloques regionales. Las ciudades se van posicionando de acuerdo a una especie de organización jerárquica sobre el funcionamiento del sistema internacional; las pautas de dichas ubicaciones tienen que ver con espacios donde convergen la liquidez, la tecnología, la información y la comercialización de la producción global. Si la interestatalidad fue la figura fundamental para la configuración de

la economía-mundo moderna, ahora son las ciudades las que emergen como protagonistas de las principales transformaciones.

El concepto de *lo global* propone una serie de sentidos que no estaban presentes en los primeros enfoques geopolíticos, donde se analizaba el posicionamiento económico, político y cultural de los Estados pero con el eje puesto en lo militar; luego, la geopolítica de sistema-mundo desplazó el eje analítico hacia las relaciones de producción y circulación económica interestatal; pero mediante la referencia a lo global se ponen de relieve una serie de procesos que tienden a interconectar organizaciones sociales geográficamente distantes y a intensificar una red inter y transnacional que rodea el planeta. Las categorías básicas que han ido formando la idea de *lo global* son: lo *transnacional*, lo *internacional*, lo *local*, lo *nacional*, lo *global*, lo *migratorio*, lo *transmigratorio*, lo *regional*, etc. En primer lugar, la globalización ha sido representada como un fenómeno relativo a los medios de comunicación masiva (la aldea global). En segundo lugar, como si consistiera en un entrecruzamiento de flujos relativamente autónomos, pasando por alto que esos flujos son generados por actores sociales específicos. En tercer lugar, como si los procesos ocurrieran fuera de espacios sociales específico (*desterritorializado*). Finalmente, como productora de una homogeneización cultural. Con el cruce geopolítico entre el concepto de red y el de ciudad global se reubica el foco en la urbanidad.

La tendencia a la globalización es el resultado de procesos sociales a través de los cuales el planeta se va convirtiendo en un espacio interconectado por múltiples relaciones internacionales y transnacionales. Los nudos que funcionan como catalizadores de los procesos de movilidad global, son las urbes. El término ciudad global busca hacer visible el papel de la fuerza de trabajo y los procesos de movilidad implicados en la capacidad de control global que ejercen ciertas ciudades. Sus análisis han profundizado distintos aspectos de las ciudades globales: expansión de la actividad financiera, servicios, producción, modos de centralización, nuevos espacios urbanos, relación entre las grandes metrópolis y los Estados nación, etc. Dicha fuerza que despliegan ciertas ciudades se articula con una especie de pérdida de poder de los Estados frente a las ciudades globales. Si entre el fin del siglo XIX y el final de la Segunda Guerra Mundial los Estados lograron controlar enormes masas

¹² Esto puede ser pensado como un nuevo ensamblaje geopolítico en términos de transurbanidad global.

poblacionales delimitadas por lo nacional, en las últimas dos décadas del siglo XX surgieron flujos migratorios que permiten hablar de modos de ciudadanía global-postnacional. La complejidad, la multidimensionalidad y la hipermovilidad de la sociedad-red del siglo XXI, articulada sobre la temporalidad inmediata de la virtualidad y los flujos cibernéticos digitalizados hacen de lo nacional una categoría geopolítica cada vez más obsoleta.

El desarrollo de la red de ciudades globales, según el planteo de Sassen, está marcando un proceso de resignificación del poder de los Estados nacionales. Las redes de interconexión entre ciudades globales generan un modo de poder que escapa (parcialmente) al control de los Estados. Esto tiene que ver con que, la movilidad mundial se organiza sobre una red interurbana global que no se coordina desde los centros gubernamentales nacionales, sino que desarrolla sus propias dinámicas de telecomunicaciones, servicios, cultura, arte, economía, etc. Surge entonces una serie de variables que marcan el sentido metodológico de clasificación geoeconómica para las ciudades globales: niveles de *Actividades de Negocios*, de *Capital Humano*, de *Intercambio de Información*, de *Experiencias Culturales* y de *Compromiso Político*.

Las investigaciones de Sassen muestran el paso del ensamblaje al desensamblaje de los Estado-Nación¹³. Al trabajar sobre los conceptos de territorio y autoridad se marca la pérdida de poder en el nivel de los Estados y el nuevo campo de posibilidades para la aparición de formas políticas post-nacionales. Los aspectos novedosos se refieren a la transformación de los criterios para definir las ciudadanías:

- ◊ El vínculo que se establece entre ciudadanía, nacionalidad y el marco de los derechos humanos.
- ◊ El papel que juega el Estado y la pertinencia de una ciudadanía postnacional, transnacional o desnacionalizada.
- ◊ El papel de los agentes económicos como configuradores de una nueva ciudadanía económica. La geopolítica del siglo XXI está marcada por las articulaciones y desplazamientos entre las lógicas de la perspectiva de sistema-mundo y la multidimensionalidad de la red global de nodos urbanos; los cuales, conectados entre sí, forman un sistema planetario en el que los flujos recorren miles de kilómetros por segundos. Esos nodos estratégicos son las ciudades globales, grandes metrópolis en las que tienen lugar los negocios, las transacciones, las decisiones políticas y las visibilidades que marcan las pautas dominantes.

La unidad analítica de *ciudad global* implica dos puntos de integralidad; por un lado, la uni-

¹³ Consultar Saskia Sassen, 1996b, 1998, 2000, 2000a, 2001a, 2001b, 2001c.

dad está en el nivel macro de la red global (un *rizoma* social planetario), por el otro, el dispositivo primordial está en el nivel micro de la ciudad. La perspectiva de Wallerstein, al igual que la idea de red de ciudades globales, proponía como unidad de análisis la macro dimensión del sistema, pero la contracara funcional de dicho sistema estaba puesta en la megaestructura de los Estados. El desensamblaje de dicha lógica implica la entrada en el concepto de red, donde el concepto de ciudad global cobra sentido si la ciudad en cuestión forma parte de una red global de lugares estratégicos. No existe la ciudad global aislada, la contracara de la integralidad de la red no es el Estado, sino la ciudad.

La primera cuestión es cuáles son los circuitos especializados globales en los que una ciudad se encuentra inserta y cuáles son las funciones que desempeña en esos circuitos. No es lo mismo pensar en el posicionamiento territorial de un Estado en vistas a la hegemonía económica, que en la ubicación de una formación urbana dentro de un circuito hipermóvil de flujos globales. La economía global es un abanico de circuitos especializados que se extiende por diferentes ciudades y diferentes sectores económicos. Los modelos sobre ciudades globales enfatizan la hipermovilidad, tomando a la economía como una función de poder transnacional. La industria de la información y la economía global han contribuido a una nueva geografía de la centralidad y la marginalidad, donde se reproducen inequidades y surgen nuevas dinámicas de dominación; algo que puede ser entendido como el equivalente a los centros y las periferias del sistema-mundo. Con el ingreso en la lógica geopolítica de las ciudades globales, los posicionamientos regionales de las zonas centrales y periféricas sobre el mapa productivo mundializado se trenzan con las líneas de hiperconectividad que tejen un circuito de globalidad interurbana y no ya (solo) interestatal. Con lo cual se genera una dimensión doble de inequidades y posicionamientos.

La ciudad global es una instancia estratégica de múltiples localizaciones y nuevas potencialidades económicas y políticas; es un espacio de nuevos tipos de identidades y comunidades, incluidas las transnacionales y transterritoriales. Se trata de espacios y localizaciones donde la movilidad cultural está atravesada por la ecuación: global-local / local-global / local-local / global-global. La categoría central para comprender los roles hegemónicos en la red de ciudades es la de "ejes". Si una región como Sudamérica nunca pudo salir de una función periférica dentro de la economía-mundo, con el despliegue de la conectividad de ciudades globales su posicionamiento se ve complejizado por el entrecruzamiento de ejes de movilidad económica; por ejemplo: el carácter periférico sudamericano se ve atravesado por ejes turísticos como pueden ser Buenos Aires-Rio de Janeiro-Miami, o culturales como Buenos Aires-

Madrid-Paris; los cuales a su vez de interconectan con vías hegemónicas como podrían ser París-Londres-New York, etc.

El desensamblaje de las pautas geopolíticas del sistema-mundo moderno abre un mapa de problemáticas que crecen en torno a las condiciones de posibilidad de la sociedad-red hiperconectada sobre la virtualización de los flujos y la digitalización de los dispositivos de poder. Internet es el tejido del mundo contemporáneo, el sistema geopolítico de ciudades globales, interconectadas en

el espacio cibernético implica una nueva dispersión geográfica de las actividades económicas, junto con la simultánea integración sistémica de dichas actividades. Entonces el pensamiento geopolítico debe construir nuevos esquemas analíticos; las temporalidades dejan de ser lineales y los territorios dejan de ser superficies, el poder se vuelve difuso y los Estados nacionales se encastran entre lo local y lo mundial. Las nuevas articulaciones configuran un multi-nivel entre mega-regiones.

Hacia la complejidad geopolítica del siglo XXI

La geopolítica de las sociedades-red trae un movimiento conceptual complejo y paradójico. La antigua idea griega de lo político nació como algo referido a la dinámica propia de la ciudad y a las acciones dentro de los límites de la comunidad. Con el paso de la Modernidad, se abrió un enorme campo donde, en primer lugar, lo político y lo económico se trenzaron para dar forma a la Política Económica como la dimensión primordial de lo social y en segundo lugar terminó de consolidarse la idea de lo político como un modo de relación internacional. La complejidad de la mundialización moderna derivó en que dichos desplazamientos se integraran mediante el trabajo de los geógrafos en los enfoques geopolíticos. Todo el movimiento puede resumirse como una dinámica que va de lo urbano a lo mundial-planetario. Lo político comenzó siendo algo propiamente centrado en la acción ciudadana para deslizarse hacia los movimientos planetarios entendidos como cruce entre tensiones de intereses, flujos económicos y posicionamientos regionales de las mega estructuras estatales. El desarrollo de la Geopolítica como área epistémica llevó a que las problemáticas internas de las ciudades quedaran reducidas a una especie de política doméstica, donde los Municipios debían gestionar las dinámicas de la urbanidad mediante lo policial. Mientras la estrategia política y las decisiones en relación al funcionamiento de los dispositivos del poder se centralizaron en el nivel macro de los Estados-Nación, dimensión donde se articulaban lo territorial, lo poblacional, lo político y lo económico en tanto gozne entre lo interno y lo externo. La sociedad-red del siglo XXI trae un desplazamiento que devuelve algo de su sentido originario a la idea de lo político, pero sobre un mapa global, paradójico e incierto.

Por un lado, el desensamblaje de la matriz geopolítica de la economía-mundo moderna y el paso a la sociedad-red implica una especie de vuelta a la ciudad como núcleo de lo político; la supuesta

pérdida de poder de los Estados podría significar un re-empoderamiento de lo urbano como espacio político. Dicho reensamblaje de la sociedad-red sobre los nodos de las ciudades globales no implica que desaparezcan las funciones de los Estados, sino que se genera un desplazamiento donde lo político se descentraliza parcialmente y se reorganiza sobre la multidimensionalidad local-nacional-regional-global. Esto forma un cruce entre la centralidad geopolítica de los Estados y las ciudades como nodos de los ejes globales. Por otro lado, dicha vuelta de lo político a la dimensión urbana se da sobre la convergencia tecnológica de la digitalidad y la virtualización de las dinámicas sociales; lo cual genera un segundo movimiento paradójico: el fortalecimiento de actores y espacios que compiten con la autoridad estatal (Sassen, 2000a).

La geopolítica de las ciudades globales y la sociedad-red es el horizonte sobre el cual los tecnófilos han planteado un futuro hipereficiente basado en Internet de las cosas y en los conceptos de *Smart City*, *Ciberciudad*, *Ciberpolítica*, etc. En el siglo XXI el capitalismo ya funciona sobre dicha urbanidad digital (Mitchell, 1991, 1995). Si tal como lo plantea el concepto arcaico de lo político, la ciudad y el lenguaje forman un nudo de mutua implicancia, impulsado por la acción como interrelación de lo contingente; el caso de la urbanidad digital y la sociedad-red abre el interrogante en torno a la posibilidad paradójica de que los futuros sistemas urbanos excluyan lo político, ya que la eficiencia de la programación digital implica una cierta negación de la contingencia de la palabra y la acción siempre imperfecta de lo humano. De allí que el concepto de ciberpolítica genere un horizonte *aporético*¹⁴; la

¹⁴ Profundizar las lógicas específicas de lo digital y la informática como dispositivo sociocultural excede las posibilidades del texto. Para profundizar la relación entre lo cibernético, el poder y la hipereficiencia algorítmica, ver Mallamaci 2017, 2018.

geopolítica de las ciudades globales trabaja sobre la hiperconectividad algorítmica y la programación, se trata de dimensiones que niegan la especificidad del *logos* y la contingencia del espacio político en favor de la hipereficiencia tecnocrática. Cuando las dinámicas sociales trabajan sobre los algoritmos nadie controla y nadie opone resistencia, ya que las formas de resistencias también son algorítmicas; se genera entonces la funcionalidad *enjambática* de la autoregulación. Los ejes geopolíticos, geoeconómicos y geoculturales comienzan a autoregularse sobre circuitos de intercambio digital; entonces se abre la paradoja específica de la geopolítica del siglo XXI:

Si lo político, la ciudad y la palabra son una trenza indisoluble y la dimensión cibernética de la sociedad-red propone una interacción que niega la contingencia de lo social en favor de la hipereficiencia digital, el horizonte geopolítico del siglo XXI pasa por conceptualizar la conjunción contradictoria y excluyente entre lo político y la red cibernética (ciberpolítica).

Entonces, la red de ciudades globales desplaza parcialmente el poder político hacia las urbes en tanto nodos que enlazan la red planetaria, pero por medio del funcionamiento del dispositivo cibernético. La producción de un ciberespacio estructurado sobre la matriz del *Big Data*, el panóptico digital y el cálculo algorítmico implican dos puertas: o bien el ciberespacio abre un horizonte inédito y aun imprevisible para el juego político y los dispositivos de poder, o bien es el camino hacia la automatización funcional de sociedades digitalizadas y economías-mundo algorítmicas. La ciudad y lo político son indisolubles y su especificidad está en la acción en tanto prácticas de poder, cuando la algoritmización bosqueja una urbanización hipereficiente y autoregulada desde las cosas mismas, en una red de nodos y ensamblajes globales, el peligro está en que *Digitalia*¹⁵ pueda ser el fin de las ciudades. Las urbes de los humanos son mundos políticos, no enjambres apícolas; cuando todo es calculable y controlable desde una inteligencia artificial global, la ciudad como matriz de lo político desaparece bajo la ingeniería tecnocrática que aspira al automatismo. Esta es la paradoja de la geopolítica del siglo XXI. Tal vez, como pronosticaba Wallerstein, Estados Unidos fue el último núcleo de la economía-mundo capitalista y el sistema ya había entrado en su fase final cuando New York comenzaba a concentrar las dinámicas culturales mundiales. En dicho análisis Wallerstein planteaba la posibilidad de

¹⁵ Terminología metafórica.

un nuevo sistema multi-polar que superara las limitaciones de la matriz de centros y periferias; la red de ciudades globales hoy es una realidad que comienza a construir nuevas cartografías (relativamente) descentralizadas o multipolares, pero al mismo tiempo avanza generando nuevas lógicas de inequidades. Lo que no preveía Wallerstein en su pronóstico era la posibilidad de que el nuevo sistema trabajara sobre un dispositivo de dispositivos que impone la algoritmización de la sociedad-red.

La geopolítica del mundo digitalizado y el ensamblaje de las sociedades-red se plantea como un campo epistémico que implica nuevas estrategias. Allí, la tarea consiste en pensar diversos posicionamientos de ejes hegemónicos, regiones favorecidas y movimientos marginales en un mapa de hiperconectividad. En cierto sentido, se trata del desplazamiento de las categorías tradicionales de la geopolítica centrada en el Estado, lo territorial y la autoridad militar, para poner de relieve las condiciones de posibilidad de la acción política ensamblada sobre la complejidad del ser transnacional, la globalidad, lo subestatal, lo supraestatal y las localizaciones concretas de la ciudad como multidimensionalidad (local-global¹⁶). Nuevas formas de ciudadanía se tejen en torno a la globalidad y a la economía hipermóvil y siempre frágil del rizoma social virtualizado. Las ciudades globales, en tanto nodos y fronteras constituyen tipos de conectividad política donde la ciudad sigue siendo el ámbito para la acción, pero cada vez más cerca del abismo incierto que se impone desde los modos cibernéticos de la geocultura.

Los edificios [...] y ciudades que surgen de la revolución digital [...] conservarán mucho de lo que nos es familiar [...] Pero, superpuesta a los residuos [...] existirá una estructura global de conexiones [...] de alta velocidad, lugares inteligentes y aplicaciones informáticas cada vez más indispensables. Esta última capa cambiará las funciones [...] de los elementos urbanos [...] El nuevo tejido [...] se caracterizará por hogares para vivir y para trabajar, comunidades activas las veinticuatro horas, configuraciones remotas [...] entretejidas [...] electrónicamente, sistemas de producción, comercialización y distribución descentralizados [...] (Mitchell, 1991:12)

¹⁶ En las últimas décadas se ha comenzado a utilizar el término *glocal* para dar cuenta del cruce complejo entre lo local y lo global.

Bibliografía

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?*. Barcelona: Paidós.
- Aristóteles (1995). *Política*. Madrid: Alianza.
- Cairo Carou, H. (2011). "La Geopolítica como ciencia del Estado: el mundo del general Haushofer". *Geopolítica(s), Revista de estudios sobre espacio y poder*, Vol. 3, N° 2, pp. 337-345. Madrid: Universidad Complutense.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional*. España: Alianza Editorial.
- (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Foucault, M. (1979). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- (2008a). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets.
- (2008b). *Las Palabras y las cosas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Grosfoguel, R. (2006). "Del final del sistema-mundo capitalista hacia un nuevo sistema histórico alternativo: la utopística de Immanuel Wallerstein". *Nómada*, N° 25. Bogotá: Universidad Central de Colombia.
- Holdar, S. (1992). "The ideal state and the power of geography the life-work of Rudolf Kjellén". *Political Geography*, N° 11, pp. 307-323.
- Mallamaci, M. (2017). "El poder psicopolítico en las sociedades postdisciplinarias del *homo digitalis*. Apuntes sobre el pensamiento de Byung-Chul Han". *Relaso*, Vol. 7, pp. 74-94.
- (2018). "Los tres panópticos. Análisis de las modulaciones del poder y las formas visuales de control entre la Modernidad y el siglo XXI". *Revista Digithum*, N° 22, pp. 47-58. Universitat Oberta de Catalunya y Universidad de Antioquia.
- Mitchell, W. (1995). *City of bits: space, place and the infobahn*. Massachusetts: MIT Press.
- (1991). *E-topía*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Sassen, S. (2000). *Cities in a World Economy* (New Updated Edition). California: Thousand Oaks.
- (2001a). *Cities and their Cross-Border Networks*. New York and London: Routledge.
- (2001b). "Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global". En *La ciudad construida, urbanismo en América Latina*. Quito: Flacso.
- (1998). *Globalization and its Discontents*. New York.
- (1996a). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- (1996b). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Columbia University Press.
- (2000a). *Territorio, autoridad, derecho*. Madrid: Katz.
- (2001c). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press. Buenos Aires: Eudeba.
- Taylor, P. (2000). "World Cities and Territorial State under Conditions of Contemporary Globalization". *Political Geography*, N° 5, pp. 5-32. Inglaterra: Loughborough University.
- Wallerstein, I. (1984). *El moderno sistema mundial II*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (1988). *El capitalismo histórico*. España: Siglo XXI.
- (1995). *La reestructuración capitalista y el sistema-mundo*, Conferencia magistral en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. México.
- (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México: Siglo XXI.
- (coord.) (2006). *Abrir las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.
- (2007). *Geopolítica y geocultura*. Barcelona: Kairós.
- (2009). *El moderno sistema mundial III. La segunda era de gran expansión de la economía: Mundo capitalista, 1730-1850*. España: Siglo XXI.
- (2011a). *The modern worldsystem I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. California: University of California Press.
- (2011b). *The modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789-1914*. California: University of California Press.

La integración de Colombia a la sociedad de la información

The integration of Colombia into the information society

Mary Luz Ortiz | ORCID: orcid.org/0000-0003-3706-6188

mary.ortiz@uptc.edu.co

Universidad Pedagógica y Tecnológica
Colombia

Iván Darío Mejía Ortega | ORCID: orcid.org/0000-0003-2767-2395

ivan.mejia@uptc.edu.co

Universidad Pedagógica y Tecnológica
Colombia

Alberto Ramírez Martinell | ORCID: orcid.org/0000-0003-3054-5266

albraimrez@uv.mx

Universidad Veracruzana
México

Miguel Ángel Casillas Alvarado | ORCID: orcid.org/0000-0001-8194-7666

albraimrez@uv.mx

Universidad Veracruzana
México

Recibido: 18/02/2019

Aceptado: 12/08/2019

Resumen

Este escrito presenta un análisis sobre la incorporación de Colombia en la sociedad global de la información, a partir de indicadores de acceso a Internet y suscripciones al servicio de telefonía móvil durante el periodo 2010 y 2016, tomados del Banco Mundial y la *International Telecommunication Union*. Al interior del país, se analizaron datos por regiones, departamentos y ciudades principales, y se estableció el **Indicador Nacional de incorporación de la Sociedad de la Información (iSi)**, mediante datos sobre computadores de escritorio, portátiles, tabletas, teléfonos inteligentes, y suscripción a telefonía móvil por cada cien habitantes. El iSi revela un país desigual, con una brecha marcada en el acceso a la información entre regiones, especialmente las zonas más alejadas y el sector rural, donde las diferencias sociales están asociadas con el acceso a los recursos tecnológicos, excluyendo doblemente a los habitantes que de facto ya están excluidos.

Palabras clave: Sociedad de la información, Internet, Telefonía, Comunicación.

Abstract

In this text we present an analysis about the integration of Colombia to a global society of information, by means of the revision of a series of index of the World Bank and the *International Telecommunication Union* with regards to Internet access and subscriptions to mobile telephone services in a period of 6 years starting on 2010. For the home analysis, we conducted a regional analysis where we distinguished regions, departments and main cities. We constructed a National Index that measures the level of integration of the country to the Information Society by means of two sources: access to personal computers and digital devices and subscriptions to mobile telephone services. The index reveals an uneven country, with an evident divide between access to information and use of digital devices among regions. The further from the main cities the zones are, the more limited access to information is. Social differences are then associated to technology thus the exclusion of already excluded inhabitants is double.

Keywords: Information society, Internet, Telephony, Communication.

Introducción

Derivado de una colaboración internacional entre dos universidades, se presenta en este texto una reflexión conjunta sobre los casos de incorporación de México y Colombia a la sociedad global de la información. Con una serie de comparaciones anecdóticas, inicialmente, entre instituciones, ciudades y regiones geográficas más amplias de ambos países; y posteriormente con la revisión de fuentes oficiales de información se decidió elaborar el presente artículo para el caso de Colombia. Para eso se utilizó como base el esquema y metodología de análisis usado para el análisis de la integración de México a la sociedad de la información a partir de la revisión de datos oficiales correspondientes al periodo 2001-2011 (Casillas, Ramírez, Carvajal y Valencia, 2016). En este artículo se presenta una continuación en términos metodológicos y reflexivos sobre el tema de la incorporación de Colombia a una economía global basada en la información. Para lograrlo se hicieron dos tipos de revisiones. En la primera se compararon el caso de Colombia con otros países a partir del análisis de indicadores de acceso a Internet y suscripciones al servicio de telefonía móvil provenientes de fuentes como el Banco Mundial y la *International Telecommunication Union* (ITU). En el segundo nivel de observación se hizo al interior del país, a partir de la revisión de datos e indicadores del Ministerio de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (MinTIC) de Colombia. Uno de los objetivos de este ministerio ha sido atender *la diferencia en el acceso a las TIC, ya sea geográficamente o socialmente de una población con poco acceso a las TIC con referencia a otra que sí cuenta con acceso* (OECD, 2001) a partir de estrategias alineadas con la Ley 1341 de 2009, donde se establece el criterio de masificación del uso de las TIC y el cierre de la brecha digital. Dentro de las estrategias seguidas por el gobierno nacional, se destaca el Plan Vive Digital para la Gente, cuyo propósito es que los colombianos se apropien de las TIC y a su vez se genere una economía digital. El plan se basa en cuatro componentes: usuarios, infraestructura, servicios y aplicaciones.

Según informe de MinTIC (2017), el Plan *Vive Digital para la Gente*, en relación al componente de Usuarios, implementó una iniciativa para el desarrollo de una cultura digital, orientada a la promoción del uso de Internet. De 2014 a 2015, por ejemplo, se capacitó a 11.319 personas sobre habilidades básicas para la apropiación de las TIC; y entre junio del año 2015 y diciembre de 2016 se hizo con 317.246 personas. En otra iniciativa de MinTIC (2017) denominada *Ciuda-*

danía Digital, enfocada a la formación en competencias y certificación en TIC, se reportan 186.627 personas beneficiadas entre junio de 2015 y mayo de 2017.

En el componente de Infraestructura, se han implementado diversos programas orientados a su mejora. Tal como lo reporta el informe de MinTIC (2017), donde se describen los resultados de los proyectos: *Fibra Óptica*, que permitió la conexión de 786 municipios de un total de 1.122; *Redes de Alta Velocidad*, dirigido a las cabeceras municipales; *Conexiones Digitales* que se centró en promover el mercado de las telecomunicaciones; *Kioscos Vive Digital* que corresponde a centros para el acceso comunitario a Internet en zonas rurales, mediante el cual se instalaron 7132 kioscos en 2017; *Puntos Vive Digital*, a través del cual se dotaron en 2017 a 903 cabeceras municipales de poblaciones de estratos 1, 2 y 3 con acceso comunitario a Internet; y el proyecto Zonas Wi-Fi Gratis, que conectó en 2017 a 1035 zonas de acceso a Internet en espacios públicos de alta concurrencia en las zonas urbanas del país.

También se han creado programas e iniciativas para promover la industria de aplicaciones y contenidos, como es el caso de *Apps.co*, programa que ha impulsado el emprendimiento a través del uso de las TIC en el diseño y desarrollo de aplicaciones móviles; el programa *Contenidos Digitales*, con el fin de generar industrias creativas, apoyando a los emprendedores con espacios especializados dotados de tecnología y recursos humanos para capacitar y asesorar a los emprendedores; y la iniciativa *Educación y TIC*, que promueve, a partir del uso de recursos y contenidos digitales, la interacción entre padres de familia y las instituciones educativas.

Finalmente, en el componente de Servicios, el informe de MinTIC (2017) presenta la iniciativa *Servicio de Internet - Reducción de la Brecha Digital*, orientada a realizar un estudio sobre el ancho de banda para las regiones a partir de sus condiciones geográficas y a la infraestructura tecnológica de los proveedores de Internet; también, se encuentra el proyecto *Talento TI*, orientado a fortalecer la industria relacionada con el desarrollo de software y servicios informáticos; el proyecto *MiPyme Vive Digital*, con el fin de incentivar el uso y apropiación de Internet en la pequeña empresa para hacerla más competitiva; y el proyecto *Computadores para Educar*, orientado a la dotación de herramientas tecnológicas (computadores de escritorio, portátiles, y tabletas), que buscan favorecer el desempeño escolar y disminuir la brecha digital.

Sociedad de la información

La *sociedad de la información* no es un concepto nuevo necesariamente ligado al uso de TIC. La sociedad de la información descrita por Daniel Bell en *El advenimiento de la sociedad post industrial* en la década de los sesenta refiere a una sociedad en la que los servicios son la base de una estructura central de la economía. No hay acuerdos sobre una definición de la sociedad de la información, por lo que diversos puntos de vista oscilan sobre la creación, distribución, difusión, uso e integración de la información en una actividad económica, política y cultural (Burch, 2005:2). La sociedad de la información posibilita el desarrollo de un nuevo espacio en el cual se llevan a cabo un gran número de transacciones que posibilitan incluso cambios en la vida del ser humano tanto en lo económico como en lo cultural, transformando las modalidades de comunicación entre personas, la manera de hacer los negocios entre las empresas y la forma de trabajar, entre otros. La sociedad de la información se hace presente a través de acciones de cambio. En el caso de la educación esto es observable en el surgimiento de aplicaciones específicas para la formación y el fomento del apren-

dizaje mediado por tecnologías digitales; en la administración pública se permite la realización de trámites como el pago de impuestos; en el campo de la salud se busca desarrollar un sistema sanitario con una cobertura independiente de la situación geográfica y horaria; y en el ámbito del trabajo se entienden nuevos esquemas remotos de interacción (Sánchez, González y Muñoz, 2012:114). En este tipo de sociedad se distinguen asimismo algunos rasgos propios de una estructura dinámica, que, constituyen un principio activo de cambio al interior de las sociedades contemporáneas desarrolladas que valoran el aumento de la información y orientan su manipulación para definir el mundo actual desde un paradigma que interpreta el desarrollo social en torno al uso de tecnologías de la información y su forma de cambiar el mundo (Estudillo, 2001:1). En el contexto de análisis, se entiende a la sociedad de la información como un estado de desarrollo comunitario en el que se utilizan extensivamente, datos, procedimientos, métodos, estrategias e información en sus actividades económicas, educativas, sociales y culturales.

Colombia en el mundo

La informática y las telecomunicaciones son tecnologías de gran impacto en las sociedades. Por tanto, no se puede ignorar que son elementos importantes de un nuevo modelo de sociedad. En consecuencia, los procesos informativos y comunicativos en la sociedad actual determinan no solo desarrollo regional sino bienestar personal. Sin ignorar que las bases teóricas de la sociedad de la información descansan en los servicios y no en las TIC, es innegable reconocer que la habilitación tecnológica de una sociedad moderna es factor clave para su incorporación a la sociedad de la información. Las computadoras, los dispositivos digitales portátiles, el acceso a Internet y las suscripciones a la telefonía móvil resultan medulares para analizar si una sociedad ha pasado de los modelos económicos basados en la agricultura o en la industria a uno basado en la información, en la que los individuos se habilitan a través de dispositivos digitales mientras que la red, según Alastuey (1996:101) juega un papel general de habilitador de la participación de la nueva sociedad.

En los estudios sobre el índice de desarrollo de TIC (ITU, 2017), realizado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones de las Naciones Unidas, se ubica a Colombia en el lugar 84 en un ranking de 176 países. En 2015 el valor de su índice era de 5.36 y aunque aumentó 0.24 con relación a la medición anterior, no presenta movimiento en el listado de países. Para evidenciar la evolución de Colombia con relación a países europeos y latinoamericanos principalmente en este apartado presentamos dos análisis: el primero sobre el acceso a Internet de los países y el segundo sobre la evolución histórica de la telefonía móvil.

Acceso a Internet en el mundo

Al analizar las cifras de usuarios de Internet por cada 100 habitantes, se evidencia que en el año 2000 eran Canadá y Estados Unidos los únicos países de América con registros de incorporación cercanos al 50% de la población. 16 años después, estos países lograron ampliar el acceso a Internet

a más del 75% de su población. En América Latina el crecimiento e incorporación de Internet ha sido diverso. Se tienen países que han realizado este proceso de manera rápida, como: Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y Venezuela; quienes iniciaron con un bajo porcentaje de usuarios de Internet en el año 2000 y que para el 2016 ya habían logrado superar el 60% de usuarios. En caso contrario, se encuentran países como Bolivia y Perú, que en el mismo periodo y a pesar de iniciar en condiciones de conexión similares a los otros países de América Latina, no lograron superar un acceso mayor al 45 por cada 100 personas con acceso a Internet.

En relación con los países del continente americano, Colombia se encuentra en un punto intermedio en el índice de usuarios de Internet. En el año de corte de la observación, 2016, Colombia ya había logrado tener al 58% del total de su población conectado a Internet, aun cuando en los primeros años de la primera década del siglo, se vivía una situación rezagada en comparación con otros países Latinoamericanos.

Aunque, el incremento de acceso a Internet entre 2000 y 2016 es notable, al comparar las cifras con países de Norte América y Europa se nota una gran desigualdad que se puede traducir, según las reflexiones de Casillas y colegas (2016), en una desventaja nacional en el acceso a la sociedad de la información. En la Tabla 1, se puede apreciar que mientras que en Canadá y Estados Unidos 8 de cada 10 personas tienen acceso a

Internet, en Colombia sólo 5 ó 6 personas acceden a este tipo de tecnología.

En Colombia entre los años 2009 y 2012, se presenta un incremento del 20% de acceso a Internet, evidenciando que en este periodo se masificaron las políticas nacionales repercutiendo favorablemente en la cobertura e incorporación de la población a la sociedad de la información. En la tabla 1 se pueden ver las diferencias y similitudes entre los países. Se pueden observar enormes contrastes que evidencian modelos de desarrollo muy diferentes: mientras que los países desarrollados han prácticamente universalizado el acceso a Internet, en América Latina ésta es todavía una aspiración. Al interior de América Latina hay también importantes diferencias: existen países que han realizado un esfuerzo enorme y favorecen que su población mayoritariamente tenga acceso a Internet, a escala Uruguay, Argentina, Costa Rica y Chile han avanzado mucho; el gigante Brasil supera el 60% de cobertura. Por otro lado, hay países con desempeños mediocres, comparativamente hablando, como México y Colombia. Finalmente hay países con enormes rezagos como Bolivia, Perú y Paraguay.

De acuerdo con lo anterior, la base de acceso a la información, como capa habilitadora para que los individuos de una sociedad construyan y participen en una sociedad conectada, es desigual en Colombia. Hay zonas centrales y enormes territorios periféricos donde la sociedad de la información es casi un eufemismo.

Tabla 1. Usuarios de Internet por cada 100 habitantes por países seleccionados en el mundo, 2000 a 2016

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Noruega	52,0	64,0	72,8	78,1	77,7	82,0	82,6	86,9	90,6	92,1	93,4	93,5	94,6	95,1	96,3	96,8	97,3
Dinamarca	39,2	43,0	64,3	76,3	80,9	82,7	86,7	85,0	85,0	86,8	88,7	89,8	92,3	94,6	96,0	96,3	97,0
Japón	30,0	38,5	46,6	48,4	62,4	66,9	68,7	74,3	75,4	78,0	78,2	79,1	79,5	88,2	89,1	91,1	93,2
Corea	44,7	56,6	59,4	65,5	72,7	73,5	78,1	78,8	81,0	81,6	83,7	83,8	84,1	84,8	87,6	89,6	92,8
Emiratos Árabes	23,6	26,3	28,3	29,5	30,1	40,0	52,0	61,0	63,0	64,0	68,0	78,0	85,0	88,0	90,4	90,5	90,6
Holanda	44,0	49,4	61,3	64,4	68,5	81,0	83,7	85,8	87,4	89,6	90,7	91,4	92,9	94,0	91,7	91,7	90,4
Canadá	51,3	60,2	61,6	64,2	66,0	71,7	72,4	73,2	76,7	80,3	80,3	83,0	83,0	85,8	87,1	88,5	89,8
Suecia	45,7	51,8	70,6	79,1	83,9	84,8	87,8	82,0	90,0	91,0	90,0	92,8	93,2	94,8	92,5	90,6	89,7
Alemania	30,2	31,7	48,8	55,9	64,7	68,7	72,2	75,2	78,0	79,0	82,0	81,3	82,3	84,2	86,2	87,6	89,6
Nueva Zelanda	47,4	53,2	59,1	61,0	61,8	62,7	69,0	69,8	72,0	79,7	80,5	81,2	81,6	82,8	85,5	88,2	88,5
Australia	46,8	52,7	ND	ND	ND	63,0	66,0	69,5	71,7	74,3	76,0	79,5	79,0	83,5	84,0	84,6	88,2
Francia	14,3	26,3	30,2	36,1	39,2	42,9	46,9	66,1	70,7	71,6	77,3	77,8	81,4	81,9	83,8	84,7	85,6
Singapur	36,0	41,7	47,0	53,8	62,0	61,0	59,0	69,9	69,0	69,0	71,0	71,0	72,0	80,9	79,0	79,0	81,0
España	13,6	18,1	20,4	39,9	44,0	47,9	50,4	55,1	59,6	62,4	65,8	67,1	69,8	71,6	76,2	78,7	80,6
Malasia	21,4	26,7	32,3	35,0	42,3	48,6	51,6	55,7	55,8	55,9	56,3	61,0	65,8	57,1	63,7	71,1	78,8
Estados Unidos	43,1	49,1	58,8	61,7	64,8	68,0	68,9	75,0	74,0	71,0	71,7	69,7	74,7	71,4	73,0	74,6	76,2
Rusia	2,0	2,9	4,1	8,3	12,9	15,2	18,0	24,7	26,8	29,0	43,0	49,0	63,8	68,0	70,5	73,4	73,1
Argentina	7,0	9,8	10,9	11,9	16,0	17,7	20,9	25,9	28,1	34,0	45,0	51,0	55,8	59,9	64,7	68,0	71,0
Uruguay	10,5	11,1	11,4	15,9	17,1	20,1	29,4	34,0	39,3	41,8	46,4	51,4	54,5	57,7	61,5	64,6	66,4
Costa Rica	5,8	9,6	19,9	20,3	20,8	22,1	25,1	28,4	32,3	34,3	36,5	39,2	47,5	46,0	53,0	59,8	66,0
Chile	16,6	19,1	22,1	25,5	28,2	31,2	34,5	35,9	37,3	41,6	45,0	52,2	55,1	58,0	61,1	64,3	66,0
Italia	23,1	27,2	28,0	29,0	33,2	35,0	38,0	40,8	44,5	48,8	53,7	54,4	55,8	58,5	55,6	58,1	61,3
Brasil	2,9	4,5	9,1	13,2	19,1	21,0	28,2	30,9	33,8	39,2	40,7	45,7	48,6	51,0	54,6	58,3	60,9
Venezuela	3,4	4,6	4,9	7,5	8,4	12,6	15,2	20,8	25,9	32,7	37,4	40,2	49,1	54,9	57,0	61,9	60,0
México	5,1	7,0	11,9	12,9	14,1	17,2	19,5	20,8	21,7	26,3	31,1	37,2	39,8	43,5	44,4	57,4	59,5
Colombia	2,2	2,9	4,6	7,4	9,1	11,0	15,3	21,8	25,6	30,0	36,5	40,4	49,0	51,7	52,6	55,9	58,1
Ecuador	1,5	2,7	4,3	4,5	4,8	6,0	7,2	10,8	18,8	24,6	29,0	31,4	35,1	40,3	45,6	48,9	54,1
Panamá	6,6	7,3	8,5	10,0	11,1	11,5	17,3	22,3	33,8	39,1	40,1	42,7	40,3	44,0	44,9	51,2	54,0
China	1,8	2,6	4,6	6,2	7,3	8,5	10,5	16,0	22,6	28,9	34,3	38,3	42,3	45,8	47,9	50,3	53,2
Ucrania	0,7	1,2	1,9	3,1	3,5	3,7	4,5	6,6	11,0	17,9	23,3	28,7	35,3	41,0	46,2	48,9	52,5
Paraguay	0,7	1,1	1,8	2,1	3,5	7,9	8,0	11,2	14,3	18,9	19,8	24,8	29,3	36,9	43,0	48,4	51,3
Perú	3,1	7,6	9,0	11,6	14,1	17,1	20,7	25,2	30,6	31,4	34,8	36,0	38,2	39,2	40,2	40,9	45,5
Bolivia	1,4	2,1	3,1	3,5	4,4	5,2	6,2	10,5	12,5	16,8	22,4	30,0	35,3	37,0	34,6	35,6	39,7

Fuente: ITU Usuarios de Internet

Suscripciones a Telefonía móvil en el mundo

El desarrollo de dispositivos móviles con características cada vez poderosas de almacenamiento y velocidad, y con la posibilidad de conexión inalámbrica, habilitan a las personas para acceder a la información sin límites temporales o geográficos (Coll y Monereo, 2008). Los teléfonos móviles, tabletas u otros dispositivos, son ventanas a documentos, portafolios, foros, chats, cuestionarios, blogs, aulas virtuales, bases de datos digitales, entre otros. Su uso amplía las posibilidades para realizar trabajos de campo, compartir la información en tiempo real, y desarrollar actividades colaborativas intercambiando reflexiones con personas alejadas geográficamente (Pea y Maldonado, 2006).

Los dispositivos móviles se han convertido en una herramienta indispensable para las personas. Su uso ha hecho que, especialmente, los jóvenes cambien su forma de vida (Almeida, 2013) y se apropien culturalmente de ellos. Para Vygotski (1979) la apropiación es la internalización y externalización por la cual el ser humano de forma

subjetiva asume elementos específicos de una determinada cultura en el proceso participativo del individuo en diversas actividades sociales. El análisis de la apropiación cultural de los dispositivos móviles es un tópico de investigación actual, por lo que en este texto lo se ha considerado como un indicador más para el ingreso de las naciones a la sociedad de la información.

En la tabla 2 se presentan estadísticas sobre las suscripciones a telefonía móvil por cada 100 habitantes entre los años 2000 a 2016, aclarando que en los casos donde se registran más de 100 teléfonos móviles por cada 100 habitantes no quiere decir que todos los habitantes cuentan con un dispositivo. El indicador indica que algunas personas tienen más de una línea de teléfono móvil y eventualmente otras no cuentan con este servicio. En el año 2016 se registran 121 teléfonos móviles por cada 100 colombianos; y considerando que no todos cuentan con un dispositivo móvil, esta relación se explica debido a que existen personas con varias líneas y teléfonos.

La cobertura de telefonía móvil está relacionada con las políticas de cada país en relación a la incorporación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), así como a su desarrollo económico y social. Para el caso de los países desarrollados, a excepción de Rusia, se puede observar en la tabla 2, que el año 2000 registran una cifra muy favorable de suscripciones a telefonía móvil por cada 100 habitantes y para el año 2016 se evidencia el incremento paulatino y a la vez controlado, observando estabilidad en los últimos años. Italia, por ejemplo, entre 2008 y 2016 sólo incrementa en 3% el número de suscriptores, aun cuando es uno de los países con mayor número de suscripciones. En el caso de Rusia, en el año 2000 registra 2% de suscripciones y llega a alcanzar de manera acelerada 159 por cada 100 personas con suscripciones en el año 2016. Estos países se destacan por la implementación de políticas eficientes y estables que favorecen el acceso de sus habitantes a un esquema de comunicación móvil.

En Colombia, se observa un incremento significativo en las suscripciones a telefonía móvil en el periodo observado. En el año 2000, 6 de cada 100 habitantes tenían una suscripción; indicador por debajo de países latinoamericanos como Venezuela, México y Bolivia, con registros de 22, 14 y 7 suscripciones por cada 100 habitantes respectivamente. Para el año 2016, Colombia supera a Venezuela y a México por más de 33 suscripciones de cada 100. En este sentido, se destacan los picos de crecimiento en suscripciones a telefonía móvil. De la tabla 2 se puede apreciar que entre los años 2004 y 2005 hay un crecimiento de un 26%, entre 2007 y 2008 uno de 16%, y entre 2013 y 2014 uno más de 10%.

Los países latinoamericanos que superan a Colombia en el indicador de telefonía móvil, son Costa Rica que inicia con 6% de suscripciones en el año 2000 y alcanza 172% en 2016; Uruguay que lo hace con 12% y llega a 149%; Argentina que en el mismo periodo, pasa de 18% a 145% suscripciones; y Chile de 22% a 130% suscripciones.

Tabla 2. Suscripción de telefonía móvil en el mundo

NACIÓN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Emiratos Árabes	45,27	57,40	69,23	79,43	90,10	99,01	105,2	127,9	135,7	139,2	132,1	135,2	154,7	178,3	185,4	196,0	214,7
Costa Rica	5,39	8,18	12,37	18,86	22,05	25,93	33,51	34,52	42,59	43,45	68,83	90,27	115,5	151,1	147,5	156,7	171,5
Rusia	2,23	5,32	12,13	24,99	51,18	83,55	105,13	119,59	139,44	160,77	166,04	142,22	145,07	152,02	153,75	157,96	159,15
Italia	73,74	89,11	93,77	97,63	107,27	121,58	136,12	151,40	151,83	150,96	156,82	160,71	162,70	162,34	150,90	147,37	153,00
Singapur	70,19	74,44	80,19	84,18	91,32	97,63	103,83	125,18	132,23	138,65	145,53	150,58	153,06	157,40	148,74	148,74	150,48
Uruguay	12,37	15,63	15,43	14,96	18,04	34,73	69,95	89,96	104,69	122,27	131,49	140,52	147,06	154,58	160,76	150,53	148,57
Argentina	17,51	17,99	17,33	20,47	34,89	56,60	79,65	101,08	115,17	128,64	138,47	145,77	152,81	158,35	142,47	142,43	145,33
Malasia	22,09	31,16	37,41	45,06	58,04	76,17	74,45	87,69	102,22	109,20	120,44	128,03	141,67	144,77	148,63	143,55	140,80
Ucrania	1,68	4,60	7,70	13,66	29,09	64,01	105,28	119,09	120,56	119,46	117,77	121,94	130,86	138,44	144,28	143,98	135,20
Japón	52,37	58,58	63,42	67,66	71,34	75,18	77,73	83,53	85,88	90,46	95,90	103,31	109,89	115,26	123,17	125,46	130,61
Chile	22,29	33,03	39,97	46,0	57,98	65,46	76,29	84,62	88,80	97,75	116,82	130,09	138,31	135,49	134,44	130,65	130,11
Suecia	71,75	80,67	89,11	98,32	97,71	100,72	105,61	110,41	108,41	112,10	117,06	121,01	124,19	124,95	127,07	129,45	127,50
Panamá	13,54	15,38	16,70	21,58	38,54	52,51	64,11	87,17	111,35	169,49	182,43	181,66	164,69	161,64	158,95	175,01	127,46
Alemania	59,15	68,84	72,45	79,33	87,28	97,06	105,04	118,30	130,07	129,68	109,28	112,31	113,98	123,10	122,14	117,93	126,31
Nueva Zelanda	39,96	58,55	61,79	64,62	74,18	85,36	90,84	100,43	107,99	108,71	107,78	109,09	110,17	105,50	111,68	121,36	124,44
Holanda	67,53	76,16	75,11	81,48	90,87	96,74	105,21	116,83	124,49	121,18	114,96	118,48	117,44	115,60	115,82	122,85	122,97
Estados Unidos	38,82	45,11	49,32	55,39	63,18	69,02	77,09	82,94	86,13	89,61	92,38	95,61	97,29	98,47	111,89	119,50	122,88
Dinamarca	62,97	73,91	83,34	88,49	95,63	100,51	107,05	115,32	119,27	123,65	115,59	128,49	129,98	124,71	126,42	124,44	122,29
Corea	56,59	60,88	67,37	69,60	75,44	78,72	82,21	90,43	92,66	97,09	102,45	105,55	107,35	108,99	113,70	116,49	120,68
Colombia	5,59	7,97	11,06	14,68	24,34	50,48	67,90	76,49	92,12	92,83	96,86	99,56	104,66	106,24	115,77	118,87	120,62
Brasil	13,23	16,17	19,36	25,41	35,51	46,12	52,86	63,33	78,06	86,91	100,07	117,95	123,81	133,94	137,47	125,18	117,54
Perú	4,92	6,83	8,67	10,88	15,01	20,22	32,63	54,49	73,15	85,17	99,12	109,08	97,44	97,47	102,93	109,11	116,24
Paraguay	15,48	21,27	30,26	31,57	30,66	32,56	54,95	78,68	95,76	91,69	95,35	103,74	106,50	109,09	111,49	111,64	111,36
España	59,32	71,65	79,86	87,26	89,09	96,94	102,17	106,67	107,88	109,85	109,83	112,11	108,13	107,41	109,21	110,07	111,16
Australia	44,91	57,77	65,06	72,84	82,61	91,01	96,05	101,50	103,64	102,12	101,72	105,82	106,64	107,73	106,75	108,28	110,05
Noruega	71,65	79,44	83,37	88,86	98,40	102,64	104,19	106,74	109,22	110,93	114,60	115,72	115,67	112,11	111,63	109,91	109,04
France	48,74	61,75	64,07	68,87	73,16	78,53	83,88	89,34	93,01	92,39	91,68	94,43	97,83	99,07	101,92	103,45	104,40
China	6,64	11,22	15,86	20,66	25,48	29,77	34,69	40,94	47,70	55,26	63,17	72,12	80,87	88,89	92,52	92,48	97,25
Bolivia	6,99	9,18	11,83	14,52	20,08	26,53	30,98	34,47	52,49	66,24	72,38	82,88	92,72	100,24	98,94	94,76	92,82
México	13,84	21,11	24,85	28,49	35,94	43,45	50,32	59,52	66,25	72,03	77,89	79,42	83,36	87,12	84,48	85,54	87,60
Venezuela	22,24	25,94	25,75	27,12	31,99	46,65	68,98	86,02	97,42	98,38	96,05	97,69	102,26	101,91	99,32	93,38	87,43
Canadá	28,39	34,32	37,90	42,02	47,01	52,70	57,43	61,41	66,14	70,47	75,58	77,71	79,43	80,44	80,86	82,80	84,74
Ecuador	3,82	6,68	11,94	18,05	26,23	45,48	60,75	69,97	80,88	90,13	98,97	101,02	106,73	106,16	104,42	80,18	84,73

Fuente: ITU Suscripción de telefonía móvil

Caracterización de Colombia en la sociedad de la información

El 3 de marzo de 1957 es una fecha muy importante en Colombia para hablar de TIC, pues fue cuando llegó el primer computador al país, una IBM 650, traída por la empresa **Bavaria** para automatizar sus procesos. Esa versión de IBM funcionaba con tubos al vacío, y almacenaba la información en tarjetas perforadas y su memoria era un cilindro magnético. La IBM 650 fue paulatinamente adquirida por otras empresas colombianas como Coltejer, Ecopetrol, EPM (Empresas Públicas de Medellín), hasta volverse el estándar de la época.

Con la invención de los transistores, el reemplazo de los tubos al vacío no se hizo esperar y los equipos de cómputo de la época mejoraron sus capacidades de procesamiento y almacenamiento. La mejora vino acompañada de la reducción del costo y tamaño tal y como se evidenció en el modelo 1401 de IBM que a Colombia llegó por medio de la empresa **Fabricato**, dando origen a la segunda generación de la industria informática en Colombia. A partir de ese momento, la computación se popularizó en diferentes procesos de empresas y universidades que buscaron incorporar este tipo de tecnología a sus tareas inicialmente administrativas gracias a inversiones del estado y donaciones del sector privado. De hecho, los dos primeros IBM 650 llegaron a las universidades Nacional y de los Andes, en donde se crearon los primeros grupos de trabajo en sistemas informáticos de la academia colombiana.

Posteriormente, en los años 80, los microcomputadores fueron las máquinas que reemplazaron al gran computador y además precedieron al hoy en día conocido como computador personal o PC, que fue un hito para la masificación de la computación y dio origen al establecimiento mundial del comercio informático. En Colombia las marcas que entonces disputaban el mercado eran NEC, Commodore, Durango, HP, Texas Instruments e IBM, que impondría a escala mundial el formato dominante de la industria computacional.

En los 90 llegan cambios disruptivos, especialmente por la aparición de Internet, red a la que Colombia se conectó oficialmente en 1994 gracias a la gestión del ingeniero Hugo Sin y su equipo de trabajo de la Universidad de los Andes.

Junto con la Universidad del Norte, la Universidad de los Andes inició algunas pruebas para conectar al país a la red internacional. El objetivo era usar redes WAN o de área extensa, sin embargo, el proyecto fracasó debido a la falta de infraestructura, ya que no se contaba con el

número de equipos de cómputo por habitante y la red de conexión o medio de transmisión. Otro factor de infraestructura que fue un impedimento para el desarrollo de Internet en el país fue la masificación de líneas locales de telefonía, que eran el principal canal de circulación de Internet doméstico. Sin embargo, para finales de los 90 en Colombia existían 2,8 millones de líneas telefónicas, equivalente a 8 líneas telefónicas por cada 100 habitantes (Meneses, 2000:29).

El uso de Internet estaría limitado a las elites universitarias del país. De ahí que las principales apuestas y estrategias se orientaran a hacer alianzas entre ellas o con empresas del gobierno en turno, con el fin de encontrar quien orientara eficazmente el proceso de conexión a la red. Por parte del gobierno, la empresa de telecomunicaciones **Telecom** era la única en la capacidad de liderar este proceso, puesto que tenía monopolizadas las telecomunicaciones de Colombia y las redes más importantes que allí se encontraban. Sin embargo, los monopolios estatales en Colombia no le permitieron llevar a cabo tal labor. Faltarían todavía algunos años más para que el Estado pusiera en marcha la infraestructura necesaria para la construcción de la oferta de servicios de Internet. Entre tanto, en la búsqueda de la construcción de Internet como un ámbito de acumulación de conocimiento, algunas entidades académicas, comerciales y de gobierno intentarían conectarse internamente con otras universidades tanto colombianas como del exterior (Tamayo, 2009:245).

En 1988, en la Universidad de los Andes se instala la **Red de Datos de la Universidad de los Andes** (RDUA). En 1990 se conecta a la Biblioteca Luis Ángel Arango y por la infraestructura desarrollada, se convierte en administrador del nodo de la **Red de Universidades Colombianas** (RUNCOL) posteriormente **Red Nacional de Ciencia, Educación y Tecnología** (CETCOL). En ese momento, la Red de Universidades de Colombia estaba conformada por la Universidad del Valle, la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnologías (EAFIT) y la Universidad de los Andes. Para 1991, la Universidad de los Andes administraba el registro del dominio **.co** de Colombia, siglas que en Internet recuerdan el dominio colombiano en un territorio que es especialmente virtual (BBC Mundo, 2001).

En 1992, en Río de Janeiro, se reunieron algunos países de América Latina interesados en desarrollar Internet: es allí donde se creó un grupo de trabajo entre la Universidad de los Andes, la

Universidad Nacional, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad Javeriana de Cali, EAFIT de Medellín y la Universidad del Norte en Barranquilla, para crear una estructura vertebral -o *backbone*- en Colombia. Sin embargo, la limitada infraestructura y recursos económicos no permitieron que se cumplieran los objetivos (Salcedo, 2002) y finalmente, al *backbone* nacional sólo se conectan las universidades del Valle, Los Andes y EAFIT.

Las diferentes instituciones educativas y actores principales del país, sumaron esfuerzos para crear estrategias orientadas a la creación de un *backbone* nacional; en la cual se pudiera transmitir información local optimizando los costos de conexión. El objetivo del *backbone* nacional era interconectar de manera veloz y efectiva las redes nacionales y enrutarlas hacia el exterior, para lo que se requería de la unión de fuerzas y poderes sociales interesados en el campo de las tecnologías, pues sin un trabajo mancomunado no se lograría el objetivo principal de masificar el uso de Internet en Colombia. Con este objetivo común, se conforma un grupo de trabajo liderado por Hugo Sin Triana de la Universidad de los Andes, Marcela Ramírez del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), Eudoro Becerra de Colciencias, Antonio Restrepo de EAFIT y Gonzalo Ulloa de la Universidad del Valle.

Después de importantes esfuerzos, mediante una señal de la empresa **Impsat**, el 4 de junio de 1994 se logró la primera conexión a Internet en Colombia. Desde ese momento empieza la organización y gestión para vislumbrar el horizonte de desarrollo de Internet del país. El primer proveedor de servicio de Internet (ISP) fue la Universidad de los Andes, que contaba con un centro de cómputo y la infraestructura necesaria para su estudio y desarrollo. De igual forma,

Telecom mostró gran interés por el uso de esta tecnología y logra lanzar su propio servicio de Internet llamado **Saitel** en octubre de 1994, dando cubrimiento a las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga.

Como nación, aunque con retraso, Colombia ha avanzado significativamente en su ingreso a la sociedad de la información. Esto debido a las políticas que se han aplicado con mayor fuerza desde el año 2010 y que han promovido proyectos como: zonas wifi gratis, puntos y kioscos *Vive Digital*¹, puntos *Vive Lab*², entre otros. El ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC), reporta información estadística sobre suscripciones a internet en el cuarto trimestre del año 2016, clasificada por el tipo de acceso, así: Internet fijo dedicado con el 38,5%, Internet móvil 3G con el 29,6%, e Internet móvil 4G con el 31,9%.

En la tabla 3 se presenta información específica sobre penetración de Internet fijo dedicado por departamento en el año 2016. Esta mirada al interior del país, permite observar profundas desigualdades entre los departamentos. Hay una tendencia marcada de mayor número de suscriptores en los departamentos del centro del país, como es el caso de Cundinamarca (33% de suscripciones), Meta (19%), Santander (19%), Caldas (18%), Risaralda (17%), Antioquia (17%), Valle del Cauca (16%), Casanare (17%) y Quindío (15%), además de Bogotá (distrito capital de Colombia), que cuenta con 21.5 suscriptores por cada 100 habitantes.

¹ Centros de acceso comunitario a Internet para los niños, jóvenes y adultos. Programa del Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación en Colombia.

² Espacio especializado en contenidos digitales enfocados en programas de capacitación técnica y emprendimiento a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación en Colombia.

Tabla 3. Suscriptores de Internet fijo dedicado por cada 100 habitantes

Nº	Departamento	Usuarios de Internet Fijo	Nº	Departamento	Usuarios de Internet Fijo
1	Cundinamarca	35,2	18	Bolívar	9,8
2	Bogotá	21,5	19	Amazonas	8,3
3	Meta	19,4	20	Tolima	8,1
4	Santander	18,7	21	Córdoba	7,9
5	Caldas	17,9	22	Sucre	7,3
6	Risaralda	17,2	23	Putumayo	6,6
7	Antioquia	17,2	24	Caquetá	5,6
8	Valle del cauca	15,7	25	La guajira	5,3
9	Casanare	15,4	26	Cauca	5,3
10	Quindío	14,8	27	Arauca	4,9
11	Cesar	13,3	28	Chocó	4,3
12	Norte de Santander	13,0	29	Vichada	3,2
13	San Andrés	12,4	30	Nariño	3,2
14	Atlántico	11,5	31	Guaviare	3,1
15	Boyacá	10,8	32	Vaupés	0,4
16	Huila	9,9	33	Guainía	0,1
17	Magdalena	9,9			

Fuente: Elaboración propia con datos de MinTIC (2016b)

Los departamentos más alejados, limítrofes y/o ubicados al sur del país, registran menos suscripciones a Internet fijo, como es el caso de: Guainía con 0.1%, Vaupés con 0,4%, Guaviare, Nariño, y Vichada con 3% de suscripciones cada uno, Chocó con 4%, Arauca, Cauca, y La Guajira con 5% suscriptores cada uno, Caquetá con 6%, y Putumayo con 7 suscripciones por cada 100 habitantes.

La tendencia hacia la movilidad es inminente. De 2010 a 2014, 6 de cada 10 conexiones a Internet

se hacían desde un servicio fijo, pero a partir de 2015 la proporción se invirtió. Desde 2010 se ha visto en Colombia un incremento notable en el acceso a Internet. En un periodo de 6 años se observó un incremento de 1.708.633 conexiones a Internet móvil a 9.916.552 y de 2.651.363 conexiones de Internet fijo a 5.936.439 en el año 2016. En la tabla 4, se muestra la evolución del Internet móvil en Colombia, lo que sugiere que la política de mejora de participación

Tabla 4. Internet por tipo de acceso

Año	Internet Fijo (%)	Internet Móvil (%)	Total		
2010	2.651.363	61%	1.708.633	39%	4.359.996
2011	3.346.791	55%	2.788.733	45%	6.135.524
2012	3.909.999	55%	3.209.059	45%	7.119.058
2013	4.497.678	50%	4.563.644	50%	9.061.322
2014	5.051.565	48%	5.565.663	52%	10.617.228
2015	5.551.313	43%	7.273.146	57%	12.824.459
2016	5.936.439	37%	9.916.552	63%	15.852.991

Fuente: Adaptado de MinTIC (2016b)

Para tener un panorama más amplio sobre la incorporación de Colombia en la Sociedad de la información, se analizaron los sitios desde donde se accede a Internet según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018); así como las actividades que se realizan con el teléfono móvil y las habilidades que se requieren para usar computador de escritorio, portátil o tableta. Las cifras presentan el comparativo entre el total nacional, cabecera (zona urbana), centros

poblados y rural disperso (zona rural), para el año 2017 en hogares.

En cuanto a los sitios en los que se hace uso de Internet, encontramos que en las Cabeceras (zona urbana), el sitio con mayor porcentaje de conexión a Internet es el hogar seguido del trabajo y la institución educativa. Aunque en menor proporción, en la zona rural el hogar sigue siendo el sitio de mayor conexión, seguido por la institución educativa y posteriormente por el

lugar de trabajo. En las Cabeceras, es mayor el uso de Internet desde el hogar, el trabajo y las instituciones educativas; mientras que en la zona rural, el uso desde el hogar aunque sigue siendo el preferido tiene una menor proporción comparado con el de las Cabeceras. En las zonas rurales el acceso a Internet desde las instituciones educativas supera al que se hace desde el trabajo.

Con respecto al propósito de uso de Internet en Colombia, encontramos en Dante (2018:23) que las redes sociales (81.5%) seguidas por el correo electrónico y la mensajería (67.7%) y la búsqueda de información (63.2%) son las actividades más comunes mientras que lo relativo al entretenimiento y a la comunicación se ubica al fondo de las preferencias (32.3% y 23.8%). En 2017, las principales actividades realizadas con el teléfono celular fueron llamadas personales o familiares, navegación en internet, mensajes de texto, y llamadas laborales, sea tanto en ciudad, cabecera municipal o centros poblados sin que haya sido relevante la proporción de habitantes (Dante, 2018:15). Finalmente, las habilidades necesarias para usar el computador son copiar o mover un archivo o carpeta (83.5%), usar las funciones de copiar y pegar para duplicar o mover información entre documentos (79.9%), enviar correos electrónicos con archivos adjuntos (78%), conectar o instalar dispositivos adicionales (61%), transferir archivos entre computadores y otros dispositivos (59.9%), crear presentaciones mediante un programa especializado para ello (54.6%), usar fórmulas matemáticas básicas en una hoja de cálculo (52.8%), descargar o instalar programas computacionales (41.6%), y utilizar un lenguaje de programación especializado (15.6%) (Dante, 2018:23). Como se puede ver, las principales habilidades están relacionadas con el uso de *ofimática* (especialmente elaboración de presentaciones y aplicación de hoja de cálculo) y manejo básico del computador. Esto sirve para dibujar una serie de perfiles de usuarios de sistemas de cómputo que van desde aquellos que son capaces de utilizar un lenguaje de programación o los que no usan diestramente el computador; hasta los que inclusive no tienen acceso a uno.

Indicador Nacional de incorporación a la Sociedad de la Información (iSi)

Para observar las diferencias al interior del país se empleó una variante del índice del Indicador

Nacional de incorporación de la Sociedad de la Información (iSi) (Casillas, Ramírez, Carvajal y Valencia, 2016) que se construye a partir de la disposición de equipos de cómputo y dispositivos digitales portátiles y el acceso a Internet y telefonía móvil. Para el caso de Colombia, que es el que aquí se describe, se propuso la construcción del iSi a partir de datos nacionales sobre el número de usuarios de Internet sea a través de computadores de escritorio, portátiles, tabletas o teléfonos inteligentes.

Los 11 departamentos del centro del país (Cundinamarca, Meta, Santander, Caldas, Risaralda, Antioquia, Valle Del Cauca, Casanare, Quindío, Boyacá, Tolima) y el distrito capital (Bogotá), suman el 79% de suscriptores a Internet, diferencia marcada con respecto al resto del país, que corresponde a 21 departamentos y suman el 21% del número total de suscripciones.

Al analizar la tabla de terminales en hogares por cada 100 habitantes, donde se muestra información de las ciudades principales de Colombia (Barranquilla, Leticia, Cúcuta, Resto del País, Cartagena, Montería, San Andrés, Pasto, Pereira, Bucaramanga, Cali, Villavicencio, Bogotá DC, Manizales, Quibdó, Medellín, y Ibagué) se puede inferir que existe una desigualdad evidente entre ciudades como Leticia, donde por cada 100 habitantes solo 2 personas poseen un computador de escritorio, 5 tienen laptops, y sólo 24 personas de cada 100 cuentan con teléfono inteligente. Por su parte, la cifra en ciudades del interior del país como Bogotá, Medellín, Ibagué, y Manizales, se duplica, por ejemplo: Bogotá registra 13 computadores de escritorio, 11 laptops, y 44 teléfonos inteligentes por cada 100 habitantes; y en el caso de Ibagué, por cada 100 habitantes, 14 personas tienen computador de escritorio, 22 laptops, y cerca de 61 personas tienen teléfono inteligente.

En cuanto al uso de teléfonos inteligentes, cabe resaltar que es también la ciudad de Ibagué la que cuenta con mayor número de usuarios conectados por cada 100 habitantes. Las cifras de la tabla 5 indican que más de 60% de las personas poseen este tipo de dispositivos, en comparación con Barranquilla que reporta únicamente 22 habitantes con este tipo de tecnología por cada 100.

De forma general se puede observar que es el *smartphone* la tecnología de mayor penetración en el país, continuando en orden descendente con la *laptop*, el equipo de cómputo de escritorio y finalmente la *tablet*.

Tabla 5. Indicador de incorporación a la Sociedad de la información (iSi) por ciudades

Nº	Ciudad	Computador Escritorio	Portátil	Tableta	Smartphone	iSi
1	Ibagué	14,42	22,08	15,63	60,79	112,9
2	Medellín	11,54	17,31	9,35	55,81	94,0
3	Manizales	11,12	12,93	7,81	47,58	79,4
4	Bogotá D.C.	12,89	10,75	8,54	44,33	76,5
5	Quibdó	9,52	11,31	4,89	46,61	72,3
6	Villavicencio	7,99	10,19	8,05	45,54	71,8
7	Cali	9,89	7,54	7,56	40,09	65,1
8	Bucaramanga	10,71	11,58	4,94	35,91	63,1
9	Pereira	6,09	9,35	7,88	39,72	63,0
10	Montería	5,83	6,44	5,93	43,9	62,1
11	Pasto	10,04	11,64	6,39	33,19	61,3
12	San Andrés	2,32	4,55	8,17	42,63	57,7
13	Cartagena	6,76	8,14	7,53	30,39	52,8
14	Resto del País	5,56	9,15	4,68	28,57	48,0
15	Cúcuta	2,2	3,34	2,02	33,7	41,3
16	Barranquilla	4,19	4,62	4,6	21,93	35,3
17	Leticia	1,82	5,58	3,41	24,12	34,9

Fuente: Elaboración propia con datos del MinTIC (2016a)

Tomando como referencia las principales ciudades de Colombia, en la tabla 5 se presenta el indicador de *Incorporación a la Sociedad de la Información* (iSi) (Casillas, Ramírez, Carvajal y Valencia, 2016), obtenido de la suma de datos nacionales sobre computador de escritorio, portátil, tableta y teléfonos inteligentes, por cada 100 habitantes; de esta forma, se ubica Ibagué en la posición número uno del ranking con 112,9 puntos, seguido de Medellín con 94, Manizales con 79,4, y

Bogotá (distrito capital) con 76,5; en la última posición se encuentra Leticia con 34,9, le antecede en la ubicación 16 Barranquilla con 35,3 puntos, y Cúcuta en la posición 15 con 41,3 puntos; llama la atención que el índice para el resto del país está ubicado en las últimas posiciones (14) con 48 puntos, ratificando la existencia de una brecha en el acceso a la información entre ciudades y zonas del país, especialmente las ciudades más alejadas y el sector rural, donde es incipiente el acceso a las TIC.

Tabla 6. Indicador nacional de incorporación a la Sociedad de la información (iSi)

Nº	Región	Computador Escritorio	Portátil	Tableta	Smartphone	Telefonía Móvil	iSi
1	Bogotá DC	12,89	10,75	8,54	44	91,6	168,1
2	Andina	8,28	11,44	6,55	37	85,7	148,9
3	Pacífica	6,3	8,83	7,13	36	85,4	143,7
4	Oriental	9,18	9,35	3,84	32	87,6	142,0
5	Amazónica	1,82	5,58	3,41	24	88,6	123,4
6	Caribe	3,86	6,58	5,12	25	79,6	120,2

Fuente: Elaboración propia con datos de MinTIC (2016a) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en Colombia - DANE (2017)

Observando un panorama más amplio, se analiza el indicador nacional de *Incorporación a la Sociedad de la Información* (iSi) a partir de las cinco regiones del país (andina, pacífica, oriental, amazónica, y caribe) y el distrito capital, atendiendo al volumen de población; en la tabla 6, se presenta el ranking del índice de iSi por regiones, en la primera posición se encuentra el distrito capital con 168,1 puntos, seguida de la región Andina con 148,9 puntos, siendo coherente con los análisis presentados a lo largo de este escrito, el ranking lo lidera la zona central del país, donde se accede con mayor eficacia a los planes y

programas del gobierno, relacionados con incorporación de TIC, mientras que el territorio con el índice de iSi más bajo corresponde a las regiones alejadas y más desprotegidas como son Caribe y Amazónica.

El iSi muestra un país muy desigual, donde las diferencias sociales están asociadas con las diferencias en el acceso a los recursos tecnológicos. Este desarrollo tan desigual no sólo perpetúa las condiciones de marginalidad de ciertas poblaciones y regiones, sino excluye, deja fuera de la sociedad de la información a una gran cantidad de ciudadanos.

Conclusiones

Para observar de alguna forma si Colombia se ha incorporado a la sociedad de la información, se propone en este texto un índice que evidencia el acceso a Internet, la disposición de dispositivos digitales y el pago de una suscripción que permite a la persona acceder a una red de datos. Si bien estos datos no evidencian los usos informáticos e informacionales de las personas o su grado de apropiación tecnológica, si son útiles para ilustrar y comprar la forma en que la capa de acceso a la información se ha tendido sobre el país y funge como una base para que Colombia se incorpore a la sociedad de la Información. Del índice iSI se puede ver que Internet en Colombia llegó tardíamente en el año 1994, gracias a una iniciativa de la Universidad de los Andes. Su desarrollo fue muy incipiente. En el año 2000 había dos suscripciones a Internet por cada 100 habitantes; y en 2016 se alcanzó el ratio de 58 suscripciones de cada 100, evidenciando el lento incremento en el acceso y la familiarización de la tecnología en el país. Esto se debió sin duda al diseño e implementación de políticas orientadas al fortalecimiento de las TIC que han tenido un alcance marginal dado que hay departamentos en la geografía colombiana que todavía tienen un acceso limitado a un Internet precario.

Internet favorece el acceso a la información y amplifica las posibilidades de comunicación. Su impacto en áreas laborales, de entretenimiento y educativas es incuestionable, al grado que ha, incluso, modificado prácticas arraigadas de consumo cultural y resolución de problemas. Millones de personas del planeta, tienen acceso fácil e inmediato a una cantidad extensa y diversa de información, que los coloca como un grupo de privilegiados con las condiciones necesarias para participar en un mundo globalizado de alta exigencia.

Los países con un índice alto de acceso a Internet, están habilitados para intervenir en la dinámica actual de economía global con un alto grado de competitividad. Tal es el caso de países como Noruega, Dinamarca, Japón y Corea que registraron en 2016 hasta 97 usuarios de Internet por cada 100. Para el caso de los países latinoamericanos cuyos índices de acceso a Internet son más bajos, deberán sus gobiernos tomar acciones más contundentes para poder promover su ingreso a una sociedad de economía basada en la información. Frente a esta situación, se requiere que Colombia reoriente sus políticas de conectividad para que, en el mediano plazo, mejore notoriamente la condición de

sus ciudadanos en relación con su conexión a Internet. El Ministerio de TIC de este país, ha diseñado e implementado políticas, planes y programas para conectar a las regiones, favorecer la apropiación tecnológica de las personas y sensibilizarlas en el uso de las TIC para mejorar su vida todavía con resultados marginales. Esto sin duda resultará en un ingreso paulatino pero planeado de Colombia a la Sociedad de la Información, y aunque la desigualdad en el acceso a Internet persiste, su identificación y propuesta de acciones para resolverla es un logro relativo.

Observamos que el uso predominante de Internet no es el educativo -ni el comercial-. Que contrario a lo descrito por el DANTE, Internet se usa para cuestiones de comunicación y de entretenimiento, y que los colombianos prefieren independientemente de su ubicación geográfica acceder a la red desde sus hogares. El teléfono celular por su parte es utilizado especialmente para llamadas personales, navegación en Internet, mensajes de texto, y llamadas laborales, mientras que el computador se usa principalmente para actividades relacionadas con la ofimática y entretenimiento, sin embargo, se evidencia un naciente desarrollo de habilidades para la creación de aplicaciones digitales. En cuanto a los sitios de acceso a Internet se observa que los colombianos prefieren el hogar, seguido del lugar de trabajo y de las instituciones educativas.

Del análisis presentado en este texto se puede observar que la telefonía móvil es la tecnología del momento. A través de *smartphones*, principalmente, los colombianos acceden cada vez más a Internet. El crecimiento de suscripciones de telefonía móvil en Colombia, está relacionado con las políticas de masificación de TIC, como es el caso del *Plan Nacional de TIC 2008-2019*, Ley 1341 de 2009, *Plan Vive Digital para la Gente*, CONPES 3651 de 2010³, CONPES 3072 de 2000⁴, entre otros; los cuales han implementado estrategias para la promoción de la sana competencia entre los operadores móviles y abrir espacios a nuevas empresas para generar una sinergia comercial y reducir así las tarifas de servicios móviles del mercado. Asimismo se busca mejorar la

³ Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, organismo encargado de estudiar y recomendar políticas. El CONPES 3651 de 2010, define lineamientos para implementar el Proyecto Satelital de Comunicaciones de Colombia

⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, organismo encargado de estudiar y recomendar políticas. El CONPES 3072 de 2000, establece la Agenda de Conectividad

infraestructura de acceso y cobertura de la telefonía móvil y la innovación en el desarrollo de aplicaciones móviles que estimulen su uso e incorporación (Sidak, 2016). Adicionalmente

para facilitar su adquisición, este Ministerio ha promovido una política para reducir el impuesto al valor agregado o IVA en la compra de dispositivos móviles.

Bibliografía

- Alastuey, E. B. (1996). "La sociedad de la información. Tecnología, cultura, sociedad". *Reis*, pp. 99-121.
- Almeida, E. (2013). *Estrategias para incorporar los dispositivos móviles en el proceso educativo*. (tesis de maestría). Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- BBC Mundo (2001). *Colombia impulsa el .co en Internet*. Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1455000/1455569.stm
- Burch, S. (2005). "Sociedad de la información/Sociedad del conocimiento". *Palabras en juego*, pp. 54-78.
- Casillas, M. A., Ramírez, A., Carvajal, M. y Valencia, K. (2016). "La integración de México a la sociedad de la información". En Téllez, C. E (coord.) *Derecho y TIC. Vertientes actuales*. México: INFOTEC.
- Coll, C y Monereo, C. (2008). *Psicología de la educación virtual: aprender y enseñar con las TIC*. Madrid: Morata.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (2017). *Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación - TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad en 2016*. Boletín de técnico del DANE, Colombia.
- (2018). *Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y la comunicación en hogares, y personas de 5 y más años de edad, 2017*. Boletín de técnico del DANE, Colombia.
- Estudillo, J. (2001). "Surgimiento de la sociedad de la información". *Biblioteca universitaria*, N° 4, pp. 77-86.
- International Telecommunication Union (ITU). (2017). *ICT Development Index 2017. United Nations International Telecommunication Union ITU*. Recuperado de <http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>.
- Meneses, A. (2000). *El sector de las telecomunicaciones en Colombia en la década de los 90*. Bogotá, Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT).
- MinTIC (2016a). *Diseño y medición Indicador Terminales por cada 100 habitantes en el marco del Plan Nacional de desarrollo 2014-2018*. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-51641_recurso_1.pdf.
- (2016b). *Información estadística sobre suscriptores y penetración de Internet en Colombia*. Recuperado de <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-19163.html>.
- (2017). *Informe de acciones de política para el cierre de la brecha digital. Informe de Gestión*. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-62254_Documento_de_Cierre.pdf.
- OECD (2001). "Understanding the Digital Divide". *OECD Digital Economy Papers*, N° 49. París: OECD Publishing.
- Pea, R. y Maldonado, H. (2006). "WILD for learning: interacting through new computing devices anytime, anywhere". En Sawyer, R.K (ed.) *The Cambridge Handbook of the Learning Sciences*. Inglaterra: Cambridge University Press
- Salcedo, F. (2002). *Historia de la Internet en Colombia*. Recuperado de http://uque.uniandes.edu.co/~fsalcedo/voc/Historia%20Internet_2002.htm.
- Sánchez-Torres, J. M., González-Zabala, M. P., y Muñoz, M. P. S. (2012). "La sociedad de la información: génesis, iniciativas, concepto y su relación con las TIC". *Revista UIS Ingenierías*, N° 11, pp. 113-128.
- Sidak, J. G. (2016). "Competition in Colombian Telecommunications". *The Criterion Journal on Innovation*. Recuperado de <https://www.criterioninnovation.com/competition-in-colombian-telecommunications/>.
- Tamayo, C. A., Delgado, J. D., y Penagos, J. E. (2009). "Génesis del campo de Internet en Colombia: elaboración estatal de las relaciones informacionales". *Signo y pensamiento*, N° 54. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/860/86011409016/>.
- Vygotski, L. S. (1979). *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. Barcelona: Crítica.

Los cuadrilleros en las pequeñas y medianas explotaciones vitícolas de San Juan

The cuadrilleros in the small and medium vineyards of San Juan

Juan Jesús Hernández | ORCID: orcid.org/0000-0002-5777-0175

juan.j.hernandez@inta.gob.ar

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

Argentina

Juan Pablo Fili | ORCID: orcid.org/0000-0001-7672-3772

juanpablo_fili@yahoo.com

CONICET

Argentina

Sergio Luis Vega Mayor | ORCID: orcid.org/0000-0003-3628-7552

vegamayor.sergio@inta.gob.ar

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

Argentina

Recibido: 25/07/2019

Aceptado: 12/09/2019

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo caracterizar a los cuadrilleros de las pequeñas y medianas explotaciones vitícolas de San Juan mediante la comprensión de su rol en el proceso productivo. Aunque existen una gran cantidad de estudios sobre intermediación laboral y es considerado un actor clave en los momentos de cosecha existe un vacío respecto a su figura. Además, en momentos de grandes cambios tecnológicos en la actividad nos preguntamos sobre su futuro.

La metodología utilizada en este trabajo se basa en entrevistas estructuradas a 36 cuadrilleros de San Juan y una extensa revisión bibliográfica sobre su figura.

El cuadrillero es un intermediario entre el obrero rural y el propietario de la finca. Es un trabajador que a la vez recluta, organiza, supervisa y controla a otros trabajadores especialmente en la vendimia, además de asumir la tarea de traslado de la uva a la bodega. Generalmente, es parte de relaciones laborales informales (como empleado y como empleador) en tareas que demandan gran

Abstract

This article aims to characterize the *cuadrilleros* of the small and medium vineyards of San Juan by understanding their role in the production process. Although there are many studies on labor intermediation and it is considered a key actor at harvest time, there is a gap with respect to its figure. In addition, in moments of great technological changes in the activity we wonder about his future.

The methodology used in this work is based on structured interviews with 36 cuadrilleros of San Juan and an extensive bibliographical review of his figure.

The *cuadrillero* is an intermediary between the rural worker and the owner of the farm. He is a worker who at the same time recruits, organises, supervises and controls other workers, especially during the harvest, as well as taking on the task of transferring the grapes to the winery. Generally, it is part of informal labour relations (as an employee and as an employer) in tasks that demand great physical effort due to the

esfuerzo físico por la escasa incorporación de tecnologías y la legislación laboral no los incluye como un sujeto específico. Esta caracterización pretende contribuir a la comprensión del cuadrillero dentro del sector agroindustrial y a la identificación de sus problemáticas, para luego ser abordadas desde diferentes políticas públicas.

Palabras clave: Cuadrilleros, Vitivinicultura, Intermediación, Trabajo.

scarce incorporation of technologies and labour legislation does not include them as a specific subject. This characterization aims to contribute to the understanding of the *cuadrillero* within the agro-industrial sector and to the identification of its problems, to be approached later from different public policies.

Key words: Cuadrilleros, Vitivinicultura; Intermediation; Work.

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo caracterizar a los cuadrilleros de las pequeñas y medianas explotaciones vitícolas de San Juan, Argentina¹.

En el apartado 2, se mencionan los cambios registrados en la vitivinicultura en las últimas décadas, destacándose la supervivencia del modelo tradicional mano de obra intensivo en las pequeñas y medianas fincas sanjuaninas.

En el apartado 3, se revisa la bibliografía existente sobre los cuadrilleros en la vitivinicultura cuyana para describir las tareas que asumen, su importancia en el proceso productivo y su deficiente encuadre legal.

En el apartado 4 se realiza una aproximación a la caracterización de los cuadrilleros de las pequeñas y medianas explotaciones vitícolas en aspectos sociales, productivos y organizacionales. Para ello se ha recurrido a la bibliografía especializada y se han realizado para esta investi-

gación entrevistas a 36 cuadrilleros vitícolas de la provincia de San Juan.

En el apartado 5 se analiza la bibliografía existente sobre los prestadores de servicios en el agro pampeano y sobre los antiguos contratistas de viñas y plantaciones en Cuyo, para diferenciarlos de los cuadrilleros de las pequeñas y medianas explotaciones vitícolas actuales en función de los resultados obtenidos en esta investigación.

En las conclusiones, se menciona el aporte de este trabajo a los estudios sobre los procesos de intermediación en el agro, se resumen las características de los cuadrilleros que pueden ser tenidas en cuenta en otras investigaciones y en el diseño de políticas públicas, se resaltan sus diferencias con los contratistas de maquinarias de la Pampa Húmeda y de viñas en Cuyo.

Además, se concluye que la falta de registro formal de los cuadrilleros como prestadores de servicios y empleadores y su escaso acceso a las tecnologías, se vinculan entre sí y son posibles en el marco de un modelo tradicional de producción primaria en el que la rentabilidad de los productores es muy baja y los trabajadores soportan condiciones laborales muy duras.

El trabajo pretende contribuir a los estudios sobre la intermediación laboral en el agro, brindando un aporte para comprender la especificidad de la vitivinicultura cuyana y contrastar, complementar y actualizar los estudios cuyanos sobre la cuestión. Además, la caracterización de los cuadrilleros puede contribuir a la construcción de políticas públicas que beneficien a los diferentes actores del sector.

¹ Este trabajo/artículo fue realizado en el marco de los siguientes Proyectos:

- ◊ Convenio INTA - Ministerio de la Producción y Desarrollo Económico de San Juan.
- ◊ Centro de Desarrollo Vitícola de Caucete. Convenio INTA - Coviari.
- ◊ CRN3056 del Instituto Interamericano para la Investigación en Cambio Global (IAI) financiado por la US National Science Foundation (Grant GEO-1128040). This work was carried out with the aid of a grant from the Inter-American Institute for Global Change Research (IAI) CRN3056 which is supported by the US National Foundation (Grant GEO-1128040).
- ◊ Plataforma de Innovación Territorial *Gestión de la innovación en los oasis irrigados de la cuenca del Río San Juan* EEA San Juan INTA.

La coexistencia de dos modelos en la vitivinicultura

La vid se cultiva en varias provincias de la Argentina, sin embargo, por las características del clima y de los suelos, las zonas más apta para su desarrollo han sido los oasis del área andina. Las provincias de mayor producción son Mendoza y San Juan que forman parte de la región de Cuyo².

En Argentina, el destino mayoritario de la uva es la vinificación (elaboración de vinos y fabricación de mostos). Se registran volúmenes muy inferiores en la producción de pasas y el destino a consumo en fresco.

A partir de la década de 1980 tras la reducción en la demanda interna de vinos entra en crisis el sector vitícola y se comienzan a ensayar una serie de medidas tendientes a su reconversión.

Desde la década de 1990, la economía argentina profundizó un modelo de apertura al comercio exterior, desregulación de mercados y privatización de empresas estatales. En ese contexto la agricultura tendió hacia la producción primaria exportable.

En la vitivinicultura argentina, la globalización y la apertura de los mercados favorecieron especialmente a aquellos actores que lograron la integración en la cadena, mejoraron sus procesos de producción y se especializaron en la elaboración de vinos finos de alta calidad. Estas firmas fueron los agentes más dinámicos y sus inversiones agrícolas se concentraron en las mejores tierras (Ferreyra y Jofré, 2011). También diversificaron su cartera de inversiones hacia otros rubros y lideraron la implementación de un “modelo exportador” con nuevas tecnologías.

Sin embargo, todavía en la actualidad, más del 70% del volumen de la producción vinícola argentina se destina al mercado interno. Este factor, aleja a la vitivinicultura del modelo de crecimiento mediante commodities exportables, como es el caso de la soja.

El modelo exportador de la agroindustria vitivinícola convive con el modelo tradicional que persiste sostenido en la demanda para el mercado interno.

...la reestructuración y globalización no fue de ningún modo homogénea entre actores y territorios ni benefició a todos por igual. Tampoco se trató de dos modelos (con eje

en la “calidad” o en la “cantidad”) que se sucedían en el tiempo, sino que coexistían en tensión e interrelación, en el marco de un nuevo balance de poder entre grupos sociales y regiones. (Altschuler y Collado, 2013:80)

Las grandes fincas avanzaron en la mecanización de las labores, sin embargo, todavía la vitivinicultura argentina se caracteriza por la existencia de un gran número de pequeñas y medianas explotaciones que aplican un modelo de producción mano de obra intensivo.

A pesar del proceso de concentración de la propiedad de las tierras, operado en las últimas décadas. Los productores de menos de 15 hectáreas representaban en 2016, el 85,3% del total. Ellos tienen serios problemas para mantenerse en la actividad ya que se calcula que la superficie mínima de una explotación vitícola para ser rentable es próxima a las 20 hectáreas (Asociación de Cooperativas Vitivinícolas, 2014).

En este sector vitícola, el trabajo es un factor clave que registra baja productividad en los modelos tecnológicos tradicionales empleados. Se calcula que en una explotación de 50 hectáreas de vid se emplean 35 personas en distintos momentos del año, mientras que en soja para la misma extensión solo se genera un puesto de trabajo debido a la gran mecanización (Gordillo, 2015).

El proceso de trabajo en el sector vitivinícola tiene una marcada estacionalidad. La mayor demanda se encuentra en los momentos de poda y cosecha, siendo esta última la más crítica debido al tiempo acotado para su ejecución.

El trabajo de cosecha se realiza en condiciones muy duras: adversidades climáticas, temperaturas promedio mayores a 30°C y parrales bajos con suelos irregulares, a veces húmedos y enmalezados. Si la cosecha es manual las personas levantan al hombro las gamelas con 18 a 20 kilogramos de uva y suben con ella una escalera de 8 a 10 escalones, denominada localmente banco de cosecha que les permite cargar los camiones. El esfuerzo físico requerido es tan elevado que sólo califican los más fuertes, por lo general, hombres entre 18 a 35 años, los cuales además son demandados por otros sectores (Battistella y Novello, 2013; Battistella *et al.*, 2013).

En la vendimia es muy frecuente la contratación informal y temporal que carece de los beneficios de la seguridad social. Los programas sociales o el empleo en la construcción, la minería u otros rubros ofrecen ingresos mayores o más estables. La estabilidad laboral es sólo posible para los

² Las provincias argentinas con mayor superficie vitícola implantada son: Mendoza con 158.585 ha (70,81%), San Juan con 47.533 ha (21,23%), La Rioja con 7.428 ha (3,32%), Salta con 3.245 ha (1,45%) y Catamarca con 2.697 ha (1,20%) (Instituto Nacional de Vitivinicultura, 2017).

pocos trabajadores permanentes de las fincas. El resto intenta establecer cierta continuidad empleándose en la poda y en otras actividades agrícolas locales durante el resto del año.

Las grandes explotaciones vitícolas han optado por métodos de cosecha completamente mecanizados que reducen drásticamente el número de jornales indispensables. Pero esas máquinas no son adecuadas en *parrales*³, sistema de conducción predominante en las pequeñas y medianas fincas. Además, los productores minifundistas carecen de la rentabilidad y de la escala suficiente para amortizar las inversiones en maquinarias o cambios en los sistemas de conducción.

Una alternativa que se adapta a los parrales es la cosecha asistida. Se trata de una forma de organización del trabajo e incorporación de maquinarias adecuadas al parral, que mejora la pro-

³ El parral cuyano está presente en el 54,1% de la superficie total implantada con vid de Argentina y en el 87,09% de San Juan (INTA, 2017:9). Este sistema posee una alta productividad por hectárea, pero no permite mecanizar en forma integral las tareas de poda y cosecha, lo que conlleva ausencia de rendimientos a escala (Battistella y Novello, 2013).

ductividad de la mano de obra, disminuye los riesgos de accidentes, el esfuerzo del trabajador y los costos de producción. A la vez, reduce el número de personas necesarias, permite eliminar el banco de cosecha y acortar las distancias a recorrer por los trabajadores ya que por medios mecánicos se descarga la uva, lo que amplía el perfil de las personas que pueden desempeñar las tareas. Al aumentar su productividad, en un esquema de remuneración a destajo, el trabajador puede cobrar más. Los dos métodos de cosecha asistida principales son con bins y con carros (Battistella y Novello, 2013).

El paradigma tecnológico de la actividad primaria vitícola, si bien ha demostrado su transformación en las grandes explotaciones, todavía conserva, en la mayoría de las fincas, su carácter intensivo en mano de obra.

Los datos más recientes indican que todavía se cosecha manualmente y con gamela el 77% de las uvas, proveniente fundamentalmente de las pequeñas y medianas explotaciones, el 20% se hace mediante cosecha asistida y tan sólo 3% por medios totalmente mecanizados (Diario de Cuyo, 20/03/2019).

El rol de los cuadrilleros en la vitivinicultura cuyana

La intermediación laboral en el agro es un fenómeno muy frecuente en las agroindustrias latinoamericanas. En la gran mayoría de los casos está asociada a la necesidad de un gran número de trabajadores para tareas manuales específicas, a los mecanismos de acumulación del capital que permiten la adquisición de tecnologías que aumentan la productividad, a formas de especialización y profesionalización de las tareas, etc. Neiman y Blanco (2003) señalan que:

La estacionalidad propia de los ciclos agropecuarios de producción lleva a que en determinados períodos que pueden tener una variada prolongación a lo largo del año se demanden cantidades extraordinarias de trabajo para atender tareas específicas. Estas necesidades son cubiertas por trabajadores estacionales. (p. 2)

La intermediación laboral constituye una modalidad de contratación de trabajadores agrícolas que les garantiza a las empresas el acceso a grandes volúmenes de mano de obra durante períodos acotados de tiempo. Tiene la función de articulación, o tercerización, entre la demanda y la oferta de mano de obra y así facilitan el desplazamiento temporario y cíclico de trabajadores migrantes (Neiman y Quaranta, 2016).

El trabajo de Benencia y Aparicio (2014) es una recopilación interesante de distintos casos a lo largo del país. Algunos estudios sobre la intermediación laboral en la vitivinicultura cuyana son: el de Neiman y Blanco (2003) que investiga el caso de la contratación de trabajadores para la vendimia en el departamento Sarmiento, en San Juan; el de Neiman y Quaranta (2016) que pone su atención en las condiciones que asume la intermediación en las producciones vitícolas de mayor calidad en la región de Cuyo, destinadas principalmente a los mercados externos; el de Poblete (2013) que explica el proceso de transformación de la vitivinicultura mendocina, iniciado a principios de los años 90, a través del modo en el que se reestructura el territorio, en especial las relaciones laborales en la zona de Barracas, departamento de Maipú; el de Fabio (2010), que observa como se conforma el mercado de trabajo transitorio; el de Blanco y Jiménez (2001) que prueba la existencia de redes de ayuda, solidaridad, información y trabajo constituidas por los obreros temporarios, sus familias y sus empleadores, los de Perelli y Salatino (2015; 2016) que presentan un estudio exploratorio de las funciones y las características que asumen los cuadrilleros; y el reciente estudio de Moreno (2018) sobre los cuadrilleros en las zonas agrícolas de Mendoza.

Las producciones que se cosechan manualmente y cuya demanda de mano de obra es altamente temporaria y ocasional se constituyen en un terreno privilegiado para la intermediación. Estas producciones insertas en contextos de reestructuración agraria flexibilizan tanto la organización como la contratación del trabajo. Se trata de producciones que suelen reducir costos a través del incremento de la productividad y de la precarización del empleo (Neiman y Quaranta, 2016).

La escasa difusión de tecnologías modernas de cosecha y la presencia de minifundios con baja rentabilidad caracterizan a la vitivinicultura cuyana y la diferencian del agro pampeano.

El personal permanente de las fincas (familiar o asalariado) en muy pocos casos se encarga por sí sólo de la cosecha, dada su magnitud y el poco tiempo para llevarla a cabo. En este contexto la contratación de trabajo se vuelve principalmente estacional.

La contratación de trabajadores para la cosecha u otras tareas vitícolas la pueden realizar los productores directamente o indirectamente a través de prestadores de servicios de cosecha, cuya forma principal en Cuyo son los comúnmente llamados cuadrilleros, que subcontratan la mano de obra y trasladan la materia prima para su procesamiento a bodega (para vinificación), frigorífico (para uva de mesa de exportación) o secadero (elaboración de pasas).

Un estudio de Neiman y Blanco (2003), para el departamento Sarmiento en San Juan, sostuvo que en un 67,9% de las fincas se contratan cuadrilleros. Estos últimos seleccionan a los trabajadores, los organizan y supervisan en las tareas, de manera que el productor no tiene un vínculo directo con el cosechador.

La figura de cuadrilleros constituye una forma arraigada de intermediación laboral, que no ha desaparecido con la “modernización” del sector vitivinícola, sino que ha sufrido transformaciones y ha sido absorbida por las nuevas lógicas del capital (Perelli y Salatino, 2016:8).

Los cuadrilleros son contactados por los productores con los que suelen establecer vínculos de muchos años que se renuevan de una cosecha a otra. La confianza en la experiencia del cuadrillero y las relaciones personales o familiares fidelizan el vínculo. Como destacan Dibella y Silva Furlani (2016), es común la existencia de *circuitos estables de cosecha* donde un mismo cuadrillero (que en ocasiones es también productor) y su cuadrilla realizan tareas en las fincas cercanas año tras año.

Esa permanencia al parecer disminuye en periodos largos de tiempo. Neiman y Blanco (2003) en su estudio en el departamento Sarmiento, afirman que sólo un tercio de los productores

mantuvo en los últimos 10 años consecutivos el mismo cuadrillero.

Estos prestadores de servicios vitícolas son un caso de intermediación laboral en el agro que permite resolver de manera flexible la demanda de trabajo temporal. Tienen la función de ser los encargados de las cuadrillas, es decir, el intermediario entre el capital y los trabajadores (Perelli y Salatino, 2015), adquiriendo un rol híbrido o intermedio. Por un lado, son trabajadores, tanto porque emplean su propia fuerza de trabajo en el proceso, como por su origen social (generalmente han sido antes cosechadores). Pero, a la vez son organizadores del proceso de vendimia, poseen algún capital en forma de implementos para la cosecha, aunque sea de tecnología rudimentaria y contratan a otros trabajadores.

Neiman y Quaranta (2016), destacan que en el valle de Uco, Mendoza, hay mayor presencia de empresas de contratación eventual de mano de obra que tienen como una de sus funciones principales registrar a los trabajadores. En cambio, en la provincia de San Juan, la capacidad del Estado provincial para hacer cumplir la legislación laboral, es más limitada, lo que desincentiva a los productores a buscar medios para la formalización.

Bajo las figuras de “no permanentes”, de “temporada”, “eventuales” o “permanentes discontinuos” las empresas de la región, según corresponda al Convenio Colectivo de Trabajo específico de la vitivinicultura (Nº 154/91), la Ley de Contrato de Trabajo (Nº 20.744), o la Ley de Trabajo Agrario (Nº 22.248), disponen de una variada gama de opciones muchas veces superpuestas o complementarias en una misma explotación. (Fabio, 2010:43)

El *cuadrillero* como categoría laboral es inexistente en la legislación y en los convenios colectivos de trabajo, a pesar de que es un agente presente en el territorio, lo que entraña una distancia entre la ley y la realidad. El nuevo estatuto del peón rural omitió esta categoría con la intención de impedir las formas de fraude laboral, cooperativas falsas y otras formas de explotación que evaden el cumplimiento de derechos laborales. La experiencia en la década de 1990 de incremento de cooperativas de trabajo que asociaban trabajadores como monotributistas, sin participación efectiva en la asamblea ni acceso a los derechos laborales, motivó que la ley 26.727/2011, prohibiera la constitución de nuevas empresas que presten servicios de intermediación laboral para la realización de tareas agrícolas (Perelli y Salatino, 2016; EEA San Juan INTA, 2017).

Debido a que el cuadrillero no se encuentra registrado como empleador ni su figura existe en el convenio colectivo del sector, si el productor

quiere formalizar los vínculos laborales, entonces la alternativa es que registre como empleados a todos los cosechadores, incluso al cuadrillero, más allá de cuál sea su tarea real (Perelli y Salatino, 2015).

La “invisibilización” de los cuadrilleros en las leyes potencia el empleo en “negro” e impide regular de mejor manera las múltiples funciones que éste agente desempeña.

Realizando un recuento de lo visto hasta aquí el cuadrillero se encarga de:

- ◊ hacer el contacto con el productor con quien acuerda fecha de cosecha, precio del servicio y detalles técnicos de la tarea. El vínculo puede surgir de la iniciativa de uno u otro y suele permanecer de un año a otro, cimentado en la confianza acerca de la calidad del servicio y en la seguridad de poder *levantar la cosecha* por parte del dueño de la finca y de *tener y dar trabajo* durante la mayor cantidad de tiempo posible por parte del cuadrillero. Los contratos entre estos agentes son *de palabra*, no mediando contrato formal.
- ◊ Conseguir, trasladar a la finca, organizar y supervisar el cumplimiento de *tareas*⁴. Es decir, se encargan de reclutar personas, llevarlas al lugar de trabajo, capacitarlas si es necesario, distribuir sus tareas y controlar que las ejecuten cumpliendo el rol de capataz.
- ◊ Intermediar en la relación salarial entre patrón y obreros manuales, quedándose con una parte de esos fondos que constituye el pago por su servicio.
- ◊ Aportar algún tipo de tecnología, antigua o moderna. Los cuadrilleros suelen contar con tijeras para la cosecha, gamelas y banco para los métodos manuales y en situaciones muy excepcionales con los elementos necesarios para la cosecha asistida o mecanizada.
- ◊ En la mayoría de los casos, trasladan la uva a la bodega que el productor le indique, lo que implica que son parte fundamental de la logística de vendimia. La espera en la fila de ingreso suele ser un costo oculto que el productor traslada al cuadrillero y que varía según la eficiencia en la organización de la recepción y molienda que tenga la industria.

Blanco y Jiménez (2001) sostienen que la estacionalidad de las actividades potencia la existencia de redes de ayuda mutua, información y contactos laborales, familiares y sociales. La figura del cuadrillero contribuye a garantizar el empleo para los trabajadores durante periodos más largos de tiempo que el que les puede ofrecer un productor particular y también crea redes

⁴ Los cuadrilleros reciben indicaciones del dueño, encargado o ingeniero de la finca acerca de detalles técnicos o requerimientos específicos de la tarea y luego les transmiten ese conocimiento a los cosechadores. Ese rol de intermediario y “formador” es una función típica del cuadrillero (Perelli y Salatino, 2016).

específicas donde se ponen en juego diferentes prácticas de confianza y ayuda.

Los cosechadores a veces son familiares del cuadrillero o viven en el mismo barrio o zona y se acercan a pedirle trabajo (Perelli y Salatino, 2015). En otros casos son migrantes provenientes generalmente del norte del país (Fabio, 2010) que se trasladan en busca de lograr continuidad de empleo al pasar de una provincia a otra.

Aunque la finalidad de las entrevistas practicadas era realizar una caracterización del sector cuadrillero, al poco analizar la muestra pudimos encontrar diversidad de situaciones. Evidentemente, los requerimientos a que se ven sujetos los cuadrilleros depende del tipo de explotación a la que se presta el servicio. Por lo cual, debemos insistir en que los datos con los que contamos estuvieron orientados sobre todo a relevar la situación de los cuadrilleros en las explotaciones medianas y pequeñas. Queda pendiente para futuras investigaciones rastrear e indagar con mayor profundidad en esa diversidad de situaciones. Las cuales hacen que el cuadrillero posea diferentes trayectorias según el tipo de producción a que se oriente.

Pero además de la situación y de las funciones del cuadrillero, el trabajador también se ve sometido a cierta trayectoria laboral que lo hace empleable por los cuadrilleros. Perelli y Salatino (2016) señalan:

La falta de trabajos estables, y de posibilidades de ser contratados directamente por las fincas, hace que los obreros no encuentren otra salida que trabajar bajo las órdenes del cuadrillero. La precariedad laboral a la cual son sometidos los obreros rurales genera una fuerte inestabilidad que está estrechamente vinculada a la temporalidad de la actividad agrícola. En este contexto la tercerización laboral surge como la forma predominante de contratación laboral. (p. 157)

Las formas de pago a los obreros vitícolas pueden ser:

- ◊ **por hilera**, en el caso de la poda o el raleo
- ◊ **por planta** para los casos anteriores y también para tareas como desbrote o atada
- ◊ **por ficha, gamela o bins**, en el caso de la cosecha
- ◊ **por jornal u horas** para los obreros permanentes.

El cuadrillero suele cobrar por kilogramo de uva cosechada, lo que constituye una modalidad *a destajo* (como los casos a, b y c, además de un pago adicional por el servicio de transporte (Perelli y Salatino, 2016).

Neiman y Blanco (2003) para el departamento Sarmiento, en San Juan, indican que la modalidad más frecuente de remuneración a los

cosechadores es el pago semanal (en casi el 60% de las cuadrillas) seguido por el realizado a la finalización de la cosecha (30%).

El pago a destajo en la poda y la cosecha es una estrategia para incentivar el incremento de la productividad de la mano de obra (Fabio, 2010).

Aportes para una caracterización de los cuadrilleros sanjuaninos

Para la presente investigación entre fines de febrero y principios de abril de 2017 se realizaron entrevistas estructuradas a 36 prestadores de servicio de cosecha de uva de la provincia de San Juan. Fueron identificados mediante contactos que permitieron acceder a ellos. Sus departamentos de residencia son San Martín (11), Angaco (7), Caucete (6), Albardón (5), Chimbas (3), Capital (2), 25 de Mayo (1) y Santa Lucía (1).

Se carece de un registro formal del universo de cuadrilleros, por ello fue imposible realizar un muestreo probabilístico que permitiera obtener resultados representativos de todo el universo. Por lo cual se procedió a una técnica de bola de nieve para poder rastrear a los cuadrilleros. La muestra se realizó en su totalidad en el llamado valle del Tulum y es donde se ubican la mayor cantidad de explotaciones vitivinícolas.

Los datos y análisis que se presentan a continuación pertenecen a la temporada de vendimia 2015-2016 y corresponden exclusivamente a los 36 casos relevados que cosecharon alrededor de 44.472.000 kg. entre todos, según sus declaraciones, lo que equivale al 7,56% del total provincial⁵.

Algunos datos son procesados en forma cuantitativa mediante métodos estadísticos básicos, otros son interpretados mediante una metodología cualitativa. Las preguntas abiertas luego se categorizaron para facilitar su análisis.

El objetivo del relevamiento fue caracterizar a los cuadrilleros de cosecha locales en aspectos sociales, organizativos, tecnológicos y productivos.

Edad de los cuadrilleros

Los cuadrilleros entrevistados tienen 48 años de edad promedio y varían desde los 27 a los 67 años. La gran mayoría son adultos de edad intermedia que antes han desempeñado otras tareas generalmente vinculadas a la vitivinicultura. Su antigüedad promedio en este oficio es de 14 años, pero la amplitud del rango de respuestas

⁵ Este cálculo surge de los datos del sitio web del Observatorio Vitivinícola Argentino (2017), según el cual en San Juan en la temporada 2015-2016 se cosecharon 588.017.900 kg. y se registraron 5.121 viñedos.

fue grande: entre los 2 y los 40 años. Son personas con experiencia en las tareas, que generalmente antes fueron cosechadores, productores o que continuaron el oficio de sus padres, lo que demuestra la necesidad de conocimientos básicos para la tarea.

Si comparamos estos datos con los que ofrecen Santi y Parera (2017), se puede observar que los cuadrilleros entrevistados aquí son en general más jóvenes que los pequeños y medianos productores que, según aquel estudio, tienen en promedio 61 años de edad.

Lugar de residencia y lugar de trabajo del cuadrillero y de los cosechadores

La distancia promedio que recorren nuestros entrevistados desde su lugar de residencia hasta las fincas donde cosechan es de 21,50 km. El 50% se traslada 15 km o menos y sólo el 25% supera los 30 km. Es decir, generalmente prestan servicios en las zonas aledañas a sus domicilios. Quienes viven en los departamentos con mayor producción vitícola (Caucete y 25 de mayo) son los que se trasladan menos.

Por su parte, los cosechadores que componen las cuadrillas son casi en su totalidad sanjuaninos. El 15% de las cuadrillas, están conformadas por familiares del cuadrillero. De manera que la mayor parte de estas relaciones laborales se constituyen en el medio local y no son de carácter familiar.

Neiman y Blanco (2003) llegaron a un dato concordante al demostrar que los cosechadores eran del mismo departamento donde se localizaba la finca en un 84,8% de los casos. Al respecto, Neiman y Quaranta (2016) sostienen que en San Juan los trabajadores deben transportarse menos kilómetros que en el Valle de Uco (Mendoza) donde hay mayor residencia urbana o concentrada de la población.

Para esta investigación no se entrevistaron a cuadrilleros o grupos de trabajadores que provengan de las provincias del norte y se trasladen para la cosecha, lo cual es un caso particular que complejizaría el análisis y puede ser objeto de otra investigación.

El precio del servicio

Los entrevistados mencionan que para fijar el precio del servicio de cosecha tienen en cuenta las referencias que brinda el mercado (precios de sus competidores), además de otros factores que ayudan en la definición precisa, tales como la producción total y la productividad por planta, la variedad implantada y la distancia entre su lugar de residencia y la finca (que influye en costos como el combustible).

El costo del servicio lo paga el productor. El siguiente cuadro muestra el precio promedio que cobraron según sus declaraciones en la cosecha 2016. La desviación típica es baja, lo que indica la existencia de un “valor de mercado” que funciona como referencia.

Tabla 2: Precio en pesos cobrado por kilogramo de uva cosechada en la temporada 2015-2016, según declaración de los entrevistados

	Promedio en \$	Desviación típica
Uva de mesa	1,60	0,12
Pasas	0,51	0,17
Vino	0,70	0,15
Mosto	0,52	0,08

Fuente: Elaboración propia

Las tecnologías de cosecha

El camión es un instrumento clave del trabajo de los cuadrilleros. Los consultados, en promedio, ocupan 2 por temporada; más del 70% es propietario de estos vehículos y el resto lo alquila o lo consigue prestado. Los camiones que utilizan son muy antiguos: el promedio del modelo es 1976, lo que nos lleva a inferir que su estado no es el óptimo.

De los 36 cuadrilleros hay 9 que implementaron cosecha asistida con carros en alguna de las últimas vendimias, 11 emplearon *bines* y 1 combinó estos dos métodos. No se observa relación entre la utilización de la cosecha asistida y la antigüedad de la persona en el oficio, la edad y la cantidad de kilogramos cosechados.

Las principales desventajas que los cuadrilleros identificaron para los métodos de cosecha asistida son la necesidad de fincas con callejones anchos y de inversiones en las máquinas y otros elementos necesarios. Las ventajas destacadas por los cuadrilleros fueron que la gente se cansa menos, cosecha más kilogramos y permite que se incorporen personas de mayor edad y en especial mujeres. En efecto, de las entrevistas surgió que las cuadrillas que tienen mayor número de mujeres son las que utilizan métodos de cosecha asistida.

Las experiencias de prestadores de servicios locales que ofrezcan tecnología de cosecha mecanizada son muy pocas en San Juan, debido especialmente a que las grandes máquinas cosechadoras no pueden trabajar en los parrales. La baja rentabilidad es otro factor que impide a las pequeñas y medianas explotaciones lograr el capital suficiente para realizar inversiones de este tipo.

Los elementos para la cosecha asistida en ocasiones han sido adquiridos por municipios de la provincia de San Juan que los prestan a productores, pero no a cuadrilleros.

De los entrevistados sólo uno posee carro para cosecha asistida y otro cuenta con 67 *bins*. Es decir, la aplicación de la tecnología de cosecha depende más del productor que del cuadrillero en las pequeñas explotaciones vitícolas.

Las ocupaciones de los cuadrilleros durante el año

Los entrevistados comienzan la cosecha de uva de mesa en la primera quincena de diciembre y la culminan a más tardar en la primera quincena de abril con uva destinada a bodega. La mayor parte de sus actividades se concentra entre la segunda quincena de febrero y la primera de marzo. Se trata de un trabajo estacional, donde dedican 5 quincenas en promedio y ninguno más de 10, por lo que deben desempeñar otra/s ocupación/es el resto del año.

El 66,7% de los cuadrilleros entrevistados se encuentran vinculados a actividades agrícolas durante todo el año porque son productores (6), prestan servicios tales como armado de cuadrillas para poda (12), realización de parrales (9), cosecha de otros cultivos (3), etc. En ocasiones aprovechan el camión para ofrecer el servicio de fletes en el sector agrícola o en otros. El resto se dedican a otros rubros muy distintos: albañil (3), profesional contador (1) o jubilado (1). Es decir, un tercio obtiene sus ingresos no exclusivamente de actividades rurales.

El trabajo de Dibella y Silva Furlani (2016) pone énfasis en la figura del *productor/cuadrillero*, que organiza trabajadores para su propia finca y la de otros. En este relevamiento, en cambio, esta categoría representa 1 de cada 6 casos, mientras que en el de Neiman y Blanco (2003:19) alcanzaba el 44%, por encima de las demás ocupaciones o categorías.

De manera que se pueden identificar 4 tipos de organizadores del trabajo de cosecha:

- ♦ **Prestadores de servicios** para la vitivinicultura y otras agroindustrias, que no son productores, que realizan tareas durante todo el año, siendo la cosecha la más importante en cuanto a nivel de ingresos y número de personas a las que contratan.

- ◊ **Otras personas que tienen ingresos estables** de origen diverso (chofer de colectivo, jubilado, empleado público, etc.) que sólo se vinculan con el sector agrícola para ofrecer servicio de cosecha.
- ◊ **Productores que organizan y contratan trabajadores para cosechar su/s propia/s finca/s y la/s de otro/s.**
- ◊ **Productores que contratan trabajadores temporarios para la cosecha y no ofrecen servicios a otros.** En rigor, este grupo carece de las características del cuadrillero ya que no funcionan como intermediarios en el proceso de trabajo y por esto no han sido tomados en cuenta en el presente estudio.

Las cuadrillas

Las cuadrillas organizadas por los entrevistados estuvieron compuestas por 24 personas en promedio durante la temporada 2015-2016. El mínimo fue 8 personas y el máximo 70, aunque lo más frecuente (la moda) fue 20.

Estos datos coinciden prácticamente con los que obtuvieron Neiman y Blanco (2003), para quienes las cuadrillas estaban compuestas por un promedio de 15 personas si las organizaban los productores y de 23 si las formaban cuadrilleros. Lo que permite pensar que éstos últimos tienen una capacidad de reclutamiento mayor, debido a que ofrecen más tiempo de ocupación al trabajar en varias fincas.

Como se dijo anteriormente, la cosecha es una actividad desempeñada mayoritariamente por varones debido a la rudeza del trabajo especialmente con el método de cosecha manual de uva para vinificar.

La totalidad de cuadrilleros entrevistados son varones y 12 de ellos no emplean ninguna mujer en la vendimia. Dentro del total de miembros de sus cuadrillas, las mujeres fueron poco menos del 20% y estuvieron presentes especialmente en la cosecha de uva para consumo en fresco y pasas cuyas tareas demandan un menor esfuerzo físico.

El transporte de los trabajadores a la finca

El 83% de los entrevistados manifestaron que asumen el transporte de los trabajadores hacia las fincas en camionetas y colectivos principalmente, pero también hay algunos que lo hicieron en el mismo camión que utilizaron para trasladar la uva, en auto o en combi. Esto es un costo para los cuadrilleros, que en la mitad de los casos alquilaron el vehículo. No se pudo indagar acerca de la existencia de seguros que cubran riesgo en el traslado ni de las condiciones de los vehículos, que suele ser un problema típico de la actividad.

La estabilidad del empleo en la cosecha

Según los datos proporcionados por los entrevistados, el porcentaje promedio de repetición o permanencia en los últimos tres años de los mismos cosechadores en las cuadrillas relevadas es del 81,23%. Incluso, 17 de los entrevistados respondieron que en las últimas 3 vendimias han trabajado exactamente con las mismas personas.

Al respecto Neiman y Quaranta (2016) sostienen que la estabilidad de una cosecha a la otra la logran alrededor del 75% de los trabajadores y que esto disminuye a la mitad si los intermediarios son empresas formalizadas en sociedades de responsabilidad limitada o cooperativas de trabajo. Según los autores:

Las empresas buscan lograr cierta continuidad de estas cuadrillas para garantizarse una mano de obra que conozca las tareas en “verde” y las de cosecha, a la vez de obtener un mayor compromiso de los trabajadores con las tareas y el establecimiento. Para esto solicitan... que garanticen la continuidad de los trabajadores de mejor desempeño (Neiman y Quaranta, 2016:93).

Sólo el 25% de los cuadrilleros consultados para esta investigación sigue con los mismos empleados en las otras actividades que realizan durante el año y en estos casos todos están vinculados al sector agrícola. Es decir, en 3 de cada 4 casos, hay discontinuidad en otras tareas durante el resto del año, aunque sí hay estabilidad en el momento de cosecha año tras año y constituyen lo que la legislación argentina llama *trabajadores permanentes discontinuos*.

En uno de los casos entrevistados, la cuadrilla se forma para el traslado de piedras, pero continúa en las tareas vitícola, lo que permite extender el tiempo de trabajo.

Problemas de los cuadrilleros para prestar el servicio

Los entrevistados manifestaron que el principal problema que tienen para organizar sus tareas es encontrar cosechadores (13 casos). También mencionaron otros problemas: falta de tiempo para visitar las fincas, contar con camión y gamelas en condiciones, determinar el precio del servicio y la frecuente superposición de fechas óptimas de cosecha entre los viñedos.

Se preguntó a los cuadrilleros entonces cuáles creían que eran los motivos que les dificultaban encontrar cosechadores para mantener o expandir las cuadrillas. La respuesta más frecuente fue la existencia de planes o políticas sociales de transferencia de ingresos y la falta de cultura

del trabajo, seguida de otras: el escaso pago o estabilidad laboral que pueden ofrecerle a los trabajadores en comparación con otros cuadrilleros u otras actividades, las distancias entre los lugares de residencia y las fincas, etc.

Sobre este punto es necesario tener en cuenta que la registración del trabajo rural, implica la suspensión transitoria de programas sociales como la *Asignación Universal por Hijo* (AUH), a cambio del cobro del salario familiar correspondiente al empleo en blanco, de manera que el trabajador no pierde ningún ingreso. Sin embargo, los problemas burocráticos generan demoras en la rehabilitación de la AUH luego del cese del empleo, lo que motiva una resistencia a la registración.

Se puede detectar una contradicción en las respuestas: a la vez que dicen que su principal problema es encontrar trabajadores para formar la cuadrilla, reconocen que de un año a otro emplean, en su gran mayoría, a las mismas personas. Del trabajo de campo se desprende que en realidad se les dificulta expandir sus equipos de trabajo y que los sostienen gracias a una fidelización de la relación laboral, la cual puede peligrar por ofrecer ingresos menores o menos continuos que otros colegas, otros rubros o los programas sociales.

Otro problema que mencionaron es la demora para el ingreso del camión a la bodega, que puede variar desde 1 hasta 30 horas según la fecha del año y las condiciones de organización y tecnología de las empresas. En promedio demoran poco más de 9 horas lo que retrasa la continuidad de la vendimia y genera pérdidas de calidad de la uva, perjudicando tanto al cuadrillero como al viñatero.

La posibilidad de conformar empresas de servicios formales

Como se adelantó, una de las inquietudes de esta investigación era el futuro de los cuadrilleros.

Proponiendo un panorama de formalización de la mano de obra y de mecanización que haga viable la subsistencia de pequeños y medianas explotaciones se indagó sobre la posibilidad de convertirse en empresas de servicios. El 75% de los entrevistados dijo que estaban dispuestos a conformar una empresa de servicios agrícolas que registre formalmente a sus trabajadores. Entonces se les preguntó por qué no lo habían hecho antes y los principales argumentos fueron: la falta de dedicación total a la actividad (el resto del año tienen otras ocupaciones), los costos elevados que implica tener empleados en blanco, la dificultad de encontrar trabajadores con el perfil adecuado, trabas burocráticas, falta de asesoramiento, escasa demanda de estos servicios por parte de los productores, el miedo a la formalización y a la utilización de la cosecha asistida dado que su implementación es muy reciente.

También se indagó acerca de las motivaciones para constituir ahora una empresa prestadora de servicios formal. La respuesta más repetida fue que lo harían para ampliar ingresos, pero también se expresaron otros motivos: darle trabajo a la gente, aprovechar sus conocimientos de las tareas agrícolas, insertarse en la cosecha de olivo, trabajar más tranquilos, etc.

Las necesidades de los cuadrilleros

Por último, se preguntó qué apoyo necesitan de las instituciones del Estado.

Los equipos de cosecha asistida y medios de transporte para los miembros de las cuadrillas fueron las respuestas más frecuentes. También mencionaron que necesitan que se faciliten los procesos para la contratación formal de trabajadores y que no se interrumpan los programas sociales en los empleos temporarios.

Los cuadrilleros reconocen que la formalización es una ventaja y lograrlo les permitiría acceder a créditos bancarios y a políticas públicas.

El modelo de los prestadores de servicios en el agro pampeano

Luego de analizar las tareas que realizan, el origen social y las formas de producción, de incorporación de tecnologías y de organización de los cuadrilleros, se puede diferenciarlos de dos actores: el contratista de maquinarias del agro pampeano y el tradicional contratista de viñas o plantaciones de Cuyo.

En el agro pampeano, en las últimas décadas, predominó la tercerización de las relaciones laborales, especialmente a través de los prestadores de servicios o contratistas de labores y maquinarias.

Hacia 2008, alrededor del 80% de las cosechas de granos ya era organizada por contratistas, del mismo modo que el 65% de las tareas de siembra y aplicación de agroquímicos (Villulla, 2016). En este esquema participan tres actores básicos:

- ◇ los propietarios o arrendatarios de campos
- ◇ los propietarios de maquinarias agrícolas
- ◇ los trabajadores rurales

Los primeros se desligan de la adquisición de bienes de capital y del empleo directo de fuerza de trabajo, mediante el pago de una tarifa a un propietario de maquinarias para que realice todas o algunas de las tareas requeridas por la producción. El dueño de las máquinas consigue los trabajadores, los organiza y se encarga de su retribución económica.

Este sistema ofrece una mayor flexibilidad a la organización del negocio agrícola sobre todo para grandes empresas, quienes se desligan de vínculos estables con los trabajadores y de la inmovilización de capital que implican las maquinarias propias. Pero, a la vez, amortigua la concentración del capital y la propiedad de la tierra porque permite el acceso a las tecnologías a explotaciones que no podrían amortizar las inversiones por sí solas (Villulla, 2016).

El contratismo en el agro pampeano es una modalidad de intermediación laboral en una producción altamente capitalizada. El contratista suele ser un actual o antiguo chacarero que ha encontrado un nuevo negocio y que suele trabajar junto a sus empleados que pueden ser familiares. La “cercanía” permite a los empleadores controlar más a sus asalariados y exigir mejores rendimientos. Según Villulla (2016):

Los contratistas absorben la totalidad de las negociaciones y conflictos propios de los vínculos laborales... Descentralizan al máximo las contradicciones capital-trabajo y le quitan densidad a la iniciativa

obrera. A la inversa, los grandes capitales del sector externalizan el problema político del trabajo asalariado, y lo procesan solo indirectamente a través de su trato con los propietarios de máquinas. De modo que, si bien los operarios acceden fácilmente a los contratistas, nunca traban relación frontal con los capitales para los que trabajan indirectamente, aunque estos constituyan los principales beneficiarios económicos de su explotación, y condicionen el marco fundamental de sus condiciones laborales. (p. 76)

La existencia de empresas prestadoras de servicios registradas formalmente y la presencia de las maquinarias juegan un rol fundamental en el esquema pampeano y lo diferencian del caso de los cuadrilleros en las pequeñas y medianas fincas cuyanas.

En el agro pampeano, las tecnologías fueron las que impulsaron el surgimiento de los prestadores de servicios; debido a que eran inaccesibles en las escalas propias de los productores individuales, hicieron surgir un nuevo negocio y requirieron de la especialización del trabajo.

Por otra parte, el cuadrillero vitivinícola cuyano en la actualidad difiere sustancialmente del contratista de viñas tradicional.

Esta última figura ha sido descripta desde su origen en el siglo XIX por Richard- Jorba (2003 y 2009), quien distingue cuatro tipos de contratistas:

- ◇ **El de plantación:** encargado de implantar el parral a cambio de una suma de dinero o del fruto de una o varias cosechas.
- ◇ **El de viña:** encargado del mantenimiento y producción del cultivo, para lo cual puede tomar otro/s trabajadores permanente/s o temporario/s a cargo, vive generalmente en la finca con su familia y recibe a cambio vivienda, un porcentaje de la cosecha asumiendo su riesgo si hay pérdidas y la mayoría de las veces también un salario
- ◇ **El mixto,** que cumpliría las dos funciones anteriores.
- ◇ **El de trabajadores,** que se dedica solo a reclutar jornaleros para tareas estacionales en la finca o en la bodega.

De estos cuatro tipos, el último es el que más se corresponde con los actuales cuadrilleros (con la salvedad de que carecen de un contrato formal); pero el autor centra su análisis en los otros 3.

Poblete (2012) analiza la trayectoria en el siglo XX y la actualidad de los contratistas de viñas. Los define como un *trabajador subordinado atípico*, porque tienen una relación de dependencia, no son propietarios del capital, media un contrato regulado por la legislación; pero a la vez tienen un alto grado de autonomía en la gestión de su trabajo (más allá que el empleador los provea o no de insumos y herramientas para las tareas agrícolas) ya que tienen personal a su cargo y asumen los riesgos empresariales de pérdidas en el volumen de cosecha que disminuyen tanto sus ingresos como los del propietario de la finca, y hasta pueden “heredar” su trabajo a sus hijos.

La autora analiza como la modernización tecnológica y los cambios recientes en la gestión

de las fincas han disminuido su presencia y han quebrado el vínculo casa/trabajo, de manera que quedan pocos y no necesariamente viven en las fincas.

Con lo dicho, también se abre un amplio campo para discutir sobre la figura del cuadrillero a lo largo de la historia de la provincia y la región. Para ello es necesario profundizar en las funciones que fue adquiriendo en los distintos momentos histórico.

En definitiva, en este apartado hemos querido contrastar los casos de la región de Cuyo con lo que ocurre en la Pampa Húmeda. Como principal dato encontramos una diferencia en la utilización de maquinarias y tecnología que repercute relativamente en la formalización de la mano de obra.

Conclusiones

Este trabajo ha pretendido contribuir a la bibliografía sobre los procesos de intermediación en el agro, en especial en la vitivinicultura cuyana, con un estudio exploratorio sobre las características de los cuadrilleros sanjuaninos que puede servir de base para otras investigaciones o para el diseño de políticas públicas.

Si se quieren pensar políticas para mejorar las condiciones laborales en la cosecha de vid se debe tener en cuenta algunos datos aportados por esta investigación que podrían sintetizarse en: que los cuadrilleros suelen ocupar a las mismas personas de una vendimia a otra, que el resto del año realizan otras actividades quizá agrícolas pero con distintos trabajadores, que generalmente emplean pocas mujeres debido al modelo de cosecha tradicional, que están dispuestos a incorporar máquinas, que estarían dispuestos a formalizarse y que uno de sus problemas es la demora en la descarga en bodega lo que demuestra la necesidad de organizar mejor la logística de vendimia.

En cuanto a su caracterización, pudimos ver que la posesión de algún capital es clave para ser cuadrillero. Se trata de tener o alquilar un vehículo para el traslado de personal, de poseer uno o varios camiones, además de gamelas, tijeras, bins u otras herramientas.

Si por un lado el cuadrillero puede ser considerado un trabajador rural ya que no tiene el control sobre la propiedad de la tierra ni de los medios de producción principales. Por otro lado, tiene en su poder la organización y el reclutamiento sobre la mayor cantidad de fuerza de trabajo empleada en las fincas. Con respecto a los propietarios de las explotaciones funcionan como empleados

temporarios, aunque generalmente sin ser registrados como tales. Mientras que frente a los obreros es su reclutador, organizador, supervisor y agente de pago, por lo tanto, funciona como un capataz de tareas específicas o como un intermediario en la relación capital-trabajo, amortiguando los conflictos de clase, del mismo modo que se explicó en el caso pampeano. Con los datos obtenidos pudimos señalar que existe diversidad de situaciones y matices dentro de la categoría cuadrilleros, pero no pudimos avanzar en una definición más certera de su figura. Es debido a esto que creemos que es fructífero para sucesivos trabajos historizar y distinguir con mayor precisión las diferencias en su interior.

El cuadrillero es un partícipe secundario en la cadena productiva, pero durante la cosecha su rol pasa a ser primordial. Sin embargo, su figura está “invisibilizada”, en las políticas públicas, lo que impide el trabajo de los organismos estatales en la mejora de sus condiciones.

La relación entre las tecnologías y los trabajadores es compleja y merece tener un mayor análisis acerca de cuál es el punto de equilibrio entre la modernización y las prácticas más tradicionales. Ello permitiría pensar estrategias que apunten a la persistencia de pequeñas unidades productivas y la calidad de vida del trabajador rural.

La falta de registro formal de los cuadrilleros como prestadores de servicios y empleadores y su escaso acceso a las tecnologías, se vinculan entre sí y son posibles en el marco de un modelo tradicional de producción primaria en el que la rentabilidad de los productores es muy baja y los trabajadores soportan condiciones laborales muy duras.

Bibliografía

- Altschuler, B., y Collado, P. (2013). *Transformaciones en la vitivinicultura mendocina en las últimas décadas: el doble filo de la estrategia cooperativa*. Recuperado de <http://vocesenelfenix.com/content/transformaciones-en-la-vitivinicultura-mendocina-en-las-%C3%BAltimas-%C3%A9cadass-el-doble-filo-de-la>
- Asociación de Cooperativas Vitivinícolas. (2014). *Poder adquisitivo del vino respecto a alimentos - comparativo*. Mendoza: Observatorio Vitivinícola Argentino.
- Asociación de Cooperativas Vitivinícolas. (2017). *Análisis de la concentración en el mercado vitivinícola*. Mendoza.
- Battistella, M., y Novello, R. (2013). "Impacto de los métodos de cosecha asistida sobre la productividad de la mano de obra en la vendimia de uva para vino y mosto". *Ruralis*, N° 17, pp. 5-8.
- Battistella, M., Novello, R., Miranda, O., y Alós, M. (2013). "Limitantes estructurales que afectan la productividad de la mano de obra durante la vendimia en el sector vitivinícola de San Juan". *XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria*. San Juan: Asociación Argentina de Economía Agraria.
- Benencia, R., y Aparicio, S. (2014). *Nuevas formas de contratación en el trabajo agrario*. Buenos Aires: Ciccus.
- Blanco, M., y Jiménez, D. (2001). "Y, si piden por la radio es porque algún defecto tienen. El valor de las redes en el mundo laboral de los trabajadores rurales temporarios". *Iluminuras*, N° 27, pp. 1-26.
- Diario de Cuyo (2019). *La gamela se paga un 25% más que la cosecha pasada y no hay quejas*. 20 de marzo.
- Dibella, E., y Silva Furlani, N. (2016). Modalidades y estrategias de contratación de mano de obra para la vendimia en un contexto de cambio tecnológico. *Realidad Económica*, N° 302.
- EEA San Juan INTA. (2017). *Propuesta de innovación integral en la vitivinicultura de San Juan*. San Juan: Primer informe del convenio entre INTA y el Ministerio de la Producción y Desarrollo Económico.
- Fabio, J. F. (2010). "Regulación social de la transitoriedad. El mercado de trabajo en la producción de uvas en Mendoza, Argentina". *Cuadernos de Desarrollo Rural*, N° 56, pp. 33-57.
- Ferreyra, M., y Jofré, J. L. (2011). *Polivalencia espacial en la trama vitivinícola mendocina*.
- Gordillo, S. (2015). *Los factores semi-ocultos en la crisis vitivinícola de Mendoza*. New York University, Economía. Nueva York: America Association of Wine Economists.
- Gras, C., y Hernández, V. (2016). "Modelos de desarrollo e innovación tecnológica: una revolución conservadora". *Mundo Agrario*, N° 36.
- Hernández, V. (2007). "El fenómeno económico y cultural del boom de la soja y el empresariado innovador". *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, N° 187, pp. 331-365.
- Hocsman, L. (2003). *Reproducción social campesina. Tierra, trabajo y parentesco en el Chaco árido serrano*. Córdoba: CEA, UNC - Ferreyra Editor.
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (2017). Recuperado de <http://www.inv.gov.ar/>.
- Moreno, M. S. (2018). "Relaciones sociales entre cuadrilleros y trabajadoras/es bolivianas/os en espacios de contratación informal. Estudio etnográfico en las cosechas agrícolas de Mendoza (Argentina)". *Mundo agrario*.
- Neffa, J. C. (1996). "Balance de las Políticas Liberales: la experiencia argentina reciente (1989/94)". *Economía e Sociedad*, N° 7, pp. 155-217.
- Neiman, G., y Blanco, M. (2003). "Modalidades de contratación y empleo de la mano de obra estacional en el cultivo de la vid". *6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires: ASE.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2016). "Intermediación, empresas y mercados de trabajo en las producciones de vid de la región de Cuyo, Argentina". *Eutopía - Revista de Desarrollo Económico Territorial*, N° 9, pp. 83-100.
- Observatorio Vitivinícola Argentino. (2017). *Análisis productivo*. Recuperado de <http://observatoriova.com/category/analisis-productivo/cosecha/>
- Perelli, M. P., y Salatino, M. N. (2015). "Continuidades, rupturas y mutaciones del trabajo agrícola. El caso de los 'cuadrilleros' de la viticultura en Valle de Uco pos-convertibilidad (2003-2013)". *II Jornadas de Sociología*. Mendoza: UNCuyo.
- Perelli, M. P., y Salatino, M. N. (2016). *Continuidades, rupturas y mutaciones del trabajo agrícola. El caso de los "cuadrilleros" de la viticultura en Valle de Uco, durante la pos-convertibilidad (2003-2015)*. Mendoza: UNCuyo (Tesis de Licenciatura).
- Poblete, L. (2012). "De trabajadores inamovibles a trabajadores movibles. El caso de los contratistas de una región vitícola de Mendoza, Argentina (1995 - 2010)". *Cuadernos de relaciones laborales*, N° 30, pp. 519-539.
- Poblete, L. (2013). "Reconversión agroindustrial, recomposición de las relaciones laborales y reestructuración del territorio. La vitivinicultura mendocina entre 1995 - 2010". *Eutopía - Revista de Desarrollo Económico Territorial*, N° 4, pp. 11-24.

- Richard-Jorba, R. (2003). "El mercado de trabajo vitivinícola en la provincia de Mendoza y los nuevos actores. El 'contratista de viña': aproximación a un complejo sistema de empresarios y trabajadores, 1880-1910". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 18, pp. 5-37.
- Richard-Jorba, R. (2009). El mundo del trabajo vitivinícola en Mendoza (Argentina) durante la modernización capitalista, 1880 - 1914. *Mundo Agrario*, 9(18).
- Santi, C., y Parera, C. (2017). *Caracterización socio-productiva de los viticultores vinculados al proyecto Centros de Desarrollo Vitícola*. Buenos Aires: INTA.
- Villulla, J. M. (2016). Intermediación laboral en la agricultura pampeana argentina: trabajadores asalariados y contratistas. *Eutopía - Revista de Desarrollo Económico Territorial*, N° 9, pp. 63-79.

Dossier

Estatalidades y espacios rurales

Presentación

Presentation

Matías Berger

enriqueberger@hotmail.com

CONICET

Argentina

Carlos Cowan Ros

cowanros@agro.uba.ar

CONICET

Argentina

El estado no es la realidad que está detrás de la máscara de la práctica política. Es, en sí mismo, la máscara que nos impide ver la práctica política tal como es (Abrams, 2015:63). Con esta metáfora, Philip Abrams buscó interpelar a los asistentes a la conferencia anual de la Asociación Sociológica Británica de 1977 sobre la necesidad de descosificar el análisis del estado en los estudios sobre el poder político. Abandonar la (re)presentación del estado como una entidad o, incluso, como un agente concreto, diferenciado y autónomo de la sociedad, dotado con cualidades humanas como voluntad, poder y actividad propia, que obra en favor del interés general constituía un desplazamiento epistemológico imprescindible para comprender la organización política en las sociedades modernas. Para superar ese desvío, propuso abordar al estado a través de su dimensión simbólica, como un artefacto o proyecto ideológico (*idea-estado*) que orienta las acciones de los sujetos sociales desplegadas en el conjunto de instituciones de control político y ejecutivo (*sistema-estado*) con el objeto de legitimar y reglamentar moralmente la (re)producción del orden social. En su perspectiva, (re)producir la imagen del estado como una totalidad autónoma e integrada no sólo oculta la heterogeneidad, contradicciones y tensiones que suelen existir entre las instituciones y actores que integran el sistema-estado, sino también implica participar

de la disimulación y naturalización del ejercicio de poder a través de las instituciones estatales (Abrams, 2015).

Los esfuerzos por desfetichizar los análisis de la configuración y del poder ejercido a través de la institucionalidad estatal pueden rastrearse desde el inicio de la conformación de las ciencias sociales. En tal sentido retomaron y discutieron las ideas, teorías y posiciones de las tradiciones de pensamiento asociadas a la filosofía política entre la que es posible incluir la filosofía clásica, los pensadores del renacimiento, los contractualistas, la filosofía moderna y el marxismo. Se inauguró así un debate en torno al concepto de estado que entre otras cuestiones retomó y discutió la idea hegeliana de estado como máxima realización de un momento histórico, entendido como la materialización de la subordinación de los intereses particulares al interés general (Hegel, 2004; Molina Jiménez, 1985). Las críticas de Karl Marx a esta concepción lo llevarían a diferentes posiciones a lo largo de su obra en las que definiría al estado como abstracción que lleva a separar la vida del individuo como ciudadano que integra una comunidad política de la vida del individuo como integrante de la sociedad burguesa. De ese modo, la emancipación política, de la que el estado sería máxima expresión, es solo en apariencia universal pues no puede separarse más que de modo abstracto de la existencia

social, intereses y necesidades de los sujetos (Marx, 2013). Ello culminaría en la interpretación del estado como expresión e instrumento de la dominación burguesa. Estas dos perspectivas nos permiten comprender una tensión interpretativa permanente entre dos ideas de estado que expresan su carácter universal, por un lado, y su carácter particular, por otro. Es precisamente en el diálogo e confrontación entre de ambas ideas de estado, en las que se juega su producción como “representación”, que muestran su productividad las nuevas interpretaciones y perspectivas.

La reflexión acerca del estado sería enriquecida por la naciente sociología a través de las definiciones y estudios históricos de Max Weber como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo que puede darse cualquier tarea y contenido y en el marco del cual se produce la disputa política entendida como lucha por la participación en el poder o por la influencia en la distribución del poder (Weber, 2005). A su vez, Durkheim lo definió como un grupo especial de funcionarios a cargo de representar la autoridad soberana a la que están sometidos los individuos y que, por y para ello, tienen la tarea de producir representaciones que comprometen a un colectivo como forma de conciencia restringida, es decir diferente y no abarcadora de la conciencia colectiva (Durkheim, 2000).

A lo largo del siglo XX, y siguiendo el rastro de las interpretaciones mencionadas y sus tensiones inmanentes, tomaría cuerpo un abordaje sobre el estado inspirado en Antonio Gramsci que trata sobre la disociación entre estado y sociedad civil (Gramsci, 2006). En esta perspectiva, los estudios antropológicos focalizaron en la producción de lo estatal a través de las representaciones, interacciones y prácticas cotidianas de las personas destacando su carácter de artefacto cultural e indagando sobre la participación de sujetos subalternos en la producción, reproducción, disputa y cuestionamiento de los elementos que configuran lo estatal (Shore y Wright; 1997 y 2011; Joseph y Nugent; 2002; Sharma y Gupta, 2006 y Das y Poole, 2008). De ese modo, en las últimas décadas, las perspectivas constructivistas, interpretativas y decoloniales ganaron un renovado impulso para analizar el estado.

Por nuestra parte, entendemos que, para concretar la desfetichización de los análisis de lo estatal, estos desplazamientos conceptuales y analíticos deben ir acompañados de una adecuación terminológica. El lenguaje, en cuanto sistema simbólico, es una estructura estructurante que no solo modela y condiciona nuestras posibilidades de expresión y comunicación, sino también lo posible de ser pensado y, fundamentalmente, problematizado en la construcción de nuestros objetos de estudios. En consecuencia, solo es posible desconstruir y desnaturalizar la concepción del estado como una entidad autónoma y con agencia si se desiste de enunciarlo como una

totalidad, como algo separado de la sociedad. Si asumimos que lo estatal se configura a través de representaciones, interacciones y prácticas cotidianas, así como por medio de los resultados y efectos (institucionalizados o no) de éstas, es preciso construir nuestros objetos de estudio a partir de éstas, en cuanto constituyen nuestros referentes empíricos. En el mismo sentido, solo es posible evitar atribuirle características humanas (voluntad, interés y acción) si se lo elimina de la posición del sujeto gramatical en nuestras construcciones narrativas. Se torna imperativo desplazarlo del lugar de la acción, de la agencia, de la intención, para restituir a ese lugar a las personas y grupos de interés que operan a través de las instituciones estatales para incidir en la producción del orden social. Es en ese desplazamiento narrativo que emerge la categoría *estatalidad/es* para designar la cualidad o agenciamiento a lo estatal. Por un lado, apuntamos a restituirle al fenómeno estudiado su heterogeneidad y complejidad y, por esa vía, desconstruir la totalidad e integralidad que la construcción “el estado” le imprime. Por otro lado, buscamos aprehender y reconocer la multiplicidad de expresiones de lo estatal ya sea a través de representaciones, unidades burocráticas, programas, leyes, agentes, manifestaciones materiales (edificios, documentación, etc.), estadísticas, efectos y, fundamentalmente, diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) con vistas a construir y delimitar mejor nuestros objetos de estudio. Analizar la diversidad de expresiones, dinámicas e interacciones entre estatalidades nos conduce a la caracterización y reconstrucción de las configuraciones de las formaciones estatales que coexisten en el país.

En Argentina, en las dos últimas décadas la cuestión estatal comenzó a adquirir cierta relevancia en los estudios rurales, complementando los tradicionales análisis sobre la estructura y los sujetos agrarios. Este Dossier tiene la intención de aportar a la construcción de referenciales teóricos y analíticos para el estudio de las estatalidades orientadas a lo rural y develar lo que las perspectivas interpretativas posibilitan explicar sobre la producción de formaciones estatales.

Está compuesto de seis artículos. Tres de ellos analizan las (re)significaciones de políticas estatales de desarrollo rural que ocurren en el marco de interacciones y disputas entre destinatarios/as (campesinos/as y/o agricultores/as familiares) y agentes de desarrollo estatales y/o provenientes de ONG. Los tres artículos restantes abordan los referenciales de programas estatales, dos de nivel provincial y uno nacional.

El artículo de Andrea Geanina Gómez Herrera, titulado “*Hacer posesión*”: *dispositivos y prácticas de gobierno de lo común en una población rural de Santiago del Estero, Argentina*; aborda la producción de encierros comunitarios, gestionados

como bienes comunes, por campesinos y extensionistas de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación para resistir el intento de empresarios agrarios de apropiarse de las tierras. Su foco de análisis indaga sobre los efectos de categorías jurídicas (*poseedores y posesión*) y referenciales de los proyectos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en la (re)producción y (re)definición de lo común y la comunidad por los campesinos y extensionistas rurales.

El artículo de Jimena Ramos Berrondo, titulado *Vinculos entre los referentes de las ONG y los dirigentes campesinos en las políticas de desarrollo rural: construcción conjunta de prácticas organizativas y formas de trabajo territorial en la provincia del Chaco desde 1980 hasta 1998*, reconstruye la trama relacional entre dirigentes de organizaciones campesinas y técnicos de ONG, con anterioridad al Programa Social Agropecuario y durante su implementación. Indaga los significados y las visiones de los actores sobre los proyectos de desarrollo rural y la forma en que sus interacciones, en términos de convergencias y disputas, intervienen en la definición de los destinatarios y de las prácticas organizativas.

El artículo de Jara, González y Gutiérrez, titulado *Disputa y resignificación de las políticas públicas. La participación del semillero campesino de Figueroa en el clúster de alfalfa (Santiago del Estero)*, analiza el referencial contenido en un programa de desarrollo rural, en términos de la construcción de problemáticas y alternativas de solución para campesinos, y cómo éstos intervienen redefiniendo los términos y la operatoria del mismo, adecuándolo a sus estrategias de reproducción social.

El artículo de Ariel García, titulado *(Des)Gobernar el Cambio Rural. Desmonte y tecnologías de intervención en una nueva fase de neoliberalismo ofensivo (Argentina, 2015-2019)*, analiza las transformaciones en los referenciales (construcción de problemáticas, población destinataria, alternativas de solución, entre otros) y en los dispositivos de gobierno, tanto al interior del cuerpo técnico del programa como los dirigidos a los destinatarios, del programa Cambio Rural, cuando una nueva gestión, inscrita en el paradigma neoliberal, asume la conducción del gobierno nacional y del Programa.

El artículo de Paula Musseta, Caterina Dalmaso, Martín Perez y Dolores Lettelier, titulado *El ordenamiento territorial frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos. Aportes para repensar los desafíos de la política en el caso del Área Metropolitana de Mendoza*, analiza el referencial de la política mendocina de ordenamiento territorial y ofrece una reflexión sobre sus alcances y limitaciones para regular la preservación de la agricultura periurbana en el oasis donde se sitúa el área metropolitana mendocina.

Por último, el artículo María Inés Sesma y Virginia Martínez Coenda, titulado *La regulación del*

hábitat rural en Córdoba: una lectura crítica del Plan de Sustitución de la Vivienda Rancho, centra su análisis en la construcción de la problemática habitacional en espacios rurales en la política estatal cordobesa. Se observa la inscripción de la cuestión en una formación discursiva más amplia, enmarcada en el desarrollo evolucionista, que tiene al hábitat urbano por referencia y un modo de intervención tutelar. Al sujeto del hábitat rural se lo representa como atrasado, ignorante, improductivo y necesitado de asistencia, distanciándose de las percepciones y vivencias de pobladores rurales.

Una lectura relacional de los artículos aquí reunidos posibilita objetivar algunas regularidades en los procesos de producción y en el funcionamiento de las estatalidades orientadas a lo rural en el país. El conjunto de los estudios de caso abarca un periodo de la historia reciente argentina que transcurre desde finales de la década de 1980 a la actualidad. Una mirada procesual evidencia cómo referentes de diferentes sectores sociales se alternaron en la conducción de distintas instancias de gobierno, nacional o provincial, desplegando su accionar en función de sus (re)definiciones sobre las problemáticas de lo rural y/o de lo agrario y de las alternativas de solución. Lo estatal emerge como disputado, ocupado e instrumentalizado por diferentes actores sociales que canalizan proyectos heterogéneos e incluso antagónicos. Pero también es posible observar que no solo desde la institucionalidad estatal se producen problemáticas y se interviene para resolverlas. Con anterioridad a la existencia de políticas estatales de desarrollo rural, referentes de ONG ya intervenían en este área y al ser convocados algunos de ellos para formular y ejecutar los primeros programas estatales sobre la cuestión, su experiencia, definiciones y dispositivos de intervención permearon y modelaron las nuevas políticas estatales. Esta observación también puede ser extendida para el accionar que se realiza desde el sector empresarial, sean empresas agrarias, en especial en la producción y difusión de tecnologías, o inmobiliarias, en lo que respecta a la valoración y asignación del uso de la tierra, que tiene un papel relevante en la trayectoria de lo rural y de lo agrario en Argentina. Si bien la esfera estatal es un ámbito privilegiado para la producción e intervención de problemas sociales, ciertamente no es el único.

En la construcción de los diferentes problemas de gobierno que subyacen a las políticas estatales analizadas, los/as autores/as dan cuenta de las formas heterogéneas de representar y, en consecuencia, producir lo rural, a través de los sujetos que lo habitan y representaciones y funciones que se le asignan, y ponerlo en relación con lo urbano. Persiste cierta prevalencia de pensar lo rural y, dentro de este universo a los modos de producción campesino y/o familiar, como

algo a ser modernizado, siendo lo urbano y el modo de producción empresarial los modelos de referencia a alcanzar.

En torno a los programas estatales se (re)crean redes de actores y las representaciones contenidas en los primeros rara vez se implementan sin ser tensionadas y/o resignificadas por los actores movilizados. Agentes estatales que ofician como extensionistas rurales y los/as destinatarios de las programas de desarrollo rural, consciente o inconscientemente, suelen resignificar los recursos, materiales y/o simbólicos, en función de sus propias definiciones de problemáticas. La fase de implementación de los programas estatales configura otra instancia de producción de lo estatal, donde se puede observar cómo los sujetos subalternizados colonizan con sus representaciones y lógicas las prácticas y recursos estatales, intentando reorientarlos en función de sus luchas, modos de vida y de producción.

Conforme observaron autores/as enrolados en la *Antropología de la Política* (Shore y Wright, 1997 y 2011 y Yanow, s/año) lejos de la imagen de la política estatal como una secuencia lineal y descendente de decisión-acción, en la que altos cargos deciden qué hacer ante las problemas que definen desde un saber científico y racional, y sus subordinados y destinatarios accionan en función de las decisiones de los primeros, se verifica la naturaleza contingente y disputada de las políticas estatales. No solo al interior de un programa se pueden percibir esas tensiones, sino también y fundamentalmente entre políticas implementadas desde diferentes agencias burocráticas, más aún cuando pertenecen a distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

En este sentido, gana interés el papel que algunas veces desempeñan los/as destinatarios/as y los/as extensionistas rurales al articular y armonizar dentro de su propio proyecto de desarrollo territorial, formalizado o no, programas estatales creados desde diferentes agencias burocráticas y que no fueron pensados en su formulación de manera complementaria. Aquí, la agencia desplegada por estos actores, lejos de suponer el desvío y/o ineficiencia, interpretación que prevalece en los abordajes normativos, opera armonizando y adecuando a la especificidad local lo que no es y muchas veces no puede ser contemplando desde la generalización que conlleva la formulación de políticas estatales. Por otro lado, los empleados estatales y, en particular, los extensionistas rurales suelen continuar en su función y trabajo territorial a pesar de los cambios

de gestión que puedan operar en la conducción de las agencias burocráticas, de los programas e, incluso, en los diferentes niveles de gobierno. Esta persistencia ayuda a comprender cierta continuidad en el sentido de las acciones estatales que se verifican en los espacios territoriales a pesar del cambio de proyecto gubernamental y la heterogeneidad de actores y visiones que configuran la arena estatal. De este modo, una mirada interpretativa de los programas estatales, que focalice en la producción y devenir de éstas a partir de la agencia de los diferentes actores intervinientes, posibilita evitar sesgos analíticos normativos, para restituir su comprensión a la socio-lógica en las que se configuran.

Desde esta perspectiva, entonces, las estatalidades constituyen un entramado institucional cuya producción y disputa por parte de agentes debe ser indagada en tanto prácticas y sentidos constitutivos de los hechos sociales. No representan simplemente un marco institucional o un factor determinante por sí mismo, independiente de los sujetos que las conciben, de los sujetos que las hacen con su práctica y de los sujetos que las vivencian, padecen y/o exigen en su cotidianeidad.

Por ello, desde nuestro punto de vista, su interpretación requiere contemplar algunas dimensiones para su análisis empírico. En principio, resulta fundamental discernir los diferentes agentes involucrados en la producción de las estatalidades atendiendo a sus características, sus posibilidades desiguales de incidir y las formas mediante las cuáles buscan lograr ese objetivo. Por otro lado, entendiendo que las agencias estatales se despliegan en espacios sociales constituidos por otros planos de organización social, es preciso identificar dichos planos y las redes de filiación que se yuxtaponen y entrelazan a través de la circulación de las personas evitando así asignar a las estatalidades la característica de ser un único y/o primordial elemento organizador de la vida social. Asimismo, es fundamental realizar una caracterización del contexto histórico, las tendencias fundamentales y la coyuntura en la que se constituyen y actúan los agentes y se producen las instituciones. Estas dimensiones permiten reconocer y realizar un análisis situado y concreto de la diversidad de perspectivas de los actores que participan de la producción de categorías, técnicas y dispositivos de gobierno y de los diferentes sentidos de transformación, conservación, lucha, integración o resistencia que ponen en juego esas perspectivas en diálogo con las interpretaciones de los contextos, tendencias y coyunturas previamente mencionados.

Bibliografía

- Abrams, P. (2015). "Notas sobre la dificultad de estudiar el estado". En *Antropología del Estado*. México: FCE.
- Das, V. y Poole, D. (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, pp- 19-52.
- Durkheim, E. (2000). *Lecciones de Sociología*. Buenos Aires: El Aleph.
- Gramsci, A. (2006). *State and Civil Society. En: Sharma y Gupta. The Anthropology of the State. A reader*. Reino Unido: Blackwell Publishing.
- Hegel, G. W. F. (2004). *Principios de la Filosofía del Derecho*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Joseph, G. y Nugent, D. (2002). "Cultura popular y formación del estado en el México revolucionario". En Joseph, G. y Nugent, D. (comp.). *Aspectos cotidianos de la conformación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Nueva Era.
- Marx, K. (2013). "La cuestión judía". En *Páginas Malditas. Sobre La cuestión judía y otros escritos*. Buenos Aires: Libros de Anarres.
- Molina Jiménez, C. (1985). La concepción hegeliana del estado y su crítica por el joven Marx. *Revista Filosofía Universitaria*, Año XXIII, N° 57, pp. 31-48.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). "Introduction. Rethinking theories of the State in an Age of Globalization". En Sharma, A. y Gupta, A. (org.) *The Anthropology of the State. A reader*. Inglaterra: Blackwell Publishing.
- Shore, C. y Wright, S. (1997). "Policy. A new field of anthropology". En Shore y Wright. *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.
- (2011). "Introduction". En Shore, Wright y Però (ed.) *Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of contemporary power*. Estados Unidos British Library.
- Weber, M. (2005). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: FCE.
- Yanow, D. (s/f). *Making sense of policy practices: Interpretation and meaning*. Países Bajos: Universidad de Wageningen. Recuperado de http://www.academia.edu/1878750/Making_sense_of_policy_practices_Interpretation_and_meaning (acceso 3 de julio de 2014).

La regulación del hábitat rural en Córdoba

Una lectura crítica del *Plan de Sustitución de la Vivienda Rancho*

The regulation of rural habitat in Córdoba

A critical review of the *Replacement Housing Farm Program*

María Inés Sesma | ORCID: orcid.org/0000-0003-2076-3956

ine.sesma@gmail.com

CONICET

Argentina

Virginia Martínez Coenda | ORCID: orcid.org/0000-0003-0978-6364

mumymartinez@gmail.com

CONICET

Argentina

Recibido: 05/06/2019

Aceptado: 27/08/2019

Resumen

Este artículo propone realizar una lectura crítica acerca de una política pública habitacional promovida por el Gobierno de la provincia de Córdoba, denominada *Plan de Sustitución de Viviendas Precarias y Erradicación del Mal de Chagas* (usualmente llamado *Plan de Erradicación de Viviendas Rancho*), el cual forma parte del *Programa de Desarrollo del Noroeste Cordobés* (PDNC). A partir de observar ciertos desfasajes entre la interpretación de la problemática habitacional por parte del gobierno y de las familias rurales destinatarias del Plan, nos surge la inquietud de analizar este instrumento. A partir de ello, nos proponemos indagar específicamente sobre las definiciones acerca de hábitat rural que, a su vez, delinean determinadas formas de gestión del territorio. Para abordar este análisis partimos desde dos perspectivas teóricas: la teoría decolonial y el análisis discursivo desde la mirada de Michel Foucault, que nos dan las claves para analizar el *corpus* regulatorio del PDNC.

Palabras clave: Hábitat rural, Políticas públicas, Discurso, desarrollo

Abstract

This article proposes a critical review of a housing public policy promoted by the Government of the Province of Córdoba, called *Precaious Housing Substitution Program and Eradication of Chagas Disease* (usually called *Farm Housing Eradication Program*), which is part of the *Development Program of the Northwest Cordovan* (PDNC, by its initials in Spanish). From observing certain mismatches between the interpretation of the housing problem by the government and by the rural families that are the beneficiaries of the Program, we have the concern to analyze this instrument. From this, we propose to investigate specifically on the definitions of rural habitat that, in turn, delineate certain forms of territorial management. To approach this analysis, we based in two theoretical perspectives: the decolonial theory and the discursive analysis from the point of view of Michel Foucault, which give us the keys to analyze the regulatory corpus of the PDNC.

Key words: Rural habitat, Public policy, Discourses, Development.

Introducción

El Programa de Desarrollo del Noroeste Cordobés (PDNC) tiene por objetivo *promover el desarrollo socioproductivo de la región norte y oeste de la provincia de Córdoba, mediante estrategias de intervención que transformen la realidad local, generando así mejoras en las condiciones de vida de sus pobladores* (Informe de gestión, 2018:3). En el marco de estas acciones se encuentra el *Plan de Sustitución de Viviendas Precarias y Erradicación del Mal de Chagas* (PSVPEMC). Mediante el análisis de algunos documentos, nos proponemos indagar acerca de las definiciones de hábitat rural (las explícitas y las subyacentes) puestas en juego en estos instrumentos.

El motivo de encarar esta lectura crítica se ancla en la observación de cierta resistencia por parte de algunos/as beneficiarios/as de dicho programa a efectivamente reemplazar su vivienda original por la nueva, resistencia que se materializa a través de la efectiva no demolición de las viviendas originales o bien en su reconstrucción después de ser demolidas¹. Fue la advertencia de esta situación lo que nos puso frente a la pregunta por el modo en que el gobierno provincial está comprendiendo la problemática habitacional de la región y frente a la sospecha de que tal comprensión no está considerando la vivencia de esa problemática por parte de quienes habitan en el campo cordobés.

Hipotetizamos que las explicaciones de tal desfasaje respecto a la consideración (o no) de la demolición de las viviendas originales como eje de la política sanitario-habitacional, se enraízan en el desacople entre los intereses del gobierno con sus lógicas de construcción de poder y los intereses y modos de vida de las familias rurales destinatarias del PDNC. Indagar sobre la naturaleza y sobre el grado de rigidez de las (pre)definiciones presentes en el instrumento regulatorio nos va a permitir reconocer los márgenes de maniobra existentes para que el mismo

¹ Esta observación se dio en el marco de proyectos de desarrollo de tecnologías de mejoramiento habitacional (de las líneas de financiamiento PÍODO e ITEC-social, ambas promovidas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la provincia de Córdoba) que comenzamos a ejecutar en el año 2018 junto a dos comunidades campesinas del noroeste provincial (conformada cada una por aproximadamente 12 familias), una ubicada en el departamento de Tulumba y otra en el de San Alberto. Por el carácter incipiente de la aproximación al fenómeno, la cantidad de casos observados no son suficientes para extraer afirmaciones concluyentes, pero la profunda significación (emocional y simbólica) asignada por las familias con las que conversamos al tema de la demolición de sus viviendas de adobe, reveló la importancia cualitativa del asunto.

sea apropiado y resignificado por parte de la población destinataria.

Para el abordaje de la lectura crítica de los instrumentos regulatorios bajo análisis, nos serviremos de dos perspectivas teóricas. Por un lado, la perspectiva decolonial, que nos permitirá develar la historia colonial que entrañan ideas como la de desarrollo y progreso, centrales en el planteo del PDNC. Por otro lado, la perspectiva teórica de Michel Foucault que nos dará claves para analizar los discursos como acontecimientos singulares mediante los cuales se configura la realidad, identificando en el PDNC, cuáles son los focos de poder que construyen los discursos y mediante qué mecanismos ocurre esto.



Foto 1. Plan de Desarrollo del Noroeste cordobés. Chancaní, Provincia de Córdoba. 2016. Fuente: Vanoli, Fernando,

Metodológicamente, recopilamos y organizamos el *corpus* regulatorio del PDNC, conformado por documentos públicos fragmentarios y dispersos (como leyes, reglamentos, prensa y publicaciones en sitios *web* oficiales del gobierno provincial). En este sentido, es fundamental explicitar que no existe disponibilidad pública de las bases y fundamentos del PDNC como así tampoco del PSVPEMC, lo cual atenta no sólo contra la posibilidad de realizar un análisis apropiado de la propuesta de gobierno sino que, aún más grave, contra la transparencia y comunicación de los eventos públicos que exige el ejercicio de la democracia.

De allí que seleccionamos para analizar en este trabajo la documentación que hallamos más relevante:

- ◇ La Ley provincial N° 9601 que declara la emergencia habitacional-sanitaria en la provincia de Córdoba.
- ◇ Los informes de gestión del PDNC pertenecientes a los años 2015 y 2018, donde se incluye una recopilación de comunicaciones de prensa oficiales a partir de las cuales se iban relatando los avances y resultados parciales del programa.
- ◇ El testimonio de una de las anteriores funcionarias provinciales encargada de ejecutar el PSVPEMC, plasmado en una ponencia presentada en un congreso de Trabajo Social.
- ◇ El testimonio de dos actuales funcionarios provinciales encargados de ejecutar el PSVPEMC, plasmado en entrevistas que realizamos a los fines de este trabajo.
- ◇ El testimonio de dos militantes de organizaciones campesinas de Córdoba, plasmado en entrevistas que realizamos a los fines de este trabajo.
- ◇ El testimonio de una adjudicataria del PSVPEMC, cuya vivienda de adobe fue sustituida por una de materiales industriales.
- ◇ El testimonio de un adjudicatario del PSVPEMC, cuya vivienda de adobe no fue sustituida por la construcción de la de materiales industriales en su mismo terreno.

Vale aclarar que los resultados de este análisis representan un avance parcial de una investigación mayor que incluye el análisis de la representación de la vivienda-rancho en los medios de comunicación, como así también el trabajo

junto a algunas comunidades rurales de Córdoba para el efectivo mejoramiento de sus condiciones habitacionales y productivas y el análisis de los discursos y prácticas de esas personas respecto al modo en que experimentan el hábitat rural². La propuesta del Grupo Interdisciplinar de Estudios sobre el Hábitat (GIEH)³, al cual pertenecemos y con quienes estamos realizando tal investigación, es triangular los resultados de los diferentes análisis para llegar a una comprensión integral de la problemática y colaborar tanto en la redefinición del instrumento regulatorio como en las iniciativas de producción de hábitat que las comunidades con las que trabajamos están generando.

² Proyectos de investigación vigentes en el grupo: *Desarrollo tecnológico situado en el hábitat rural. Alternativas integrales para el abordaje de sus funciones residencial, productiva y de socialización*. Director: Adrián Carbonetti. Convocatoria PODO 2018-Mincyt Córdoba. RESOLUCIÓN PROVINCIAL N°69/2018 y *Transferencia de tecnologías a nivel jurídico, constructivo y económico para el fortalecimiento de la producción de pequeña escala en la Cooperativa Gallo Rojo*. Directora: Dra. Noelia Cejas. Convocatoria i+Tec Social 2018. RESOLUCIÓN PROVINCIAL N°128/2018 del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Córdoba.

³ El Grupo Interdisciplinar de Estudios sobre el Hábitat (GIEH) es un grupo de investigación de reciente formación, que toma por objeto de indagación al hábitat rural campesino y se propone articular perspectivas disciplinares provenientes de diversos campos de estudios que cada integrante ha desarrollado en investigaciones previas (sociología, economía, comunicación, arquitectura, ciencia política, filosofía, trabajo social) procurando definir los alcances de lo que podría considerarse un abordaje integral. Si bien el GIEH pertenece institucionalmente al Centro de Investigación en Periodismo y Comunicación (CIPeCo) de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional de Córdoba, sus integrantes pertenecen a otras instituciones de ciencia y tecnología, lo que de otorga al grupo no sólo un carácter interdisciplinario sino que, también, interinstitucional.

La configuración de la noción de hábitat rural en Córdoba

Herramientas teórico-conceptuales

Para abordar el análisis de la documentación seleccionada, tomaremos las elaboraciones conceptuales propuestas por Michel Foucault en torno al discurso. Esta perspectiva teórica entiende al discurso como una *experiencia histórica singular que puede ser analizada desde los campos de saber a los que refiere, los tipos de normatividad que regulan sus prácticas y las formas de subjetividad que se asocian a estos discursos* (Restrepo, 2004:74). En este sentido, los aportes teóricos de Foucault, nos servirán a modo de *caja de herramientas* para comprender de qué manera es configurada la noción de hábitat rural.

La invitación que hace Foucault para llevar a cabo un análisis discursivo, es abordar a las nociones (en este caso la de hábitat rural) como formaciones discursivas. Llevar a cabo un análisis de las formaciones discursivas implica, en primera medida, diferenciarla de los análisis lingüísticos del discurso. Mientras que la lengua es un orden de infinitas oraciones que siguen ciertas reglas de formación, el discurso es un conjunto de enunciados producidos de acuerdo a determinadas condiciones de existencia y de transformación. De manera que, hacer un análisis de una formación discursiva implica atender a los enunciados que la describen, la explican, la juzgan, la disputan, etc. Al tiempo que implica

advertir que estos enunciados hacen referencia a objetos, conceptos, posiciones de sujetos que no son uniformes, sino que se encuentran dispersos.

En este sentido la pregunta que debe guiar el análisis es qué tipos de objetos, enunciados, posiciones del sujeto y estrategias han sido construidos en torno al hábitat rural, tomado como formación discursiva. Es, entonces, llevar a cabo una descripción de *los eventos discursivos en sus condiciones de existencia y transformación* (Restrepo, 2004:78). Para ello, es necesario atender a los enunciados inscriptos en textos, instituciones y prácticas; lo que Foucault denomina análisis arqueológico y genealógico.

Arturo Escobar toma la propuesta teórica de Foucault para abordar el concepto de desarrollo desde una perspectiva posestructuralista⁴ y a partir de ese análisis logra establecer un puente entre el análisis discursivo foucaultiano y la perspectiva decolonial⁵. A través de su análisis, Escobar ubica al desarrollo como *mutación específica de la Modernidad* (Escobar, 2007), gestado luego de la Segunda Guerra Mundial ante una Europa devastada y Estados Unidos consolidándose como potencia mundial. Ese contexto histórico sentó las bases que posibilitaron el surgimiento y la vertiginosa expansión del *proyecto del desarrollo* mediante el cual *el sueño americano de paz y abundancia podría replicarse al resto del planeta* (Escobar, 2007:19).

De la mano del desarrollo, tomado como experiencia histórica singular, se configuraron objetos, posiciones subjetivas, conceptos y estrategias; se crearon toda una serie de enunciados que orbitaron a su alrededor (tales como pobreza, tercer mundo, subdesarrollo, progreso, modernización, primer mundo) creándose un sistema de categorías y relaciones que transformaron el tejido económico, social y cultural de los pueblos del mundo.

Para que estos enunciados pudieran replicarse como una verdad absoluta y natural, se crearon instituciones internacionales que funcionaron como focos de poder propagadores del discurso

⁴ Este enfoque parte del reconocimiento de la importancia de las dinámicas de discurso y poder en la creación de la realidad social y en todo estudio de la cultura (Escobar, 2007:12).

⁵ La perspectiva decolonial parte de la consideración de que modernidad y colonialidad se encuentran indisolublemente asociadas, de allí la denominación de *modernidad/colonialidad* para nombrar a este fenómeno. El término *modernidad/colonialidad* fue acuñado originalmente por el filósofo puertorriqueño Nelson Maldonado-Torres y dio nombre al grupo de intelectuales que trabajan en la construcción y profundización de la perspectiva decolonial. También conforman al grupo: Aníbal Quijano, Edgardo Lander, Ramón Grosfoguel, Walter Dignolo, Zulma Palermo, Catherine Walsh, Arturo Escobar, Enrique Dussel, Santiago Castro-Gómez, María Lugones, entre otros/as. Para conocer más acerca de su trayectoria ver: *Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico* (2007). Otros/as autores/as que no pertenecen a ese grupo, como Boaventura de Sousa Santos, Silvia Rivera Cusicanqui y numerosas intelectuales feministas, también constituyen referencias importantes para la perspectiva decolonial.

del desarrollo. De esta manera, rápidamente este concepto caló hondo en las sociedades de los llamados países del “tercer mundo”. A partir de allí, todos los intentos fueron dedicados a hacer entrar a esas sociedades en los cánones del desarrollo, en nombre de lo cual se invisibilizaron y desestimaron harta cantidad de características propias de cada sociedad, pueblo y cultura, con el aval de las elites locales presentes en ellas.

Bajo el gran paraguas del desarrollo, muchos conceptos se construyeron tomando como modelo las características que atendían a este proyecto, tales como progreso, modernidad, avance, prosperidad, etc. El hábitat fue uno de estos conceptos que, definido en gran parte por los lineamientos dictados por organizaciones tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de las Naciones Unidas, rápidamente se configuró en afinidad con estas definiciones. En ese marco, el hábitat urbano tomó una fuerte preponderancia en detrimento del hábitat rural. Una vez más, el hábitat urbano se estableció como el modelo aspiracional sobre el cual avanzar y el hábitat rural como aquello que había que erradicar. En consonancia con esto, se definieron las políticas públicas del hábitat desde la década del 60 hasta nuestros días.

En América Latina, dos casos fueron paradigmáticos. Por un lado, en Brasil, Orlando Fals Borda fue contratado en 1958 por la *División de Hábitat y Construcciones Rurales de la Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural* para preparar un informe sobre las condiciones actuales de la vivienda rural en el Brasil orientado a establecer las bases para una política nacional de hábitat rural. En dicho informe⁶, es observable la manera en la que los presupuestos acerca de lo que implica ser un “país desarrollado” delimitan los alcances del análisis del autor a lo largo de todo el texto. Por otro lado, en Uruguay, el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), fue creado en 1967 bajo una perspectiva similar⁷.

En Argentina, en 1961 se creó el *Programa Nacional del Chagas*. En noviembre de 1972, el Programa de Control incorporó un total de 19 estados provinciales endémicos (Zaidemberg *et al.*, 2004) -entre los cuales estaba la provincia de Córdoba- con una estrategia que incluía la desinfección mediante procedimientos químicos de las viviendas rurales. No obstante eso, el *Plan de Sustitución de Viviendas Precarias y Erradicación del Mal de Chagas* sólo se institucionaliza como política pública en Córdoba en el año 2009.

⁶ Fals Borda, O. (1958). *El Brasil: campesinos y vivienda* (preparado para el gobierno de Brasil). Imprenta Nacional: Bogotá.

⁷ Ley N° 13640. Creación del MEVIR. http://www.mevir.org.uy/images/transparencia/leyes/ley_n_13.640_presupuesto_-_creacin_de_mevir.pdf

Sujetos y objetos del hábitat rural: análisis del *Plan de Sustitución de Viviendas Precarias y Erradicación del Mal de Chagas*

Tal como mencionamos con anterioridad, el *Plan de Sustitución de Viviendas Precarias y Erradicación de Mal de Chagas* (PSVPEMC) forma parte de un aparato mayor llamado *Programa de Desarrollo del Norte y Oeste Córdoba* (PDNC), que tiene por objetivo promover el desarrollo socioproductivo de la región norte y oeste de la provincia de Córdoba interviniendo en un territorio de 50 mil kilómetros cuadrados, que congrega 135 parajes de 10 departamentos del noroeste provincial, donde habitan más de 230 mil habitantes. El programa abarca un amplio espectro de dimensiones del territorio, como servicios de agua y luz, caminos, viviendas, salud, educación, empleo, turismo y cultura.

En el marco del PDNC, el PSVPEMC está dirigido específicamente a resolver la problemática del Mal de Chagas, asociada a la vivienda rural. De manera resumida, el PSVPEMC (que se desprende de la Ley provincial N°9601 que declara la emergencia sanitaria-habitacional en la provincia en el año 2009) plantea que, para erradicar el Mal de Chagas -que afecta principalmente a quienes habitan en zonas rurales-, es preciso sustituir las viviendas de adobe con techo de jarilla, donde anidaría la vinchuca que es el principal vector de transmisión del Chagas⁸.

Sin embargo, este planteo lineal de causa-consecuencia entre la vivienda de adobe y el Mal de Chagas no se condice con lo observado en el trabajo de campo por dos principales motivos. En primer lugar, porque el material de construcción *per se* no es factor endémico⁹; en segundo lugar, de acuerdo a los relatos de algunos habitantes campesinos de las zonas donde se implementa en PSVPEMC, el Mal de Chagas es una enfermedad que actualmente no afecta (y por ende no problematiza) a la población rural de la zona.

Para organizar el análisis de ambos instrumentos -el PDNC y el PSVPEMC- proponemos dos ejes de análisis: la configuración de los sujetos y la configuración de los objetos, subyacentes en la noción de hábitat rural.

⁸ El PSVPEMC está financiado por el tesoro provincial. En el año 2010 recibe por primera vez una partida presupuestaria específica de \$6.600.000, llegando a cifras más significativas en años sucesivos (en el 2017 por ejemplo \$16.000.000). En el presupuesto de 2019, los fondos asignados al programa son de \$8.000.000 (<http://www.cba.gov.ar/presupuestos/>). Al día de la fecha, el programa lleva construidas 2400 viviendas nuevas, distribuidas en los 10 departamentos que conforman la región noroeste de la provincia (<https://datosgestionabierta.cba.gov.ar/>).

⁹ La vinchuca también puede anidar al interior de ladrillos huecos de bloque. Más bien, el anidamiento de la vinchuca se puede prevenir considerando ciertas condiciones de mantenimiento y limpieza de los espacios, independientemente de los materiales con los que estén construidos. Para mayor información sobre este tema se puede leer <http://www.relatosdelviento.org/el-fogon/51-destruccion-y-sustitucion-del-hogar-rancho-progreso-o-retroceso>.

Sujetos del hábitat rural: los “campesinos atrasados”



Foto 2. Productor rural.
La Patria, Provincia de Córdoba. 2016.
Fuente: Vanoli, Fernando,

El *Programa de Desarrollo del Noroeste Córdoba* (PDNC) encuentra en la noción de desarrollo su eje estructurador, lo cual es advertible desde el mismo título del programa. Tal como planteamos, el concepto de desarrollo -al menos desde su aparición protagónica en la escena mundial desde mediados del siglo XX- condensa una serie de definiciones que convenientemente se han impuesto desde los centros de poder como cuestiones naturales, universales e inevitables (Escobar, 2007, Mignolo, 2003). El progreso aparece, en esa trama, como el mandato necesario para alcanzar ese estado de desarrollo.

Para que tal operación sea posible, el *proyecto del desarrollo* impulsado por Estados Unidos precisó, con la complicidad de los Estados-nación y del conocimiento científico, marcar una línea abismal (Sousa Santos, 2010) que divide aquello que es preciso dejar, superar o sacrificar de aquello que es necesario y válido para progresar. Así, se estableció lo que Sousa Santos (2006) denominó como *monoculturas*, delineando las formas que asume ese deber ser del progreso en diferentes ámbitos: la del saber y del rigor (que postula que el único saber riguroso es el saber científico), la del tiempo lineal (que postula que la historia tiene un sentido único, una única dirección y que los países desarrollados constituyen modelos a seguir), la de la naturalización de las diferencias (que postula, bajo el nombre de las diferencias, la naturalidad de las desigualdades que operan en ellas), la de la escala dominante (que postula al universalismo como escala deseable, presentando a lo particular y lo local como irrelevante) y la del productivismo capitalista (que postula a la productividad y a la maximización de lucro como los únicos criterios económicos válidos).

Leyendo los documentos tanto del PDNC como del PSVPEMC a la luz del esquema analítico propuesto por Sousa Santos, es advertible que la ruralidad se presenta de un lado de esa línea abismal: el no desarrollado. En una de las notas de la prensa oficial que relataba la participación del entonces gobernador de la provincia, José Manuel de la Sota, en una festividad de la comunidad indígena-campesina Toco Toco llamada *La Algarrobeada*, se expresaba que el encuentro producido en tal evento entre funcionarios/as gubernamentales e integrantes de la comunidad Toco Toco representaba *la posibilidad de encontrar en el presente el valor del pasado* (Informe de gestión, 2015:67). En los términos de esta lógica, dice Sousa Santos, *la modernidad occidental ha producido la no contemporaneidad de lo contemporáneo* (2010:22), es decir, postula como pasado -para el caso, la comunidad Toco Toco- aquello que es irremediabilmente presente.

Siguiendo con el razonamiento del autor, ese aparente pasado extemporáneo que parece estorbar en el presente, es significado como *el atraso*, asumiendo así la forma de lo residual, de aquello que ya no es más preciso ni deseable (Sousa Santos, 2010:23). Esa residualidad va a manifestarse, por un lado, en el ámbito del conocimiento, abriendo paso a definiciones como la *ignorancia de la gente del campo* (comunicación personal con un funcionario del PSVPEMC, mayo de 2019) o la *falta de calificación de los recursos humanos existentes* (Informe de gestión, 2015:7). Por otro lado, la idea de residualidad va a aparecer también en el ámbito de la producción, habilitando diagnósticos como *la actual explotación deficiente de los recursos naturales en el Noroeste cordobés o la falta de atractivos e infraestructura que alienen el desarrollo de una oferta competitiva* (Informe de gestión, 2015:11-12). Desde esta comprensión, los conocimientos de esos grupos sociales “atrasados” junto a sus prácticas económicas son invisibilizadas y descalificadas.

La composición de un diagnóstico del Noroeste cordobés articulado en torno a las nociones de lo atrasado, lo ignorante y lo improductivo, prefigura un modo de intervención en el territorio y una línea de acción clara expresada en el PDNC de la siguiente manera: *difundir y promover conocimientos científicos y técnicos destinados a la creación de valor en el territorio* para que los emprendimientos rurales *puedan insertarse adecuadamente en el mercado productivo potenciando su crecimiento* (Informe de gestión, 2015:82). Esta manera de “insertar” a ciertos sectores o grupos sociales al mercado, con el apoyo del conocimiento científico y técnico, es propia de lo que se viene denominando en los últimos años, y especialmente en los comienzos de este siglo en América Latina, como políticas de desarrollo inclusivo.

Ahora bien, proponer una inclusión de los emprendimientos rurales supone asumir que los mismos no están ya incluidos en el merca-

do. En ese punto, Aníbal Quijano ofrece un contrapunto que permite otra lectura: las experiencias económicas no estrictamente capitalistas, como las campesinas, se superponen y se interrelacionan con experiencias de otra naturaleza, ya sea mercantil o estatal. Y esa coexistencia, es preciso aclararlo, es desigual y conflictiva:

no hay duda de que el privado-capitalista es ampliamente dominante en el conjunto del país y en el conjunto de la población urbana de la barriada y entre las capas pobres de esa población. Inclusive, su lógica no solo convive, sino que penetra y sin duda modula la que proviene de la solidaridad y de la democracia. (Quijano, 1988:179)

En esa misma línea, Magalí Paz (2016) problematiza simultáneamente la idea de exclusión-atraso postulando que

la actual existencia de sectores productivos herederos de antiguos modos de producción -grupos campesinos, cazadores recolectores, agricultores de roza, pastores y pescadores- no constituye un anacronismo histórico, sino por el contrario, una manifestación de la particular dinámica que adquiere la acumulación capitalista en la periferia (p. 12).

Desde este tipo de interpretaciones, las economías campesinas no están excluidas del proyecto del desarrollo, sino que ocupan un lugar y función particular -y subordinada- en el mismo.

A la luz de estas perspectivas, ¿de qué manera se configura la alianza entre la idea de desarrollo y la de inclusión? José Romero Losacco, quien hace una genealogía de la idea de inclusión social desde una perspectiva decolonial, plantea que atravesar la frontera que separa el adentro del (aparente) afuera tiene un costo, precisa de un esfuerzo: quien ingresa debe sacrificar ciertos rasgos de su ser, desprenderse de algo (de las tradiciones), para ser-como, parecerse, al que habita la condición de inclusión, es decir, normalizarse. Esta modelización es lo que Félix Guattari llamó producción de subjetividad capitalística, proponiendo la imagen de una gran fábrica que produce individuos normalizados, articulados unos con otros según sistemas jerárquicos, sistemas de valores, sistemas de sumisión (Guattari y Rolnik, 2006).

Lo perverso del planteo es que ese parecerse al incluido es un mandato irrealizable que oculta la relación de desigualdad: que la igualdad signifique que todas/os seamos iguales a la minoría ya incluida, ocluye que esa minoría no es solo portadora de derechos sino que, sobre todo, de privilegios. La naturaleza de los privilegios es, precisamente, la imposibilidad de su universalización. Por lo tanto, esa igualdad es inalcanzable. Así, el costo de abandonar los rasgos

propios y las tradiciones para ser incluida/o muestra su verdadera cara: es un mandato que no tiene el propósito de incluir (en el sentido de hacer parte a un sector de un espacio que le fue históricamente negado ampliando derechos) sino de despojar a esos sectores de sus herramientas de lucha, en definitiva, de despolitizarlos. De esta manera, incluir es, a la vez, producir activamente una desposesión, una despolitización, imponer el sacrificio de lo político (Martínez Coenda, 2019). Lo que estos esfuerzos despolitizantes dejan en evidencia es, entonces, el potencial destituyente que esos sectores tienen, su fuerza política. De esta forma, lo excluido es leído como una amenaza, en tanto representan presencias ocultas, veladas u opacas de formas o proyectos alternativos civilizatorios y culturales (Prada Alcoreza, 2010:55).

Cuando el exgobernador de la provincia, José Manuel de la Sota, expresa que *la Patria tiene un gran deuda con los pueblos originarios* afirmando que todos *esperan y merecen una reivindicación* y que ésta debe ser *desde las grandes cosas, como el reconocimiento al derecho sobre la tierra, hasta las pequeñas cosas como el respeto y la confianza* (Informe de gestión, 2015:66), parece sugerir una voluntad inclusiva dispuesta a transformar las condiciones estructurales que dan lugar a los privilegios de pocos. No obstante, tal declaración pierde sostén y credibilidad cuando el documento del PDNC dice expresamente que *si bien se identificaron carencias en a nivel de factores estructurales, [...] no se incluirán en este proyecto actividades u acciones vinculadas con estos componentes "duros"* (Informe de gestión, 2015:13) y cuando los datos de la realidad no constatan la existencia de tal reivindicación con los pueblos originarios habitantes del noroeste cordobés¹⁰.

Esa lectura por parte del gobierno provincial respecto a las comunidades rurales que pretende regular que las ubica como lo atrasado, lo ignorante, lo improductivo, prefigura las bases de la estrategia metodológica a emplear¹¹. Dicha estra-

¹⁰ En el caso de la tenencia de la tierra, una de las reivindicaciones mencionadas por el ex gobernador, se está dando en el territorio del noroeste cordobés un proceso de expansión de la frontera agraria conducido por productores que, procedentes de otras regiones de la provincia y vinculados históricamente a la producción agrícola, ingresaron al territorio modificando su organización. La dinámica de ocupación del suelo manifestada en la tenencia bajo diferentes formas de arrendamiento o en la compra, valiéndose de los precios diferenciales con respecto a la región pampeana. La estructura de tenencia de la tierra cambió en las últimas décadas en favor de dichos productores que concentran las tierras de mejor calidad y desarrollan una agricultura "moderna" (Preda, 2015).

¹¹ Tal como se planteó en la metodología de este artículo, no hay disponibilidad pública del documento base del *Programa de Erradicación de la Vivienda Precaria* ni del *Plan de Desarrollo del Noroeste de Córdoba*. La propuesta metodológica del programa la reconstruimos nosotras (en los párrafos sucesivos) a partir de las entrevistas con funcionarios/as y los informes de gestión. Respecto al análisis del modo en que se ejecutó tal participación, es parte de la etapa de la investigación en curso, por lo que aún no tenemos suficiente evidencia empírica para extraer conclusiones.

tegia va a articularse, en los instrumentos analizados, sobre la idea de la participación, desde el reconocimiento de que *para que la propuesta sea efectivamente apropiada por la comunidad debe respetar sus valores culturales* (comunicación personal con un funcionario del PSVPEMC, mayo de 2019).

Atendiendo a la inercia universalizante -y por ende homogeneizante- de la lógica estatal, la pretensión del gobierno provincial de incorporar las particularidades territorializadas de las comunidades habitantes del noroeste cordobés va a arrojar como resultado una propuesta metodológica que combina "necesidades básicas" con *itinerarios particularizados acorde a las características históricas, culturales, sociales y económicas y a las expectativas y proyectos de vida de cada familia y de la comunidad en general* (Informe de gestión, 2018:11).

Ahora bien, ¿qué maneras específicas va a asumir esa participación? Como primer punto sobre el cual detenerse, aparece la idea de una participación por parte de la población rural que va a ser restringida a ciertos elementos (saberes, prácticas, experiencias) y sobre determinados temas:

Así se fueron detectando las necesidades básicas tales como el acceso al agua, la distribución de agua para riego y la vivienda. Respecto a estos conceptos, las intervenciones tuvieron un enfoque tradicional de arriba hacia abajo donde la decisión de realizar las acciones necesarias fue tomada desde las áreas centrales de gobierno. En estos casos concretos, la metodología tradicional se justifica ya que existen ciertas infraestructuras básicas que son necesarias e indispensables para el desarrollo de cualquier territorio, más aún **cuando se encontraron pobladores que no las planteaban como necesidad por haber naturalizado la realidad en la que viven**. También creemos válido realizar intervenciones de arriba hacia abajo cuando se requiere ser eficaz y eficiente en la resolución de actividades que permitan sentar las bases mínimas requeridas para el desarrollo. Es necesario aclarar que estas intervenciones se llevaron adelante de manera "**participativa**" con los pobladores locales, teniendo como objetivo desarrollar el sentido de pertenencia en las personas sobre las obras (Informe de gestión, 2015:221-222, el resaltado es nuestro).

En el párrafo transcripto se advierte el siguiente razonamiento: hay ciertas cuestiones básicas para cualquier tipo de desarrollo (para el caso agua y vivienda) y cuando tales cuestiones no se reconocen como necesidad, está operando un fenómeno de naturalización de tal estado de carencia. Lo que nos interesa subrayar es que, ante la sospecha por parte del gobierno provincial de que se está produciendo ese tipo de naturalización de la desigualdad, lo que resuelve es

asumirla como cierta, sin considerar la opción de que efectivamente esa comunidad no perciba esa “infraestructura” como *básica e indispensable para cualquier territorio*. Esa interpretación de la incapacidad de las comunidades rurales¹² de definir y significar sus propias necesidades, habilita un lugar de tutelaje por parte del gobierno provincial para “corregir” dicha incapacidad e instalar lo que considera como un modo correcto de producir y habitar en dicho territorio. Ese tutelaje, vale resaltar, va a estar avalado y sustentado por el conocimiento científico, socialmente validado y jerarquizado, *acercando nuevas herramientas y una mirada más técnica y científica respecto a su actual manera de producir* (Informe de gestión, 2015:96).

Ante situaciones similares, otras opciones son posibles. La propuesta de la pedagogía de la liberación de Paulo Freire (2014), sólo por mencionar un ejemplo, presenta distintas estrategias pedagógicas para hacer emerger la conciencia crítica del educando y desnaturalizar la situación de opresión, construyendo así alternativas que no supongan combatir una violencia (la opresión) con otra violencia (el tutelaje).

La asociación participación-tutelaje es, según Rahnema, un invento de la modernidad. El autor plantea que, para la acepción moderna de la participación, *una persona debe ser parte de un proyecto predefinido, más específicamente de un proyecto económico, a fin de calificar como participante* (1996:199). Participar se reduce, así, a ser parte del proyecto económico de la modernidad. Dice el autor que *es en este sentido que uno debe entender a Daniel Lerner y otros, cuando consideran que las sociedades tradicionales no son participativas* (1996:199). Es decir que, desde este tipo de acepciones, la participación sólo es considerada como legítima cuando conduce al desarrollo.

De manera resumida, entonces, el PDNC propone una metodología participativa e integral territorializada, pero esa participación va a estar condicionada por una comprensión infantilizada de la población rural que va a dar como resultado un híbrido de participación y tutelaje. Las comillas en la palabra participación en la cita textual precedente parece estar trasluciendo dicha tensión.

¹² Vale aclarar que nos referimos aquí a *comunidades rurales* en general ya que la intensión en este artículo es mostrar, a la luz de los aportes teóricos de M. Foucault, la construcción que se hace de *comunidades rurales* como *concepto discursivo* asociado a determinadas características (que venimos desarrollando a lo largo del texto: atraso, ignorancia, incompetencia, etc.) y que excede la singularidad de una o algunas comunidades rurales específicas, para configurarse como una representación generalizada y simplificadora de las particularidades de cada territorio rural.

Objetos del hábitat rural: el rancho insalubre



Foto 3. Vivienda rural. Yosoro, Provincia de Córdoba. 2019.
Fuente: Autoras.

Tal como planteamos anteriormente, el PSVPEMC surge en el marco de la Ley Provincial N°9601 que declara la emergencia habitacional-sanitaria, poniendo el foco en *viviendas rurales y periurbanas que por sus características de construcción favorezcan el anidamiento y proliferación de la vinchuca* (Ley Provincial N° 9601 Art. N°1). Esto muestra que, desde sus inicios, el programa fue diseñado asociando a la vivienda rural como foco de infección del Mal de Chagas y a su erradicación como única solución para combatir la enfermedad. Sin desconocer la problemática real que trae aparejada la enfermedad del Chagas y su posible abordaje a través del diseño de políticas públicas habitacionales, la simplificación de la relación erradicación de viviendas/cura del Chagas, junto al carácter tan absoluto de la idea misma de *erradicación* nos abrieron una serie de inquietudes que creemos importante indagar.

En primer lugar, los destinatarios del programa son *familias en situación habitacional de riesgo de contagio de mal de Chagas Mazza a raíz de las características de la construcción de la vivienda* (Páez et al., 2011:4). Esta relación directa y unívoca entre el material de la vivienda y el riesgo de contagio planteada en este documento oficial deja en evidencia la voluntad de verdad que desde el Gobierno se quiere imponer a través de sus discursos. En relación a esto, Foucault (1970) apunta que las prácticas discursivas toman cuerpo en un conjunto de técnicas, de instituciones, de tipos de transmisión y difusión, que a la vez las imponen y reproducen.

De allí que, para que esta idea sea configurada discursivamente como “verdad”, debe estar *ligada circularmente a los sistemas de poder que la producen y la mantienen, y a los efectos de poder que induce y que la acompañan* (Foucault, 1979: 189). En ese sentido, los discursos en torno a la erradicación

de las viviendas rancho proferidos por el gobierno provincial (como sistema de poder), son considerados como una estrategia fundamental de configuración y reproducción de prácticas sociales. A través de estos discursos, la vivienda rancho se presenta como una forma de habitar que debe ser erradicada, hecho que instituye en la realidad un saber que es tomado como verdadero. Es por ello que consideramos que *la verdad está centrada en la forma del discurso y en las instituciones que lo producen* (Foucault, 1979:187).

Como contrapunto, al preguntarle a algunos/as habitantes locales de las comunidades con las que estamos trabajando sobre su vivencia del Mal de Chagas y sobre la relación de éste con la vivienda de adobe (nombrada como rancho por los documentos gubernamentales oficiales), relatan que *el Chagas era algo de antes, de la generación de mi madre y que la vinchuca no está solo en la vivienda, puede estar en cualquier lado escondida, en el corral de las cabras, en el gallinero* (comunicación personal con una adjudicataria del PSVPEMC, mayo de 2019). En relación a esto, advertimos que los espacios donde realizan las actividades productivas, como el corral o el gallinero, no son erradicados sino fumigados *cada 3 años más o menos* (comunicación personal con una adjudicataria del PSVPEMC, mayo de 2019), a pesar de que, en la mayoría de los casos, estos espacios están construidos con los mismos materiales que la vivienda.

Esta contraposición entre el planteo del problema presente en el PSVPEMC y la forma en que las comunidades rurales experimentan esa problemática sugieren la existencia de matrices de pensamiento y de conceptualización distintas y, al mismo tiempo, dejan ver cómo las matrices hegemónicas de pensamiento (la idea del Mal de Chagas asociado a la vivienda de adobe) logran imponerse a través de los discursos, hecho que habilita la legitimación de ciertas prácticas. Esto encuentra fundamento nuevamente en que los discursos presentes en una sociedad, en determinado momento histórico, funcionan como *regímenes de verdad* (Foucault, 1970) en la medida en que son discursos que la sociedad acoge y hace funcionar como verdaderos. Esto es posible ya que son impuestos a través de determinados mecanismos que configuran maneras de sancionar de una u otra forma, utilizando técnicas y procedimientos para la obtención de esa verdad, y apelando al estatuto de aquellos encargados de decir qué es lo que funciona como verdadero.



Foto 4. Vivienda sustitutiva otorgada por el gobierno provincial en el marco del PSVPEMC. Yosoro, Provincia de Córdoba. 2019. Fuente: Autoras.

En relación a los materiales y al diseño utilizado para la construcción de las viviendas, el PSVPEMC plantea que se procura respetar las prácticas culturales de la región:

Las viviendas sustitutivas tienen un diseño conforme a las necesidades de la región, incluyendo cocina-comedor, un baño, entre uno y cuatro dormitorios (acorde al grupo familiar), una galería y un lavatorio externo. Los techos de chapa tienen una capa aislante de telgopor y cielo raso que permite proteger a los habitantes de las bajas y altas temperaturas. Así también, la galería techada viene a respetar las tradiciones culturales de la región ya que la mayoría de los ranchos en los que habitaban tenían galería o cuentan espacios al aire libre bajo árboles donde las personas pasan la mayor parte de su día (Páez *et al.*, 2011:6)

Además, en algunos casos, las viviendas se entregan con equipamiento que permita *a la familia tener condiciones de comodidad, organización de los espacios y facilitando la higiene y el correcto uso de los mismos* (Páez *et al.*, 2011:7). Sin embargo, observamos que en estas características de diseño de la vivienda no se contemplan las actividades de índole productivas: solamente se reconocen como espacios productivos aquellos del peridomicilio (donde se crían los animales por ejemplo), sin tener en consideración que en muchos casos las actividades laborales/productivas de los habitantes de la región se llevan a cabo en el interior de la vivienda (Hocsman, 2003), como la producción de dulces o de comida.

En este sentido, si bien desde el Gobierno se llevan acciones tendientes a mejorar la calidad y el estilo de vida de los habitantes, las características de estas acciones están en directa relación con una lógica urbana de lo que significa la

comodidad, el confort y de la importancia que se les asigna a determinadas prácticas de higiene, desatendiendo en el mismo momento a las lógicas propias de la ruralidad tanto del ámbito doméstico como productivo. Este modo de llevar a cabo estas intervenciones, está en relación con la lógica del desarrollo, la cual nunca fue concebida como un proyecto cultural sino más bien como un enfoque de arriba hacia abajo, *como un sistema de intervenciones técnicas aplicables más o menos universalmente con el objeto de llevar algunos bienes “indispensables” a una población “objetivo”* (Escobar, 2007:86)

Por último, en relación a la demolición de la vivienda, que es uno de los pasos obligatorios en el procedimiento que impone el PSVPEMC, el plan dice:

desde el programa está prevista la contratación de una pala a través de una empresa que se encarga de demoler y recoger los escombros. Muchos beneficiarios deciden realizar esta demolición manualmente, de modo que pueden recuperar materiales para reutilizarlos en la adecuación de la

nueva vivienda, siempre y cuando se utilicen materiales durables. Esta alternativa permite dar el tiempo que las personas necesitan para trabajar su historia en el rancho y a través de la recuperación de los materiales, resignificar los objetos y los nuevos espacios en los cuales construyen su hábitat (Páez *et al.*, 2011:12)

Al demolerse la vivienda de adobe, se erradican con ella historias de vida, saberes. Sin embargo, esta acción se lleva a cabo y se muestra como un “avance”, una “inclusión” a la modernidad de la mampostería que implica el sacrificio de todo aquello con potencial destituyente que habita en los modos de vida que materializa, refuerza y en los que se inserta la vivienda de adobe. Lo que se juega por detrás es la legitimidad de la vivienda de mampostería en tanto legitimación de un modo de vida específico, moderno, desarrollado. El *régimen de verdad* (Foucault, 1970) opera representando el rancho como lo indigno, lo precario, lo endémico o lo atrasado y en oposición a la casa construida con mampostería como lo digno, lo salubre o lo moderno.

Conclusiones

Luego de una aproximación crítica al *Plan de Sustitución de Viviendas Precarias y Erradicación de Mal de Chagas*, y habiéndolo abordado como instrumento que nos permite indagar las definiciones (especialmente las subyacentes) en torno al hábitat¹³ -que a su vez determinan las formas de gestión del territorio por parte del gobierno de la provincia de Córdoba- podemos arribar a algunas conclusiones preliminares. Proponemos organizar dichas conclusiones a partir de la propuesta de Foucault que planteamos con anterioridad, según la cual abordar al hábitat rural como formación discursiva implica advertir que los enunciados (en este caso que orbitan alrededor del hábitat rural) hacen referencia a objetos, conceptos y posiciones de sujetos.

La construcción del *hábitat rural* en tanto concepto, está determinada por los campos de saber que a él refieren. Dentro de estos campos de saber, podemos distinguir dos tipos antagónicos: de un lado los saberes autorizados, del otro lado los saberes sometidos (Restrepo, 2004). En

tanto que los saberes autorizados son aquellos discursos legitimados por la academia y por la ciencia y replicados por las instituciones hegemónicas, los saberes sometidos son *el resultado de tecnologías políticas y prácticas sociales marginadas en sus modalidades o contenidos, por los saberes autorizados y eruditos de las disciplinas académicas y sus expertos* (Restrepo, 2004:83). En el caso analizado, estos dos tipos de saberes están presentes y profundamente diferenciados. Por un lado, los saberes autorizados promueven un discurso fuertemente sanitarista que sienta las bases para justificar la idea que tras la erradicación de las viviendas rancho, se va a resolver el problema del Chagas. Del otro lado, los saberes sometidos, al ser marginados justamente a través de la ejecución de estos instrumentos, quedan invisibilizados y deslegitimados bajo el mote de la ignorancia.

De este modo, la producción de saberes autorizados configura al sujeto del hábitat rural anclado a lo atrasado, lo ignorante y lo improductivo, convirtiéndolo de esa forma en un sujeto necesitado de asistencia, ya que de otra manera quedaría sumido en la ignorancia. A su vez, son estos mismos saberes autorizados los que plantean que el camino para solucionar estos problemas es la ejecución de este tipo de instrumentos. Observamos que la constitución de este

¹³ Si bien a lo largo del análisis se toma la vivienda rural como unidad de análisis, consideramos que al abordar la forma en la que se diseña e implementa el PSVPEMC y su relación con los saberes, los modos y las costumbres propias de las comunidades campesinas, estamos haciendo referencia a la noción de hábitat en general y desde una perspectiva integral.

escenario está relacionada con el concepto de desarrollo, que funciona como eje estructurador de estas prácticas. En ese marco, el hábitat urbano tomó una fuerte preponderancia en detrimento del hábitat rural. Una vez más, el hábitat urbano se estableció configuró como el modelo aspiracional sobre el cual avanzar, y el hábitat rural como aquello que había que erradicar.

En relación a la configuración del *rancho* en cuanto objeto discursivo, podemos observar que desde que se puso en marcha el PSVPEMC, el gobierno de la provincia ha transmitido y difundido a través de sus prácticas discursivas, un *régimen de verdad* (Foucault, 1970) en torno a la vivienda rural, representada en la figura del rancho. En sintonía con lo planteado por Foucault, se observa que la producción del discurso por parte del gobierno provincial *se encuentra controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos* (1970:5). Dentro de los variados mecanismos de control utilizados por el gobierno en relación al hábitat, la oposición casa/rancho llama especial atención por su reiterada utilización. De esta forma, el régimen de verdad opera representando al *rancho* como lo indigno, lo precario, lo endémico o lo atrasado y, en oposición, a la casa construida con mampostería como lo digno, lo salubre o lo moderno. Esto trae aparejado que se produzca una asociación directa de la vivienda rural como foco de infección del Mal de Chagas y a su erradicación como única solución para combatir la enfermedad, es decir una relación directa y unívoca planteada entre el material de la vivienda y el riesgo de contagio.

En relación a la configuración de los sujetos, creemos interesante recoger el aporte de Restrepo, según el cual para abordar desde la perspectiva foucaultiana las formas de subjetividad asociadas a determinado discurso, es preciso hacer dos preguntas: por un lado, *¿cómo los seres humanos se*

constituyen a sí mismos en tanto sujetos? y por otro lado *¿cuáles son las formas de subjetividad producidas y mediante qué tecnologías?* (2004:94). En relación a la primera, advertimos que la propia constitución en tanto sujetos, está fuertemente atravesada por los ideales de la Modernidad, razón por la cual, adquirir determinadas formas de vida asociadas al desarrollo y al progreso (en este cambiar la casa de adobe por la de mampostería) es considerado como el acercamiento a un modo de vida digno, decente y “mejor” en relación a lo anterior. Esta autoconstrucción de la subjetividad, se ve reforzada por la segunda inquietud planteada por Restrepo, según la cual las formas de subjetividad son producidas mediante determinadas tecnologías. En relación a esto, cabe preguntarse sobre las formas de subjetividad que produce el PSVPEMC y observar cómo las tecnologías (en este caso habitacionales) del rancho configuran a los sujetos como “atrasados” e “infectados”, en contraposición a la casa (de mampostería) que funciona como un instrumento casi mágico por medio del cual el habitante dejaría de ser “atrasado” e “infectado”. Es decir, aquí la tecnología funciona como una solución *per se* a través de la cual las personas se convierten en sujetos desarrollados, pero no sin sacrificar ciertos rasgos de su ser, normalizarse, tal como planteó Romero Losacco.

Estas observaciones y reflexiones nos abren nuevos interrogantes sobre los que nos parece importante seguir indagando: bajo este discurso sanitarista, amparado en las ciencias médicas que le confiere legitimidad, ¿no se van solapando prejuicios respecto a la supuesta indignidad de vivir en un rancho?, ¿no se justifica desde allí el deseo de la extensión del “paisaje urbano”, tan propio del discurso de la modernidad, a todos los rincones de la provincia? Sobre estas y otras preguntas seguiremos construyendo esta investigación.



Foto 5. El corral. La Patria, Provincia de Córdoba. 2016.
Fuente: Vanoli, Fernando,

Bibliografía

- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Foucault, M. (1970). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
- (1979). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Freire, P. (2014). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Guattari, F. y Rolnik, S. (2006). *Micropolítica. Cartografías del deseo*. Madrid: Traficante de sueños.
- Hocsman, L. D. (2013). *Reproducción social campesina en el Chaco Árido Serrano*. Córdoba: CEA-UNC.
- Martínez Coenda, V. (2019). *Con la gente adentro: apuntes para pensar la inclusión social*. Tesis de Doctorado - Estudios Sociales de América Latina, Universidad Nacional de Córdoba.
- Mignolo, W. (2003). *Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.
- Páez, O., Sánchez, M., Castaño, B., Ledesma, A. y Zabala, P. (2011). "El rol del trabajo social. Programa de sustitución de viviendas ranchos para la erradicación de mal de Chagas". *III Jornadas Regionales de Trabajo Social. Universidad Nacional de Villa María*.
- Paz, M. (2016). *Producción, reproducción social y conflictividad por el acceso a los recursos en Unidades Domésticas del departamento Cruz del Eje, Noroeste de Córdoba*. Tesis de Doctorado - Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Prada Alcoreza, R. (2010). "Umbral y horizontes de la descolonización". En García Linera, A., Prada Alcoreza, R., Tapia, L. y Vega Camacho, O. *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: CLACSO.
- Preda, G. (2015). "La expansión del capital agrario en el norte de Córdoba. Transformaciones y disputa por el territorio". *Revista Ciencias Sociales*, N° 28.
- Quijano, A. (1988). *Modernidad, identidad y utopía en América Latina*. Lima: Sociedad y política.
- Rahnema, M. (1996). "Participación". En Sachs, W, (ed.) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Lima: PRATEC.
- Restrepo, E. (2004). *Teorías contemporáneas de la etnicidad: Stuart Hall y Michel Foucault*. Cali: Universidad del Cauca.
- Sousa Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2010). *Para descolonizar Occidente: más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo.
- Zaidemberg, M., Spillmann, C. y Carrizo Páez, R. (2004). "Control de Chagas en la Argentina. Su evolución". *Revista argentina de cardiología*, N° 72, pp. 375-380.

Documentación pública

- Ley Provincial N°9601
- Informe de gestión. (2015). Programa de Desarrollo del Noroeste cordobés. Segunda Parte. Concejo Federal de Inversiones y Fundación del Banco de Córdoba.
- Informe de gestión. (2018). Programa de Desarrollo del Noroeste cordobés. Secretaría de Equidad y Empleo de la provincia de Córdoba

Fuentes

- Conversación personal con un funcionario provincial encargado de ejecutar el PSVPEMC.
- Conversación personal con una adjudicataria del PSVPEMC que habita en una localidad rural del norte de la provincia, cuya vivienda de adobe fue sustituida por una de mampostería.

(Des)Gobernar el *Cambio Rural*

Desmonte y tecnologías de intervención
en una nueva fase de neoliberalismo ofensivo (Argentina, 2015-2019)

(De)Govern *Cambio Rural*

Dismantling and intervention technologies
in a new phase of offensive neoliberalism (Argentina, 2015-2019)

Ariel Oscar García | ORCID: orcid.org/0000-0002-3007-0355

hemisferiosur@hotmail.com

CEUR-CONICET

Argentina

Recibido: 13/06/2019

Aceptado: 10/09/2019

Resumen

En este artículo se presenta como referente empírico el programa *Cambio Rural* como caso testigo para observar posibles procesos de captura del estado, desde una retrospectiva histórica que se observa con foco en el ciclo gubernamental 2015-2019. La investigación se plantea desde un enfoque de triangulación metodológica que recurre a fuentes de información primaria y secundaria. Como principales resultados, se encuentra que *Cambio Rural* regresó a imagen de cómo fue concebido (con un significativo sesgo tecnocrático) a partir de un reempadronamiento y la implementación de una aplicación móvil como tecnologías de registro y de control a través de las cuales avalar la reducción de más de dos tercios de los grupos asociados al programa en el lapso considerado.

En definitiva, la gubernamentalidad como forma particular de articulación entre relaciones de poder, formas de saber, e instrumentos técnicos no está disociada de la implementación del *Cambio Rural* en cada momento particular, en tanto proceso de ensamble de tecnologías de intervención que lo componen. Asimismo, el estudio de dicha gubernamentalización permite reflexionar sobre las condiciones para el desmonte, que pueden incluso apoyarse en la reiteración o cambio de un concepto-slogan (de *Proyectos Regionales con Enfoque Territorial a Plataformas de Innovación Territorial*).

Palabras clave: Cambio Rural, Desmonte, Tecnologías de Intervención, Políticas Agrarias.

Abstract

In this article, the *Cambio Rural* program is presented as an empirical reference as a witness case to observe possible processes of state capture, from a historical retrospective that is observed with focus on the governmental cycle 2015-2019. The research is based on a methodological triangulation approach that uses primary and secondary information sources. As main results, it is found that the *Cambio Rural* return to the image of how it was conceived (with a significant technocratic bias) from a re-coding and the implementation of a mobile application as registration and control technologies through which to endorse the reduction of more than two thirds of the groups associated with the program in the period considered. The governmentalization of business practices puts into consideration that the dismantling of the *Cambio Rural* can be observed in spite of the persistence of harmful rooting even in contexts of consensual neoliberalism. Likewise, the study of this governmentalization allows us to reflect on the conditions for the dismantling, which can even be supported by the repetition or change of a slogan concept (from *Regional Projects with Territorial Approach to Territorial Innovation Platforms*).

Key words: Dismantling, Intervention Technologies, Agricultural Policies.

Introducción

El objetivo del trabajo es analizar los alcances y limitaciones del tercer ciclo de neoliberalización (2015-2019) en la política agraria argentina en relación a su desestructuración y reestructuración excluyente. En función del objetivo, se presenta como referente empírico el programa *Cambio Rural*. Se trata de un dispositivo con tecnologías específicas, con alcances y poblaciones objeto diversas que obedecen a una dinámica temporal asociada a los contextos político institucionales y socioeconómicos de su dilatada historia de un cuarto de siglo (1993-2019).

La investigación se plantea desde una retrospectiva histórica que se observa con foco en el ciclo gubernamental 2015-2019. Se desarrolla a partir de un enfoque de triangulación metodológica

que recurre a fuentes de información primaria -entrevistas semiestructuradas a funcionarios y a técnicos agropecuarios que hayan intervenido en terreno a través del programa- y secundaria -bibliografía académica, documentos públicos, informes oficiales y notas periodísticas-.

La exposición se organiza en cinco apartados. Tras esta introducción, se plantean los antecedentes teóricos. En el segundo apartado, se identifica los procesos de desestructuración y reestructuración excluyente a la que asisten las políticas agrarias durante el lapso bajo estudio. En el tercero, se describen las transformaciones que atraviesa el programa *Cambio Rural* a la luz de los procesos antes identificados. Por último, se exponen las conclusiones.

Desmontar el gobierno y capturar el Estado

En este apartado se presentan los tópicos conceptuales que estructuran la investigación:

- ◇ gobierno y gubernamentalidad
- ◇ desmonte del estado y complejo económico Estado-empresa
- ◇ tecnologías de intervención.

Desde el enfoque aquí propuesto, se busca superar la mera definición enciclopédica que asocia al gobierno con el órgano superior del poder ejecutivo de un Estado o de una comunidad política (RAE, 2019). En efecto, *gobernar* implica trascender las formas legítimamente constituidas de sujeción política y/o económica, incluyendo modalidades de acción (más o menos consideradas y calculadas) orientadas a actuar sobre las posibilidades de acción de los otros (Foucault, 2001:253-254).

Por lo anterior, el efecto de relacionamiento propio del poder no se hallaría en el campo de la violencia, de la lucha o de la unión voluntaria. A principios de la década de 1970, Foucault entendía que los saberes y la subjetividad eran elementos pasivos (Sepúlveda, 2016:127). Hacia 1978-1979, modifica esta idea a partir de la noción de *gubernamentalidad*. Es entonces cuando Foucault observa una articulación entre formas de saber, relaciones de poder y procesos de subjetivación. Desde este enfoque, halla un desplazamiento en

sus indagaciones sobre el liberalismo y el neoliberalismo, de un modelo bélico a un modelo gubernamental de las relaciones de poder. En este último, la conducta de los otros no solo se intenta determinar -sujeción-, sino dirigir eficazmente a partir de presuponer la capacidad de acción de quienes van a ser gobernados -subjetivación- (Sepúlveda, 2016:127). Según Foucault (citado en Botticelli, 2016:88-89), la gubernamentalidad es el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer una forma específica de poder sobre la población, una forma de saber -la economía política- y un instrumento técnico esencial -los dispositivos de seguridad-.

Gobernar es estructurar el campo de acción de los otros. El arte de gobernar debe fijar sus reglas y racionalizar sus maneras de actuar, procurando transformar el deber ser del Estado en ser. En palabras de Foucault (2007:9),

el deber hacer del gobierno tiene que identificarse con el deber ser del Estado. Este último tal como está dado, la ratio gubernamental, permitirá, de una manera deliberada, razonada, calculada, hacerlo llegar a su punto máximo de ser. ¿Qué es gobernar? Gobernar, según el principio de la razón de Estado, es actuar de tal modo que el Estado pueda llegar a ser sólido y permanente,

pueda llegar a ser rico, pueda llegar a ser fuerte frente a todo lo que amenaza con destruido.

Para afianzar y extender los márgenes del estado-en el sentido de Das y Poole (2008)-la razón gubernamental funciona a través del interés. Sin embargo, de acuerdo a Foucault (2007:64) esta debe seguir un equilibrio entre intereses individuales y colectivos, entre la utilidad social y la ganancia económica, entre el equilibrio del mercado y el régimen de poder público. Se trata de un juego complejo en el que el gobierno se halla legitimado para intervenir en función de determinados procesos que posean cierto interés para los individuos, para un conjunto o para los intereses de tal o cual individuo que se enfrentan a los intereses del colectivo social, etc. El gobierno sólo se interesa en los intereses (Foucault, 2007:64).

Los intereses poseen dinámica, mutan. Lo que aquí se denomina desmonte del estado puede comprenderse como una forma particular de estructurar desde el gobierno formalmente instituido el campo de acción de los sujetos sociales. Esta estructuración se observa a través del juego en el que un gobierno puede intervenir modificando los márgenes para priorizar los intereses del *complejo económico Estado-empresa*. Esta modificación puede efectivizarse en detrimento de los intereses del colectivo social a través de un modelo gubernamental de las relaciones de poder en el que se intenta subjetivar formas excluyentes de intervención estatal. Este campo de acción adquiere características específicas en la tercera generación (2015-2019) de reforma del estado de Argentina, iniciada en la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y profundizada durante el régimen de convertibilidad (1991-2001). Se trata de una reforma no anunciada aunque practicada en un contexto de adaptación particular y nacionalmente circunstanciada del enfoque neoliberal que afectó el funcionamiento de los estados occidentales desde la década de 1970.

Precisamente, Ross Schneider y Karcher (2012:20) indagan el funcionamiento de los estados occidentales a partir del análisis de la relación estrecha entre gobiernos y grandes empresas. Consideran a referentes de la temática como Schvarzer (1996) y Castellani (2009), para aludir con al conjunto de corporaciones privadas que extraen cuasi-rentas usufructuando sus vínculos con el estado a partir del concepto *complejo económico Estado-empresa*. Asimismo, describen la persistencia dinámica de este complejo a través de las mudanzas del régimen de acumulación en Argentina desde mediados de la década de 1960.

Diversos estudios abordan la influencia neoliberal en las políticas estatales para el caso argentino y latinoamericano. En particular, se interrogan en torno a la dificultad de consecución de una autonomía estatal obedecería a dos factores. Por un lado, a la sigilosa reconstrucción

del proyecto neoliberal en el seno de iniciativas neodesarrollistas (para una definición, consultar Varesi, 2016) a partir del control de los principales instrumentos de política económica temporalmente situados entre 2002 y 2015, así como por dispositivos simbólico-ideológicos de gobierno que neutralizan cualquier intento de desafiar el régimen de acumulación persistente. Por el otro, a la convivencia de aquel proyecto reformulado con una reedición de las debilidades históricas de dichos intentos -básicamente, desequilibrio en las cuentas externas ante los intentos de reindustrialización- (Fernández, 2016). De esta manera, frente al neoliberalismo “ofensivo” dirigido a alinear la intervención estatal hacia estrategias de desmonte y desposesión (privatizaciones, desregulaciones, tercerizaciones) prevaleciente durante el decenio de 1990, las experiencias neodesarrollistas de la década siguiente terminan siendo condicionadas por un neoliberalismo “consensual” e inclusivista. Esta dinámica limita los espacios de intervención a procesos de redistribución de ingresos sin desafiar el gobierno del régimen de acumulación por parte de agentes económicos que actúan como terminales de redes económicas globales.

Por lo hasta aquí expuesto, la sigilosa reconstrucción del proyecto neoliberal en sus dos formas básicas y complementarias (el control de instrumentos y dispositivos simbólicos ideológicos asociados al requisito de horizontalidad de los mismos) limita (*captura* en los términos aquí asumidos) los grados de autonomía burocrática debido a que implica enraizamientos nocivos¹ para el despliegue y logro de instrumentos institucionales que propendan a la industrialización vía agregado de valor en origen. Como resultado de esta dinámica, traducida en la restricción de divisas (balanza comercial deficitaria), se generan condiciones para el regreso del neoliberalismo en su fase ofensiva, en la cual se observan procesos de desposesión de instrumentos estatales (Lavarello, García y Ghibaudi, 2018).

En este esquema pendular, las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos/construidos por los actores económicos y, a la larga, dependen de éstos para su implementación. No obstante, desde los estudios que iniciaron a una profusa tradición en la temática, puede comprenderse que la implementación es un proceso de ensamble de diversos elementos de un programa que son independientes entre sí. Por esta razón, la persuasión y la negociación son el único modo dirigido a lograr que las partes

¹ De acuerdo a Evans (1996:557) para que no se convierta en nocivo, el enraizamiento debe desplegarse en el marco de la autonomía que posibilita un tipo de estructura administrativa coherente, auto-orientadora. Esta combinación entre autonomía y enraizamiento no sucede en el vacío, es un proceso dinámico. Según el autor, el enraizamiento constituye una solución frente a la escasez de capacidad estatal.

cooperen proporcionando los elementos del programa que se hallan bajo su control (Bardach, 1977:37).

En esta persuasión y negociación entre las partes resulta relevante el lenguaje conceptual empleado. Gobernar implica disponer de tecnologías de intervención, a partir de cuyo empleo resulta factible inteligir los posicionamientos de quienes las utilizan así como las implicancias políticas de concebir, problematizar y conceptualizar a una población objetivo (Bencivengo, 2017:4).

En dirección a la problemática aquí abordada, la gubernamentalización de las problemáticas agrarias opera a través de tecnologías de intervención desplegadas alternativa y simultáneamente por múltiples organismos estatales. Como se ha señalado arriba, éstos procuran dotar de solidez y permanencia al estado como acto de gobierno. Tal despliegue también se manifiesta

en la producción de textos académicos que además de explicitar posicionamientos intentan dotar de herramientas para la acción de gobierno, materializada en diagnósticos, evaluaciones, formularios, etc. En estos dispositivos, también resultan significativas otras tecnologías producidas a partir de conocimiento no experto, trayectorias profesionales y experiencias de politización en torno a la burocracia estatal (Bencivengo, 2017:4).

En suma, las nociones de gobierno y gubernamentalización; *complejo económico Estado-empresa* y desmonte del estado; autonomía, neoliberalismo en sus fases ofensiva y consensual y enraizamientos nocivos; e implementación, producción académica y tecnologías de intervención; permiten aportar a un enfoque del estado en el que resulte posible examinar el poder políticamente institucionalizado en su capacidad de retener información, negar la observación y definir los términos del conocimiento (Abrams, 2015:24).

Políticas agrarias: desestructuración y reestructuración excluyente

En el devenir argentino, las políticas estatales agrarias deben considerarse en el marco de los ciclos de neoliberalización que comprendieron los lapsos 1976-1983, 1989-2001 y 2015-2019 y de las alianzas de interés que enmarcaron en 2008 el conflicto con las patronales agropecuarias² (ver Gras y Hernández, 2016).

Durante la última dictadura Cívico-militar comienza a observarse un giro en el rol de la tecnología. Paulatinamente, desde aquel momento y progresivamente en los otros dos hitos siguientes (1989-2001 y 2015-2019) se verifica un desplazamiento de la tecnología como bien público, referenciada en normativas estatales, hacia esquemas donde los actores son transnacionales. Este esquema implica una tendencia hacia la mercantilización del conocimiento, en donde dichos actores establecen una alianza con los grupos económicos locales, implicando procesos de subordinación de las instituciones estatales y de los pequeños productores agropecuarios (Gras y Hernández, 2016:124).

En el caso aquí analizado, uno de los ámbitos fundamentales donde una organización de interés que aquí se considera especialmente -la

Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA)- ha influido en la política tecnológica, a través de su participación en el Consejo Directivo del INTA. Esta organización suele incidir en la definición de las investigaciones que se financian y la transferencia tecnológica. Específicamente, el origen del programa *Cambio Rural* posee la impronta de AACREA, en su metodología y estrategia orientada a formar redes público-privadas (Gras, 2012; citado en de Anchorena, 2017:70).

En cuanto al lapso abierto en 2008, este resulta central para comprender la dinámica de la gestión de la política agraria de 2015-2019, puesto que se trata de una alianza de intereses que generó las condiciones para un nuevo ciclo de neoliberalización desde diciembre de 2015. En efecto, una vez en el gobierno, este vínculo fue retribuido a partir de una desregulación en distintas escalas: quita o reducción de impuestos a las exportaciones, supresión de cupos y cuotas de exportación, eliminación de control de precios, reducción de impuestos y la desestructuración normativa y burocráticas (detallada en el ítem c del punteo expuesto más adelante).

De acuerdo a Canelo *et al.* (2018:125), los dos ministros a cargo de la cartera de Agroindustria entre 2015 y 2019 eran los principales representantes de grupos de interés asociados al agronegocio: desde diciembre de 2015, Ricardo Buryaile (ex vicepresidente de Confederaciones Rurales Argentinas -CRA-) y desde noviembre de 2017, Luis Etchevehere (presidente de la Sociedad Rural Argentina -SRA-). Según de Anchorena

² En marzo de 2008, durante el primer gobierno de Cristina Kirchner, el Ministerio de Economía intentó implementar un sistema de retenciones móviles a las exportaciones en un contexto de alza sostenida de los precios de los commodities y de la soja en particular. Esta medida apuntaba a capturar parte de las rentas extraordinarias obtenidas por el sector -distribuyéndolas a otras fracciones sociales- y desarrollar una política antiinflacionaria al desacoplar los precios externos de los internos (Armengol, 2015:4).

(2018, p. 198), el 52% (13 de un total de 25 cargos) del gabinete integrado por la primera gestión ministerial provenía de asociaciones de interés corporativo agroindustriales. La totalidad de los funcionarios poseían experiencia laboral en el sector privado, aunque cerca de la mitad (44%) detentaba una trayectoria privada “pura”.

Asimismo, en el gabinete de Etchevere sobresale la proporción de funcionarios que aporta una organización de interés en particular (AACREA) entidad con la cual el anterior ministro poseía una relación compleja, debido a su tradicional procedencia político partidaria. Buryaile es dirigente de la Unión Cívica Radical, diputado nacional con experiencia en el aludido conflicto del agro y en el ámbito gremial -CRA-. Estas credenciales prefiguraban su interés por seguir desplegando una carrera política antes que la exclusiva representación de intereses de la coalición gobernante en la cartera agroindustrial (entrevista personal, 19-02-2019). Entre tanto, Etchevere no pareciera aspirar a una carrera política, aspecto que se evidenció en el desmonte de herramientas estratégicas ligadas a la pequeña producción a través de las cuales se hubiera podido atender parcialmente los efectos sociales de la crisis económica registrada a lo largo del mandato del Presidente Macri³ (Entrevista personal, 1-03-2019).

En lo atinente a la política agraria, el gobierno iniciado en 2015:

- ♦ **Desfinancia, desmonta y descontinúa** iniciativas desarrolladas desde la Secretaría de Agricultura Familiar, siendo el *Programa Cambio Rural II* una excepción (Entrevista personal, 12/03/2019). Este accionar se manifiesta en el declive que puede observarse desde la gestión del primer Secretario designado por el Ministro Buryaile, con un perfil técnico, con conocimiento y trayectoria en la administración pública que se negó a ejecutar los despidos y recortes que se le exigía realizar, lo cual lo llevó a renunciar en octubre de 2016. Posteriormente, la Secretaría acentúa su parálisis, pasando a ser conducida por sucesores que impulsaban el emprendedurismo (Entrevista personal, 22/03/2019), sinónimo actualizado del cuenta-propismo. Por último, la gestión de Etchevere se inicia en noviembre de 2017 con la Secretaría de Agricultura Familiar eliminada por parte de su antecesor en mayo de aquel año mediante el Decreto 302 (República Argentina, 2017a). La nueva gestión ministerial

³ Entre diciembre de 2015 y mayo de 2019, el peso argentino sufrió una depreciación cercana al 360%, el índice de precios al consumidor acumuló cerca de 200% de inflación, el PBI se redujo cerca de 3% mientras que el desempleo pasó de 5,9 a 10%. En el lapso 2015-2018, el Gobierno Nacional contrajo más deuda (en bonos nominados en moneda extranjera) que en la década de la Convertibilidad peso-dólar (1991-2001) y cerca del doble que en el lapso 2003-2015 -71.000, 63.000 y 38.000 millones de dólares, respectivamente- (ITE, 2019).

incrementa el hostigamiento y cesantías⁴ de contratos dependientes de esta dependencia del entonces Ministerio, a partir de la convicción de que los sujetos subalternos deben ser objeto de política asistencialista (Entrevista personal, 19-02-2019) dejando la intervención referida a la producción enfocada en los productores capitalizados, sobre todo a aquellos que evidencian mayor dinamismo productivo y tecnológico.

El desmonte observado para el caso de la Secretaría de Agricultura Familiar forma parte de un contexto de desestructuración, del Ministerio de Agroindustria en particular y del Estado Nacional en general. Se trata de un proceso observado en distintos meses de 2016, 2017 y 2018, de forma prácticamente continuada. Usualmente, los cargos políticos fueron cubiertos por representantes empresarios o de organizaciones de interés. Asimismo, una significativa parte de los mismos provienen de la principal usina de ideas del PRO (partido del Presidente Macri), la *Fundación Pensar*.

- ♦ **Suprime** la *Unidad para el Cambio Rural* (UCAR) que nucleaba la provisión de infraestructura territorial. Se la ha intentando reemplazar infructuosamente por el mecanismo de la PPP, cuya incidencia efectiva en la inversión pública fue exigua y minimizándose al calor de la crisis financiera precipitada por los problemas propios de la gestión económica gubernamental (BAE, 2019);
- ♦ **Incide en materia regulatoria** en vistas a una reestructuración regresiva. Por un lado, facilita la extranjerización de la tierra y la privatización de propiedades fiscales mediante subastas a través del decreto 820/16 que modificó la Ley 26737/2012, norma que estableció el Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales. Asimismo, esta última definición contradice la creación de un Banco de Tierras que establece la Ley 27.118 de *Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en Argentina* (de Anchorena, 2018:195). Por otro, no reglamenta la recién citada Ley. Por último, ha dispuesto la eliminación del Registro Fiscal de Operaciones de Granos, del de Tierras Rurales Explotadas, del Sanitario de Productores Agropecuarios y del de Usuarios de Semillas.

⁴ En el bienio 2016-2017, el Ministerio redujo su plantilla en 700 funcionarios, mientras que en abril de 2018 se cesanteó un 10% de los 3500 empleados que desempeñaban funciones en la administración central del mismo, independientemente de los despidos y reducción de financiamientos realizados en organismos dependientes como el SENASA, el Instituto Nacional de Semillas, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (Página 12, 2018).

◇ Interfiere en la autarquía del INTA. El mismo reclama su derecho a tratar sus demandas ante el Ministro y ante el Congreso Nacional. Por caso, en ocasión del debate parlamentario para el presupuesto nacional 2019, las autoridades del INTA decidieron presentarse ante la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados para solicitar una partida adicional de 400 millones de pesos, que servirían para financiar también proyectos y actividades de extensión.⁵ Cabe considerar que esta definición desobedeció la postura ministerial y ha sido fustigada por las autoridades del mismo. Por otro, al suscribir el Gobierno Nacional un acuerdo *stand by* con el FMI, las principales determinaciones de política económica han sido delegadas a sus representantes, aspecto que complejiza más la intermediación con las autoridades políticas, empeñadas en auditar la eficiencia del gasto (Entrevista personal, 19/02/2019).

⁵ El ajuste de los recursos estatales es una meta del Gobierno de Mauricio Macri, ostensible desde el primer presupuesto nacional (2017) de su presidencia (ver *Ámbito Financiero*, 2016).

En suma, al observar la definición de estas cuatro medidas, primó:

- ◇ **El ideario de libertad de mercado** para la obtención de precios alineados a las dinámicas internacionales, llegando incluso a fortalecer la perenne solicitud de sostener un tipo de cambio alto para poder licuar los costos de producción en moneda nacional (de Anchorena, 2018:198) y a definir la desregulación de la obligatoriedad de liquidar las divisas producidas por la agroexportación.
- ◇ **El estrechamiento de las posibilidades políticas** debido a las restricciones fiscales asociadas al recetario impuesto por el citado acuerdo con el FMI, lo que hace colisionar las autarquías institucionales con la conducción gubernamental.
- ◇ **El traspaso a la esfera estatal** de un relato propio del empresariado agropecuario tradicional que asocia la relevancia de la producción primaria con el desarrollo nacional. Como se observa seguidamente, el cumplimiento de estas definiciones resultó factible por el propio origen de los funcionarios del Ministerio de Agroindustria de la Nación -Secretaría de Gobierno desde septiembre de 2018 (*ibidem*).

(Des) gobernar el Cambio Rural

El tipo de vínculo entre la implementación de un programa y el organismo y la tecnología que tornan posible su gobierno es relevante para comprender los procesos de captura y colonización del mismo. Por ende, y a efectos de contextualizar, un elemento significativo a considerar, es que el INTA se creó mediante la Ley 21.680/1956 como un organismo autárquico y descentralizado. Esta constitución implica una autonomía institucional para intentar sortear procesos de captura. El organigrama del Instituto consta de una Presidencia, una Vicepresidencia, un Consejo Directivo y una Dirección Nacional. A su vez, esta se halla compuesta por 15 centros regionales (de las cuales dependen las 53 estaciones experimentales) y 6 centros de investigación⁶. Originado como un organismo meramente técnico y moldeado por las demandas de la mediana y gran producción de la pampa húmeda, a lo largo de su historia albergó en su seno miradas predominantes ligadas al desarrollo tecnológico para estos sectores. No

obstante, también resulta posible encontrar perspectivas que rescatan y problematizan el rol de los técnicos en la pequeña producción agraria.

Hasta 2015 y aún a pesar de su visibilización en la agenda de gobierno, las perspectivas que problematizan la extensión no lograron preeminencia en el interior de la institución y compartieron la agenda con una visión “desarrollista” clásica en la institución y otra “liberal”, que asocia al sector moderno del agro con la innovación como objeto de la institución (Entrevista personal, 22/03/2019). Estas dos perspectivas se ligan con el propio origen del INTA, en función de una dualidad básica que se le asignó al organismo en su fundación a partir del influjo estructuralista de la CEPAL. Esta dualidad refiere a la extensión e investigación y refleja un modelo lineal que subyacía al paradigma de Sabato y otros tecnólogos de mediados de siglo XX. Se trataba de un esquema tripartito que incluía gobierno, sistema científico-tecnológico y sector privado cuyo funcionamiento resultaba factible en tanto la inversión de recursos para sostener la producción de conocimiento era conducente con los objetivos de desarrollo autónomo. Desde la década de 1970, la innovación asociada del

⁶ Completan el organigrama 21 gerencias, que dependen de las mencionada Secretaría, de la Dirección General de Administración y de las citadas 4 Direcciones Nacionales Asistentes (INTA, 2017).

sector moderno del agro (fundamentalmente, el agro pampeano) debe comprenderse a la par de la concentración y privatización de la I+D, lo cual torna inaplicable el esquema del triangulo tal como fue concebido. Esta dificultad redundó en un replanteo en la práctica de la extensión debido al riesgo de verse reconvertida en el rol de difusora pasiva de tecnologías de origen privado y transnacional, lo cual conllevó a una orientación hacia tecnologías sociales, sobre todo en áreas extra-pampeanas (Albornoz, 2015:61-62). Como se observará, la dinámica del *Cambio Rural* permite apreciar la mencionada dualidad y las tensiones en torno al sujeto de intervención.

El programa *Cambio Rural* se crea en 1993 en un contexto político económico hegemonizado por los dictados del Consenso de Washington (apertura comercial, desregulación, privatización y predominancia de políticas económicas (cambiaría, comercial, impositiva) por encima de las sectoriales en el agro) y por la modernización agrícola, en el que la innovación y el desarrollo tecnológicos resultan crecientemente privatizados. Esto último se plasmó en la masificación de la siembra directa, la sojización⁷ y la difusión de un paquete productivo asociado a tecnología importada.

Bajo el aludido planteo tecnológico, el rol de los técnicos independientes o empleados por empresas privadas ligadas a la implementación de dicho paquete cobra visibilidad y amplitud en relación a los funcionarios de INTA. No obstante, en la pampa húmeda este cuerpo es heterogéneo, comprende la investigación y desarrollo más que la extensión, teniéndose como correlato funcionarios comparativamente menos imbricados en la trama de problemas socioproductivos locales sobre los cuales intervienen en relación a los técnicos de terreno con participación directa y cotidiana en los mismos (Entrevista personal, 22/03/2019). Estas diferencias pueden observarse más allá del enfoque territorial que se plantea como estrategia institucional para la intervención.

Hasta la década de 1990, las agencias experimentales del INTA poseían un rol protagónico en el medio rural y su operatoria poseía un significativo nivel de imbricación con la producción de la pampa húmeda. No obstante, esta capacidad operativa se encuentra diluida. Esto sucede por al menos dos factores. Por un lado, por la desestructuración estatal ha redundado en una merma de cerca de un tercio de presupuesto y personal del Instituto, vía jubilaciones y retiros voluntarios. Por otro, de forma tributaria con la citada proliferación de la tercerización de la asistencia técnica (Entrevista personal, 1/03/2019) se propician condiciones de alta rotación e ines-

⁷ En Argentina, con proceso de sojización se refiere a la expansión de la superficie cultivada con esta oleaginosa *vis a vis* el desplazamiento de otras actividades agrícolas y ganaderas hacia áreas de menor productividad o su retracción en términos relativos y absolutos.

tabilidad (Gómez Dellamea, 2014:5-7).

Desde su creación, los destinatarios del *Cambio Rural* son grupos de productores agropecuarios que residen en áreas rurales, sobre todos aquellos que responden a un perfil capitalizado y con interés en incorporar innovaciones mediante su agrupamiento vía asistencia técnica (Entrevista personal, 1-03-2019). En este esquema, el INTA es responsable por su coordinación operativa y ejecución presupuestaria a través de las agencias de extensión, mientras que la cartera de Agroindustria aporta un Coordinador y el presupuesto. Entre ambas instituciones se desarrollaban actividades de monitoreo, usualmente solventadas por Agroindustria (Entrevistas personales, 19/02 y 1/03/2019).

Explícitamente, los objetivos del programa son:

- ♦ **Asistir al productor mediante técnicos contratados.** Aquí opera una tercerización de funciones y la constitución de una planta eventual del INTA (Entrevista personal, 22/2/2019)- en la organización y gestión de la empresa, la producción, la transformación y la comercialización, con la finalidad de mejorar sus ingresos y facilitar su integración a cadenas agroalimentarias;
- ♦ **Capacitar a los sujetos sociales** responsables de impulsar cambios en las PyMES agropecuarias.
- ♦ **Promover la integración de las acciones de los sectores público y privado**, facilitando el acceso a mercados y a las vinculaciones comerciales para lograr el fortalecimiento del sector.
- ♦ **Fortalecer la articulación público-privada** para vincular las demandas de los productores con los sectores de oferta tecnológica.
- ♦ **Promover y participar en acciones de desarrollo local y regional**, contribuyendo a generar las condiciones que faciliten el financiamiento del desarrollo rural y agroindustrial.

En términos programáticos, la formación de grupos de productores ha buscado la transformación y el agregado de valor en origen. Los agrupamientos suelen estar integrados por un técnico y entre ocho y doce productores agropecuarios -o empresa o cooperativa en el caso de *grupos de valor agregado en origen*-. Los grupos no suelen contar con personería jurídica, mientras que la situación impositiva de cada sujeto es disímil. Usualmente, se insertan en el régimen fiscal como monotributistas, categoría ligada al cuentapropismo en Argentina. Por lo tanto, se prioriza el vínculo legal e impositivo con aquellos sin deuda fiscal para poder comercializar. Cabe precisar que durante 2014-2015, esta actividad había sido incentivada de forma incipiente bajo la lógica que le imprimía al programa la gestión nacional de aquel momento (Entrevista personal, 12/03/2019). La presentación de los proyectos y su

aprobación depende de múltiples factores, entre los que se destacan el conocimiento previo con el técnico del INTA y la capacidad del grupo de desarrollar un plan de trabajo bajo los cánones de lo que se espera sea meritudo en la evaluación, lo cual podía implicar un conocimiento entre los productores y una experiencia previa de agrupamiento (Entrevista personal, 22/2/2019). Hasta 2015, el programa también preveía un subsidio para gastos operativos (combustible, viáticos para reuniones) y ofrecía distintas líneas de crédito subsidiado mediante el Fondo Integral para el Desarrollo Regional -FONDER, fondo integrado por la articulación entre el programa y el Banco Nación-, organismos como la Fundación *ArgenINTA* y la línea de crédito 400 del Banco Nación (Entrevistas personales, 1 y 12/03/2019).

La dinámica propia de los grupos, más allá del grado de logros económicos que los mismos alcanzan, solía catalizar la politización de técnicos y productores, conllevando a su integración posterior en organizaciones locales de la sociedad civil. El impacto de la formación de líderes locales resulta difícil de cuantificar aunque es un activo que permitió y -se supone- pudo haber sostenido el desarrollo del programa (Entrevista personal, 12/3/2019). Asimismo, la desestructuración de grupos acaecida por las definiciones de la gestión nacional de 2016-2017 ha implicado un retroceso en cuanto a las formas de participación social que se promovían mediante el financiamiento de la asistencia técnica, aspecto que merecería un estudio pormenorizado.

Durante las décadas de intervención, el programa *Cambio Rural* permitió identificar e intervenir sobre transformaciones profundas en la estructura y organización agropecuaria, en aspectos ligados al desarrollo tecnológico y organizacional, enmarcados en una diversidad de factores ambientales, climáticos, económicos, políticos y culturales. Asimismo, el programa intentó articular con diverso éxito las distintas demandas, procurando la construcción de herramientas asociativas a través de la capacidad de gestión profesional y vinculación de los técnicos con organizaciones sectoriales, universidades, gobiernos provinciales y locales.

Tras dos décadas de actuación, en 2014 se lanza el *Cambio Rural II*, dotando al Programa de un componente propio de fondos para proyectos de innovación e inversión como resultado de un trabajo conjunto entre los equipos técnicos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el INTA. Bajo una perspectiva aperturista a temáticas que no habían integrado la agenda del programa en su momento de diseño, se considera también a los productores de transición -de modo de fomentar procesos de participación social y capitalización- (Entrevista personal, 19/2/2019). Esta visión partía del reconocimiento que la finalización del *Cambio Rural I* se había caracterizado por un relativo aislamiento de las

discusiones en la agenda pública que se verificaban al menos tras el conflicto con las patronales agropecuarias de 2008, debate que implicaba posicionamientos diversos sobre los sujetos agrarios a los que la política estatal debía atender (Entrevistas personales, 1 y 22/03/2019).

En un contexto de repolitización en torno al diseño de los programas estatales, el *Cambio Rural* quedaba desplazado por la inercia de su origen, *no tenía buena prensa* (Entrevista personal, 12/03/2019) porque estaba asociado al otorgamiento de subsidios solo a productores capitalizados, bajo la lógica tecnocrática del cual es tributario originalmente. Estos posicionamientos podrían estar evidenciando la multiplicidad de visiones sobre el rol técnico de la propia institución, en la cual los procesos de politización y movilización impulsados por el Gobierno Nacional bajo la presidencia de Cristina Fernández habrían llegado de forma diferida, sin concitar el interés entre parte de sus funcionarios o incluso mostrándose éstos refractarios a dicha iniciativa gubernamental.

Por caso, al introducir el enfoque PRET en 2012⁸, se sublimó una elaboración teórica que venía madurando al menos desde principios de siglo XXI en INTA. Esta elaboración se basó en materiales en boga referidos al vínculo entre políticas estatales y pequeña producción agropecuaria y se centró en el aporte de referentes en la temática, ligados a la consultoría internacional y a la academia en aquella época. En documentación institucional (INTA, 2017) se destacan autores como Boisier (1998), Barreiro Cavestany (2000), Albuquerque (2001), Schneider y Peyré Tartaruga (2001) y Rozenblum (2013). Con el sistema de extensión rural y transferencia fortalecidos institucional y operativamente, aunque con paradigmas de gestión en transición y enfoques en tensión, en la Cartera de Proyectos INTA 2013 se formularon los (PRET) bajo una conceptualización del territorio de *áreas geográficas homogéneas* (Torrado Porto y Catullo, 2017:20).

Asimismo, dicha definición institucional recurrió a enfoques interesados en el análisis de procesos multisectoriales, multiescalares y multiescalares donde la alusión al territorio se convirtió en dimensión central para la estrategia institucional (aspecto evidente en el plan estratégico institucional 2005-2015). Sin embargo, el enfoque territorial demandado a funcionarios dedicados a investigaciones aplicadas en laboratorio, pudo haber resultado antes un “concepto-slogan” o una etiqueta transformada en requisito para aplicar a financiamiento antes que una

⁸ Los PRET instrumentan el abordaje de las problemáticas, demandas y oportunidades definidas por cada Centro Regional del INTA de acuerdo a su área geográfica de intervención y desde un enfoque de sistemas complejos. Institucionalmente, el PRET implica la coordinación recursos, capacidades y competencias del INTA y otras entidades a partir de un equipo de gestión y el Coordinador participa, a su vez, del equipo de gestión de la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) a la que pertenece.

demanda de los mismos. En definitiva y en términos de Bencivengo (2017:4) este enfoque es originalmente un producto académico a través del resulta factible explicitar un posicionamiento y dotar de herramientas, a la vez que develar la *institucionalización del poder político entre los bastidores de las agencias* (Abrams, 2015: 23-24).

En palabras de una entrevistada, en el INTA *los procesos siempre llegan tarde* debido a que el concurso de la máxima autoridad de carrera (rango de Dirección Nacional) se inicia cuando cambia el Gobierno Nacional, con lo cual la distancia entre lo que se evalúa de su candidatura y lo que se espera del ejercicio en el cargo puede ser amplia en función del resultado de las elecciones nacionales (Entrevista personal, 22/3/2019).

Los objetivos de *Cambio Rural II* se buscaron formular a partir de la valorización de la experiencia de productores, agentes de proyecto⁹ (hasta 2016 cerca de 80% pertenecían a funcionarios de INTA y el 20% restante al entonces Ministerio de Agroindustria), promotores asesores y de las instituciones participantes, repensándose en el ida y vuelta con las actividades de capacitación estrategias innovadoras acordes a las necesidades del contexto e intentando colocar en agenda temáticas que estos actores reconocían en su experiencia de intervención (Entrevistas personales, 12 y 22/03/2019).

Como en el programa original, se postula la conformación de grupos de entre 8 y 12 productores, que incluye para el asesoramiento técnico los honorarios del técnico¹⁰ -usualmente, ingenieros agrónomo o veterinario- u otro personal idóneo -cuya contratación es decisión de cada grupo en función de las actividades planteadas y el ámbito de localización, donde quizás no hubiera disponible dichos profesionales- que se subsidian desde el programa durante 3 años junto a un fondo destinado a viáticos para la organización de reuniones del grupo. Este plazo puede ser prorrogado hasta un año más (Gargicevich y Arroquy, 2012:4; Entrevistas personales, 19/02/2019 y 12/03/2019). Al menos hasta 2015, la

⁹ Los agentes de proyecto deben acompañar el funcionamiento de los grupos y el apoyo al trabajo del promotor asesor en el marco de los PRET; monitorear la marcha de los *Planes de Mejora* de los productores y el cumplimiento del *Plan de Trabajo Grupal*. En tanto, los promotores asesores asisten profesionalmente a los productores durante los tres años de duración del grupo.

¹⁰ En el contexto político económico de origen, que preveía un desmonte de los servicios estatales, estos técnicos usualmente eran profesionales que ejercían sus labores en forma privada, en tanto no podían acceder a organismos públicos debido a la ausencia de concursos y contrataciones.

etapa de formulación se iniciaba con la búsqueda de constitución de un grupo de productores por parte de un promotor asesor, que procuraba reunir a aquellos que usualmente se conocían entre sí. Esta reunión se solía definir de acuerdo a afinidades que permiten prever *a priori* su perdurabilidad como grupo, aspecto que no siempre se lograba una vez iniciado el proyecto, cuando las diferencias surgían. Con el grupo conformado, se formulaba un proyecto que era evaluado por los técnicos con injerencia en el área de actividad del grupo, siendo financiado de acuerdo a cupos regionales. El cese de la actividad de un grupo posibilitaba el financiamiento de uno nuevo (Entrevista personal, 12/03/2019).

En su segunda versión (2014), el programa se reorganizó a partir de la articulación de la *Coordinación del Cambio Rural* (del entonces Ministerio de Agricultura) y la CNTE del INTA a partir del convencimiento de los responsables de ambas dependencias en torno al hecho que su población objetivo deberían ser los productores no capitalizados. Esta definición radicaba en el hecho que los capitalizados en la pampa húmeda que habían sobrepasado los procesos de concentración y abandono de la actividad no evidenciarían una brecha tecnológica insalvable con los grandes productores de la misma región, que su *expertise* en el cultivo de trigo, maíz y soja resulta significativa. Por lo tanto, más que requerir asistencia técnica para las actividades ligadas con estos cultivos, se precisaba fortalecer en regiones periféricas del país los componentes ligados a la promoción del asociativismo, a la comercialización, al valor agregado y a la administración de las empresas agrarias y agroindustriales. Estos aspectos suelen ser “cuellos de botella” claves observables en terreno a la hora de analizar el vínculo entre la pequeña y mediana producción y los mercados (Entrevista personal 12/03/2019).

El *Cambio Rural II* ha contemplado la distinción entre *grupos tradicionales de productores* y *grupos de valor agregado en origen*. Estos últimos se hallan conformados por dos o más empresas, representantes de organizaciones, pymes y sector cooperativo cuya articulación persigue el agregado de valor a la materia prima en origen y disponen de los honorarios del asesor subsidiados durante tres años. Asimismo, el programa prevé la contratación adicional de especialistas y la disposición de recursos del INTA, INTI, universidades u otras instituciones con trayectoria en el tema, para asistir en la formulación de los proyectos (Giaccio, 2014:5).

Tabla 1. Cambio Rural: Grupos y presupuestos (en millones de U\$S)

	Presupuestos	Grupos
2013	6,3	
2014	6,4	
2015	6,1	1682
2016	3,8	1410
2017	6,1	372
2018	1,8	450
2019	0,9	550

Fuente: Elaboración propia en base a Cambio Rural.

Nota: El tipo de cambio de la divisa estadounidense es el correspondiente al 1/5 de cada año.

Como se evidencia en la Tabla 1, el momento de mayor cantidad de grupos de la serie es 2015. Asimismo, entre 2015 y 2019 los recursos se redujeron más de cinco veces en términos reales (ver Tabla 1). Hasta 2015, el foco no se centraba en la productividad sino en el fortalecimiento vía capitalización del segmento de la pequeña y mediana producción bajo la premisa de que son estos sujetos quienes protagonizan las dinámicas económicas locales debido a que su arraigo permite un vínculo económico cotidiano con los comerciantes y productores residentes de pueblos y pequeñas ciudades. No obstante, esta focalización no implicaba desconocer la relevancia de los grandes productores, sí propender a que la segmentación de intervenciones estatales se convirtiera en una estrategia eficaz para atender las demandas de sujetos agrarios disímiles (Entrevista personal 12/03/2019). Además de compartir con el programa original la meta del fortalecimiento de las empresas agropecuarias y el componente de asesoramiento técnico, se incluyeron otros dos componentes: el asociativismo -incipiente en la primera versión- y el acceso al crédito (Entrevista personal 12/03/2019). Por lo tanto, de los grupos de productores financiados, 70% representaba a la agricultura familiar, 20% a productores capitalizados y 10% a productores en transición entre ambos sujetos agrarios (Entrevistas personales, 21/02 y 1/03/2019).

Desde el inicio del *Cambio Rural II*, se trabajó en la informatización de datos, de modo de lograr una estandarización y capacidad de análisis mayor a la del *Cambio Rural I*. Como forma de alcanzar mayores impactos, esta informatización implica un *software* que tornaba factible en tiempo y forma la realización de un diagnóstico, denominado *Plan de Mejoras*, en el que se plasma el trabajo conjunto y una orientación compartida entre la Coordinación del *Cambio Rural II* en el entonces Ministerio y la CNTE del INTA. Dicho diagnóstico permite evaluar a partir del establecimiento de objetivos del proyecto

presentado, las debilidades y fortalezas de cada productor (Entrevista personal 12/03/2019). Asimismo, el pago del subsidio se dejó de dirigir a la estación experimental (delegación del INTA en terreno) donde estaba radicado el proyecto y se comenzó a realizar directamente a cada grupo. De este modo, se desalentaron las lógicas prebendarias, de subordinación y/o clientelares entre técnicos y productores. Asimismo, con esta definición se buscaba fortalecer su capacidad de gestión y control respecto del técnico contratado, cuyos servicios no siempre eran brindados en el programa original. Esto sucedía cuando el técnico cobraba sus honorarios mensuales¹¹ por grupo desde el propio INTA sin un correlato en las prestaciones (Entrevista personal 12/03/2019). En este esquema, las tecnologías de implementación podían asociarse a formas de control de los técnicos.

Las modificaciones aludidas en los últimos párrafos se desarrollan al calor de una autonomía relativa de la conducción política de la implementación técnica operativa, que es llevada adelante por el CNTE del INTA. Considérese que dicha conducción se realiza a través de la Coordinación del programa en la cartera de Agroindustria, de modo de orientarlo en función de la perspectiva de la alianza gobernante. No obstante, las mediaciones entre dicha orientación, su reinterpretación técnica en la CNTE del INTA y su traslación en terreno por parte de los técnicos, implica un conjunto de mediaciones que no necesariamente implica coincidir el diseño inicial de la conducción con la implementación técnica efectiva (Entrevista personal, 22/03/2019). Esta distancia resulta factible en vistas a la autonomía con la que el técnico se desenvuelve en su cotidianeidad, en el propio ámbito rural. Asimismo, la misma se halla respaldada por una política de concursos -cerca de 400 anuales- que permite trasparentar los procesos de toma de decisiones y fortalecer la profesionalización del cuerpo burocrático (Entrevista personal, 1/03/2019).

Con el cambio de gobierno en 2015, las modificaciones expuestas han atravesado una dinámica de ajuste económico y redireccionamiento de su población objeto medido en presupuesto y grupos financiados. Las secuelas de este proceso se verifican en la reducción de grupos y presupuesto (ver Tabla 1).

Por caso, en agosto de 2017 se presentó una reforma del Programa a través de un acuerdo entre los sectores de interés que representaba el primer gabinete ministerial (el del Ministro Buryaile, que iba a dejar el cargo tres meses más tarde) y el Director Nacional del INTA, que integraba gestiones anteriores y participó de la época de ampliación de los grupos. Dicha reforma implicó el control exhaustivo de éstos, de modo de apartar a aquellos que se consideran incumplían algunos de los requisitos del programa.

¹¹ Se trata de 6500 pesos -144 dólares a mayo de 2019- por mes con un límite de dos proyectos.

Se trató de una profundización del contenido tecnológico y una menor impronta en la promoción social, a imagen y semejanza de la idea original con la cual se concibió en 1993 (Entrevistas personales, 1 y 20/03/2019), a tal punto que un entrevistado señala que en el programa *volvieron los 90* (Entrevista personal, 12/03/2019).

Desde octubre de 2017, la implementación de nuevas tecnologías de intervención reforzó el citado control de grupos. El mismo se vería posibilitado por el lanzamiento de una aplicación para dispositivo móvil que permite un seguimiento en línea de promotores asesores, agentes de proyecto y coordinadores territoriales. No obstante, la efectividad de dicho seguimiento se halla condicionada a partir del ajuste presupuestario de 2018, lo cual dificulta, ralentiza y/o debilita el trabajo de campo que requiere un monitoreo *in situ* de la marcha de los grupos. Asimismo, se promueve la tercerización de hecho mediante la incorporación de anunciantes (empresas privadas) que apadrinan grupos pertenecientes al programa, en una línea de continuidad con el espíritu de época -de rai-gambre neoliberal- que enmarcó su aparición en la década de 1990 (Entrevista personal, 19/2/2019). En este esquema, las bases del programa establecen que el productor que conforme un grupo de *Cambio Rural* debe ser un empresario con impulso emprendedor (INTA, 2018).

En contraposición, se alejó al *Cambio Rural* de la producción familiar y del entramado del PRET, *Proyectos Regionales con Enfoque Territorial*, que signó la intervención del INTA durante una significativa porción del lapso 2003-2015 (Longoni, 2017), entramado que como se observó fue mutando a un enfoque de aún una mayor imprecisión conceptual: *Plataformas de Innovación Territorial*.

En términos de gestión, puede rastrearse a nivel institucional las causas de las definiciones erráticas hasta aquí expuestas. La conducción política a cargo de la Coordinación del Cambio Rural se ubica en el organigrama ministerial, ocupando el nivel de subsecretaría (hasta la eliminación del Ministerio). Los vaivenes en la gestión ministerial (con dos ministros) y su degradación a Secretaría dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo sumados a la gestión efímera de los tres coordinadores designados por la cartera para Cambio Rural y sus estilos de conducción usualmente disruptivos han desconcertado a los propios técnicos del INTA, mientras ha desanimado a productores inicialmente interesados en formar grupos para incorporarse al programa y ha desanimado a aquellos cuyos proyectos fueron desafectados (Entrevista personal, 19/02/2019). La alta rotación en el cargo de Coordinador revela que las autoridades no contaban con personas idóneas para dicha función y/o que no poseían una perspectiva consistente sobre el rumbo que debería

seguir el programa. Asimismo, que más allá del desfinanciamiento del *Cambio Rural*, su continuidad habría obedecido al significativo costo político que hubiera implicado su discontinuidad: *nadie se anima a terminar con un programa que tiene tantos años, tendrían que enfrentarse con el INTA, con alguna entidad* (Entrevista personal, 12/03/2019).

Las modificaciones relativas al *Cambio Rural* iniciadas en 2017 trascendieron un reempadronamiento de grupos con el objetivo de relevar el estado de su administración. También se intentaron modificar las condiciones de acceso al programa. Por caso, además de formar parte de la pequeña producción agropecuaria (estar inscripto en el RENAF -Registro Nacional de la Agricultura Familiar-), se debería poseer un lugar de nacimiento en el territorio nacional o ser hijo de ciudadano nativo. Este aspecto se modificó tras denuncias públicas de discriminación. Los resultados del reempadronamiento fueron significativos: se pasó de aproximadamente 1400 grupos a cerca de un tercio. Del total, a fin de julio de aquel año solo 400 grupos disponían de una administración que se ajustara a los cánones de la producción capitalizada.

Los 400 grupos que prosiguieron con financiamiento de Cambio Rural pudieron ser sostenidos en parte debido a las demandas ejercidas desde organismos provincias y por el lado de los propios productores y por el INTA. Según un entrevistado, para este organismo *Cambio Rural es como propio*, conforme a una identidad institucional que asume su labor en terreno como algo a defender ante injerencias inconsultas desde el orden nacional (Entrevista personal, 19/02/2019). Asimismo, estos grupos también pudieron ser sustentados por contar con un perfil de productores capitalizados al estilo de los pampeanos, sobre los que se focaliza el programa desde 2016 (Entrevista personal, 12/03/2019). La cobertura territorial del INTA es un elemento clave para considerar el interés de la conducción ministerial -incluso la de *Cambio Rural*- influida por AACREA por orientar a los recursos institucionales del INTA hacia una extensión de índole "productivista" (Entrevista personal, 1/03/2019).

Asimismo, cerca de 300 grupos de productores que fueron excluidos del *Cambio Rural* se derivaron, en principio, al INTA o al Programa *Prohuerta*, tratándose en ambos casos de presupuesto del Instituto (incluyendo los recursos humanos abocados a las actividades de extensión) y en el segundo caso, al que el mismo comparte con el Ministerio de Desarrollo Social y Salud (a través del Programa *Prohuerta* y del GAL -Grupos de Abastecimiento Local¹²). Asimismo, la asistencia

¹² Los GAL sirven de estrategias de contención de productores familiares de transición que eran retirados de *Cambio Rural* II, habida cuenta que los de subsistencia eran retirados del programa y desde la re-funcionalización del programa solo obtendrían financiamiento los capitalizados.

técnica y la orientación programática que había logrado el CRII hasta 2015 distan de ser complementarias o semejantes con las metas y acciones que implica la integración al GAL, debido que aquel propugnaba la capitalización de los grupos como objetivo (Entrevista personal, 12/03/2019).

Por último, el reempadronamiento también arrojó la presencia de grupos que habían finalizado su vínculo con el programa. A estos aproximadamente 600 grupos, se los buscó sumar como adherentes, no disponiendo en estos casos de recursos públicos para la contratación de un coordinador técnico, aspecto que es el central en el esquema de funcionamiento del *Cambio Rural* (Longoni, 2017). El redireccionamiento del *Cambio Rural II* excede la problemática que encierra una gestión deficitaria y se liga con las lógicas que permean desde la propia concepción de los grupos CREA enrolados en AACREA: gestión asociada a la medición y evaluación de variables cuantificables

-por caso, de rindes por hectárea y/o por planta, productividad de la extensión en términos económicos- orientado a modelos de agronegocios. Este estilo de extensión rural resulta factible entre sistemas agroalimentarios capitalizados, aunque poseen eficacia incierta en aquellos que no lo son en un sentido estricto, por lo que requieren un abordaje integral de la extensión que incorpore variables extraeconómicas (Entrevista personal, 1/03/2019). Este desencuentro de percepciones es el que permite a AACREA discutir el rol de la CNTE (Entrevista personal, 19/02/2019) e inclinar definiciones en torno a la población objeto en el seno del Consejo Directivo. En marzo de 2019, esta Asociación también ha influido en la aprobación del desmonte de áreas del INTA que no considera prioritarias, como el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas y como tres dependencias del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar -CIPAF-

Conclusiones

En el recorrido aquí planteado, durante la gestión 2015-2019 que impulsó el tercer ciclo de neoliberalización, gobernar las políticas agrarias ha implicado la construcción desde asociaciones de interés de diversas modalidades de acción, dirigidas no solo a actuar sobre las posibilidades de acción de los otros, sino también encaminadas a reorientar las políticas agrarias para reforzar el modelo de agronegocios de un selecto grupo de productores y adoptantes de tecnología.

Tras un lapso (2015-2019) de neoliberalismo ofensivo resulta factible observar que la dinámica asumida por el programa *Cambio Rural* se caracteriza por una reestructuración excluyente, de definiciones zigzagueantes, ajustes presupuestarios y despidos de personal abocado a la intervención. Un regreso del *Cambio Rural* a imagen de cómo fue concebido (con un significativo sesgo tecnocrático) a partir de un reempadronamiento y la implementación de una aplicación móvil como tecnologías de registro y de control a través de las cuales avalar la reducción de más de dos tercios de los grupos asociados al programa en el lapso considerado. Como contrapartida, estas tecnologías de registro y control se ponen en cuestión debido al ajuste presupuestario, que dificulta y acota el margen tem-

poral y el alcance espacial de la intervención efectiva en los territorios.

La colonización de áreas estatales por parte de organizaciones de interés asociadas a la reestructuración excluyente promovida por las elites económicas que comandan el complejo económico Estado-empresa, puede ser un capítulo más de una “guerra de trincheras” en las que las posiciones son dinámicas y cambiantes.

En definitiva, la gubernamentalidad como forma particular de articulación entre relaciones de poder, formas de saber, e instrumentos técnicos no está disociada de la implementación del *Cambio Rural* en cada momento particular, en tanto proceso de ensamble de tecnologías de intervención que lo componen. Por esta razón, la persuasión y la negociación han sido elementos presentes en el desmonte del *Cambio Rural*, en tanto han persistido enraizamientos nocivos aún en contextos de neoliberalismo consensual (situados temporalmente en el ciclo 2003-2015). Asimismo, el estudio de dicha gubernamentalización permite reflexionar sobre las condiciones para el desmonte, que pueden incluso apoyarse en la reiteración o cambio de un concepto-slogan (de *Proyectos Regionales con Enfoque Territorial* a *Plataformas de Innovación Territorial*”).

Bibliografía

- Abrams, P. (2015). "Notas sobre la dificultad de estudiar el estado". En Abrams, P., Gupta, A. y Mitchell, T. (comp.) *Antropología del Estado*. México: FCE.
- Ámbito Financiero (2016). *Macri quiere alimentar al mundo pero le recorta fondos al INTA, Argentina*.
- Armengol, G. (2015). *El conflicto del campo de 2008: Consolidación del modelo sectorial de agro-negocios y crisis de hegemonía*. Tesis de Licenciatura en Sociología. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- BAE (2019). *PPP: el préstamo del BID no aparece y las obras comenzarían en diciembre, Argentina*.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Bencivengo, M. (2017). "Las transformaciones de la política social: el PSA/Proinder y la experiencia Socioterritorial en Tala/Nogoyá, Entre Ríos". *XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales de Investigación y Debate: "Discursos y representaciones sobre el mundo rural latinoamericano de los siglos XX y XXI"*. Argentina: CEAR-UNQ.
- Botticelli, S. (2016). "La gubernamentalidad del estado en Foucault: un problema moderno". *Praxis Filosófica* (42), pp. 83-106.
- Canelo, P., Castellani, A. y Gentile, J. (2018). "Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)". En García Delgado, D., Ruíz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (comp.) *Elites y captura del estado control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- Das, V. y Poole, D. (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social* (27), pp. 19-52.
- De Anchorena, B. (2017). *La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008*. Tesis en Gestión del desarrollo y políticas, Georgetown University, Estados Unidos, 210p.
- (2018). "Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018)". En García Delgado, D., Ruíz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (comp.) *Elites y captura del estado control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- Evans, P. (1996). "El estado como problema y como solución". *Realidad Económica*, N° 140, pp. 529-562.
- Fernández, V. (2016). "Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del 'doble movimiento' polanyiano en América Latina". *Revista Estado y Políticas Públicas* (7), pp. 21-47.
- Foucault, M. (2001). "El sujeto y el poder". En Dreyfus, H. y Rabinow, P., *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el College de France: 1978-1979*. Buenos Aires: FCE.
- Gargicevich, A. y Arroquy, G. (2012). "Evolución y potencialidad del Programa Cambio Rural". *XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural*, Concordia.
- Giaccio, G. (2014). "Lanzamiento Cambio Rural II (Innovación e Inversión)". *AgroBarrow*, N° 55.
- Gómez Dellamea, M. (2014). "Programas de desarrollo rural: Neoliberalismo en la periferia argentina". *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*.
- Gras, C. y Hernández, V. (2016). "Hegemonía, innovación tecnológica e identidades empresariales: 50 años de revoluciones agrícolas en Argentina". *Estudios Críticos del Desarrollo* N° 11, pp. 107-128.
- INTA (2017). *Marco Conceptual para la implementación del enfoque territorial del INTA*. Buenos Aires.
- ITE (2019). *Observatorio de la deuda: balance 2018*. Argentina: Instituto de Trabajo y Economía - Fundación Germán Abdala.
- La Nación (2017a). *El Estado se investiga a sí mismo: abrieron 4500 sumarios a funcionarios*. Argentina.
- La Nación (2017b). *Según un relevamiento, desde que asumió Macri aumentó en un 25% la estructura del Estado*. Argentina.
- Lavarello, P., García, A. y Ghibaudi, J. (2018). "Autonomía y enraizamientos en la búsqueda del cambio estructural. Un análisis a partir de la política industrial en Argentina y Brasil a principios del siglo XXI". *Ejes de Economía y Sociedad* N° 2, pp. 14-39.
- Página /12 (2018). *En Agroindustria pasaron con la sembradora*. Argentina.
- República Argentina (1956). *Decreto-Ley N° 21.680. Crease el instituto nacional de tecnología agropecuaria*.
- República Argentina (2017). *Decreto 302-2017. Modificatorias relativas al Ministerio de Agroindustria de la Nación*.

- Ross Schneider, B. y Karcher, S. (2012). "La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia". *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, N° 70, pp. 7-28.
- Sepúlveda, J. L. (2016). "Michel Foucault: Tecnologías de gobierno y prácticas de libertad Últimos desplazamientos Renovadas problematizaciones". *Perspectivas Metodológicas*, N° 18, pp. 123-135.
- Torrado Porto, R. y Catullo, J. L. (2017). "Extensión rural y enfoque territorial: aprendiendo en la acción con otros". *Revista Facultad de Agronomía*, N° 116, pp. 19-27.
- Varesi, G. (2016). "Neo-desarrollismo y kirchnerismo. Aportes para un análisis conjunto del modelo de acumulación y la hegemonía en Argentina 2002-2008. *Cuadernos del Cendes*, N° 92, pp.23-57.
- Visión Liberal (2018). *El gobierno da "luz verde" a la reducción de ministerios a través de una ley*. Argentina.

Entrevistas

- Ex Funcionario Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2019). Ingeniero Agrónomo. Coordinación de Extensión y Cambio Rural. Buenos Aires, 12/03/2019.
- Funcionaria INTA (2019). Especialista en comunicación rural. Dirección Nacional Asistente de Sistemas de Información, Comunicación y Calidad. Buenos Aires, 12/02/2019.
- Funcionario INTA (2019). Ingeniero Agrónomo. Dirección Nacional. Buenos Aires, 19-02-2019.
- Funcionario INTA (2019). Delegado gremial. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Buenos Aires, 1-03-2019.
- Funcionaria INTA (2019), Politóloga, Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas. Buenos Aires, 22-03-2019.

“Hacer posesión”

Dispositivos y prácticas de gobierno de lo común
en una población rural de Santiago del Estero, Argentina

“Fazer posse”

Dispositivos e práticas de governo do comum
em uma população rural de Santiago del Estero, Argentina

Andrea Geanina Gómez Herrera | ORCID: orcid.org/0000-0003-2534-323X

andreagh90@gmail.com

CONICET

Argentina

Recibido: 16/06/2019

Aceptado: 18/09/2019

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar los efectos de categorías jurídicas (*poseedores* y *posesión*) y referenciales de la política de la Subsecretaría de Agricultura familiar en la (re)producción y (re)definición de lo común y la comunidad en una población rural de Santiago del Estero (Argentina). Para ello analizo las experiencias y relaciones de pobladores rurales, técnicos y funcionarios de la Subsecretaría de Agricultura Familiar implicados en la conformación de un “encierro comunitario” en el marco de conflictos por la tenencia de la tierra. Con ese término referencian a superficies de tierra y monte delimitadas con alambrado por familias rurales, que hacen un uso compartido de las mismas para el pastoreo del ganado y el aprovechamiento de las especies forestales en la elaboración de postes o carbón. Al etnografiar prácticas y sentidos agenciados en torno a la categoría *hacer posesión* pude advertir que la constitución del “encierro comunitario” implica el despliegue de una tecnología de poder que condensa y articula dispositivos de gobierno, que operan tanto en la producción de lo común y organización comunitaria, como de institucionalidades y sentidos en torno a lo estatal.

Palabras clave: Común, Posesión, Tecnología de poder.

Resumo

Objetivo deste trabalho é analisar os efeitos das categorias jurídicas (*titulares* e *posse*) e referenciais da política da Subsecretaria de agricultura familiar sobre a (re) produção e (re) definição do comum e da Comunidade em uma população rural de Santiago del Estero (Argentina). Por isso, analiso as experiências e relações de moradores rurais, técnicos e funcionários da Subsecretaria de Agricultura Familiar envolvidos na criação de um “recinto comunitário” no contexto de conflitos pela posse da terra. Com este termo, eles se referem as áreas de terra e floresta delimitadas com cercas de arame por famílias rurais, que fazem um uso compartilhado delas para pastagem de gado e a aproveitamento de espécies florestais na produção de postes ou carvão. Mediante o análise etnográfico das práticas e dos sentidos em torno da categoria “fazer possessão”, eu poderia alertar que a constituição do “recinto comunitário” implica o desenvolvimento de uma tecnologia de poder que condensa e articula dispositivos governamentais que operam tanto na produção do comum e das organizações comunitárias, como institucionalidades e sentidos sobre o “estado”.

Palavras chave: Comum, Possessão, tecnologias de poder

Introducción

Aquella mañana de septiembre, mientras tomábamos mate en su casa, Mimi¹ me dijo que habían hecho los potreros² para defender la tierra. Al escuchar aquel comentario, su esposo, Rodo, afirmó inmediatamente: “*Sí, para hacer posesión hemos hecho nosotros los potreros*”.

Se trata de dos habitantes del El Pozo³, un poblado rural localizado a unos 160 kilómetros de la capital provincial en Santiago del Estero (Argentina). Llegar al paraje desde esta ciudad, puede llevar en promedio tres horas. Para llegar, se transita el paisaje de un llano, cuya cobertura vegetal va mutando de pastizales y un monte bajo arbustivo, hacia otra de mayor densidad y altura. Para quienes no habitamos el lugar, la altura y la vigorosidad de la madera de algunas especies nativas no nos permite salir del asombro. Sin embargo, en las conversaciones con sus residentes habituales recibía la advertencia que “*el monte no es lo que era*”⁴, con el paso de tiempo y la obra humana, el manto verde ha menguado bastante. Intercalados con el monte es posible encontrarse con manchones de tierra desnuda, salares o esteros pequeños e intermitentes.

Monte adentro está El Pozo. Debido a que está localizado en el límite de Figueroa y Moreno, dos departamentos al noreste de la provincia, los accesos se encuentran señalizados por escasos y modestos carteles, desde ambas jurisdicciones, a los márgenes de los caminos de tierra. Al ingresar por el departamento Moreno, a la derecha del camino principal se localiza la capilla católica, lugar de reuniones y asambleas para los pobladores del paraje. A unos treinta metros, la posta sanitaria y hacia el norte, la iglesia evangélica. Más adelante se encuentran varias bifurcaciones que conducen a las viviendas de las familias, a la escuela, a las canchas de fútbol de los clubs fundados por los vecinos. También forman parte del paisaje, los hornos de carbón, que están en actividad durante gran parte del año y se encuentran próximos a las viviendas. Sólo algunos pobladores son propietarios de hornos. Aunque en invierno, cuando la demanda del carbón aumenta y la oferta de pastos naturales es escasa, gran parte de los hombres de la familia trabajan

en la elaboración de carbón. Eventualmente “*contratan*” a vecinos, ya sea para la extraer leña o para cargar los hornos.

Algunas de esos senderos, conducen a los tres potreros destinados a la cría de ganado. Uno de ellos, ubicado al sur del paraje, al que los pobladores llaman el “*potrero 1*”, y se encuentra bajo la gestión de 13 familias, entre ellas, la de Mimi y Rodo. Al norte, el “*potrero 2*”, cuya gestión está a cargo de 9 familias. Ambos se construyeron simultáneamente y tienen 750 hectáreas de superficie. Aunque en el “*potrero 1*”, disponen de instalaciones ganaderas (bebederos, mangas y bretes), reproductores Brangus y Braford, y una superficie mayor de pasturas implantadas para uso forrajero, adquiridas a partir de un proyecto financiado por *Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios* (PROINDER) y por PROCARNE, un programa provincial de fomento a la ganadería. El “*potrero 3*” se constituyó recientemente, y su gestión está a cargo de 11 jóvenes del paraje, por eso habitualmente se refieren a él como el potrero “*del grupo de los jóvenes*”.

Todo ello se encuentra al interior del “*encierro comunitario*”. Bajo este término o eventualmente la de “*cerramiento comunitario*”, las personas con las que me encontré realizando trabajo de campo, designaban la delimitación (con alambrado o mojones), de tierra y monte de uso compartido por familias que residían en el paraje. Esas superficies eran aprovechadas principalmente para el pastoreo del ganado y la extracción de madera destinada a la elaboración de postes o carbón. También, se encontraban dispersas en ese espacio, las viviendas de los pobladores.

Los primeros en officiar como anfitriones, fueron Tumpa, un técnico de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), y Esther, su esposa, que residían en una localidad del departamento Figueroa. En las primeras conversaciones que mantuvimos, me advirtieron que gran parte de los 19 “*encierros comunitarios*” localizados en los departamentos Figueroa y Moreno, en los que habían intervenido los técnicos de la SsAF, se habían constituido mientras pobladores rurales estaban envueltos en alguna afrenta por la tenencia de la tierra con empresarios o quienes se presentaban como “*dueños con papeles*”.

Lo sucedido en El Pozo no era una excepción. Desde el año 2005, a partir de los vínculos establecidos con Tumpa y otros técnicos del *Programa Social Agropecuario* (PSA), Mimi, Rodo, familiares y vecinos, comenzaron la construcción del “*potrero 1*” y hubo al menos dos intentos

¹ Todos los nombres de los interlocutores de trabajo de campo son ficticios.

² Denominación que reciben superficies de tierra delimitadas y destinadas a la cría de ganado.

³ Nombre ficticio del paraje.

⁴ Empleo cursivas entre comillas como recurso para referenciar términos nativos. Mientras que los términos encuadrados son los conceptos o términos producidos en el ámbito académico.

de desalojarlos. En una ocasión, se enfrentaron al encargado de una empresa de origen extraprovincial, quien acompañado de un oficial de justicia, argumentaba que su patrón había comprado tierras allí. Seis años más tarde sobrevino un conflicto con los custodios de un campo colindante al este del paraje. Desde entonces, gran parte de las familias de El Pozo, se embarcaron en la tarea de delimitar “*el campo de la comunidad*” alambrando 10.000 hectáreas y constituyendo un “*encierro comunitario*”.

Fueron múltiples las razones que me llevaron a poner los pies y los sentidos allí. Desde mis primeras estancias en el departamento Figueroa, oía con frecuencia la expresión “*hacer posesión*”, para dar cuenta de aquello que había despertado mi interés: los “*encierros comunitarios*”. Sumado a esto, las evidencias aportadas por la literatura académica en torno a la existencia de formas de apropiación comunal o indivisión de tierras en espacios rurales de Santiago del Estero, no sólo en tiempos pretéritos, sino en la conformación actual de la estructura agraria provincial.

Desde la historiografía, los trabajos realizados por Canedo (2015) y en particular Farberman (2016) han iluminado sobre la existencia del *mancomún* durante el período colonial e incluso republicano en provincias del noroeste Argentino, entre ellas Santiago del Estero. Con esta categoría denotaban la indivisión de la tierra entre los herederos, que involucraba formas de gestión colectiva y recíprocitaria de los recursos y del trabajo, así como identidades forjadas por los lazos de parentesco y con el arraigo local; pero que no anulaban la posibilidad de dividir otros bienes.

Asimismo, investigaciones sobre la estructura agraria provincial a partir del análisis de los datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) en el período 1988-2002 y del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) plantean una asociación entre la persistencia de *explotaciones agropecuarias (EPA) sin límites definidos* (representaban el 48% de total de provincial) con dos elementos. Por un lado, la fuerte pecuarización⁵ de la producción que exhiben esas explotaciones, como también la presencia de regímenes de tenencia de la tierra basados en la posesión comunitaria de la tierra, aunque sus ocupantes carecen del título de dominio (Paz, 2013; Paz y Jara, 2014). Desde el punto de vista de los expertos, estas situaciones

⁵ Según un informe de consultoría PROINDER las explotaciones sin límites definidos disponían en el año 2002 del 63% del total de caprinos, 65% del total especies ovinas y aproximadamente el 20% de bovinos en la provincia (de Dios, 2006). La interpretación que derivó de estas cifras es que la extendida práctica de cría de animales era una conducta defensiva basada en una conjugación de: redes de solidaridad y mecanismos informales de comercialización; la localización de las EAP en áreas de secano y con condiciones agroecológicas que limitan el despliegue de prácticas agrícolas y la disponibilidad de amplias superficies de monte de uso compartido entre las familias (Paz y Jara, 2014).

de “*inseguridad jurídica*” en la tenencia de las tierras torna inteligible por qué esas tierras se han convertido en objetos de las disputas entre empresarios y “*poseedores*”, que se encuentran bajo la amenaza continua de desalojo bajo diversas modalidades (Percíncula *et al.*, 2011; Paz *et al.*, 2015).

Buena parte del argumento que desarrollo en este trabajo es el resultado de la investigación que realicé en el marco de mi tesis doctoral, motorizada por una pregunta: cómo se produce *lo común* en contextos rurales, en particular en la provincia argentina de Santiago del Estero. La búsqueda de posibles respuestas a ese interrogante, a medida que afianzaba los vínculos con mis interlocutores durante el trabajo de campo, me ha conducido al divorcio con aquellas formas de entender los *comunes* como una especie de bienes económicos definidos por atributos de baja exclusión y alta rivalidad (Ostrom, 1990/2015); como parte de un patrimonio ancestral, principalmente indígena (Patzí Paco, 2013); y manifestaciones de un antagonismo anti-capitalista, antiglobalizador y autónomo respecto de la hegemonía política estatal (Composto, 2012a y 2012b, y Navarro, 2013). Evité asumir la existencia per se de lo común y aposté a inquirir cómo se produce en el despliegue de un amplio espectro de prácticas sociales de los pobladores de El Pozo, y de personas que operaban en diferentes ámbitos institucionales, especialmente estatal.

En efecto, el objetivo de este trabajo es analizar los efectos de categorías jurídicas (*poseedores* y *posesión*) y referenciales de la política de la Subsecretaría de Agricultura familiar en la (re)producción y (re)definición de “lo común” y la “comunidad” en una población rural de Santiago del Estero (Argentina), como el paraje El Pozo desde una perspectiva etnográfica. Desarrollo el argumento a partir de la categoría “*hacer posesión*”. Una expresión que aparecía de manera recursiva en los diálogos con técnicos del SsAF y de los pobladores de El Pozo, como de otros parajes en el departamento Figueroa, y se presentaba como fundamento de la opción por construir un “*encierro comunitario*”.

Aunque registraba con asiduidad prácticas y enunciados en torno al “*poseer*”, en principio mi concepción estrecha de lo jurídico circunscripto al derecho formal me impedía reconocer las prácticas legales y estatales en el gobierno de sociabilidades y subjetividades comunales. *Gobierno*, no en el sentido accionado por Ostrom (2000/2015), es decir como arreglos institucionales que posibilitan la auto-organización y que regulan el aprovechamiento sustentable de recursos de uso común. Sirviéndome de los aportes de Foucault (1999; 2006) y de la perspectiva de la gubernamentalidad, abordar el *gobierno* implicó poner el lente en las técnicas y las prácticas por las que se dirige, administra y regula el comportamiento de los sujetos y sus relaciones.

En las páginas contiguas analizo situaciones de trabajo de campo donde se expresan las discrepancias y los acoplamientos de las prácticas y los sentidos agenciados en relación a la categoría “*hacer posesión*” entre los pobladores rurales de El Pozo, miembros de la Mesa de Tierra de Figueroa, de Pequeños Productores del Norte de Figueroa (PPNOF), funcionarios y técnicos de

la SsAF. En torno a ella, algunos de mis interlocutores se aglutinaban y se enfrentaban con otros. Seguir el rastro de una categoría nativa como “*hacer posesión*” ha sido reveladora de una constelación de racionalidades, prácticas legales y estatales generadoras de sociabilidades y subjetividades comunales.

“La posesión se demuestra con hechos”

Estábamos en la casa de Tumpa cuando entró Mingo, el presidente de una organización campesina, PPNOF⁶. La puerta de la casa habitualmente estaba abierta. Luego de oír tanto sobre él pude ver su rostro. Venía a rendir los fondos recaudados de la venta de la rifa del Festival Provincial que organizaban los miembros de la PPNOF. Esther, la esposa de Tumpa, como una de las socias había asumido esa responsabilidad para ese evento. Nos saludó a cada uno y sin mediar muchas presentaciones Tumpa le ofreció un mate. Cebé y se lo dí. *Aquí estamos hablando de los conflictos de tierra, a ella le interesa lo de los encierros*, le dijo Tumpa. Mingo mientras bebía su mate asintió moviendo su cabeza, pero sin emitir una palabra. Él también es “socio” de un “*encierro comunitario*”, al que pusieron de nombre *El rejun-te*, en un paraje cercano.

Previamente a la llegada de Mingo, Tumpa me contaba sobre las miradas divergentes dentro del “*movimiento campesino*” en la provincia en torno a la defensa de tierra. Tumpa continuó *explayándose* al respecto:

Había dos debates, que para mi punto de vista nos ha retrasado mucho, una postura era la de decir que el reclamo del campesinado era legítimo, por lo tanto la ley se tiene que adecuar y no tengo que andar demostrando hasta donde es mi posesión, es la ley la que tiene que venir y reconocer un reclamo que es legítimo, pero la otra corriente era decir “miren muchachos para qué se va a adecuar la ley si está entongada con los empresarios y lo único que va a buscar es quererte sacar”, entonces nosotros si queremos defender la tierra, tenemos que sí o sí adecuarnos a lo que dice la ley, la ley dice que vos hoy para reclamar una posesión, tienes que tener bien clarito desde dónde y hasta dónde va tu posesión y poder demostrarlo, demostrarlo no con palabras sino con hechos que hablen por vos.

Mingo es un poblador de un paraje del departamento Figueroa, maestro de la escuela emplazada ahí y miembro de la PPNOF. También reconoce que ha heredado dos oficios; el manejo del hacha y la cría de la vaca. Algunos de los pobladores de El Pozo me habían hablado de él, puesto que lo recordaban como uno de los primeros miembros de la *Mesa de Tierras de Figueroa* que se había acercado para hablarles sobre sus derechos. Luego de escuchar a Tumpa, me entrega el mate y agrega:

Nosotros como representantes de nuestras comunidades en la PPNOF veíamos lo que dice Tumpa, hay que trabajar en las bases y no ir a reunirnos tantos que nos vamos en el palabrero, los actos posesorios, el trabajo conjunto nos servía mucho más.

Otra vez, mis interlocutores ligaban los hechos al derecho. Una relación que Geertz (1994) se ha empeñado en analizar minuciosamente a partir de sensibilidades legales. Bajo la premisa que los hechos legales se crean socialmente, los comentarios arrojados por Tumpa y Mingo en torno al debate sobre el derecho posesorio, echaron luz sobre una dimensión que hasta entonces había subestimado: la “*posesión*” como hecho legal. El despertar de mi interés por la producción legal de la “*posesión*” se engarza a las sobradas ocasiones en que haciendo trabajo de campo mis interlocutores referenciaban a la legalidad del derecho posesorio para justificar por qué se empeñaban en alambrar las tierras que compartían tan pronto como fuera posible. Sobre todo cuando se encontraban envueltos en algún conflicto o lo veían en puerta. En otras palabras, para explicar por qué se embarcaban en la construcción de “*encierros comunitarios*”.

Asimismo, quedaba expuesto que el derecho posesorio, aunque es el paraguas legal al que apelan muchos campesinos para defenderse, no existía entre ellos y el ámbito de las “*organizaciones*” que asumen su representación, un consenso en relación a las maneras de agenciarlo. Las posturas en debate sobre la defensa de la tierra a

⁶ Nombre ficticio.

la que referían Tumpa y Mingo en esta situación (aunque también en otras circunstancias), expresaban las distintas *sensibilidades legales* en torno la “posesión”. Con este concepto Geertz (1994) propone rastrear *imaginarios, caracterizaciones y relatos diversos sobre los hechos proyectados en metáforas sobre los principios* (p.242).

En esta oportunidad, Tumpa y Mingo no titubearon al verbalizar su adhesión a la postura aferrada a los principios enunciados en normas escritas como el Código Civil y Comercial de la República Argentina. Se trata de una interpretación del marco normativo oficial, en la medida que ha sido formalmente instituido y que se sintetizaba en la necesidad de “demostrar” con hechos *el provecho económico de la cosa, de buena fe y con ánimo de dueño*. Así lo evidencia el uso ágil que hacen del vocabulario plasmado en esos códigos y empleado por los profesionales del derecho. Pero también el conocimiento de los procedimientos y de los criterios de aplicación de esas normas utilizados por los administradores de justicia en las agencias gubernamentales.

Respecto a esto último, el énfasis puesto en la importancia de delimitar la “posesión”, y en particular mediante el alambrado de los campos, reside en el conocimiento de su elevada ponderación como prueba, si se llegase a la judicialización de los conflictos por la tenencia de la tierra. Cuando luego de haberlos escuchado pregunté cuál había sido su postura. Tumpa respondió:

Si viene un oficial de justicia viene y le muestro que tengo tres mil hectáreas de posesión, es demostrar con aguadas y con divisiones, es demostrar que a todas, las tres mil hectáreas las posees, hay algunas comunidades que han quedado en esa discusión, por ejemplo tenemos comunidades que nos dicen que son preexistentes al Estado, entonces no quieren aceptar que haya una ley a la cual adecuarse, todavía no sabemos quién tiene razón si ellos o nosotros.

Esta concepción del derecho posesorio colisiona con la de otros campesinos y las “organizaciones” bajo la consigna de “no alambrear”, precisamente porque implicaría la ruptura de una sociabilidad comunitaria regida por principios de reciprocidad. Algunos trabajos se han hecho eco de esta postura. Barbetta (2009) que ha investigado sobre los conflictos por la tenencia legal de la tierra, señala que la decisión de no alambrear sus campos desde la “visión campesina” está fundada en una concepción de la tierra y la forma de vincularse del campesino con ella que se expresa en las prácticas cotidianas y al mismo tiempo distan de las formas empresariales. Referir en términos de “visión campesina” puede conducirnos a esencializar puntos de vista y prácticas pasando por alto que están mediadas por el tejido de relaciones entre aquellas personas que se autorreferencian como campesinos con otras

de trayectorias sociales y pertenencias institucionales diversas.

En efecto, la decisión de haber dedicado las páginas de esta sección a documentar cómo se fueron forjando relaciones de proximidad y hostilidad entre mis interlocutores descansa en varias razones. Por un lado, porque entiendo como lo señala Nader (1998), que los conflictos y las disputas en torno a las legalidades, son constitutivos de procesos sociales más extensos, pero al mismo tiempo en ellos se cristalizan valores y actitudes de los actores involucrados. En este sentido, pretendo tornar aprehensible la producción social de la “posesión” como hecho legal registrando situaciones de disputa entre los mismos campesinos y sus “organizaciones”, en las que se expresan las discontinuidades en los sentidos del derecho posesorio y formas de obrar para efectivizarlo o legitimarlo, ya que se trata de un ámbito donde a simple vista parecía regir un consenso generalizado.

Por otro lado, porque esas disputas también iluminaban las relaciones de poder y su incidencia en la producción de legalidades en torno a “la posesión” y en las maneras de agenciarla. Observé que el recurrente uso entre mis interlocutores del lenguaje del derecho oficial, les ha permitido la construcción de la demanda del derecho a la tierra como legítima. Sin embargo, no ha implicado un impedimento para que lo hayan instrumentado a su favor más allá de la arena jurídica estatal para contrarrestar los desalojos, aunque reconozcan, como lo expresó Tumpa, que la ley está “entongada” con los intereses de quienes los impulsan. Recordé que aquella vez en que recorriamos los “encierros comunitarios” en su paraje natal, él mismo que comentó que se trata de *luchar con la ley, no con las manos*.

En un esfuerzo por no dejarme encandilar por la notable fuerza represiva de la ley y por su concepción como instrumento de dominación, vislumbré no sólo en los discursos sino en el obrar, cómo las normas oficiales son accionadas y manipuladas para confrontar modos de dominación. Es decir, encontrar insumos para pensar el derecho posesorio además como un dispositivo para ejercer resistencias.

La producción de la “posesión”, como hecho legal, empieza antes de la instancia de judicialización de los conflictos. Así, se pone en evidencia cuando Tumpa señala que era necesario *demostrar la posesión con hechos que hablen* por las personas. También cuando Mingo, expresa que lo auténticamente útil eran los “actos posesorios” y el “trabajo en conjunto”. En ese “hasta tanto” o “por si acaso” se llegara al litigio, teniendo por escenario las oficinas del juzgado o tribunales, van produciendo hechos como la delimitación del campo, la construcción de aguadas, la siembra de pastos que puedan ser (re)presentados y juzgados bajo los criterios aplicados de los juristas, como pruebas del pleno ejercicio de la posesión.

“Hacer posesión” era el descriptor utilizado para englobar esas acciones y sus consecuencias. Bajo esta consigna en el obrar y el discurso de mis informantes quedaba a la vista el carácter

dual del derecho, como condición de existencia social y como producto de la agencia humana. En las palabras de Nader (1998), el derecho hace personas y las personas crean derechos.

“Hacer posesión produciendo”

Durante una de mis estancias en El Pozo, mientras nos dirigíamos en moto junto a Rodo a la casa de un vecino con mayor antigüedad de residencia en el paraje, me comentó que no había nacido allí y que se estableció cuando formó su familia con Mimi. Bromeando le dije: *¿Sos importado entonces?* Ambos reímos. En su pueblo natal, Las Tinajas, aun vivían sus padres y hermanos. *Ellos también han tenido conflictos de tierra pero están con la Vía Campesina*, aseguró.

De inmediato le pregunté si tenía contacto con ellos y prosiguió:

Yo tengo contacto con la mayoría de los cambios, porque mis hermanos están con Vía Campesina pero nunca hemos llegado a un acuerdo ni con mis hermanos ni con Vía Campesina digamos las ideas que ellos han tenido ha sido defender a lo libre, a monte abierto o a vaina como quien dice, sin hacer un cerramiento, yo les decía ¿pero por qué no un cerramiento? ¿por qué no un proyecto? si me dicen que ellos también bajan los proyectos de la Nación, ¿por qué no dicen bueno mira yo quiero hacer un potrero de 3 km, de 3 por 3 o lo que sea, no dicen bueno mira vamos a pedir los rollos de alambre, los postes, más varillas para hacer un cerramiento completo, nunca han tenido esa, ellos han empezado antes que nosotros, hace unos 15 años y todavía están con ese tema.

Cuando Rodo me contó esto, no me hablaba sólo como un poblador de El Pozo y “beneficiario” de los proyectos financiados por el PSA y posteriormente, por la SsAF, sino también como un técnico de terreno de este último. Llevaba aproximadamente seis años desempeñándose como tal, promovido por las recomendaciones del zootecnista que trabajaba con él y sus vecinos y a quien lo unía lazos de amistad forjados durante esos años. Considerar la yuxtaposición de todas esas identidades sociales de mis interlocutores me llevaron a considerar cómo la definición de la *inseguridad jurídica* en la tenencia de la tierra como problema y de las soluciones maniobradas en torno a él están mediadas por los las nociones y procedimientos de los universos sociales en los que circulaban, en particular ámbitos estatales.

La cuestión de la *inseguridad jurídica* en la tenencia de la tierra en manos de “campesinos” no era un problema contemplado en la agenda oficial de gobierno del PSA. No obstante, los recursos en términos de financiamiento y de asistencia técnica emanados de aquél programa también eran canalizados a nivel local por los pobladores de El Pozo y por los técnicos de terreno para lidiar con aquel problema.

Recién en el año 2009 se creó el Área de tierra en la órbita de la delegación provincial de la SsAF. Así me informó en la cafetería de la universidad durante una entrevista Hugo, un ingeniero agrónomo que se había desempeñado como funcionario del PSA desde el año 2000 y durante dos períodos, no consecutivos, había ejercido el rol de coordinador de la delegación provincial de aquel programa. Cuando lo entrevisté, Hugo llevaba un año jubilado pero seguía muy involucrado con la SsAF, en particular en la actividad gremial tras el despido quienes habían sido sus compañeros de trabajo y denunciando el desmantelamiento de las “políticas” para la “agricultura familiar”.

Le pregunté si la creación de esa Área de Tierras sólo aconteció en la delegación provincial o a nivel nacional. Me aclaró que la magnitud del problema en Santiago del Estero lo ameritaba. Prosiguió su relato:

Siempre hay problemas de tierra en otras provincias pero no tienen esa dimensión que tiene en Santiago del Estero y de la misma manera que uno plantea un enfoque de integralidad y dice ahí adentro encuentra la asistencia técnica, la comercialización, la falta de educación, de provisión de agua, también encuentra en esa bolsa, los temas de tierra y lo que hicimos fue tratar de hacer que se organicen porque en ese tema nosotros teníamos limitaciones en la capacidad de intervención por el hecho de que la cuestión jurídica está en mano de la provincia desde la reforma de la constitución en el 1994.

Asistencia técnica en situaciones de conflicto por la tierra, articulación con agencias gubernamentales competentes a nivel provincial y líneas de financiamiento mixtas (es decir combinación de subsidios y créditos) para efectuar la mensura

de campos y gestionar la escrituración eran algunas de las principales actividades que se desplegaban desde esa Área de tierra de la SsAF. Respecto a la última me comentó que sólo grupos y no individuos podían solicitar y acceder a dichos financiamientos, luego de la evaluación de un informe técnico elaborado por agentes del *Registro de Poseedores*⁷, sobre la situación de los pobladores rurales solicitantes.

¿Esas condiciones las definían en la delegación provincial?, le pregunté. Inmediatamente me respondió:

Sí, era algo de acá y era con fondos que habíamos recuperado de acá, porque la Nación ni sabía de eso, nosotros teníamos lo que se llamaba Unidad Provincial en la que participaban los productores y según el reglamento esa Unidad Provincial tenía poder decisión sobre los fondos de recupero⁸ que eran las cuotas que pagaban los productores, así que esas líneas las tirábamos para ese lado y los productores en la Unidad llegaron a tener mayoría de votos”.

En la Unidad Provincial (a partir de aquí UP) interactuaban delegados las organizaciones de la agricultura familiar, agencias gubernamentales provinciales y nacionales como INTA y SsAF. Ante la diversidad de interlocutores en ese ámbito con diferentes pertenencias institucionales y sociales no tardaron en cristalizarse aquello que Hugo significaba como *“diferencias de enfoque”*, en particular con miembros de la Pastoral Social Católica y con la Vía Campesina.

Durante toda la conversación Hugo aludía enfáticamente a la *“integralidad”* como principal premisa de intervención en cuestiones de *“desarrollo rural”*. Mientras se refería al debate sobre si se ponderaba la asistencia social o la asistencia técnica-productiva como estrategia de intervención en programas como el PSA, explicitó su postura:

⁷ Esta denominación es utilizada por mis interlocutores de trabajo de campo, aunque el nombre oficial es Registro de aspirantes a la regularización de la tenencia de la tierra

⁸ Se trataba de fondos monetarios que se recuperaban en la devolución de créditos concedidos por la misma Unidad Provincial.

Nosotros, y digo nosotros, porque lo que yo tengo como visión del desarrollo rural la comparto con compañeros de otras provincias y de otras profesiones, siempre luchamos porque no fuera así, sino porque la asistencia fuera integral porque lo social está pegado a lo productivo como te decía hace rato pero siempre pensando que el campesino tenía que evolucionar para poder vivir de su trabajo y no tener que ser un simple semiproletario.

En las reflexiones de Hugo subyacía una definición del *“desarrollo rural”* como una cuestión de gobierno donde *“lo social”* y *“lo productivo”* son inextricables, en la medida que se concibe al mundo campesino como sistema de producción y de consumo. Estas definiciones de realidad, que en los términos de Muller (2002) constituyen el referencial de la política pública, es decir el conjunto de imágenes de la realidad y normas en la que se funda las prácticas de intervención, están dirigidas al tratamiento *“integral”* del abanico de situaciones problematizadas como cuestiones de *“desarrollo rural”*.

No obstante, esos referenciales de la política de *“desarrollo rural”* no eran asimiladas y reproducidas sin interferencias por los técnicos de terreno y los pobladores rurales. A partir de las prácticas y los discursos de mis interlocutores era posible entender cómo ese referencial de política pública no constituye un conjunto compacto de representaciones de la realidad o visiones de mundo, coherentes entre sí y perfectamente articuladas. Por lo tanto, tampoco lo son las definiciones normativas esbozadas e instrumentadas en concomitancia de manera unilateral.

Esta última observación sugiere poner el lente sobre los efectos del poder, en particular del ejercicio del poder estatal en la producción de subjetividades y sociabilidades comunitarias en las poblaciones rurales a partir de la formulación e implementación de las políticas estatales. Foucault y quienes han contribuido a la línea de estudios sobre *gubernamentalidad* tienen mucho para decir e iluminar el análisis de buena parte las observaciones y experiencias narradas en esta sección. A raíz de esto me propuse analizar las políticas por sus efectos, ya que como sostiene Shore (2010) estas políticas producen las relaciones sociales y están inscriptas en los sistemas de pensamiento más extensos.

“Hacer posesión” y “organizar la comunidad”

Pasando revista por documentos elaborados por la Coordinación Nacional del PSA advertí que bajo el enfoque socio-territorial las directrices de la “política pública” ya no giran en torno a “la reducción de la pobreza rural” y la “provisión de derechos por parte del Estado”. Su finalidad es enunciada como *impulsar la democratización del control del espacio de vida local: de la tierra, del agua, de la infraestructura, de la educación, de la salud*, lo que supone *apoyar con la toda la capacidad de que dispone el Estado el ejercicio de los derechos por parte de las poblaciones rurales* (Documentación de La Unidad de Coordinación Nacional Programa Social Agropecuario, Junio 2006:10).

Desde esta visión de intervención socioterritorial, se insiste en la necesidad de una *estrategia de trabajo con eje integral*, un aspecto señalado con recurrencia y nitidez en el testimonio de Hugo, pero también traslucía en los relatos de Tumpa y Rodo al argumentar que no se puede defender la tierra si no se la produce.

En aquella ocasión de entrevista, Hugo me comentó que con la adopción en el PSA de un enfoque de intervención socio-territorial desde el año 2005, también viraron los modos de concebir y ejercer la asistencia técnica:

Se dejó de tomar la asistencia técnica en torno a la tecnología como técnica de producción o también lo que llamamos técnicas duras, sino también se incorporó el concepto de tecnologías blandas, por ejemplo se incorporó una línea que llamamos fortalecimiento institucional y dentro de esa algunas tomaron vida propia como fue la comunicación.

Considerando la advertencia de Foucault (1999) de que el discurso es un mecanismo a partir del cual el poder se transmite y orienta, aquellos documentos oficiales, producidos por las agencias estatales se tornaban relevantes en tanto condensan buena parte las visiones sobre la realidad y en particular del mundo rural, como también modelos y modos de intervenir que se proyectan sobre ellas. En palabras de los anglo-foucaultianos, reflejan gubernamentalidades, es decir, nociones y prácticas de gobierno de las conductas de las personas y sus relaciones.

Por esta razón, entiendo que merecen especial atención aquellas premisas de intervención donde subyace “la comunidad”, como imperativo de organización social para las poblaciones rurales objeto-sujeto de intervención. En la Documen-

tación de La Unidad de Coordinación Nacional del PSA (2006:10) dice: *para el enfoque socio-territorial el nudo se ubica en la promoción de la organización social de las comunidades rurales, las energías se concentran en contribuir con la conformación de comunidades campesinas-indígenas organizadas*. En efecto, no es casual que entre las líneas de acción se contemple desarrollo de servicios agropecuarios y no agropecuarios, infraestructura comunitaria, los derechos sociales, formación y fortalecimiento socio organizativos. Tampoco lo es, que la conformación de “grupos de productores” fuera un requisito establecido para acceder a la asistencia técnica y financiera en el marco del PSA-PROINDER o bien que Hugo me contara que presentarse como “grupo” era la condición para solicitar financiamiento destinado a la mensura de campos.

Por lo dicho hasta aquí no pretendo identificar sólo las interferencias y mutaciones de las políticas estatales desde donde se gestan esos documentos en las oficinas del Ministerios hasta el momento en que “bajan” a un escenario local. Más bien, pretendo sensibilizar que esas transformaciones de las “políticas estatales” tienen que ver con el ejercicio de poderes que exceden la burocracia estatal y asumen diferentes orientaciones.

Comenté a Hugo que en varias circunstancias escuché que *conformar “encierros comunitarios”* era una estrategia para asegurar la tenencia de la tierra. Luego de permanecer por algunos segundos en silencio calificó aquellos comentarios como “reduccionistas” y argumentó:

si vos mirás esto del encierro en términos de tener bien los papeles, pagar los impuestos, tener cercado la posesión, tener hecha la mensura y eso después no se convierte en un medio de vida para aquellos que hicieron toda la organización, ¿qué pasa en un sistema como este del capitalismo donde la tierra se incorpora al mercado? es una mercancía que termina comprándose y vendiéndose y la contrapartida de eso es que la gente pueda vivir de su trabajo y de esa tierra y que no sea un bien de especulación sino que necesita que eso se ponga en producción y esa va a ser la mejor forma de defender la tierra.

Entonces le pregunté si los encierros comunitarios había sido una propuesta diseñada desde la delegación provincial de la Subsecretaría (SsAF).

Lo de los campos comuneros es preexistente a los encierros, no es del PSA ni de la Subsecretaría, es de historia campesina, del campo abierto, pero los campos comuneros sin títulos ni papeles pone en peligro la producción del lugar, yo te hablo de dos cosas, de tenencia de la tierra y de la producción pero te podría hablar de organización social, si vos no tienes una buena organización y que vaya creciendo en eso del trabajo en común en un ambiente adverso, individualista, que fomenta el sálvese quien pueda y eso no se cultiva, si eso no es apoyado por el estado y si a eso el estado no le da facilidades, eso naufraga, y yo como política pública tengo que tener esa visión para que pueda intervenir bien y te digo si vos no estás organizado yo a vos no te presto (dinero), es que el estado tienen que tener esa visión, es que la política pública es esto, esta es la orientación de la institución y eso no está mal, no es perversión, ni un autoritarismo, es capacidad de intervención”.

Desde lo que Hugo llama *la orientación* de las políticas estatales es posible entender el derecho a la tierra como demanda legítima producida desde las poblaciones rurales y sus portavoces, y al mismo tiempo como una cuestión del gobierno estatal desde los técnicos de terreno y otros funcionarios de agencias estatales. También como los imperativos de intervención *mejorar la producción agropecuaria y estar organizados*, eran definidos y legitimados como los vehículos del “desarrollo rural”, pero también como formas de “hacer posesión”.

Consideraciones finales

Al iniciar el trabajo de campo, me interesaba abordar cómo se gestiona “lo común” en el “*encierro comunitario*” de El Pozo. Aquella pregunta estaba ligada a la concepción de los *comunes* como un tipo de bienes o recursos definidos por la baja exclusión y la alta rivalidad. Munt (2013) señala que ambos atributos han servido en las teorías económicas para distinguir bienes privados, públicos y comunes. Los análisis que se inscriben en esta línea, han puesto énfasis en los problemas en torno a la gestión de *bienes comunes*, en términos de ciertos principios como la eficiencia, y la sostenibilidad. Entre ellas, la obra de mayor trascendencia, es la de Elinor Ostrom, que analiza casos de autorganización en la creación y supervisión de instituciones en torno al control de *recursos de uso común* (RUC). Estos últimos, definidos como *un sistema*

Esta última categoría nativa era agenciada por muchos de mis interlocutores para referenciar tácticas de defensa de la tierra compartida entre pobladores rurales, pero también accionada para dar cuenta de una estrategia de intervención estatal.

Así en el afán de “*desarrollar*” a poblaciones rurales asentadas en campos comuneros, concebidos como territorios de carencias, definidos desde la falta de seguridad jurídica, de financiamiento, de infraestructura, de organización social, se inculcan e instrumentan a partir de programas estatales técnicas y principios de relacionamiento social, de producción, de gestión. Al mismo tiempo, en el despliegue de todas estas tecnologías de gobierno se producen subjetividades y se propician formas de gobierno de sí mismos que operan bajo la categoría de “*poseedores*”, “*campesinos*”, “*comunidad organizada*”, “*agentes de desarrollo*” y de dispositivos de gobierno como los “*encierros ganaderos comunitarios*”.

Siguiendo el rastro a prácticas y discursos producidos en torno al “*hacer posesión*” pude advertir cómo la producción de sentidos sobre lo común y de subjetividades comunitarias se inscribe en el despliegue tecnologías de poder estatal y no-estatal. En buena medida, compenetrada en el oficio de aprehender el “estado” desde sus márgenes, que bajo la propuesta de Das y Poole (2008), supone explorar aquellos sitios de prácticas en los cuales las instituciones y las prácticas estatales son refundadas y moldeadas mediante otras formas de regulación emergentes de las necesidades de las poblaciones, para garantizar su supervivencia política y económica.

de recursos naturales o hechos por el hombre que es lo suficientemente grande como para volver costoso (pero no imposible) excluir a destinatarios potenciales de los beneficios de su uso (Ostrom, 1990/2015:66). Esta concepción de los “comunes”, también supone que la “propiedad” se define a partir del costo de exclusión.

No obstante, desde la perspectiva antropológica, Montensinos Linares y Campanera Reig (2017) sostienen que la “propiedad” es como un conjunto de derechos (y obligaciones) que se engendra en las relaciones entre las personas respecto a ciertos bienes. Además, buscan comprender la definición de la “exclusión” al uso de un acervo de bienes, a partir de las necesidades y capacidades de gobierno por parte de los miembros de una “comunidad”.

En efecto, etnografiar la producción de los comunes me llevó a abordar cómo las relaciones de

apropiación comunal están mediadas por legalidades y prácticas no sólo forjadas entre los copropietarios, como los pobladores rurales de un paraje, sino también por aquellas instituidas desde agencias estatales. A lo largo de estas páginas he centrado la atención en las dimensiones jurídicas y políticas de esas relaciones de apropiación, en las que un bien de la naturaleza como la tierra, es reivindicada como ámbito de la “comunidad” en el marco de disputas, en las que están involucrados los pobladores de El Pozo, miembros de “organizaciones campesinas”, empresarios, funcionarios y técnicos de organismos estatales.

Su recurrente evocación al “*hacer posesión*” revelaba las formas de gobierno, en la producción de lo “común” y la “comunidad”. El “gobierno” entendido como modo de ejercer poder guiado por ciertos razonamientos, que dirige, administra y regula el comportamiento de las personas y sus relaciones (Foucault, 2006). Uno de los hallazgos etnográficos más significativos en este aspecto, reside en cómo los pobladores de El Pozo, son producidos y se producen así mismos, como “sujetos de derecho”, en particular a partir de la categoría jurídica de “*poseedores*” al resignificar los preceptos jurídicos del Código Civil y Comercial de la República Argentina.

A partir de aquella legislación instituida estatalmente, los pobladores rurales pueden ser definidos y juzgados por sus actos. La norma establecía una serie de actos calificados como “*posesorios*” tales como la percepción de frutos, el deslinde, las construcciones o reparaciones que en ellas se hagan, y en general, su ocupación. Por lo tanto, las prácticas de uso y gestión de los pobladores de El Pozo estuvieron orientadas a la delimitación con alambrado de la superficie de tierra de uso compartido, y a “producirla” mediante la cría de ganado.

Subrayo que gran parte de los “*actos posesorios*” en El Pozo se constituyeron en el despliegue de prácticas económicas de los pobladores, como la construcción de potreros para cría de terneros, o bien mediante prácticas organizativas, como la conformación de grupos de productores para la gestión de esos potreros. La orientación económica/productiva y organizativa de los *actos posesorios* se torna inteligible a partir de los referenciales de políticas y prácticas estatales en torno a la cuestión del *desarrollo rural* formuladas desde la SsAF. Lo que Hugo llama las “orientaciones” de las “políticas” del “estado” son constantemente disputadas, decodificadas y rehechas en la práctica cotidiana, de funcionarios, de técnicos de terreno, como Tumpa y Rodo, y de aquellos que se identifican como “destinatarios” de esas intervenciones.

Pero es ineludible que bajo el imperativo de “*comunidad organizada*”, los formatos de organización promovidos, desde el PSA y posteriormente desde la SsAF, como el *agrupamiento de productores agropecuarios* o la formalización de la

organización a partir de la adquisición de la personería jurídica, moldearon las relaciones entre los pobladores de El Pozo respecto a la tierra. Al mismo tiempo, la prescripción de “agruparse” para acceder de las prestaciones de los programas estatales, inyectó una dinámica específica en sus relaciones con las agencias estatales. Me resta señalar que la adopción de estos formatos organizativos no anuló las tensiones entre los pobladores de El Pozo. Por el contrario, afloraron nuevas controversias y se proyectaron otras preexistentes, aunque no me ocupé de analizarlas aquí, con la profundidad que se merecen.

Con las situaciones etnográficas presentadas en este trabajo pretendo ilustrar los efectos del ejercicio del poder estatal a partir de legislaciones, programas y procedimientos en la configuración de sentidos y prácticas de apropiación, y de subjetividades comunitarias. No sólo refiero, a los efectos coactivos del poder, al señalar que las leyes ciñen o restringen las formas de hacer de las personas; también los efectos productivos del poder, en la disciplina o autogobierno de las personas y sus prácticas (Mitchell, 2015).

Esta observación que no sólo cabe para la producción de “lo común” y “la comunidad”, sino también de “lo estatal”. Por ejemplo, Hugo se identifica como “*política pública*” y como “*estado*”. Pero esto no se reduce al hecho de formar parte del cuerpo de funcionarios de organismo estatal, como la SsAF. Al decir: *yo como política pública tengo que tener esa visión para que pueda intervenir bien y te digo si vos no estás organizado yo a vos no te presto (dinero)*, se produce a sí mismo como parte del “estado” pero también formula problemas de gobierno, define criterios de aplicación de normas y de distribución de recursos, ideas acerca de cómo debe proceder el “estado”. En otras palabras, produce estatalidad.

En suma, al etnografiar prácticas y sentidos agenciados en torno a la categoría “*hacer posesión*” pude advertir que la constitución del “*encierro comunitario*” implica el despliegue de una tecnología de poder que condensa y articula dispositivos de gobierno, jurídicos y políticos que operan tanto en la producción de lo común y organización comunitaria como de sentidos e institucionalidades estatales.

En el escenario de América Latina, las luchas por lo común y las formas de gestión comunitaria se han abordado como expresiones de antagonismos al capitalismo y al “estado” (Composto, 2013a), como sistemas de organización política, económica y cultural alternativos al socialismo y al capitalismo, pero que han sido heredados de las sociedades indígenas (Patzí Pazo, 2013) como formas alternativas de gobernanza económica y política frente al “estado” y al “mercado” (Helfrich, 2012). En este trabajo, me ocupé de los efectos de las categorías jurídicas del derecho posesorio y referenciales de políticas del “desarrollo rural” como

dispositivos de gobierno de las relaciones de apropiación comunitaria en El Pozo. Pero esos descubrimientos etnográficos invitan también explorar cómo se configuran los comunes en otros contextos no por fuera del “estado”, sino en sus intersticios. Esto supone no ceñir el análisis al sistema político, a las burocracias y al complejo institucional. Es decir, tomar distancia de las concepciones e interpretaciones reificantes de “estado” para aprehender cómo se produce en las

múltiples, ambivalentes y contradictorias prácticas cotidianas de las personas (Sharma y Gupta, 2006). Considero que las principales posibilidades de un abordaje centrado en las prácticas sociales, residen en captar el carácter relacional y dinámico en la configuración de los comunes y las estatalidades, como también integrar en el análisis las dimensiones institucionales y subjetivas, en un esfuerzo por evitar las interpretaciones reduccionistas y dicotómicas.

Bibliografía

- Barbetta, P. (2009). *En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero*. Tesis para optar por el grado de Doctor en Historia. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Canedo, M. (2015). "Cruzando miradas sobre tierras comunales (siglos XVIII y XIX)". *Revista de Ciencias Sociales Segunda Época*, N° 27, pp. 5-18.
- Composto, C. (2013a). "Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina. Una reflexión crítica acerca del estado y los movimientos socioambientales en el nuevo siglo". *Astrolabio*, N° 8, pp. 323-352.
- (2013b). "Las luchas indígenas y campesinas contra el despojo capitalista en México. subjetividades políticas en la defensa y gestión de los bienes comunes naturales". *Boletín Onteaiken*, N° 15, pp. 71-84.
- Das, V. y Poole, D. (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, pp. 19-52.
- de Dios, R. (2006). *Diagnóstico sobre los pequeños productores, trabajadores transitorios, Pymes empobrecidas y grupos vulnerables de la provincia de Santiago del Estero*. Santiago del Estero: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- Díaz Estévez, P. (2014). "Estatización del campesinado: ¿cooptación o simbiosis política?" *Áskesis*, N° 3, pp. 57-66.
- Farberman, J. (2016). "Las tierras mancomunadas en Santiago del Estero. Problemas y estudios de caso en la colonia y el siglo XIX". *Mundo Agrario*, N° 17, pp. 1-17.
- Foucault, M. (1999). *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, volumen III*. Barcelona: Paidós.
- (2006). *Seguridad, territorio y población*. México: Fondo de Cultura Económica
- Geertz, C. (1994). *Conocimiento local. Ensayo sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: Paidós.
- Helfrich, S. (2012). "Los comunes y la gobernanza mundial. Hacia un contrato social mundial". *Serie Cuadernos de Nuevas Propuestas*. Foro por una Nueva Gobernanza Mundial.
- Mitchell, T. (2015). "Sociedad, economía y efecto de estado". En Pimentel, M. (trad.) *Antropología de estado*. México D.F: Fondo de la Cultura Económica.
- Montesinos Linares, L y Campanera Reig, M. (2017). "Formas de vida, uso y apropiación de los recursos. Propuestas para el estudio de los comunes contemporáneos". *Revista de Antropología Social*, N° 26, pp. 193-216.
- Müller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nader, L. (1998). *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca*. México: CIESAS.
- Navarro, M. (2013). "Subjetividades políticas contra el despojo capitalista de los bienes naturales en México". *Acta Sociológica*, N° 62, pp.135-153.
- Ostrom, E. (1990/2015). *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Patzi Paco, F. (2013). *Tercer Sistema. Modelo comunal: Propuesta alternativa para salir del capitalismo y el socialismo*. La Paz: All Press.
- Paz, R. (2013). "Explotaciones sin límites definidos y desarrollo rural en Santiago del Estero: hacia un ordenamiento territorial". *Realidad Económica*, 277, 109-127.
- Paz, R., y Jara, C. (2014). "Estructura agraria en Santiago del Estero: el proceso de territorialización de las explotaciones campesinas sin límites y su tensión frente al avance del capitalismo agrario". *Estudios Rurales*, pp. 81-99.
- Paz, R., Lipshitz, H., Zerda, H., y Tiedeman, J. (2015). "Estructura agraria, áreas de concentración de la agricultura familiar y procesos de expansión de la frontera agropecuaria en Santiago del Estero, Argentina". *Revista NERA*, N° 27, pp. 259-279.
- Percíncula, A., Jorge, A., Calvo, C., Mariotti, D., Domínguez, D., de Estada, M. y otros (2011). "La violencia rural en la Argentina de los agonegocios: crónicas de invisibles del despojo". *Revista NERA*, N° 19, pp. 8-23.
- Programa Social Agropecuario. (2006) *Documentación de La Unidad de Coordinación Nacional Programa Social Agropecuario*.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). "Introduction: rethinking theories of the State in an age of globalization". En Sharma, A. y Gupta, A. (eds.) *The Anthropology of the State. A reader*, pp. 1-42. Gran Bretaña: Blackwell.
- Shore, C. (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas". *Antípoda*, N° 10, pp. 21-49.

Disputa y resignificación de las políticas públicas

La participación del semillero campesino de Figueroa en un clúster de alfalfa (Santiago del Estero)

Dispute and public policy resignification

Figueroa's peasant seed store participation in an alfalfa cluster (Santiago del Estero)

Cristian Emanuel Jara | ORCID: orcid.org/0000-0002-9592-7751

cristianjara_cl@hotmail.com

CONICET

Argentina

Viviana Graciela González | ORCID: orcid.org/0000-0001-5738-471X

viviana_g4@yahoo.com.ar

CONICET

Argentina

Marta Elena Gutiérrez | ORCID: orcid.org/0000-0001-6017-3294

martaegutierrez@hotmail.com

CONICET

Argentina

Recibido: 13/06/2019

Aceptado: 24/09/2019

Resumen

El artículo analiza el proceso de conformación de un semillero en Figueroa, el mismo se formaliza como cooperativa en 2015 e integra un clúster de alfalfa. La reconstrucción de un dique (2005-2011) revalorizó las tierras adyacentes, generando nuevas dinámicas en el territorio, principalmente con la irrupción de grandes empresas agropecuarias. En este contexto, los campesinos de Figueroa se han asociado para el acceso a diferentes políticas públicas con el objetivo de realizar la producción y comercialización conjunta. La experiencia resulta significativa para reflexionar en torno a las disputas que se plantean respecto a las políticas de desarrollo rural, donde ciertas propuestas de intervención, de tipo empresarial, suelen generar tensiones al interior de la organización de base. Una de las principales dificultades aparece cuando se intenta fortalecer solo la producción de semillas de alfalfa, invisibilizando otras actividades propias del campesinado que forman parte de sus tradicionales estrategias de reproducción.

Abstract

This article analyzes the conformation of a seed store in Figueroa, it is formalized as a cooperative in 2015 and integrates an alfalfa cluster. The reconstruction of a dike (2005-2011) revalued the adjacent lands, generating new dynamics in the territory, mainly with the emergence of large agricultural companies. In this context, the peasants in Figueroa have been associated for access to different public policies in order to carrying out joint production and commercialization. The experience is significant to reflect about struggles in rural development policies, where certain proposals for intervention, with a business orientation, tend to generate tensions within the grassroots organization. Some difficulties appear when trying to strengthen only the production of alfalfa seeds, making invisible other peasant activities, which are part of their traditional reproduction strategies. Likewise, the cooperative faced multiple difficulties to comply with the state requirements. In effect, the peasants are adapting the organization objectives

Asimismo, la cooperativa enfrentó múltiples dificultades para cumplir con las exigencias estatales. En efecto, los campesinos fueron readecuando los objetivos de la organización y las políticas públicas, resignificando las mismas y las relaciones con los agentes estatales.

Palabras clave: Semillero, Clúster de Alfalfa, Resignificación de las políticas públicas, Organización campesina.

and public policies, resignifying the relations with state agents.

Key words: Seed store, Alfalfa cluster, Resignification of Public policies, Peasant organization.

Introducción

Hasta la década de 1970, los estudios de políticas públicas se habían centrado en el momento de la formulación de las mismas. Siguiendo el postulado del expresidente estadounidense Wilson, quien diferenció *política* (la esfera de la decisión) y *administración* (el ámbito de lo reglado), se consideraba que el problema de la ejecución era una cuestión meramente técnica, desconociendo su dimensión política. En contraposición, Wildavsky y Pressmann (1973) introdujeron el concepto de *implementación* como categoría clave, sentando la base para posteriores investigaciones (Peña, 2010).

De este modo, las ciencias sociales han problematizado con mayor profundidad las representaciones, prácticas y relaciones de los diferentes agentes (estatales y no estatales) que ejecutan o son destinatarios de las políticas públicas. Por consiguiente, fue necesario el desarrollo de nuevos marcos analíticos que den cuenta de la heterogeneidad, ambigüedad y contradicciones que conlleva este proceso (Cowan Ros, 2016, Shore, 2010)

Precisamente, nuestro artículo analiza las convergencias y divergencias que se generan durante la implementación de las políticas públicas dirigidas a comunidades campesinas, donde intervienen actores con intereses y visiones distintas sobre el desarrollo rural (Long, 2007). En esta línea, se analiza el diseño y la puesta en marcha de un semillero en Figueroa (Santiago del Estero) que forma parte del denominado *Clúster de Alfalfa*, el cual fue formulado desde agentes estatales y orientado a fortalecer, desde una visión empresarial¹, la producción de semilla.

Siguiente a Pierre Bourdieu (1996), quien postula la necesidad de una *duda radical*, consideramos necesario comenzar por problematizar ciertas categorías de clasificación y apreciación del mundo que se producen desde las esferas estatales, como el concepto de *Clúster de alfalfa*, el cual proviene del mundo de los negocios y consiste en la construcción de un aglomerado de empresas e instituciones interrelacionadas que trabajan en un mismo sector productivo². El linaje de la terminología que adoptan las agencias estatales para la intervención ya aporta algunos indicios de los inconvenientes que planteará este proyecto en la medida que su apuesta por el fomento de un solo cultivo termina soslayando ciertas lógicas de diversificación productiva y pluriactividad que desarrollan estas comunidades y que les permite en momentos de crisis garantizar su supervivencia y ampliar los márgenes de maniobra. En este marco, el artículo aborda las tensiones y reconfiguraciones que tuvo el proyecto durante su implementación, tanto por parte de los pequeños productores del semillero como por parte los técnicos extensionistas.

Asimismo, confrontamos con aquellos presupuestos epistemológicos que ubican a las comunidades campesinas en un papel de receptores pasivos de las políticas. Por el contrario, los resultados de la investigación demuestran la capacidad de *agencia* de los actores en el territorio para apropiarse, resistir y transformar los planes,

¹ En un sentido lato, por *empresarial* entendemos que el énfasis de los objetivos del proyecto tiene como finalidad aumentar tanto la competitividad en el mercado como la maximización de beneficios por parte de los actores que intervienen en el proyecto.

² El concepto de *clúster* surge en la década de 1990 como herramienta para el análisis de aquellos factores que permiten a un sector económico incorporar nuevos eslabones en su cadena productiva. Estas ideas provienen del trabajo pionero de Michael Porter (1999), profesor de la Escuela de Negocios de Harvard, quienes analizan la adquisición de ventajas comparativas en ciertos sectores del comercio manufacturero. En este sentido, Porter define al clúster como concentraciones de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular para la competencia.

proyectos y recursos estatales, aun en el marco de grandes condicionantes estructurales.

En esta dirección, el artículo ha sido estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se analizan las transformaciones territoriales que están teniendo lugar en Figueroa a partir de la reconstrucción de un dique y su efecto sobre el campesinado en un contexto de tenencia precaria de la tierra³. Posteriormente, se caracte-

³ En el marco de un Plan Estratégico Provincial que lanzó el gobernador Zamora en 2005 se concretó la rehabilitación del sistema hídrico de Figueroa -incluyendo un viejo dique- con el propósito de mitigar las inundaciones, garantizar la provisión de agua y aumentar la producción agropecuaria. Se estima que la capacidad de riego sumará 20.000 hectáreas productivas a las 10 mil ya existentes. La reconstrucción del dique en 2011 permite almacenar unos 70 hectómetros cúbicos (Ros Caldeira, 2014). En efecto, la revalorización de las tierras aumentó el nivel de conflictividad entre nuevos empresarios del agro y las poblaciones campesinas locales que habitan y trabajan ancestralmente estos territorios, a pesar de no contar con títulos de propiedad (Jara, Gutiérrez y Hoffman, 2016).

riza la producción de alfalfa en la zona y las estrategias de intervención estatales sobre esta actividad. A continuación, mostramos la trayectoria del Semillero Cooperativa de Figueroa y su integración al *Clúster* de alfalfa, donde se da la confluencia de actores estatales y no estatales. En esta dirección, se identifican los objetivos propuestos, alcanzados, pendientes y/o modificados de los pequeños productores asociados. A su vez, se indaga, desde la perspectiva de los actores, las fortalezas, las dificultades y los mecanismos de gestión de los conflictos que van emergiendo.

De este modo, se obtuvo evidencia sobre el modo en que se construyen y re-construyen las políticas públicas en el territorio. En ese juego de disponibilidad/posibilidad que suele caracterizar al campesinado santiagueño (Paz, 2017), la organización de base y la articulación con terceros actores, permitió disputar, apropiarse y adecuar los recursos endógenos y exógenos disponibles.

Transformaciones territoriales en Figueroa y la resistencia del campesinado

Este apartado y el siguiente aportan una mirada contextual mediante una caracterización de los condicionantes estructurales donde se desarrolla la experiencia del semillero de alfalfa. Especialmente, haremos referencia a las condiciones agroecológicas, la tenencia de la tierra y las estrategias de reproducción del campesinado para adentrarnos posteriormente en la trayectoria del proceso organizativo y el tipo de relaciones que se fueron desplegando en el marco del proyecto de clúster.

Figueroa se ubica en el centro-norte de la provincia y es atravesado por el río Salado. Según el Censo de 2010, este territorio cuenta con 17.568 habitantes, de las cuales un 76% vive en zonas rurales (Landsman, 2014). La gran mayoría de las explotaciones agropecuarias son sin límites definidos, donde habitan familias campesinas que son poseedoras con ánimo de dueño (sin títulos perfectos de propiedad), lo cual es un indicador de los conflictos latentes y manifiestos por la tierra.⁴

Otra problemática histórica e irresuelta hasta la actualidad se refiere al déficit hídrico. Se trata de un territorio caracterizado por constantes problemas de inundaciones en verano/otoño y

⁴ Sobre un total de 1681 explotaciones agropecuarias, solo 209 tienen límites definidos, mientras que el resto (1472) son sin límites definidos. Según el observatorio de Derechos Humanos de la Provincia, durante el periodo 2004-2013 se registraron 46 conflictos de tierra en el departamento, afectando a más de 700 familias (Landsman, 2014).

sequías en invierno/primavera. En el año 1944 comenzó la construcción del Dique *el Cero*, la cual se complementó, en 1955, con el Embalse Figueroa, aguas arriba y con mayor capacidad. No obstante, en 1974 se dio una inundación de tal magnitud que puso de manifiesto la incapacidad del sistema hídrico, produciendo el colapso total del sistema de riego (Aristide, 2010).

Frente a estos condicionantes estructurales, los campesinos despliegan una estrategia de reproducción basada en la diversificación de las actividades. Además de la siembra a pequeña escala, se practica la ganadería extensiva y se mantiene la actividad de extracción forestal (postes, leña y carbón). En cuanto a la cría de ganado vacuno y caprino, ésta se realiza usualmente a campo abierto y con poca infraestructura. Por su parte, la cría de aves de corral y cerdos construye un *stock* importante, orientadas principalmente para el autoconsumo.

Comúnmente, algunos de los miembros de los hogares campesinos migran a otras provincias a fin de completar el ingreso familiar. Los principales circuitos migratorios son las cosechas de papa y la desflorada de maíz en la zona centro del país, pero también surgieron nuevos circuitos migratorios extra-pampeanos (el limón en Tucumán, el espárrago en Mendoza, la aceituna en La Rioja y el arándano en Entre Ríos)⁵.

⁵ Según el RENAF, de un total 1324 NAF (núcleos de la agricultura familiar) relevadas, el 61% cuenta con uno o más

En cuanto a la agricultura campesina de Figueroa, una de las actividades más expandidas entre los pequeños productores del departamento Figueroa es la alfalfa. La misma se cultiva en predios de una a dos hectáreas. Tradicionalmente, el trabajo se realiza de forma manual, con la utilización del arado de mansera, siembra manual,

miembros de la familia que realizan trabajo extrapredial, principalmente se trata de migraciones temporales para trabajo agropecuario en otras provincias.

corte y recolección a tracción a sangre. Respecto a la trilla (recolección de la semilla), también se suele hacer manualmente. Todo lo cual lleva un proceso de varios días e implica un trabajo de varias horas/hombre en épocas de calor extremo. Según datos del RENAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar) relevado en el periodo 2012/2013, la alfalfa, después del maíz, es el principal cultivo entre los agricultores familiares de Figueroa, sobre este punto volveremos en el apartado siguiente.

Cuadro 1. Principales cultivos de los agricultores familiares en el Departamento Figueroa

Cultivos	FIGUEROA			
	Cantidad de has. sembradas	Cantidad de Productores con ese cultivo	Productores con ese cultivo en %	Promedio de has por productores
Superficie cultivada total	5153			
Alfalfa	1438	808	37	1,8
Algodón	890	222	10	4,0
Maíz	2075	1280	59	1,6
Sandía	304	601	28	0,5
Zapallo	234	517	24	0,5
Hortalizas	205	313	14	0,7

Fuente: RENAF 2013 (Registro Nacional de la Agricultura Familiar)

El mal funcionamiento del dique afectó severamente a la producción agropecuaria. Sin embargo, el departamento Figueroa no quedó afuera del proceso de expansión de la frontera agropecuaria. Es decir, la puesta en producción de tierras antes consideradas marginales. La habilitación de nuevas tierras en los años noventa trajo consigo la re-estructuración del sistema productivo. Como sucedió en otras regiones extra-pampeanas, los principales afectados en este nuevo escenario fueron las comunidades campesinas e indígenas que sufrieron desalojos, debido a los problemas históricos de precariedad en la tenencia de la tierra antes señalados (Azcué Ameghino y Dougnac, 2017, Paz et al. 2015, De Dios, 2010).

Por otro lado, el problema del agua se mantendrá sin solución hasta que en 2005 se acordó la *Reconstrucción Integral del Sistema Hídrico Figueroa* entre el gobierno nacional y el provincial. La reconstrucción del dique (inaugurado en 2011) y el re-funcionamiento del sistema de canales, especialmente en el sur del departa-

mento, han generado diversas disputas en torno a los criterios de distribución del agua y la revalorización de la tierra (Jara, Gutiérrez y Hoffman, 2016).

Con la ampliación de la zona de riego se están produciendo fuertes transformaciones territoriales en la estructura agraria de Figueroa, los pobladores plantean la urgente necesidad de un ordenamiento territorial para evitar nuevos conflictos y garantizar la pervivencia de la agricultura familiar. De este modo, van emergiendo diferentes procesos de resistencia a la desterritorialización campesina que se dan tanto a nivel organizativo como productivo. Esto conlleva una disputa por el acceso y la adaptación de políticas públicas mediante la articulación de las organizaciones de base con agentes estatales. En esta dirección, la revalorización de la producción de alfalfa y la conformación de un Semillero es una de las respuestas que está ensayando el campesinado para consolidar su control del territorio.

El diseño de un Clúster Semillero de alfalfa

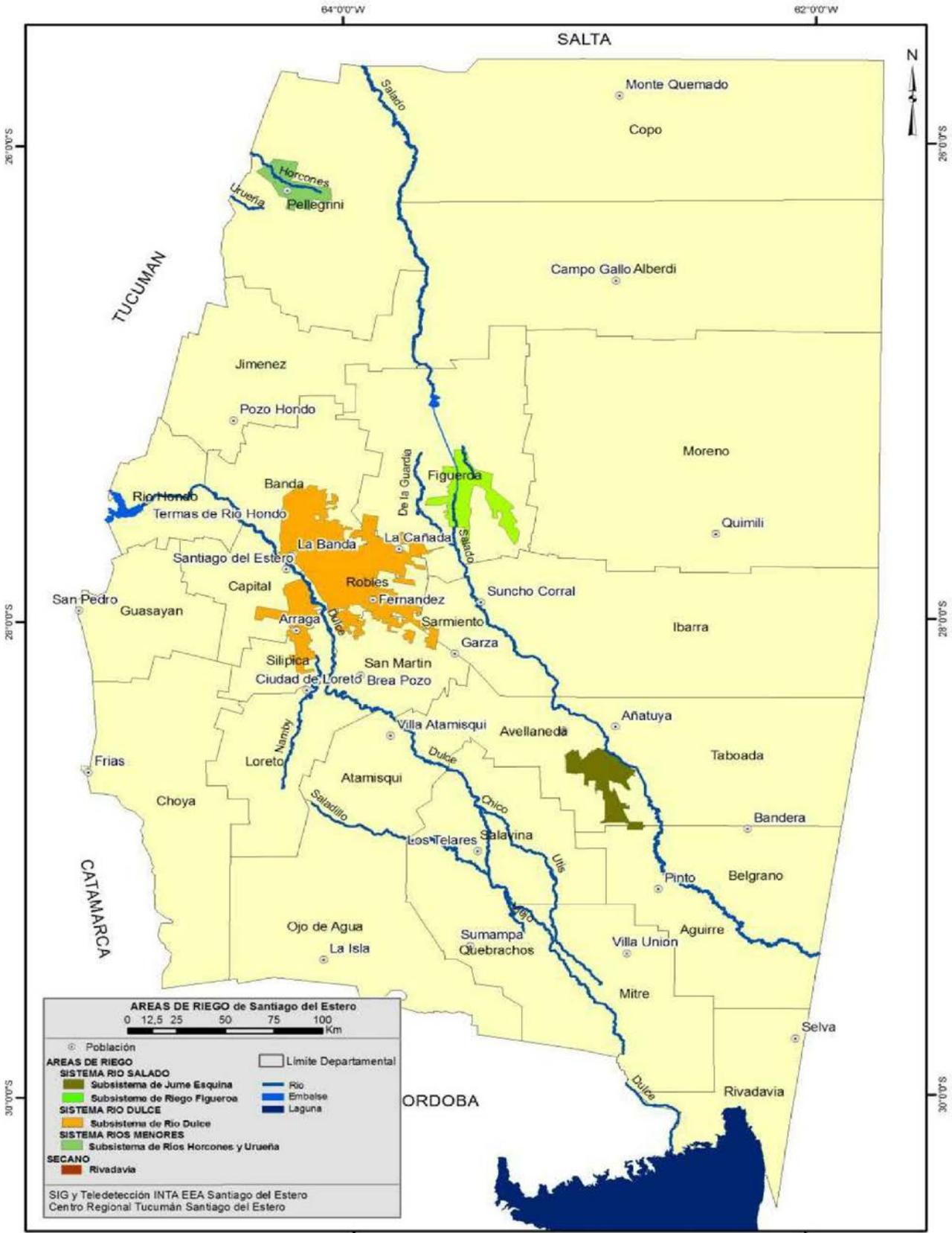
La provincia de Santiago del Estero cuenta con dos tipos de producciones de alfalfa. En las áreas bajo riego se desarrolla principalmente la denominada *alfalfa agrícola* de corte y/o cosecha de semilla destinado a la venta. Mientras que, en la zona de secano, se encuentra un número importante de productores de *alfalfa ganadera*, destinada al pastoreo directo o al forraje de reserva (Jañes y Cornacchione, 2017). Existe un total de 16.503 hectáreas empadronadas de alfalfa en la provincia, distribuidas en 2.229 productores. A su vez, el 80% de la producción se encuentra en manos de pequeños y medianos productores, cuyas explotaciones no superan las 50 hectáreas (Jañes y Cornacchione, 2017).

Otro dato significativo que arroja aquel documento es que en la región del Salado Norte (en especial, Figueroa), el 90% de estos productores alfareros es poseedor con ánimos de dueño, las cuales se encuentran generalmente en terrenos

considerados anteriormente marginales por el capital. No obstante, como se expresó más arriba, esto cambió en los últimos años debido principalmente a las mejoras del sistema hídrico.

La dispersión del cultivo de alfalfa en las explotaciones campesinas nos está indicando el potencial de esta actividad en contexto de limitaciones estructurales, ya que la misma está basada en la intensificación de la mano de obra familiar, el uso de recursos endógenos (por ejemplo, saberes tradicionales, uso de la tracción animal, entre otros) y niveles bajos de requerimiento de insumos externos. Cabe aclarar que esta actividad no es la única, sino que se complementa con otros ingresos intra y extra prediales (Paz, de Dios y Gutiérrez, 2014). A su vez, el deficiente grado de dotación de herramientas para el laboreo, cosecha y procesamiento del producto es resuelto (en parte) por la solidaridad entre vecinos (préstamos o alquiler) y por la asistencia de agencias del estado.

Mapa 1. Localización de las regiones productoras de alfalfa en Santiago del Estero (Argentina)



Fuente: Jañez y Acuña (1999).

El diseño de un Clúster de Alfalfa, en el marco del *Convenio de Asistencia Técnica* entre la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) constituye parte de una política pública que, desde la perspectiva de los organismos del gobierno nacional y provincial que lo idearon, tiene como propósito fortalecer la producción y comercialización de aquel cultivo.

Como analizaremos a lo largo de este artículo, la iniciativa del clúster (surgida desde actores provenientes del ámbito estatal) ha generado oportunidades, pero también tensiones entre los productores campesinos. Uno de los principales resultados de nuestra investigación muestra cómo la impronta empresarial que promueven ciertas agencias estatales colisiona con saberes, motivaciones y expectativas de los campesinos. En efecto, dicho proyecto actualmente está siendo resignificado a partir de las articulaciones entre los actores que participan del proceso.

La página web de la UCAR expresa que el clúster busca recuperar la producción de semilla de alfalfa fiscalizada y adaptada a las condiciones de la región chaqueña semiárida y abastecer con esto la demanda de producción de forraje, tanto a nivel provincial como nacional e internacional. Para ello se plantean objetivos tales como incrementar la superficie implantada de semilla de *Alfalfa Salinera*⁶, fomentar mejoras en la productividad y fortalecer capacidades de gestión de los integrantes del cluster. En este proceso participan varios actores: La Cooperativa Semillero de Figueroa; la Universidad Nacional,

⁶ La semilla *Salinera* INTA es una variedad de semilla de alfalfa desarrollada por el INTA Santiago del Estero en los años 80, se caracteriza por su adaptación a las condiciones de ambientes salinos. Sin embargo, fue dejando de usarse y en el año 2004 caducó la propiedad intelectual. A partir del año 2007 se inició el proceso de recuperación en el mismo INTA.

el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), municipios, comisiones vecinales y el Ministerio de Producción de la Provincia. En total, el proyecto involucra a 50 productores y comprende 129 hectáreas⁷.

El diseño y funcionamiento del clúster cuenta con el financiamiento parcial del *Programa de Servicios Agrícolas Provinciales* (PROSAP), ejecutado por la Unidad para el Cambio Rural del Ministerio de Agroindustria de la Nación. Para la *Cooperativa Semillero de Figueroa* se diseñó un *plan de mejora competitiva* que contiene 3 componentes:

- ◇ Construcción y habilitación de un semillero de alfalfa en 4 lotes comunitarios (70 hectáreas).
- ◇ Equipamiento en maquinaria y herramientas.
- ◇ Gastos operativos.

Además, esta iniciativa cuenta con proyectos anexos para el acondicionamiento de la planta procesadora de semilla del INTA y para la certificación del semillero.

Dicho proyecto está dirigido a un territorio donde existen previamente experiencias asociativas, muchas de las cuales han sido generadas por los programas de desarrollo rural. Es aquí donde juegan un papel muy importante los aprendizajes de experiencias asociativas previas (con sus aciertos y errores), así como la disputa por el acceso y resignificación de las políticas públicas. Esa trayectoria organizativa está atravesada por alianzas y conflictos que se abordan a continuación.

⁷ Esta información ha sido obtenida de la página oficial de la UCAR www.ucar.gov.ar/cluster-semillero-de-alfalfa/

El Semillero y el despliegue de redes

En este apartado se reconstruyen el origen y funcionamiento del semillero, examinando el proceso que atraviesa para conformarse en cooperativa. Esto pone sobre el tapete la diversidad de agentes estatales y no estatales que, directa e indirectamente, han intervenido en la puesta en marcha de la experiencia de comercialización conjunta. Cabe aclarar que, desde una perspectiva procesual, se intenta dar cuenta de las oportunidades y restricciones de las sucesivas políticas (de escala nacional y provincial) que condicionaron el desarrollo del semillero, así como de las tensiones que emergieron de esta dinámica.

La cooperativa *Semillero de Alfalfa Limitada* surge en el año 2015. Sin embargo, la conformación

del mismo tiene como antecedente la experiencia organizativa de la CUPPAF (Comisiones Unidas de Pequeños Productores de Figueroa). Esta organización, que data del año 1989, es socia del *Movimiento Campesino de Santiago del Estero* (MOCASE)⁸. Ante la histórica ausencia

⁸ El MOCASE nace formalmente en 1990 en la ciudad de Quimilí con el objeto de evitar los desalojos de familias campesinas y mejorar sus condiciones de vida. En 2001 se produce la división en dos organizaciones: MOCASE Vía Campesina (que puso énfasis en su articulación con diferentes organizaciones internacionales y ONG de financiamiento externo) y el MOCASE, cuya estrategia de alianza estuvo centrada en el acceso a políticas públicas como el *Programa Social Agropecuario*. Esta última es una organización de segundo grado, que ha integrado a diferentes organizaciones de base como la CUPAFF.

de políticas públicas para ofrecer soluciones de fondo a las necesidades más sentidas de la población campesina (como la tierra y el agua), este movimiento social es fruto de un proceso organizativo que se inicia entre la década de 1980-1990 en diferentes localidades de la provincia con el propósito no solo de la autodefensa (impedir los desalojos frente al avance de los empresarios del agro), sino también la búsqueda de mejores condiciones de vida para las familias rurales (de Dios, 2010).

En un escenario de reforma del Estado, al calor del modelo neoliberal que estaba aplicando el menemismo, las políticas públicas hacia el sector de la pequeña producción agropecuaria que llegan a Figueroa, tienen un marcado carácter asistencialista o de contención de la pobreza rural. Sin embargo, este artículo da cuenta del modo en que aquellos recursos estatales son resignificados en el territorio. La capacidad de agencia de las organizaciones campesinas “beneficiarias” queda evidenciada en respuestas que surgen, por ejemplo, frente a las limitaciones que planteaban las exigencias administrativas estatales para la ejecución de proyectos de desarrollo rural. En efecto, algunas organizaciones de pequeños productores, en articulación con técnicos del Programa Social Agropecuario (PSA), readecuaron los proyectos estatales disponibles para la adquisición de equipos mecanizados con el propósito de realizar por cuenta propia la excavación de represas. En ese momento, los programas no financiaban este tipo de compra, sino que ofrecía subsidios individuales a cada una de las familias para que contraten el servicio de cavado. Frente a esta situación, la organización de productores, acompañada por los técnicos, crearon fondos colectivos para la adquisición de la maquinaria de uso común y de ese modo, se pretendía no tener que contratar dicho servicio a mayores costos (Jara, Gutiérrez y Hoffman, 2016).

El hecho de que el grupo de productores que hoy conforman el semillero, hayan sido parte de la CUPPAF facilitó su acceso a créditos y subsidios para mejoras prediales en aquel momento. Asimismo, antes de conformarse como tal, la comercialización de la semilla de alfalfa se realizaba a través de la CUPPAF, la cual contaba con los requisitos legales y contables habilitantes.

Con la intervención federal de 2004, y en el marco de un gobierno nacional que propiciaba la revalorización de la agricultura familiar, se da una nueva orientación en el acceso e implementación de las políticas públicas que tiene como beneficiaria a la CUPPAF. En efecto, la organización comienza a recibir mayor apoyo de agencias estatales, por ejemplo: mediante programas para mejorar la producción (algodón, maíz, zapallo, cucurbitáceas y especialmente la siembra de alfalfa para semilla). De este modo, hacia 2005, reciben financiamiento para la construcción del

galpón comunitario que actualmente es la sede del semillero cooperativa. El mismo está ubicado en la localidad de Quimilío. Con el propósito de consolidar su equipamiento, también reciben un crédito del PSA con el que se compró un equipo mecanizado (tractor y rastra) y subsidios para herramientas menores de carácter familiar.

En este periodo también surge la idea de llevar adelante el trabajo de un lote comunitario que complementa la producción en parcelas de cada socio. Este proceso les permitió dos cosas, por un lado, ser campo anexo del INTA para la producción de semillas; y por otro, que la cooperadora del INTA sea la comercializadora de la producción:

El trabajo con el INTA permitió abrir el abanico de nuevos clientes y contar con asistencia técnica específica para la producción de alfalfa. (Entrevista José, socio de la cooperativa)

Por otra parte, esta iniciativa abre una nueva oportunidad en el año 2008 para la comercialización, teniendo al PSA como comprador para la campaña alfalfera de verano:

Se hizo una venta conjunta de 3.000 kilos de semilla. Esta experiencia fue determinante en los productores para que se animen a producir más en conjunto. (Entrevista a Mario, técnico de la UCAR)

Con el nuevo impulso que toma la comercialización, se gestionaron más recursos financieros y técnicos, particularmente del Ministerio de la Producción provincial, del INTA (mediante la Unidad de Minifundio), del PSA y del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Estos dos últimos dependían de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación.

El crecimiento de la demanda llevó a que, en el año 2010, la comisión de la CUPPAF, que administraba el semillero, decida comprar semillas a otros productores de la zona, no socios de la cooperativa. Esta decisión les ocasiona problemas en cuanto a la calidad de las simientes ya que contaminan los cultivos con una maleza (*cuscuta de la alfalfa o cabello de ángel*). En efecto, se ocasionan daños severos a la producción en la zona, llevando a que la misma decaiga considerablemente. Por ende, la comercialización es reciente, dejando de atender a sus clientes, entre ellos los programas estatales.

Cabe aclarar que también por estos años, la reapertura del sistema de riego significó para algunos productores, y pese a las amenazas que planteamos arriba, una oportunidad para reactivar la actividad agrícola. Para lo cual, fue necesario disputar el acceso al agua:

El dique nos ha ayudado muchísimo y por eso hoy tenemos siembras. Ahora tenemos agua todo el año [...] Hemos tenido que andar mucho para que nos llegue el riego. (José, socio de la Cooperativa Semillero)

Hacia 2014, un grupo de miembros de la CUPAFF, principalmente los productores de semilla de alfalfa, se separaron de aquella organización para conformar su propio semillero con unos 45 socios, quienes optaron nuevamente por producir en conjunto. La decisión de conformarse como cooperativa se debe a que el estatuto de las CUPAFF no contemplaba la comercialización con fines lucrativos:

Nosotros no podíamos seguir facturando de acuerdo a las exigencias que tenía la CUPPAF y tuvimos que formar algo nuevo. (Hugo, socio de la Cooperativa Semillero)

En esta oportunidad, la experiencia fue impulsada por el Ministerio de la Producción de la provincia, apoyando con maquinaria agrícola y asistencia técnica para la producción. Seguidamente, inician los trámites para la obtención de la matrícula como semillero habilitado para la comercialización por el Instituto Nacional de Semillas (INASE). Por consiguiente, comienza otra etapa en la recuperación de la producción semillera en la zona. En esta ocasión con la colaboración de técnicos de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del Ministerio de Agroindustria.

Aquí es importante resaltar que, pese al abrupto viraje de las políticas aplicadas por el gobierno de Macri⁹, en las agencias de desarrollo rural trabajaban técnicos que continúan asesorando a la franja de pequeños productores. En efecto, no es posible hacer una ruptura rígida en el análisis a partir de 2015, sino más bien es factible identificar también el sostenimiento en las relaciones entre técnicos y productores. Por tanto, no se puede hablar de las políticas públicas como un todo coherente y sobrevalorar su correspondencia con el modelo hegemónico (Cowan Ross, 2016). Aquellas relaciones sostenidas en los territorios que se establecieron entre productores, técnicos y funcionarios generaron una oportunidad para la construcción de la nueva cooperativa:

⁹ Dichas políticas favorecieron al agronegocio en desmedro de la agricultura familiar como ser: la quita de retenciones a la exportación de granos, devaluación, desmantelamiento de la Secretaría de Agricultura Familiar, entre otras medidas.

Cuando se creó la comisión municipal 2013, el ministro vino a la zona y nos informó que había proyectos importantes que solo se podían canalizar si teníamos determinada documentación. Ellos nos apoyaron en todos los gastos para ser cooperativa. Ahora depende de nosotros que la hagamos funcionar (Entrevista a Hugo, dirigente de la Cooperativa).

Desde este modo, se puede observar cómo ciertas políticas públicas pueden producir nuevas relaciones entre individuos, reconfigurando las preexistentes (Shore, 2010). En este caso, la adecuación a un tipo de organización (cooperativa) como condición para el acceso a financiamiento público. Sin embargo, esto no puede ser interpretado desde una perspectiva que coloque a los beneficiarios como sujetos pasivos que aceptan simplemente una propuesta originada en ámbitos externo a la organización, ni tampoco puede ser interpretado desde una perspectiva meramente instrumentalista de los dirigentes de la organización. Por el contrario, responde a un proceso atravesado de tensiones e incertidumbres, pero también de aprendizajes de las experiencias organizativas previas, con sus aciertos y errores:

Nuestro punto de partida fue la organización. Al principio no teníamos nada: se aprendió todo, nos capacitamos mientras producimos. (Entrevista a José, dirigente de la Cooperativa)

Dentro del marco de las vinculaciones que va llevando a cabo el semillero de Figueroa, los dirigentes han tejido redes también con actores de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, mediante un proyecto de extensión para desarrollar un diagnóstico participativo, un plan de trabajo con la cooperativa, capacitaciones en aspectos organizativos y el armado de una estrategia de comercialización que les permita tener una visión a mediano y largo plazo.

Cabe aclarar que este acercamiento de la universidad nacional y el semillero se dio en un periodo de recorte de la asistencia del gobierno nacional a la agricultura familiar. En un contexto de despidos de técnicos y vaciamiento de presupuesto de funcionamiento de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar, algunos técnicos extensionistas que se desempeñaban como docentes investigadores en la universidad pública identificaron nuevas líneas de financiamiento para continuar trabajando con el sector, manteniendo el contacto con las organizaciones, lo que va a permitir vehiculizar nuevos recursos para los agricultores familiares.

Disputa de sentidos en torno a las oportunidades y dificultades de la participación del semillero en el Clúster de alfalfa

En este apartado se confrontan las miradas de los actores a partir del registro de una pluralidad de sentidos en torno al clúster, las oportunidades que se identifican y las resignificaciones que operan al interior de la organización. Igualmente, fue posible indagar sobre las dificultades que atravesó el funcionamiento de la cooperativa.

En un contexto de reducción del apoyo de las políticas públicas hacia la agricultura familiar, la participación de la cooperativa en el clúster de alfalfa es considerada como una oportunidad desde la perspectiva de los dirigentes del semillero de Figueroa. En especial, el vínculo con el Ministerio de Producción de la Provincia es muy valorado, aun cuando son críticos a ciertas modalidades de intervención precedentes que carecían de una valoración de las potencialidades de la gestión comunal en asociaciones campesinas:

Si en su momento se hubiese promovido desde la política pública que la producción sea comunitaria, capaz que el impacto hubiese sido otro. Antes, con los proyectos que bajábamos, cada uno compraba herramientas menores y hoy están en desuso. (Hugo, socio de la cooperativa)

En paralelo, los productores identifican sus fortalezas al interior de la cooperativa en los aprendizajes colectivos que desarrollaron a lo largo de los años. Valoran positivamente la importancia de la escucha y el diálogo para poder llevar adelante el trabajo en los lotes comunitarios y la seguridad que sienten en la producción de alfalfa por ser una actividad que históricamente vienen realizando. Destacan también su experiencia de enfrentar unidos los problemas e incluso reivindicar como hitos en la historia de la cooperativa la superación de momentos difíciles (por ejemplo, cuando se produjo una caída de la venta debido a la compra de semillas de mala calidad a productores que no estaban integrados al proyecto).

En contraste a estas oportunidades y fortalezas, el funcionamiento del semillero encontró muchas dificultades en su puesta en marcha. Estos problemas se dan hacia adentro y hacia fuera de la organización e incluyen aspectos productivos, organizativos y comerciales.

Los primeros inconvenientes se generaron por causa de la asistencia técnica discontinua. Ausencia que se debió a falta de pago sostenido para el equipo técnico desde los programas. Asimismo, la demora en el aprovisionamiento

de la maquinaria por parte del gobierno de la provincia, que había asumido el compromiso de aportar las mismas, ocasionó una tardanza en las labores para la siembra y por ende una demora en la producción.

En cuanto a las dinámicas internas de la Comisión Directiva del Semillero, la falta de participación de algunos socios ocasionó que el número de productores disminuya de 45 a 28 en la actualidad:

Puede ser que la falta de reuniones periódicas y comunicación no muy clara provocó que varios compañeros dejen de participar. (Alfredo, Socio de la Cooperativa)

Por otro lado, desde el equipo extensionista de la universidad se observa una falta de distribución equitativa de las tareas que dificulta dinamizar el proceso organizativo:

Las responsabilidades recaen solo en algunos miembros, en especial las tareas de gestiones de la cooperativa, lo cual ocasiona un desgaste de quienes se ocupan de aquellas actividades. (Valeria, técnica extensionista de la Universidad Nacional)

Otra dificultad que se advierte es la falta de asistencia en lo socio-organizativo, que anteriormente la brindaba la Secretaría de Agricultura Familiar. Por lo tanto, el asesoramiento técnico quedó circunscrito a lo productivo. Es aquí donde se produce una fuerte tensión en la intervención de los actores externos (estatales y no estatales). Por un lado, se les propone un proyecto de corte productivo-comercial de carácter cooperativo; y por otro lado, su viabilidad no parece ser problematizada lo suficiente, ya que se trata de un grupo de campesinos que tradicionalmente han producido de forma individual. Como se dijo antes, si bien existen experiencias asociativas previas que favorecieron la predisposición a trabajar conjuntamente, aquellas habían tenido otras finalidades (en especial acceso a programas y proyectos), pero no para producir de forma conjunta.

Los lotes comunitarios tienen sus inconvenientes porque es una experiencia nueva, aunque el camino, no tengo dudas, es el indicado. (Héctor, socio de la cooperativa).

En otros términos, se observa una transición de los productores de ser integrantes de una asociación de fomento a ser socios cooperativistas. Este desplazamiento implica nuevas destrezas en las funciones de quienes integran el semillero. Frente a esto, se ha podido observar que quienes tienen un rol más activo en el funcionamiento de la cooperativa son aquellos socios que se han ido especializando en esta actividad a lo largo del tiempo y previo a la formalización de este espacio. Por el contrario, aquellos que se incorporaron recientemente vieron debilitada su motivación a participar por las dificultades que enfrentó el semillero desde su nacimiento.

Otro conflicto que se avizora es a nivel de la comercialización. Ya que si bien tienen asegurada la venta total de lo que produzcan al gobierno provincial, eso los hace dependientes de un solo comprador y una demora en el pago ocasionará retrasos en su producción. Al respecto el técnico de la UCAR nos comenta:

Yo veo la vinculación entre los productores y el Estado como demasiado dependiente. Personalmente, promovería que no más del 50% de la semilla se venda al Estado. Mientras que, con el resto, trataría de desarrollar una cartera de clientes. Creo que esto es clave, pero requiere de una capacidad de gestión de la cooperativa para lo cual hace falta acompañarla. (Mario, técnico de la UCAR)

Asimismo, llevar la contabilidad y adecuarse a las exigencias del fisco también es un desafío constante:

En una capacitación que hicimos, los socios se dieron cuenta de cuánto podrían producir. Nos dicen que, si bien esa cuenta la hacen mentalmente o que la llevan al contador para los balances, los socios no tienen la práctica de trabajar los números. (Valeria, técnica Extensionista de la Universidad Nacional)

Por otro lado, la pérdida de la primera cosecha de semillas por inclemencias climáticas, en el marco del clúster, hizo que los mismos integrantes de la cooperativa comiencen a poner en juego una resignificación de la cooperativa como herramienta para fortalecer otras actividades que tradicionalmente vienen desarrollando estos productores (como ser la cría de ganado caprino y porcino, apicultura, entre otras).

Paz, de Dios y Gutiérrez (2014) señalan que, según el RENAF (Registro Nacional de la Agricultura Familiar), el 84,11 % de las explotaciones de Agricultura familiar de Figueroa combina la actividad agrícola y pecuaria. Además de la siembra de alfalfa, poseen pequeños cercos con

siembra de maíz, zapallo, entre otros. El autoconsumo está cubierto por estos productos y por especies animales menores (porcinos, aves, ovinos y caprinos). Por su parte, los ingresos monetarios se originan principalmente por la venta de animales provenientes de la especie bovina. Esta diversificación es percibida y valorada como clave de su reproducción cuando aparecen problemas en rubros más mercantilizados como lo es la venta de semilla de alfalfa. En efecto, el semillero tuvo que repensar los objetivos de la cooperativa.

En los momentos de complicaciones para la venta de la producción campesina en el mercado es cuando emerge la pluriactividad que el clúster de alfalfa invisibiliza. Y es allí donde se produce una interpelación a los técnicos extensionistas acerca de qué y cómo trabajar propuestas innovadoras sin dejar más expuestos y vulnerables a estos productores. (Marcela, técnica Extensionista de la Universidad)

En consecuencia, la cooperativa se encuentra frente a una coyuntura que los convoca a repensarse en dos niveles: como organización y como integrante del Cluster. En este sentido, es posible sostener que, si bien la dinámica de inserción de la cooperativa al clúster fue impulsada desde afuera de la organización, la participación ha posibilitado (ya sea por los avances, pero también por las dificultades que surgen del proyecto) el repensarse hacia adentro como dispositivo de desarrollo de la comunidad. A su vez, la vinculación al Cluster ha permitido retomar articulaciones con organizaciones de segundo grado que representan al sector, principalmente con la Federación de Agricultura Familiar¹⁰. Desde allí, se busca un reposicionamiento en los modos de interacción con los agentes y agencias del estado.

¹⁰ La Federación de la Agricultura familiar *Tukuy Kusca* nace de un vasto proceso organizativo que se inicia en el 2006 con la conformación de la Mesa Provincial de Agricultura Familiar, a partir de ese momento cerca de 50 organizaciones de pequeños productores deciden agruparse y se conforma esta organización de segundo grado. Luego esta organización pasa a ser, junto con el MOCASE, los representantes del Foro Nacional de la Agricultura Familiar en la Provincia. Actualmente, la Federación representa 52 organizaciones de la Agricultura Familiar y ha planteado en la última renovación de autoridades (julio de 2018) diferentes líneas de acción estratégicas para la conformación de un plan de trabajo. Entre ellas se encuentran las siguientes: Gestión de fondos para la ejecución de proyectos, la búsqueda de reconocimiento a la trayectoria y autonomía de las organizaciones de la AF, la reglamentación de la Ley Nacional de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar y la de la Ley Provincial de Juzgados Reales y Ambientales.

Reflexiones finales

El diseño del clúster de alfalfa conllevó la puesta en marcha de una propuesta fundada en una visión empresarial orientada al fomento de la producción y comercialización de la alfalfa por parte de los campesinos. Si bien la iniciativa permitió captar recursos provenientes de instituciones gubernamentales, el énfasis en una sola actividad productiva, termina desconociendo la diversificación productiva de los campesinos y podría acentuar en el mediano plazo la dependencia de un solo cultivo. En efecto, esto amenaza las estrategias de reproducción campesina, históricamente basadas en la diversificación productiva (tanto para el mercado como para el autoconsumo). En momentos de crisis en la venta de semilla, aquella diversificación les permite continuar arraigados al territorio, mantener la economía doméstica y mitigar los riesgos en la seguridad alimentaria de sus familias y comunidad.

Así, la implementación del proyecto en el marco de las diferentes líneas de acción que se llevan adelante en el clúster pone en diálogo, pero a la vez tensiona a las diferentes concepciones y modos de intervención que las instituciones tienen acerca de la agricultura familiar y sus aportes al desarrollo rural.

Frente a los procesos de clasificación que se realizan desde el Estado sobre los sujetos que componen la estructura agraria santiagueña, que ubicaron el sur de Figueroa como una zona de potencialidades para la producción de alfalfa, los socios de la cooperativa reconocen y reafirman su diversificación productiva.

Además del diseño del Clúster de alfalfa, cabe aclarar que también existen en el territorio santiagueño, la puesta en marcha de otras políticas públicas que tienen como destinatarios a la agricultura familiar (como los mataderos frigoríficos de animales menores) que, si bien son iniciativas interesantes, no dejan de ser políticas desarticuladas entre sí. Estas prácticas dejan a la luz la necesidad de un plan de desarrollo integral para la pequeña producción agropecuaria.

Las organizaciones campesinas ganaron visibilidad, pero siguen siendo percibidas como sujetos de políticas asistenciales, más que produc-

tivas. Esto se evidencia por ejemplo en que la articulación que tiene el gobierno provincial con el sector, la cual se canaliza a través de Jefatura de Gabinete con los MOCASE y la Federación de Agricultura Familiar *Tukuy Kuska*, quedando relegada a un segundo plano la vinculación con el ministerio de producción. En efecto, es usual que los proyectos productivos se realicen en forma atomizada con organizaciones de primer grado y con grupos de hecho, que no se enmarcan en la discusión de un plan estratégico.

Simultáneamente, la implementación de las políticas pública denota una heterogeneidad de miradas y prácticas por parte de los agentes estatales donde la invisibilización de la diversidad está tensionando a los productores y extensionistas, permitiendo identificar otras agendas.

Desde el punto de vista analítico, esto nos interpela sobre la imposibilidad de concebir a la implementación de la política pública como un proceso lineal y coherente. Más bien, se trata de un proceso complejo cargado de contradicciones en los que se ponen en juego diversas estrategias tanto en los modos de intervención de los agentes estatales como en las formas de apropiación de los recursos por parte de los productores.

Dichos procesos pueden reforzar o, por el contrario, tensionar las formas en que las organizaciones de la agricultura familiar se autodefinen y priorizan objetivos para la acción. De acuerdo a qué tipo de dinámica se co-produce en la interacción con las agencias del estado, se configuran variadas trayectorias que pueden estar marcadas por la atomización, por la exclusividad del trabajo con agentes del estado y/o por la apertura hacia nuevos vínculos con otras organizaciones.

En lo relativo al último tipo, la promoción y fortalecimiento de las sinergias con otras organizaciones de la agricultura familiar resulta fundamental para avanzar en la consolidación del sector como interlocutor frente a las agencias gubernamentales. Esta estrategia de construcción colectiva es posible a partir del propio reconocimiento de la diversidad de demandas, la transversalidad de ciertas problemáticas y sobre todo sus potencialidades.

Bibliografía

- Aristide, P. (2010). *Procesos históricos de cambio en la apropiación del territorio en Figueroa (Santiago del Estero, Argentina, Chaco semiárido)*. Tesis de Maestría. Andalucía, España: Universidad Internacional de Andalucía.
- Azcuy Ameghino, E. y Martínez Dougnac, G. (2017). "De Menem a Macri: el agro pampeano". *Realidad Económica*, N° 312, pp. 9- 37. Buenos Aires: IADE.
- Bourdieu, P. (1996). "Espíritus de Estado: Génesis y estructura del campo burocrático". *Revista Sociedad*, Vol. 8, pp. 5-29. Buenos Aires: UBA.
- Cowan Ros, C. (2016). "Estatalidades, políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente: una perspectiva analítica". *Revista Científica Contested Cities*. Universidad Autónoma de Madrid: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- De dios, R. (2010). "Los campesinos santiagueños y su lucha por una sociedad diferente". En Pereyra, B. y Vommaro, P. (comp.) *Movimientos sociales y derechos humanos en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS
- Gutiérrez, M. (2018). *Los movimientos sociales agrarios y su incidencia en las políticas públicas: ¿Autonomía, cooptación o militancia? El caso del Foro Provincial de Agricultura Familiar*. Tesis de Doctorado. Tucumán: UNT
- Jañez, H. y Acuña (1999). *Estudio de mercado de la alfalfa en Santiago del Estero*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones
- Jañez, H. y Cornacchione, M. (2017). *Situación de la producción de Alfalfa en las zonas de riego de la provincia de Santiago del Estero*. Santiago del Estero: Estación experimental del INTA.
- Jara, C., Gutiérrez, M. y Hoffman, M. (2016). "Resistir produciendo. Las luchas proactivas de las organizaciones de agricultores familiares en el departamento Figueroa". *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, Vol. 25, N° 3, pp. 291-310. Zulia: Universidad de Zulia
- Landsman, M. E. (2014). *Informe estadístico sobre reclamos en el Observatorio de derechos de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes*. Santiago del Estero: Secretaría de Derechos Humanos de Santiago del Estero.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Ciesas / El Colegio de San Luis.
- Obschatko, E. S. de, Foti, M. del P., y Román, M. E. (2007). Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires: PROINDER-IICA.
- Paz, Raúl (2011). Agricultura familiar en el agro argentino: una contribución al debate sobre el futuro del campesinado. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 91, pp. 49-70.
- (2017). "Las grietas de los agronegocios y los imperativos de la agricultura familiar: hacia una perspectiva conceptual". *ReLaER, Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, N° 2, pp. 39-63.
- Paz, R. et al. (2015). "Estructura agraria, áreas de concentración de la agricultura familiar y procesos de expansión de la frontera agropecuaria en Santiago del Estero, Argentina". *Revista NERA*, N° 18. Brasil: UNESP.
- Paz, R., de Dios, R. y Gutiérrez, M. (2014). *La agricultura familiar en Santiago del Estero. Cuantificación y análisis a partir de los datos del Registro Nacional de la Agricultura Familiar*. Tucumán: Magna.
- Peña, V. (2011). "Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. *Revista Encrucijada*, N° 9, pp. 1-14. México: Centro de Estudios en Administración Pública.
- Porter, M. (1999). "Los clusters y la competencia". *Revista Estrategia*, Vol. 1, N° 2, pp. 30-45. Santiago de Chile.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. [1973] (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- RENAF Registro Nacional de la Agricultura Familiar (2013). *Relevamiento Provincial, desagregado por Departamento*. Documento interno de la Secretaría de Agricultura Familiar, Delegación de Santiago del Estero.
- Ros Candeira, A. (2014). *Población y recurso hídrico en el Departamento Figueroa, Santiago del Estero (Argentina). Análisis mediante Sistemas de Información Geográfica*. Tesis de Grado. Santiago del Estero: UNSE.
- Shore, C. (2010). "La Antropología y el Estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la Formulación de las políticas". *Antípoda*, N° 10, pp. 21-49. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.
- Wildavsky, A. y Pressman, J. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

El ordenamiento territorial frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos

Aportes para repensar los desafíos de la política en el caso del Área Metropolitana de Mendoza

Territorial ordering and the weakening of peri-urban agricultural spaces

Contributions to rethink the challenges of politics in the case of the Metropolitan Area of Mendoza.

Paula Cecilia Mussetta | ORCID: orcid.org/0000-0002-8128-5524
pmussetta@mendoza-conicet.gob.ar
CONICET
Argentina

Caterina Dalmaso | ORCID: orcid.org/0000-0003-0527-6105
dalmaso.caterina@inta.gob.ar
INTA Mendoza
Argentina

Martín Alberto Pérez | ORCID: orcid.org/0000-0002-3418-7008
martinmza@gmail.com
INTA Mendoza
Argentina

María Dolores Lettelier | ORCID: orcid.org/0000-0002-5444-1536
dlettelier@fca.uncu.edu.ar
UNCuyo
Argentina

Recibido: 01/06/2019
Aceptado: 22/09/2019

Resumen

La política de ordenamiento territorial en Mendoza está fuertemente orientada a detener el retroceso de la agricultura en el Área Metropolitana. Aun así, ella se transforma a un ritmo que las regulaciones parecerían nunca poder alcanzar. Ante este problema, se analiza cómo desde el estado se busca implementar un modelo territorial deseado para los periurbanos y cómo ese modelo es desafiado por otras lógicas y actores que condicionan el contexto social al que las políticas se orientan. Se sostiene que desde la política de ordenamiento el retroceso de la agricultura periurbana es problematizado como una consecuencia directa del avance urbano y no

Abstract

Mendoza's land-use policy is strongly oriented towards halting the decline of agriculture in the Metropolitan Area. However, it is being transformed at a pace that regulations would never seem to be able to achieve. Given this problem, we analyze how the state seeks to implement a desirable territorial model for the periurban and how these model is challenged by other logics and actors that condition the social context to which the policies are oriented. It is argued that from the standpoint of planning policy, the retreat of peri-urban agriculture is problematized as a direct consequence of urban progress and other determinants of socioeconomic structure

se consideran otros determinantes de la estructura socioeconómica. Frente a ello, se argumenta que la urbanización es un proceso que modifica el valor del suelo y altera las condiciones bajo las cuales la agricultura en los periurbanos podría ser una actividad viable. Ello lleva a sostener que la regulación del suelo que le compete a la política de ordenamiento no es suficiente para orientar las relaciones sociales económicas y productivas que constituyen los territorios. Se concluye destacando la necesidad de introducir el tema la renta del suelo y atender las implicaciones de ello para los actores que producen el territorio.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, Estado, Espacios agrícolas periurbanos, Urbanización; Mendoza

Introducción

La incorporación en las agendas de políticas públicas de la preocupación por la producción agrícola localizada en espacios periurbanos¹ se ha visto incrementada en las últimas décadas. Dicha entrada del tema a las políticas es realizada al menos desde dos grandes enfoques. Por un lado, los que buscan desarrollar la producción agrícola haciendo hincapié en la relevancia de la *actividad productiva* en sí misma. En esta línea, se encuentran las iniciativas de diseño de estrategias de circuitos cortos de comercialización, acciones orientadas a impulsar el consumo de productos frescos y prácticas de producción agroecológica. Por otro lado, otros enfoques se orientan a la protección de los *espacios* en los que se desarrolla la agricultura destacando la función que éstos cumplen dentro de las regiones metropolitanas: servicios ambientales para la ciudad, mantenimiento del paisaje, preservación del patrimonio cultural entre otros.

¹ A lo largo de todo el texto utilizamos la expresión de *espacios agrícolas periurbanos* para referirnos no sólo al tipo uso de suelo de esos espacios aledaños a las ciudades sino a un tipo de territorios económico productivos. De este modo consideramos además del suelo, las relaciones sociales, económicas y productivas que constituyen esos territorios. Ocasionalmente nos referimos a la *agricultura del periurbano* pero lo hacemos en el mismo sentido que *espacios agrícolas periurbanos*. Si bien son conceptos que aluden a procesos diferentes, a los fines de nuestro trabajo esas diferencias no son relevantes porque no nos interesa discutir si lo que cambia de manera específica es el tipo de uso de suelo o la producción agrícola o la estructura de los actores sociales sino todo ello al mismo tiempo.

are not considered. The analysis argues that urbanization is a process that modifies land value and alters the conditions under which peri-urban agriculture could be a viable activity. This leads to the argument that the regulation of the soil that is the responsibility of the planning policy is not enough to guide the economic and productive social relations that constitute the territories. It concludes by highlighting the need to introduce the issue of land income and to address the implications of this for the actors who produce the territory.

Key words: Territorial ordering, State, Periurban agricultural spaces, Urbanization, Mendoza.

En el caso del **Área Metropolitana de Mendoza**² (AMM) la preocupación por la agricultura periurbana es un tema puesto explícitamente en agenda a partir de la política de ordenamiento territorial. La construcción de este problema como asunto público ha estado especialmente motivado por la constatación de la pérdida de espacios agrícolas periurbanos en torno del AMM. Como concluye un reciente análisis, en el lapso de 27 años (entre 1988 y 2015) la superficie urbana dentro del Oasis Norte aumentó casi un 90%. La mayor parte de ese crecimiento tuvo lugar sobre áreas anteriormente cultivadas de los departamentos de Luján, Maipú y Guaymallén (Olmedo *et al.*, 2016).

Una de las consecuencias locales de este proceso es que la ciudad avanza hacia áreas productivas, es que se afectan los oasis agrícolas. Para la cultura mendocina, los oasis agrícolas no sólo son zonas artificialmente regadas sino que forman parte del imaginario local en el que el agua y la agricultura son ejes de la identidad provincial. La política de ordenamiento constituye una de las *arenas estatales* desde donde se actualiza esta idea y así se entiende que la protección de las tierras cultivadas e irrigadas sea un objetivo prioritario que estuvo presente desde los inicios del tratamiento de esa política.

Sin embargo, mientras desde la institucionalidad del ordenamiento los actores gubernamentales planean desarrollar instrumentos orien-

² El AMM constituye una mancha urbana con límites difusos donde viven más de 1.250.000 personas. Es un territorio que posee características ambientales singulares ya que se encuentra ubicado en una región árida. El AMM constituye un oasis artificial altamente dependiente de la disponibilidad de recursos hídricos, donde sus posibilidades de expansión física son limitadas.

tados a detener el proceso de urbanización, el periurbano va perdiendo su carácter agrícola y se transforma a un ritmo que las regulaciones diseñadas parecerían nunca poder alcanzar. Esta situación nos llama a indagar las configuraciones locales de este fenómeno. Si bien entendemos que el crecimiento de las ciudades es un fenómeno global y que los periurbanos son sitios inherentemente dinámicos, esta investigación se orienta a realizar un aporte para entender el proceso de transformación de los espacios agrícolas periurbanos en el AMM frente a una política estatal de ordenamiento territorial que fue diseñada para resolver ese problema.

A partir de una estrategia metodológica de selección, revisión y análisis documental y bibliográfico, los argumentos en el texto se exponen en el siguiente orden. En primer lugar, se repasan algunos antecedentes que han abordado la política del ordenamiento territorial en Mendoza y se señalan algunas diferencias entre ellos y el análisis que aquí se desarrolla. A continuación, se presenta el objeto de este trabajo: el ordenamiento como una forma de gobierno que es impulsada desde el ámbito del estado y mediante la cual se proyecta un modelo de orden territorial en el que

los periurbanos son considerados como sitios en los que es necesario preservar la agricultura. Luego destacamos algunas tensiones al interior de esta política estatal, en especial, que el problema de los periurbanos es configurado como un asunto vinculado principalmente a la urbanización sin tener en cuenta otro conjunto de factores que contribuyen a la transformación de los periurbanos. Esos otros aspectos del debilitamiento corresponden especialmente a una estructura agraria desequilibrada y a un modelo de política agrícola que ha desatendido expresamente a los sectores menos capitalizados. En este estudio, si bien se considera que el fenómeno de la urbanización es una de las causas que incide en el retroceso de la agricultura en los periurbanos, se entiende también que: ni es la única ni es directa y unidireccional; pero por sobre todo, es un proceso en el que se expresa el poder de los desarrolladores inmobiliarios para modificar el valor del suelo y alterar las condiciones bajo las cuales la agricultura en los periurbanos podría ser una actividad viable, para los actores que la desarrollan. Para concluir, se reseñan algunos de los desafíos más importantes que este asunto le depara a la política de ordenamiento.

Antecedentes y limitaciones del estudio del ordenamiento como política pública.

El ordenamiento territorial es una política estatal en Mendoza que consiste en un entramado de leyes que sientan las bases de la planificación del territorio provincial y atribuye obligaciones y competencias al gobierno provincial y a los gobiernos municipales. Mendoza cuenta con una larga trayectoria sobre esta materia, que se evidencia en una amplia y nutrida base normativa e institucional: es la primer provincia en tener un plan provincial de ordenamiento territorial. Junto a ellos, unas particulares condiciones sociales de producción de esa normativa: un proceso de elaboración de una política de estado que duró más de diez años y tuvo una pretenciosa³ convocatoria a sectores diversos como el científico tecnológico, la ciudadanía, los empresarios y los colegios de profesionistas

³ La participación social en la elaboración de la política de ordenamiento territorial ha recibido análisis especiales. (Guardamagna y Ballabio, 2016; Furlani 2012) Algunos de ellos sugieren que lejos de constituir una experiencia de auténtica gobernanza participativa fue una experiencia retórica y formal. De hecho el proceso de elaboración no ha sido sencillo, y lo largo de esos diez años gran parte de las impugnaciones simbólicas realizadas desde diferentes sectores políticos y sociales se refirieron a una participación social deficiente, puramente formal (Mussetta y Manzur 2017).

relacionados con el territorio principalmente arquitectos, agrimensores y agrónomos. En el año 2009 la Legislatura Provincial sancionó la *Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo* (Ley 8.051). Dicha Ley indica elaborar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo que también adquiere carácter legislativo en 2017 (Ley 8999). Ambas constituyen el marco fundamental que rige la política de ordenamiento territorial de Mendoza.⁴

Los especialistas acuerdan en reconocer que el de Mendoza es un caso ilustrativo de la planificación territorial en el país (Dalla Torre, 2018). Pero al mismo tiempo coinciden en señalar que es una política que aún enfrenta serios desafíos. Estas afirmaciones son expuestas en estudios particularmente desarrollados desde la ciencia política que, atentos a los problemas que manifiesta la implementación de la ley, identifican esas situaciones como producto de la ineficiencia, la incompetencia o las fallas institucionales, Es decir,

⁴ El plan también estipula que en un plazo determinado a partir de sancionada la Ley 8.999, los municipios deberán elaborar sus propios planes municipales. Este proceso se ha retrasado y al momento de escritura de este trabajo estos planes aún no han sido concluidos ni publicados.

ponen el foco en las tensiones entre la norma y la práctica desde un enfoque de la política pública (Furlani, 2012, Gudiño, 2015, Guardamagna y Cueto, 2015). Estos estudios aportan información para identificar y sistematizar las tensiones inherentes a la política de ordenamiento.

Sin embargo, a ellos les subyace un doble supuesto. Por un lado, parten de un concepto del estado y las instituciones estatales como estructuras concretas y reales, dotadas de una considerable autonomía y separadas de la esfera social⁵ (Abrams, 2006). En segundo lugar, asumen que las correcciones realizadas en la norma y las instituciones (de ordenamiento) tendrán un efecto positivo en el territorio. Por ello las recomendaciones que aportan suelen estar principalmente orientadas al funcionamiento de las instituciones de la política sin prestar suficiente atención a distintas posiciones y fuerzas que desafían y disputan los proyectos enunciados en el nombre del estado. Y es aquí donde el presente estudio pretende realizar un aporte.

El argumento que guía este trabajo apunta a que las limitaciones de la política de ordenamiento como herramienta desde la cual dar respuestas al avance urbano sobre el periurbano agrícola no se agotan atendiendo exclusivamente a los diseños institucionales, reglamentarios o normativos.

En contrapartida se adopta un enfoque que convoca a quitar el foco en dichos elementos normativos e institucionales y prestar atención a los *alrededores* del estado, al tipo de sociedades en que se inscriben las prácticas de los actores estatales, a cómo se construyen las miradas y las oportunidades, cómo las ideas propuestas desde el estado se adaptan a los contextos (Geertz, 2004).

Los autores que adoptamos, pretenden cons-

truir una mirada analítica que se distinga de otras perspectivas que entendían al estado como un *a priori* conceptual o empírico, una entidad unitaria y estática que desciende jerárquicamente hacia los territorios en los que interactúa con las demás instituciones (Sharma y Gupta 2006). Seguir esta idea lleva a analizar los procesos y relaciones a través de los cuales el estado es puesto en práctica por grupos y actores concretos (Rose y Miller, 1992; Mitchell, 2006; Abrams 2006; Cowan Ros, 2016). Así, la unidad y cohesión proyectada desde el estado, es en realidad frágil y siempre contestada debido a que es el resultado de un proceso hegemónico que no debería tomarse por hecho (Sharma y Gupta 2006:11).

A la luz de esta posición teórica, para el caso del ordenamiento frente a los periurbanos, se advierte la necesidad de abordar el proceso a partir del cual en el nombre del estado distintos grupos fueron dando forma y contenido a una propuesta de orden territorial en la que la protección de los periurbanos agrícolas se presenta como el modelo deseado por todos. La supuesta univocidad acerca del modelo deseado para los periurbanos conlleva algunas de sus tensiones al interior de la política. El sesgo urbano con el que es dotada la política de ordenamiento para la definición del problema de la retracción de la agricultura periurbana no permite ver que esos espacios agrícolas, sus problemas, sus lógicas, sus actores, son producidos directa o indirectamente por distintos tipos de políticas estatales (políticas agrícolas, de desarrollo rural, de transporte, de empleo, de vivienda, etc). Y que además, como cualquier tipo de territorio, son producidos también por relaciones de poder, actores y lógicas que atraviesan pero a la vez exceden al estado. Estas otras tensiones como veremos más adelante, *operan desde afuera* y condicionan la configuración de los territorios.

⁵ Es decir, como objetos reificados. La reificación se refiere a los procesos que, en el marco de la teoría marxista, otorgan a los objetos inanimados características humanas.

El ordenamiento como dispositivo estatal

La planificación y el ordenamiento territorial son modalidades de gobierno de los territorios que han sido tradicionalmente gestadas y analizadas como propias del estado.⁶ Ordenar el territorio es un modo de planificar que supone elegir entre distintas opciones posibles un tipo de territorio deseado. El ordenamiento es un tipo de política desde la cual se pretende hacer posibles determinados modelos de territorios, de espacios rurales y de ciudades.

La planificación ha estado tradicionalmente acompañada por un carácter racional comprensivo e instrumental (Friedman, 2005) y este rasgo fue una constante hasta bien entrado el siglo XX. Desde esta lógica, y como sostienen Farinós Dasi y Vera Pastor, la planificación suponía *que los objetivos sociales eran estables, existía consenso social sobre ellos y que los profesionales eran capaces de reconocerlos y formular respuestas eficientes* (2006:49). Ello ayudó a atribuirles a las prácticas de planificación y de ordenamiento un carácter técnico y en este sentido, a considerarlos como herramientas no políticas. Esa supuesta condición aséptica del ordenamiento es ampliamente puesta en duda por diversas voces críticas que sostienen que ordenar o planificar conlleva siempre un acto político.

Ese contenido político se advierte en tanto ordenar el territorio implica proyectar reglas y compromisos que destacan ciertos elementos y dejan otros sin señalar (Sousa, 1991); imponer una forma de territorialización y desterritorializar otras (Haesbaert, 2014) y proponer una configuración determinada de las relaciones sociales, económicas, ecológicas con consecuencias no del todo previsibles (Swyngedouw 2011:61). Por lo tanto, ordenar es también (predender) subsumir una multiplicidad de expresiones territoriales posibles a una única lógica o modelo (Arzeno, 2019).

Cuando se enfatiza el ámbito estatal como el lugar de enunciación de esas formas deseadas del territorio, además de resaltar el carácter político del ordenamiento, se despliegan al menos tres

puntos de análisis relevantes para nuestro caso.

El primero, se asume que ese modelo u orden propuesto, es el que mejor sintetiza el bienestar general, el de toda la sociedad. Como explica Arzeno (2019) el ordenamiento es una tecnología de gobierno que aparenta tener el poder de capturar los intereses de la mayoría, codificarlos, interpretarlos y traducirlos en instrumentos de regulación. Y en esta síntesis son obviados aspectos propios del poder o las ideologías propias de las relaciones sociales que interpelan no sólo la posibilidad de un bien común delimitable sino también la mera acción instrumental y mecánica para lograrlo (Bremer, 2009).

De allí se deriva el segundo aspecto a destacar: esas ideas y propuestas generadas desde el estado no son homogéneas sino que están atravesadas por ambigüedades. Como se dijo más arriba, el estado se nos presenta como una entidad personificada, homogénea e investida de objetividad que actúa unívocamente es pos de objetivos propuestos. En contraposición, el estado se constituye en la trama de prácticas y relaciones de actores concretos que en determinados momentos tienen el poder y la capacidad de actuar y definir líneas de acción en nombre de eso que llamamos estado. Por ello, las acciones que se realizan en su nombre son *por naturaleza* fragmentadas, heterogéneas, paradójicas (Goldstein, 2004:588).

Por último, supone rechazar la idea que el estado constituye un ámbito separado de la sociedad, y afirmar en cambio que todas las prácticas ejercidas desde el estado están insertas en prácticas sociales. La creencia que sólo desde el estado se proponen reglas, minimiza y trivializa la densa negociación, interacción y resistencia que sucede en cada sociedad entre múltiples sistemas de reglas por la definición de los territorios (Migdal, 2001). Desde el ordenamiento se presenta una idea de orden territorial para los periurbanos y esa idea es propuesta en el nombre del estado. Esos modelos de orden pensados desde la política de ordenamiento y la planificación son desafiados por otras fuerzas sociales. Esas otras fuerzas, encarnadas en otros actores, portadoras de otros intereses, conviven con los modelos territoriales proyectados desde el estado y generan sobre el territorio impactos no previstos y consecuencias no sólo no esperadas, sino a veces completamente opuestas a lo aspirado.

⁶ De hecho la planificación territorial tiene su origen en las ideas propias de la modernidad y nace en el ámbito del estado moderno en tanto actor racional capaz de asegurar el logro de los objetivos de progreso. En ese marco, la ciudad como faro de la modernidad también debía ser racionalizada, estado mediante, a fin de optimizar el uso de su espacio físico (Pérez Torres, 2002).

El ordenamiento y la actualización de la idea de la Mendoza productiva

Entre los objetivos más generales de la política de ordenamiento vigente aparece la propuesta de *reconocer el valor patrimonial, económico, ambiental y paisajístico de los entornos rurales locales, fundamentalmente los amenazados o vulnerables por su proximidad geográfica a centros urbanos en expansión y que, por su especificidad ambiental, no son reproducibles en otras áreas* (Ley 8.051, Art. 4). A su vez, la Ley 8.999 (2017) indica que *deberán diseñarse y aplicarse medidas efectivas tendientes a redensificar las unidades urbanas [...] regulando su expansión hacia suelos de valor productivo* (p.39).

La preocupación por el debilitamiento de la agricultura periurbana es planteado como asunto prioritario en la política de ordenamiento, pero no nace con ella. Una serie de diagnósticos y estudios realizados desde el sector técnico y científico, que se pueden considerar los antecedentes directos del ordenamiento y que actualmente nutren esta política, ya advertían este problema. Entre ellos, el informe denominado *Mendoza en el 2000* elaborado por la Facultad de Ciencias Agrarias (UNCuyo) del año 1998 (Tacchini *et al.*, 1998) el *Proyecto de Investigación y Desarrollo* (PID) realizado en conjunto por institutos de investigación del CONICET y la Universidad Nacional de Cuyo, en 2011 y el Informe Técnico desarrollado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del año 2012. En ellos se alertaba sobre la creciente alteración de los sistemas productivos cercanos al AMM y se proponían una serie de instrumentos para la protección de los mismos ante el avance urbano, al que calificaban como *descontrolado*.

Esta forma de plantear el problema luego quedará plasmada en la versión definitiva del plan de ordenamiento. De hecho se puede decir que la política de ordenamiento se constituye entonces en heredera de las miradas, posiciones, definiciones y protagonistas de aquellos proyectos. Así, en la política de ordenamiento se actualizan los componentes del modelo de territorio deseado proyectado por el sector científico-tecnológico, académico y los grupos que lideraban la política provincial en esos años. El marcado protagonismo del sector científico y académico en estas definiciones sin duda fue un aspecto clave para conseguir la legitimidad del producto de ese proceso. El modelo de periurbano agrícola propuesto desde la política de ordenamiento se erigía como aquel que condensa la posición de los actores científicos que en estrecho vínculo con los actores políticos habían pensado y elaborado aquello que

Mendoza necesitaba⁷.

Esa preocupación por el retraimiento de la agricultura periurbana en el marco de la política de ordenamiento estuvo organizada en torno a una narrativa principalmente productiva. Esto es llamativo en tanto fue la dependencia ambiental (en sus distintas versiones a lo largo de los años) el ámbito gubernamental desde el cual se programaba el ordenamiento. La narrativa productiva en la configuración del problema de los periurbanos dejaba fuera otras configuraciones del problema, como la ambiental, la agroalimentaria, los circuitos de consumo, la localidad de los alimentos, etc. Este hecho remite a una idea de sostener la Mendoza productiva y junto con ello la cultura del oasis que se mencionó al inicio de este trabajo⁸. Sostener la agricultura periurbana es entonces, una posición que se presentó desde siempre como natural, como propia de Mendoza y para el bienestar general.

Sin embargo, esto que hoy se presenta como el modelo de todos, deseado por la mayoría, no fue un proceso armónico ni libre de controversias. A lo largo de los diez años que duró el proceso de discusión y sanción de las leyes, distintos sectores del gobierno fueron teniendo distinto grado de poder para definir los aspectos más concretos de la política. Algunos sectores académicos ejercieron en momentos determinados un *poder de veto* que fue marcando el ritmo de avance del proyecto.⁹ Además, aunque posteriormente en numerosas oportunidades será *denunciado de adolecer de licencia social*, esos cuestionamientos no apuntaban a la definición de la Mendoza productiva. En síntesis, el modelo de periurbano agrícola se erigía como una supuesta representación del interés más propio y genuino de los mendocinos.

⁷ De hecho, el proceso que dio por resultado la política ordenamiento es considerado por muchos especialistas como histórico, por haber logrado sinergias nunca vistas entre la academia, la política y sociedad. <http://www.unidiversidad.com.ar/ley-de-ordenamiento-territorial-que-se-logro-en-10-anos>

⁸ Este análisis se contrasta la problematización ambiental de la urbanización del piedemonte frente a la problematización productiva de la urbanización de los periurbanos. La política de ordenamiento reserva una narrativa ambiental del campo sólo para referirse a las zonas no irrigadas (Mussetta, 2019).

⁹ Cuando en 2014 el poder ejecutivo provincial presenta a la Legislatura el *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial* para su aprobación, sectores representantes de la Universidad Nacional de Cuyo y de algunos organismos de ciencia y técnica presentaron un plan alternativo a la propuesta oficial (<http://www.unidiversidad.com.ar/ordenamiento-territorial-veronica-godillo>) El principal argumento con el que estos sectores justificaban dicha presentación era que el plan anterior estaba *orientado hacia intereses particulares y no al bien común de la población* (Gudiño 2017:14). El efecto de esta presentación alternativa fue que el tratamiento de la ley debió esperar más de 5 años en la Legislatura.

El desorden como explicación del problema.

Retomando el modo en que desde la política de ordenamiento es definido el debilitamiento de la agricultura del periurbano es necesario llamar la atención sobre otro aspecto. La pérdida de espacios agrícolas es atribuida desde la política de ordenamiento, los actores políticos y algunos grupos académicos, al crecimiento *desordenado* de la ciudad. Esta manera definir el problema refiere a un patrón de crecimiento disperso, de baja densidad residencial que genera espacios desagregados y fragmenta las áreas agrícolas en islas productivas rodeadas de áreas residenciales, industriales o recreativas (European Environment Agency, 2016). Pero indirectamente también se refiere a la ausencia de una política definida. Ahora bien, a pesar de que a primera vista no existe un sentido claramente definido en esta manera de identificar la causas del problema, es importante quitar la liviandad y naturalidad con la que esta idea de desorden es puesta a circular en el espacio público. En primer lugar porque aunque el *desorden* pareciera no responder a ninguna lógica ni criterio, es también un tipo de

orden: un *orden espontaneo* como lo llama Arzeno (2019). El desorden al que se refiere la política de ordenamiento es el producto de una lógica de ocupación del territorio guiada principalmente por el mercado de suelos pero ha sido acompañado y habilitado de una manera u otra desde los gobiernos provinciales y municipales. Frente a ese supuesto desorden es que el ordenamiento cobra relevancia y es propuesto por los actores estatales como el instrumento mediante el cual direccionar y conseguir ese *orden deseado*: en nuestro caso, un instrumento fuertemente orientado a detener el proceso de urbanización de las áreas agrícolas periurbanas en el AMM.

Entonces, detrás de la noción de crecimiento desordenado de la ciudad como principal amenaza a la agricultura, no sólo existe una idea de un buen orden posible y deseado sino la creencia de que es desde el estado desde donde hacerlo realidad. Además, si el principal problema identificado es el avance de la urbanización, los instrumentos para contrarrestar el debilitamiento deberán orientarse a regular ese proceso.

De proteger la Mendoza agrícola a los instrumentos de uso de suelo

Entonces aquí toma forma otra de las principales tensiones que atraviesan a la política de ordenamiento: el sesgo urbano en la construcción del problema de los periurbanos. El *Plan Provincial de Ordenamiento* (Ley 8.999) respecto a los periurbanos, estipula la formulación de un proyecto de manejo del cinturón verde del AMM¹⁰ cuyo objetivo sea *aplicar instrumentos de planificación, económicos y de coordinación para limitar o promover actividades humanas tendientes a preservar y potenciar el cinturón verde agrícola localizado tanto en área de interfaz o rural atendiendo su especificidad* (Ley 8999).¹¹ La

¹⁰ El Plan establece que dicho Proyecto debería ser elaborado en un plazo de tres años posteriores a la aprobación de la Ley. Ese plazo aún está vigente pero el proyecto no se ha realizado al momento de escritura de esta investigación.

¹¹ Vale hacer un paréntesis para comentar que este proyecto de manejo unificado del cinturón verde es un avance que resolvería las tensiones señaladas por los estudios de políticas públicas que indican la relación provincia y municipios como una de las principales debilidades del ordenamiento. La importancia de este proyecto es que consideraría al cinturón verde como una unidad ambiental y territorial. Esto rompería con las intervenciones municipalmente fragmentadas

norma prevé dos conjuntos de instrumentos concretos en los que puede verse este sesgo orientado a regular el avance del suelo urbano. Por un lado, instrumentos de clasificación del territorio o zonificación, entendida como un proceso mediante el cual se subdivide el espacio geográfico con el fin de instrumentar políticas de regulación del suelo (Ley 8999, p. 70). Por otro lado, instrumentos económicos definidos como un sistema de incentivos que orientan las decisiones y comportamientos económicos de los agentes favoreciendo los criterios de zonificación establecidos (Ley 8999, p. 88).

Entonces, aquella idea de orden territorial en la que los periurbanos agrícolas debían ser protegidos es traducida en un conjunto de instrumentos que sólo alcanzan la regulación del

del mismo. Es este un claro intento en el que comienzan a tomar cuerpo criterios comunes para la planificación de los territorios municipales. Sin embargo, hasta ahora es el municipio quien tienen la potestad constitucional para el manejo y uso de su territorio, por lo que en definitiva sucede con los espacios agrícolas periurbanos es principalmente consecuencia decisiones del gobierno local.

suelo. De este modo, tal como lo advierte Reese en su análisis crítico sobre las prácticas prevalentes en la planificación territorial argentina (2006), se comprueba en el caso mendocino el predominio de una visión urbanista e instrumental asociada a la regulación de usos del suelo, mediante normas de zonificación establecidos a partir de ordenanzas. Del modelo de protección de la Mendoza agrícola en los periurbanos, se pasa a esta idea en que los espacios periurbanos son clasificados como *áreas de vacancia* o de *reserva urbana*, como espacios que inevitablemente serán urbanos por expansión de la ciudad.

De este modo, aún cuando la política de ordenamiento conserva los grandes objetivos de la necesidad de sostener la agricultura en los periurbanos, a medida que fue tomando forma concreta en instrumentos de gestión, el problema de los periurbanos fue construido exclusivamente como una gestión deficiente de la urbanización (que había crecido desordenadamente) y en

consecuencia la solución vendría de una administración *ordenada* de la misma.

Que la traducción de los grandes objetivos para los periurbanos agrícolas haya derivado en esos instrumentos, es una consecuencia de los sectores que guiaron el devenir de la política en los últimos años: por un lado, de las disciplinas y tradiciones de la planificación que portan los equipos técnicos encargados de velar por la implementación de la ley principalmente en el seno del gobierno. Detrás y junto a ello un claro posicionamiento de los actores actualmente a cargo del gobierno provincial de fortalecer el desarrollo de los centros urbanos y problemáticas propias del urbanismo como las comunicaciones y la movilidad, los servicios, la infraestructura urbana, la seguridad. La mirada que hoy representa la política de ordenamiento ve la urbanización que avanza y sólo desde allí, casi como un efecto residual, entiende el retroceso de los espacios agrícolas.

La urbanización: una fuerza tan poderosa como abstracta.

Cuando desde la política de ordenamiento se dice que la urbanización ha seguido un patrón desordenado y en este sentido es identificada como causa del problema, la entiende como un proceso real que tiene efectos materiales evidentes sobre el territorio. Sin embargo, es allí definida como un fenómeno abstracto, impersonal y se evita referirla a grupos y sectores concretos. El modo en que desde el plan de ordenamiento se concibe a la urbanización es como un proceso con el mismo nivel de abstracción que podría atribuirse al mercado, el capital financiero, el desarrollo. Del mismo modo que cuando se proyecta un modelo de periurbano productivo éste se hace desde una idea de *Mendoza agrícola* sin tener en cuenta a los actores reales y concretos de la estructura productiva, la urbanización también es presentada como ese proceso tan poderoso como intangible a la vez. Esto es aún más llamativo porque en la provincia de Mendoza y el AMM en particular, esta *poderosa fuerza* que es la urbanización tiene protagonistas pública-

mente conocidos. Los desarrolladores inmobiliarios no sólo son identificables, sino que hasta pareciera existir un acuerdo tácito entre ellos para el reparto de las áreas metropolitanas. En este sentido, a los fines de proporcionar una mirada crítica que no reproduzca ese carácter abstracto, es conveniente comenzar a hablar de la urbanización como el proceso impulsado por los actores del desarrollo inmobiliario y avalado por los actores gubernamentales.¹²

¹² Este análisis de los procesos de urbanización no tiene en cuenta la política estatal de vivienda (PROCREAR, IPV, etc) ni tampoco las urbanizaciones precarias o inestables. Si bien estos otros actores contribuyen de algún modo a la urbanización no son determinantes en la configuración del problema que se está explicando. Más bien en el caso de las urbanizaciones promovidas por planes del gobierno, deben ser entendidas como otras de las contradicciones propias de las prácticas desarrolladas desde el estado. Un ejemplo es el de la política de vivienda del gobierno nacional (PROCREAR) en la que muchos de los créditos otorgados se destinaron a la construcción de viviendas particulares en los terrenos previamente cultivados y loteados luego por los desarrolladores inmobiliarios.

Los otros determinantes del debilitamiento de la agricultura del periurbano

En este apartado esbozamos algunos de los otros factores que contribuyen al retraimiento de la agricultura, que condicionan el contexto en el que se implementa la política y no son incluidos como parte del problema en las definiciones que se dan desde el ordenamiento. La urbanización (en el sentido que la definimos en el apartado anterior) funciona como un proceso en espiral: es una de las causas del retroceso de los periurbanos agrícolas, pero no es una causa lineal. La urbanización es un proceso impulsado por un conjunto de actores que activa a su vez otros procesos que también la incentivan. Éstos operan como otras fuerzas que compiten con el modelo deseado de territorio propuesto desde la política de ordenamiento.

La pérdida de “atmósfera productiva”

La convivencia de la agricultura y la urbanización en los mismos sitios del AMM fue provocando problemas nuevos para la agricultura, propios de la convivencia entre ambos tipos de actividades.

Uno de esos problemas, es que los desarrollos de los grupos inmobiliarios fueron interrumpiendo el *continuum* de distribución del recurso hídrico utilizado por la agricultura. Los proyectos urbanos fueron deteriorando la infraestructura de riego del lugar construida principalmente con capital de los regantes de esos espacios debilitando su función distribuidora de un recurso escaso y fundamental para la actividad agrícola (Pérez, et al., 2017). Además la diferencia de los estilos de vida entre los actores recién llegados y los productores, en especial las diferencias en cuanto lo que implica la cultura del riego, genera malestares que dificultan la convivencia.

Ello, sumado a la introducción de problemas propios de la vida urbana (degradación ambiental e inseguridad), contribuye al deterioro de las relaciones de confianza que facilitan la sostenibilidad de las explotaciones (Del Barrio, et al., 2017). La convivencia de actores agrícolas y urbanos en el mismo espacio contribuye a la pérdida de la *atmósfera productiva* (Van den Bosch, 2018). Y de este modo, la urbanización traccionada por desarrolladores inmobiliarios opera efectivamente como una de las causas que contribuye al debilitamiento de la agricultura de los periurbanos.

El desequilibrio en la estructura agrícola

Pero como se mencionó anteriormente, la causalidad urbanización-debilitamiento agrícola

no es lineal. La convivencia de urbanizaciones y espacios agrícolas desencadena también un proceso de pérdida de competitividad de los productores. Junto a la demanda residencial, el valor de la tierra crece sustancialmente y alcanza niveles desproporcionados frente a la renta agrícola.

La abismal diferencia de rentabilidad entre la agricultura y el uso residencial del suelo se consolida junto a factores estructurales de la actividad agrícola en general, no exclusivos de la periurbana. Uno de los más importantes es el trabajo rural: la precariedad e informalización del empleo rural se evidencia en la disminución del trabajo permanente y el incremento del trabajo transitorio y eventual (Neiman, 2016). Esto contribuye al aumento del costo de oportunidad de la mano de obra rural y en parte explica la falta de mano de obra agraria que genera incertidumbre en momentos clave de la producción.

El problema del trabajo rural es un componente del perfil de la estructura socioeconómica mendocina. Esta expresa un escaso dinamismo agropecuario y agroindustrial junto a un avance del sector de servicios por encima de los anteriores. Ello también marca indicios explicativos sobre la crisis de los sectores rurales en general (Yañez et al., 2013). Como indican Yañez et al.: *en una economía poco dinámica el trabajo dependiente es una opción valorada* (2013:19). Eso ayuda a comprender el éxodo de los actores del sector productivo y la profundización de la asalarización.

Otro conjunto de factores que indirectamente impulsan el debilitamiento de la agricultura periurbana es el modelo de desarrollo agrícola bajo el cual se han impulsado políticas rurales nacionales y provinciales. Las condiciones de esa macro política agropecuaria han sido ampliamente estudiadas (Gras y Hernández 2013). Pero algunos de sus rasgos inciden de manera crítica en la condición de los productores de los periurbanos. En especial, una precarización de las relaciones comerciales que marca un abismo insalvable entre quienes generan los productos frutícolas y vitícolas principalmente y quienes los industrializan. En este marco, la baja rentabilidad de los productores pequeños es acentuada por un mercado con rasgos oligopsonicos, que avalado por una política de desregulación de precios, socava la capacidad de negociación de precios de los productores individuales.

Las políticas orientadas a favorecer los grandes capitales del agronegocio. En consonancia con lo anterior, las políticas de desarrollo rural de

injerencia en la provincia, si bien ampliaron el universo de actores incorporados en la definición de agricultura familiar, con fuerte presencia en los territorios periurbanos, no dejaron de tener como objetivo último promover la modernización de la agricultura haciéndola más eficiente, intensiva y tecnológicamente avanzada. En definitiva, la meta de incorporación de productores al capitalismo agrario y a cadenas verticales de comercialización, propias de un modelo orientado a beneficiar a los sectores agroexportadores implicó despojar a los productores de sus particularidades territoriales y del carácter altamente heterogéneo del perfil de agricultores periurbanos.

Los aspectos aquí señalados son generales y marcan la crisis de pequeños y medianos productores rurales en todos los sectores. Pero en el caso de los actores del periurbano la orientación del modelo agrícola debe ser reinterpretada a la luz

de la especificidad que mencionamos más arriba: la del alto costo de oportunidad de la tierra. Es así como desde distintos sectores se va sentenciando una tendencia en la que la venta de suelos destinados a la agricultura es una de las elecciones que toman los productores de los periurbanos, puesto que la renta urbana implica retornos muy superiores a los de la actividad agrícola.

En síntesis, la configuración de la crisis agrícola en los periurbanos del AMM adquiere connotaciones propias. Pues, como vimos, su cercanía a las ciudades les confiere un abanico de problemas, pero también un abanico particular de oportunidades que otro tipo de agricultura no tiene. La venta de sus tierras es en definitiva la más determinante de estas oportunidades. Es este el proceso complejo de debilitamiento que se quiere infructuosamente contrarrestar desde la política de ordenamiento.

Los productores protagonistas de los periurbanos agrícolas

Otra dimensión relevante para la comprender el debilitamiento de la agricultura se expresa en las voces de los actores propietarios de las tierras agrícolas. Estudios recientes sobre las percepciones de los productores vitícolas del Oasis Norte y en especial de los periurbanos sobre los procesos de urbanización, mostraron que, para ellos, se trata de una tendencia inminente: *es una cuestión de tiempo* (Pérez et al., 2018). Incluso su continuidad como productores y permanencia en esos espacios no forma parte de sus proyecciones acerca de su futuro económico. Cuando ellos son indagados sobre esas proyecciones, algunos expresan la intención de continuar la actividad productiva fuera del periurbano mediante la venta de sus explotaciones actualmente sobrevaluadas y la compra de otras tierras en áreas alejadas y con menor valor inmobiliario.

Otros en cambio, manifiestan expectativas de permanecer en el periurbano, pero diversificando sus actividades económicas hacia el turismo rural y el enoturismo en particular, o hacia actividades recreativas vinculadas a la vida urbana. Es decir, los actores agrícolas dueños de las tierras de los periurbanos no son interpelados por el modelo de agricultura periurbana que desde los objetivos más generales de la política de ordenamiento se pretende proteger. Los productores del periurbano entienden que deben adaptarse a una realidad que para ellos “ya está dada” y es irreversible. Pero, sobre todo, destacan la importancia de aprovechar las oportunidades que ello implica, y como muchos lo definen, la posibilidad de lotear sus fincas se asemeja a “sacarse la lotería”. Asistimos así a un subproceso similar al que Van Der Ploeg llama *desactivación*

en el que recursos originalmente destinados a la agricultura son liberados y convertidos en capitales de otro tipo, orientados e invertidos en otros sectores y actividades económicas (2010). Así la desactivación es una acción deliberada de los propios productores (Van Der Ploeg, 2010:24) que reaccionan a la degradación del modelo agrícola vigente en los periurbanos, a la estructura socio-productiva desequilibrada y a unas políticas que liberan el mercado de precios y de suelo. Por supuesto que esto constituye una oportunidad sólo para los propietarios de la tierra, que no siempre son los que la trabajan. Quienes no son propietarios son los realmente expulsados de la actividad en esos lugares, y en definitiva los más vulnerables a los efectos de aumento del valor de la tierra¹³.

Entonces, lo que es proyectado como un gran problema a resolver desde los principales objetivos de la política de ordenamiento, es para los actores protagonistas del periurbano una alternativa de salida a su crisis de rentabilidad. Frente a las políticas agropecuarias y las características estructurales del sector agrícola que han desmantelado la pequeña producción rural, encontramos una tendencia de los actores a aprovechar las ventajas que les provee sus cercanías a la ciudad en términos costos de oportunidad. Y en este sentido, los instrumentos orientados a prohibir, zonificación mediante, el avance de la urbanización, no agotan el problema de los periurbanos como áreas de producción agropecuaria en crisis.

¹³La estructura agraria en el periurbano es fundamentalmente de propietarios y si bien existe arrendamiento, esos actores suelen ser propietarios de otras fincas.

Síntesis y reflexión final: los desafíos de la política del ordenamiento frente a los espacios agrícolas periurbanos

Este trabajo inició con la pregunta acerca de las configuraciones locales de la relación entre el debilitamiento de la agricultura de los periurbanos, los procesos de urbanización y la política de ordenamiento como un proyecto encarado desde el estado en el que se plantea una especial preocupación por contrarrestar el problema de los periurbanos.

En el camino se argumentaron las ambigüedades respecto a ese orden deseado, pensado y propuesto en el modelo territorial que iba siendo definido en la política. Se argumentó que las ideas acerca del orden territorial propuesto desde el ordenamiento enfatizaba la necesidad de proteger la agricultura en los periurbanos. Dicho modelo, inicialmente promovido por los sectores científicos y tecnológicos en alianza con actores gubernamentales y políticos, fue tomando forma como *el modelo deseado para los periurbanos por la sociedad mendocina*. Esa idea de *periurbano agrícola amenazado* estaba vinculada al *imaginario de la Mendoza agrícola* y fue así generando consenso y expectativas acerca de la posibilidad y la necesidad de la protección de *lo rural*.

Ese orden ideal propuesto para los periurbanos agrícolas es un orden abstracto que apela a una ruralidad vacía, sin productores; es un periurbano agrícola sin actores. Y en este sentido, no logra tener en cuenta que algunos actores deberán asumir los costos de oportunidad de sostener la agricultura en esos espacios.

Por otro lado, a lo largo del proceso de definición de la política, unas miradas se van perfilando sobre otras, cambian los protagonismos de ciertos actores (especialmente los gubernamentales) y aunque no se abandonan las grandes metas de proteger la agricultura en los periurbanos, la problemática comienza a tener un sesgo evidentemente urbanístico. Es decir, el problema de la pérdida de la agricultura en los periurbanos se traduce en (y reduce a) instrumentos de regulación del suelo, como si *ordenar el suelo* bastase para lograr que las relaciones sociales sobre el territorio se orientasen en la dirección deseada. La complejidad que conlleva una práctica de ordenamiento territorial en una dirección deseada quedó demostrada cuando se explicó cómo el modelo propuesto desde la política es disputado también por otras fuerzas y actores: una estructura agrícola desequilibrada y un modelo que prioriza el desarrollo industrial concentrador, de servicios por sobre la producción agrícola pequeña y mediana; y en especial un proceso de urbanización impulsado por grupos inmobiliarios.

El componente más importante que aporta la urbanización como determinante del debilitamiento de la agricultura del periurbano es el aumento del valor de la tierra. Por eso es un proceso en *espiral* porque su impacto sobre el valor de los suelos es tan alto que cuando se conjuga con los factores críticos de la agricultura, refuerza la *desactivación* de los productores propietarios de esas tierras. Eso es lo que genera el retroceso de la agricultura.

Entonces se intenta dejar claro que el desafío de la política de ordenamiento no reside en la creación de instrumentos para detener la urbanización como fuerza abstracta. El desafío es limitar el poder de los dueños de los capitales inmobiliarios sobre la determinación de los suelos del periurbano. Pero también intervenir sobre la *desactivación*, sobre la salida de los productores del sistema, el éxodo de la agricultura de los periurbanos. Y ello no se consigue sólo con políticas de uso de suelo.

Ante tales desafíos, mientras tanto, será necesario ajustar las expectativas que se han construido acerca de las posibilidades de detener el debilitamiento de la agricultura periurbana sólo con las herramientas generadas desde el ordenamiento y aceptar que estas tareas exceden ampliamente su efectiva posibilidad. Estas expectativas han sido creadas y sostenidas por la imagen que desde el estado se ha mostrado acerca de su posición como esfera separada de la sociedad.

Por ello se remarca la necesidad de comprender las políticas estatales más allá de sus aspectos institucionales y más allá de los actores que actúan en su nombre. Este *más allá* implica prestar especial atención a los contextos sociales hacia los que los proyectos estatales se orientan y las lógicas propias de los actores con los que conviven y compiten las miradas proyectadas desde el estado.

En el caso particular de este trabajo, ello supone en primer lugar, comprender por un lado que el ordenamiento es una política limitada con la que sólo puede regularse el suelo; y que esa regulación del suelo no será suficiente para orientar las relaciones sociales económicas y productivas que constituyen a los territorios. Es decir, regular el uso del suelo no hará que los productores elijan quedarse ni que los desarrolladores inmobiliarios cesen la presión sobre la tierra. Regular el suelo es fundamental, pero sólo es un primer paso.

Por otro lado, supone mirar más *alrededor* de la política de ordenamiento, examinando en detalle los comportamientos y dinámicas del mercado inmobiliario y sus actores en la escala metropolitana, tema que actualmente es evitado y explícitamente excluido de las discusiones.

Junto con ello, resulta impostergable incorporar seriamente en el debate la renta del suelo. Ese último aspecto es punto crucial y abre otra serie de planteos. Será quizás una meta inalcanzable lograr que la renta agrícola de pequeñas explotaciones iguale la renta inmobiliaria evitando la *desactivación*. Pero si no es imposible lograr que la renta agrícola compita con la urbana, ¿por qué debería esperarse que sean los actuales productores y dueños de las tierras del periurbano quienes asuman ese costo de oportunidad? Quienes hoy elijen *salir* de la agricultura periurbana son actores económico-productivos, para quienes la proximidad es un

factor fundamental de su sostenibilidad. Y así deberían ser entendidos desde la política de ordenamiento. No es aceptable pensar una política que diseñe modelos de territorios abstrayendo a los actores que lo habitan así como los que están interesados en producirlo en otras direcciones.

El debilitamiento de la agricultura de los periurbanos en el AMM actualmente es una tendencia claramente en progreso. Para esclarecer el horizonte de esta tendencia serviría conocer cuál es el fundamento detrás de los esfuerzos por sostener la actividad agrícola de los periurbanos (¿es generar alimentos en mercados de proximidad?; ¿es promover un tipo particular de estructura de actores productivos?; ¿es proteger el medioambiente los servicios ecosistémicos para la ciudad?) y quiénes están dispuestos a tomarlo como propio. Estos interrogantes podrán constituir una pista para visualizarlo.

Bibliografía

- Abrams, P. (2006). "Notes on the difficulty of studying the state". En *The anthropology of the state. A reader*. Gran Bretaña: Sharma y Gupta.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *La hechura de las políticas. Estudio introductorio*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arzeno, M. (2019). "Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno". *Revista Estudios Socioterritoriales*, N° 25, enero-junio, pp. 1-16.
- Azuela, A. (2013). "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana". En Sánchez Salazar, M. T., Bocco Verdinelli, G., Casado Izquierdo, J. M. (coord.) *La política del Ordenamiento Territorial en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bremer, N. (2009). "What is critical urban theory?" *City*, Vol. 13.
- Cowan Ros, C. (2016): "Estatalidades, políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente: una perspectiva analítica". *Contested cities - Working papers series*, pp. 1-52.
- Dalla Torre, M. (2018). *Tensiones y conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial en Mendoza*. Tesis para optar por el Título de Doctor en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Universidad Nacional de Cuyo. FFyL. (inédito)
- Del Barrio, L., Perez, M., Dalmasso, C., Silva Colomer, J., Bres, E., Van den Bosch, M.E., Lettelier, D. (2017). *Urbanización y su impacto en la viticultura: La percepción de los productores del Oasis Norte*. Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT) y VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial: La nueva agenda territorial: Innovación, planificación y gestión. Mendoza, Argentina.
- European Environment Agency. (2016). "Urban sprawl in Europe. The ignored challenge". *EEA Report N° 10*. Copenhagen, Dinamarca.
- Farinós Dasi, J. y Vera Pastor, O. (2016). "Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política)". *Finisterra*, N° 101, pp. 45-69.
- Friedmann, J. (2005). "Globalization and the emerging culture of planning". *Progress in Planning*, N° 64, pp. 183-234.
- Furlani, M. V. (2012). *Redes de gobernanza para el desarrollo de la provincia de Mendoza. Configuraciones socio-espaciales e interrelaciones de actores en macro-contexto cambiantes*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.
- Geertz, C. (2004). "What is a state if not a sovereign? Reflections on politics on complicated places". *Current Anthropology*, Vol. 45, N° 5.
- Giobellina, B. y Perez, M. (2018). *La producción de alimentos y el rol de las ciudades en la agenda internacional*. Ediciones INTA (en prensa).
- Goldstein, D. (2004). "Comments on: What is a state if not a sovereign? Reflections on politics on complicated places." *Current Anthropology*, N° 45. Universidad de Chicago.
- Gómez Arciniegas, C. (2009). "Agricultura periurbana: nuevos roles de la agricultura de proximidad en la planificación de las periferias urbanas". *Revista de la dirección de ingenierías y arquitectura*, Vol. 6. Universidad Santo Tomás. Recuperado de <https://doi.org/10.15332/rev.m.v6i2.1023>.
- Gras C. y Hernandez V. (2013). "Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales". En Gras, C. (comp.) *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.
- Guardamagna, M. M. y Ballabio, M. (2016). "El lugar de la participación ciudadana en la política de ordenamiento territorial en Mendoza, Argentina: avances y retrocesos de una política compleja". Ponencia Presentada al VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP 3 al 5 de octubre. Recuperado de <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/2151>.
- Guardamagna, M.M y Cueto W. (2015). "La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre diseño del Plan Provincial". *Revista Enfoques*, Vol. XIII (22), p. 135-153.
- Gudiño, M. (2015). "El Ordenamiento Territorial como política de Estado". *Perspectiva Geográfica*, N° 20, pp. 11-36
- (2017). *Ordenar el territorio. Un desafío para Mendoza*. Mendoza, EDIUNC.
- Haesbaert, R. (2014). "Lógica zonal y ordenamiento territorial: para rediscutir la proximidad y la contigüidad espaciales". *Cultura y representaciones sociales*, Vol. 8, N° 16, pp. 9-29.

- Lopez Sandoval, M. (2015). "El Sistema de Planificación y el Ordenamiento Territorial para Buen Vivir en el Ecuador". *GEOUSP Espaço E Tempo*, Vol. 19, pp. 296-318.
- Massiris Cabezas A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos*. Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Migdal J. (2001) *State in society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press. Nueva York.
- Mitchell, T. (2006). "Society, economy, and the state effect". En *The anthropology of the state. A reader*. Gran Bretaña: Sharma y Gupta.
- Mussetta, P. y Manzur T. (2017). *Informe elaborado por el Grupo Ciudad y Territorio del INCIHUSA-CONICET sobre el PPOT*. (inédito)
- Mussetta, P. (2019). "Ordenar la urbanización. ¿Un problema ambiental o productivo?" *Ciencia y Sociedad*. UNIDIVERSIDAD. Mayo. Recuperado de <http://www.unidiversidad.com.ar/ordenar-la-urbanizacion-un-problema-ambiental-o-productivo>
- Neiman, G. (2016) "Mercados de trabajo y sindicalismo en producciones agrícolas reestructuradas de la Argentina". En *Trabajo y Sociedad*. Santiago del Estero.
- Olmedo, F., Navarro Canafoglia, V., Pérez, M. (2016). "Estimación del avance urbano sobre la interfaz urbano-rural del Oasis Norte de la Provincia de Mendoza. Análisis Temporal y Espacial." En Titonell, P., *Resúmenes de la 1ª Reunión Científica del Programa Nacional de Recursos Naturales, Gestión Ambiental y Ecorregiones: aportes a la agroecología desde la biodiversidad, la gestión ambiental, el estudio del clima y el ordenamiento territorial*. San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina. Ediciones INTA.
- Perez, M., Dalmasso, C., Silva Colomer, J., del Barrio, L., Brés, E., Van den Bosch, M. E y Lettelier, D. (2017). "Territorial transformations of the North Oasis perceived by vine growers: an approach from the irrigation water". *Book of Full Manuscripts, 20th GiESCO International Meeting*. Argentina.
- Perez, M., Silva Colomer, J., Dalmasso, C., Del Barrio, L., Van den Bosch, M.E., Bres, E. y Lettelier, D. (2018). "Informe de investigación: Análisis del capital social de los productores vitícolas del Oasis Norte de la provincia de Mendoza: impacto sobre el territorio y el ordenamiento territorial". *COVIAR, Proyecto de Investigación y Transferencia Científica y Tecnológica*: INTA, FCA, Universidad Nacional de Cuyo y Universidad Maza. (Inédito).
- Pérez Torres, D. (2002). "Planeación y poder: reflexiones teórico-prácticas". En Carreño, F. et al. (coord). *Planeación en México, región y ambiente*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- PID. (2013). "Modelo territorial actual. Mendoza, Argentina. Subsistema socioeconómico." *Proyecto de investigación y Desarrollo. Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable. Instituto de Investigación y formación para el ordenamiento territorial*, Univesridad Nacional de Cuyo.
- Reese, A. (2006). "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina". *Medio Ambiente y Urbanización*, Vol. 65, N° 1, pp. 3-21.
- Rodriguez Salas, A. (2018). *El derecho ambiental y la Ley General del Ambiente de Mendoza Ley No 5.961*. Mendoza: Ediciones Universidad Nacional de Congreso.
- Rose, N. y Miller, P. (1992). "Political power beyond the state: problematics of government". *The British Journal of Sociology*, Vol. 43, N° 2, Junio. pp. 173-205
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). "Introduction: rethinking theories of the state in ana ge of globalization". En *The anthropology of the state. A reader*. Gran Bretaña: Sharma y Gupta.
- Sousa Santos, B. (1991). "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción postmoderna del derecho". *Revista Nueva Sociedad*, N° 116 Noviembre-Diciembre, pp. 19-38
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. (2012). *Declaración de la Comisión Ejecutiva del COFEPLAN*. Buenos Aires.
- Swyngedouw, E. (2011) "La naturaleza no existe. La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada". *Urban*, N° 1, pp. 41-66.
- Tacchini, J. et al. (1998). *Mendoza en el 2000. Proyecto de Ordenamiento Territorial para la provincia I. Plan sectorial para el Gran Mendoza*. Centro Coordinador de Ediciones Académicas, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo.
- Van der Ploeg, J.D. (2010). *Nuevos campesinos. Campesinos e Imperios alimentarios*. Barcelona: Icaria.
- (2016). *Dinámica de concentración de tierras agropecuarias en la provincia de Mendoza*. Argentina: Ediciones INTA.
- (2018). *Dinámica de la estructura agraria en los distritos del Oasis Norte de Mendoza. Periodo 1988-2008*. Mendoza, Argentina: Ediciones INTA. [inédito]

Yáñez, L., Bustos, R., Molina Derteano, P. y Benedetto, A. (2015). "Reconstruyendo la estructura social de Mendoza: un esquema de clases a partir de los datos de la encuesta condiciones de vida de los hogares urbanos y rurales 2012". *III Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina. Bariloche, Argentina. Memoria Académica*. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trabeventos/ev.9406/ev.9406.pdf>.

Fuentes

Ley N° 8051 (2009) Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de suelo de la Provincia de Mendoza. Legislatura Provincia de Mendoza.
Ley N° 8999 (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Legislatura Provincia de Mendoza.

El germen para recuperar lo organizativo

Un análisis de los vínculos entre técnicos, funcionarios y dirigentes campesinos en el Chaco

The seed to take back the organizational

An analysis of the bonds between technicians, government officials and rural leaders in Chaco

Jimena Ramos Berrondo | ORCID: orcid.org/0000-0001-9195-5256

krintop@yahoo.com

Centro de Estudios Urbanos y Regionales
Argentina

Recibido: 17/06/2019

Aceptado: 25/09/2019

Resumen

El artículo analiza la configuración de vínculos entre dirigentes de organizaciones campesinas, referentes de ONG y agentes estatales en la provincia del Chaco y cómo estos producen diversos formatos organizativos: organizaciones de base campesinas, proyectos estatales y espacios participativos. Para ello, toma como estudio de caso las tramas organizacionales durante el periodo 1980-1998 en el marco de los proyectos de desarrollo rural ejecutados en sus territorios (tanto por ONG como por el *Programa Social Agropecuario*). Se hace foco en las múltiples perspectivas que tienen los actores, de diferentes mundos sociales, y la manera en que se vinculan en las intervenciones de desarrollo (Long, 2007). Se optó por una estrategia metodológica cualitativa donde se emplearon diversas técnicas de recolección de datos (entrevistas en profundidad, análisis documental y observación participante) que luego fueron triangulados.

Palabras clave: Chaco, Prácticas organizativas, Formas de trabajo territorial, Dirigentes campesinos, PSA.

Abstract

The article analyzes how links are configured between peasant leader organizations, NGO and state agents. For it, I build upon a case study that shows the organizational networks between 1980 and 1998 in the framework of rural development projects implemented in their territories (by NGO and the Programa Social Agropecuario). I focus on the multiple perspectives that actors (who belong to different lifeworlds) have. A qualitative methodology strategy was chosen where I employed different data recollection methods (in depth interviews, participant observation and documental analysis) that were triangulated later on.

Key words: Chaco, Organizational practices, Territorial strategies, Peasant leaders, PSA.

Introducción

El objetivo de este artículo¹ es hacer un recorrido histórico de los vínculos que tuvieron dirigentes de organizaciones campesinas del Chaco con referentes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y el **Programa Social Agropecuario** (PSA) desde la década del 80 hasta 1998. ¿Cómo construyen los referentes de las ONG y el PSA al sujeto y destinatario de sus políticas? ¿Qué metodologías y prácticas utilizan para organizar a la población rural? ¿Cómo es que los dirigentes campesinos reaccionan ante estas prácticas? Para ello, indagué sobre la historia de cuatro organizaciones campesinas en el Chaco y las trayectorias de sus dirigentes campesinos. También investigué los diferentes proyectos que implementaron en su territorio y la trayectoria de los funcionarios y técnicos que ahí trabajaron. Posteriormente, reconstruí sus vínculos a través de entrevistas en profundidad, documentos del PSA y observación participante, donde tuve la oportunidad de recorrer los sitios donde se implementaron los proyectos y charlar con sus protagonistas².

En Argentina existen una gran diversidad de trabajos sobre las modalidades de intervención social de las ONG y los programas de desarrollo en las zonas rurales. Algunos, de corte descriptivo, nos brindan información sobre sus dimensiones, estructuras y estrategias de desarrollo socioeconómico (Cowan Ros, 2002). Por su parte, los trabajos de corte sociológico buscan explicar el papel que juegan los diferentes actores (agentes estatales, referentes de las ONG y sujetos rurales subalternos) en los diversos espacios participativos volcados al desarrollo de proyectos específicos y cómo los vínculos que establecen los referentes de las ONG y la población destinataria se reflejan en la configuración de sistemas organizativos (Benencia y Flood, 2002; Cowan Ros 2008, 2011; Schiavoni, 2005;). Los beneficiarios, a su vez, cuentan con estrategias que refieren a

pautas de organización doméstica, productiva, así como sus propias formas de vincularse con las agencias intervinientes (Benencia y Flood, 2002).

Para analizar el vínculo entre los dirigentes campesinos y los referentes de ONG y los agentes estatales del PSA en diferentes momentos del tiempo me centraré en las prácticas organizativas (Berger 2009, 2013) y las formas de trabajo territorial promovidas o disputadas por los diferentes actores (Ramos, 2018).

Las prácticas organizativas son tecnologías por medio de las cuales diversos actores (agentes estatales, dirigentes campesinos, referentes de ONG) buscan organizarse, vincularse y/o organizar a otros con fines diversos (vincularse con la institucionalidad estatal, vincularse con otros movimientos campesinos, obtener reconocimiento, plantear demandas, organizar a terceros, etc.).

Las formas de trabajo territorial refieren al lenguaje de los programas y los proyectos y los condicionamientos que establecen los agentes para participar en ellos, así como las obligaciones y compromisos recíprocos que asumen en el marco de los mismos (Berger, 2014). Mientras que las formas de trabajo territorial tienen un anclaje local, las prácticas organizativas son escenarios que vinculan actores (que representan organizaciones, espacios y territorios) de manera simultánea. Constituyen espacios físicos donde se encuentran redes complejas y superpuestas (Berger, 2018).

Ambos conceptos están estrechamente vinculados en tanto las prácticas organizativas requieren distintos tipos de trabajo territorial. Es decir, los diferentes vínculos que se producen en distintos espacios y escenarios pueden hacerse tangibles (o no) a través de diversas acciones. Desde el trabajo cotidiano que realizan los técnicos con los sujetos rurales subalternos (capacitaciones, encuentros, asesorías) hasta el de los dirigentes de organizaciones (asambleas, trabajo comunitario, difusión y comunicación de las problemáticas campesinas, etc.). En este sentido, agentes estatales y referentes de organizaciones pueden utilizar las prácticas organizativas creadas por los agentes estatales en distintos niveles (como los espacios participativos que se plantearon en el PSA) o las mesas de negociación que fomentaron los referentes de ONG con los gobernadores del Chaco para discutir problemas, informarse sobre las posibilidades de acceder a un programa, etc. El gran reto para todos ellos es darle continuidad a las discusiones por medio de acciones concretas en el territorio.

¹ Para la realización del estudio se contó con apoyo institucional y financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (PIP 112-20150100247-CO) y de la beca postdoctoral en temas estratégicos de la misma institución.

² Se realizaron entrevistas en profundidad a los siguientes informantes: 4 a referentes de ONG, 2 a funcionarios públicos y 6 a dirigentes campesinos. Además, tuve la oportunidad de encontrarme con todos ellos varias veces durante el trabajo de campo, conocer sus territorios, ir a sus asambleas y platicar con ellos sobre las viejas épocas del PSA y el comienzo de sus organizaciones mientras me llevaban a recorrer sus chacras y los sitios donde solían reunirse para los proyectos. Se analizaron además varios documentos del PSA. El trabajo de campo se realizó durante el periodo 2013-2015.

El artículo se organiza en torno a dos etapas clave que se detectan en la reconstrucción histórica de los vínculos de las organizaciones campesinas con las ONG: la consolidación de las organizaciones (gracias a los proyectos y el financiamiento brindado por las ONG) y los debates que se dieron sobre el rol que estas debían jugar; y el retiro paulatino de las ONG y el traslado de varios de sus integrantes a cargos estatales por medio de su participación en PSA³.

³ Rodríguez Bilella (2005) caracteriza al PSA como un Fondo de Inversión Social financiado con fondos del tesoro nacional, pensado como uno de los paliativos de los efectos de los programas de ajuste estructural macroeconómicos. Fue implementado en 1993 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Funcionaba con un

esquema descentralizado y de política focalizada mediante la promoción de experiencias asociativas para el desarrollo de organizaciones en áreas rurales. Su objetivo era brindar asistencia financiera, apoyo técnico y capacitación para mejorar las actividades productivas y los niveles de ingreso de los pequeños productores (Programa Social Agropecuario, 2003).

Primera etapa (1980- 1993): “las organizaciones (ONG) fuimos el germen para recuperar lo organizativo”

Durante los años 70, ante el vacío del Estado en la época de la dictadura⁴ en zonas rurales, comenzaron a hacerse presentes diversos referentes de **Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo Rural** (ONGDR)⁵ que comenzaron a trabajar en la región del NEA. Su importancia radicó en haber sido los primeros actores en identificar a los pobres rurales como demandantes de asistencia técnica (Cowan Ros, 2002) y en apoyar la conformación de diversas organizaciones de base a partir de los 80 (Benencia, 2002). En el caso de la provincia del Chaco destacaron el **Instituto de Cultura Popular** (INCUPO)⁶, que influyó fuertemente en la consolidación de la **Unión de Pequeños Productores del Chaco**

(UNPEPROCH) y el **Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana** (INDES)⁷, que acompañó los procesos de gestación de la **Asociación de Pequeños Productores del Chaco** (APPCH). Además, sus técnicos trabajaron de cerca con la **Asociación de Pequeños Productores Orgánicos** (APPO) y la **Unión de Pequeños Productores de Colonia Elisa** (UNPEPROCE).

Desde hace varias décadas, los pequeños productores del norte argentino han convivido en un contexto socioeconómico desafiante caracterizado por la falta de insumos para la producción, la inseguridad jurídica sobre la tierra y la escasez de servicios básicos. En efecto, 23,1% de la población de la provincia del Chaco vive con necesidades básicas *Insatisfechas* (INDEC, 2010), siendo la segunda provincia con mayor índice de pobreza (solamente superada por Formosa). Es importante destacar que, a partir de la década del 80, el eje central de las organizaciones de pequeños productores del Chaco es la demanda por la tierra (Gómez, 2013).

El accionar de INCUPO e INDES en Argentina se reactivó con la vuelta a la democracia en 1983, teniendo como principal objetivo la reconstrucción y conformación de organizaciones campesinas en el ámbito rural. Es en este contexto que los dirigentes e integrantes de las organizaciones campesinas adquirieron una mirada política que consistió en plantearse cómo pensar y hacer política (Schiaivoni, 2005). Esto se tradujo en prácticas organizativas y formas de trabajo territorial que tuvieron como objetivo articularse

⁴ Desde el periodo 1970-1973 se llevaron a cabo diversas concentraciones de productores rurales en las provincias de Chaco, Formosa, Corrientes y el norte de Santa Fe para denunciar la explotación que sufrían a causa de las empresas acopiadoras del algodón. En 1975 se incrementó el enfrentamiento entre el gobierno provincial y los principales dirigentes de los productores algodoneros (pertenecientes a las *Ligas Agrarias Chaqueñas*) produciéndose un endurecimiento de los aparatos represivos del gobierno. En 1976 la junta militar derrocó a Isabel Perón y consideró la zona rural del Chaco como subversiva. Se detuvieron a cerca de 85 personas, entre los que figuraban dirigentes de las LACH. El *Operativo Toba II* de la VII Brigada de Infantería tuvo como objetivo desarticular la estructura de las organizaciones subversivas en la zona (Roze, 1992).

⁵ Por ONGDR se entiende *aquellas organizaciones que: no tienen fines de lucro, no son organizaciones gremiales ni reivindicativas, realizan actividades de apoyo y promoción a productores rurales y los beneficiarios de sus proyectos no son sus integrantes y persiguen el desarrollo social* (Thompson, 1990, citado en Cowan Ros, 2002:41).

⁶ INCUPO es una asociación civil sin fines de lucro y de inspiración cristiana. Si bien su labor inicial estuvo focalizada en la alfabetización de adultos, hoy abarca diversas temáticas que afectan a sectores rurales de las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero y Norte de Santa Fe (Murtagh, 2013).

⁷ En 1974, se funda el INDES, dedicado al trabajo con organizaciones de productores rurales minifundistas. Fue conformado por una red de funcionarios vinculado también a la corriente del humanismo que trabajaban en la Secretaría de Bienestar y Acción Social.

con el gobierno provincial para exigir y plantear estrategias para el desarrollo de los pequeños productores y los pueblos indígenas.

Jaime,⁸ un ingeniero agrónomo de la tercera edad y ex dirigente de las **Ligas Agrarias Chaqueñas** (LACH)⁹ que trabajó como técnico en diversas ONG, **Servicio Paz Acción y Justicia** (SERPAJ)¹⁰ y el **Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social** (CIPES),¹¹ me dijo que en 1983 la situación de los pequeños productores era muy difícil y compleja. Me comentó que eran productores que *estaban aislados y que el Estado nunca se había encargado de ellos*. Así, el objetivo de los técnicos de las ONG fue trabajar en el fortalecimiento de las organizaciones de base de pequeños productores desde diferentes aspectos como lo productivo y lo organizativo.

Cuando Jaime refiere que las ONG fueron *el germen para recuperar lo organizativo* significa que plantearon acciones para reconstruir la organización. Trabajaron en la concientización de los pequeños productores y en explicarles la importancia de que se organizaran para defender sus derechos y su territorio. Para ello, las diferentes ONG utilizaron como metodología la educación popular de Paulo Freire.

⁸ Se utiliza un pseudónimo para preservar la confidencialidad de todos los informantes (agentes estatales, referentes de ONG y dirigentes campesinos) que fueron entrevistados o con los que sostuve conversaciones informales durante la investigación. Solo se nombran los funcionarios públicos que sostuvieron altos cargos el PSA y los gobernadores del Chaco con el fin de que el lector logre ubicarse en el tiempo histórico correspondiente.

⁹ Para mediados de los 60 varios productores chaqueños dejaron de verse representados en las organizaciones gremiales tradicionales del campo (como FAA) y se conformarán nuevas organizaciones de productores jóvenes provenientes del **Movimiento Rural Cristiano** y la **Unión de Cooperativas Agrícolas Limitada** (UCAL), fueron ellos quienes fundaron el movimiento de las **Ligas Agrarias Chaqueñas** (LACH) con el objetivo de denunciar las injusticias de las empresas acopiadoras y comercializadoras del algodón y renovar el cooperativismo agrícola y su estructura organizacional. Las LACH estaban conformadas por hijos de colonos rurales (descendientes de inmigrantes europeos) que eran medianos productores y que estaban vinculados a cooperativas algodonerías. Su principal reivindicación fue defender la producción del algodón (comercialización, precio, insumos); tener representación en los organismos estatales y defender la situación legal de los propietarios de tierra (Roze, 1992).

¹⁰ Pérez Esquivel dijo que el objetivo de SERPAJ era *producir un cambio y terminar con las injusticias a través de programas de desarrollo o de promoción humana* desde la ideología del Concilio Vaticano II y la teología de la liberación (López Saavedra, 1984).

¹¹ Es una Organización No Gubernamental que lleva a cabo iniciativas, proyectos y programas de promoción comunitaria y desarrollo humano dirigidos a jóvenes, mujeres, trabajadores de cooperativas, campesinos y pobladores urbanos. Su sede se encuentra en la ciudad de Resistencia, Provincia del Chaco (Argentina) y funciona en esta provincia desde el año 1984. Trabaja con grupos y organizaciones comunitarias con fuerte presencia de mujeres y jóvenes en el área de Gran Resistencia, aunque ha desarrollado proyectos en otras localidades del Chaco (<http://www.cipeschaco.com.ar/>).

Fernando Méndez, dirigente campesino histórico de la APPCH, recuerda muy bien como a sus 32 años comenzó a trabajar con el INDES y que este primer trabajo de organización fue difícil pues muchas personas desconfiaban y sospechaban, pensaban que el INDES quería organizar a los campesinos en torno a actividades violentas (por la historia de las represalias que el gobierno de la última dictadura militar ejerció en contra de las LACH). Uno de los principales motivos para organizar la APPCH fue que los productores vivían en un asentamiento de tierras fiscales, esto ocasionaba que las familias fueran desalojadas de sus lotes. *Ese temor fue el que nos impulsó a organizar*, expresó Fernando.

Tanto Rosendo como Fernando (ambos dirigentes campesinos de la tercera edad de la APPCH) recuerdan muy bien a los técnicos del INDES con los que trabajaron. Fueron ellos quienes les plantearon la idea de hacer una asociación que representara a todo el Chaco y de trabajar en red con otras organizaciones del territorio. A mediados de los ochenta se incentivó a la población para que eligieran dos líderes por paraje para llevarlos a Resistencia y de ahí conformar una asociación que contaba con una comisión compartida que abarcaba los diferentes grupos de la zona donde trabajaban (Pampa del Indio y Castelli).

Los dirigentes de APPCH se refieren a estos técnicos como “sus maestros” y como gente que les dio “mucho formación” en diferentes áreas como el manejo silvo pastoril, y la diversificación productiva a través del cultivo de huertas orgánicas. Para muchos de ellos sus experiencias de trabajo con los técnicos de las ONG los llevaron a conocer y recorrer el territorio, así lo cuenta el Sr. Quintana, un dirigente de la Asociación de Pequeños Productores Orgánicos (APPO), quien recordó la anécdota de una de sus primeras capacitaciones con el INDES en una cuña boscosa en Vera y Reconquista.

Me invitaron y yo no sabía ni a que fui [Se estaba refiriendo a una capacitación de manejo de monte que hicieron con el INDES en 1995]. *Se visitó a varios productores que estaban en una zona muy extensa en la cañada de las víboras. Sirvió mucho porque se intercambiaron experiencias.* [En ese momento rio y dijo con alegría] *Esa salida para mí fue como si uno fuera a otro país.* (Registro del diario de campo 20/03/2015)

En el mismo tenor, Fernando Méndez de la APPCH me contó emocionado que hizo una experiencia de trabajo con Licio (técnico del INDES) donde fueron a El Impenetrable para relevar la forma de vida y las costumbres de la población indígena, donde aprendió muchísimo de su cultura, creencias, utilización de pigmentos naturales y plantas medicinales.

Los testimonios de Fernando, Rosendo y el Sr. Quintana nos hablan de la importancia de la otredad y el reconocimiento de la diferencia como motor de la organización. Asimismo, muestran cómo los campesinos reconocen la diversidad y la complejidad del mundo rural argentino hasta dentro de su misma provincia, donde se encuentran localizados pequeños productores con diversas estrategias reproductivas (cabriteros, huerteros, pueblos originarios, hacheros, jornaleros etc.). En el mismo sentido, sus trayectorias indican cómo a través del tiempo ellos combinan diferentes estrategias reproductivas para su supervivencia. Si bien todos ellos son pequeños productores se reconocen como dirigentes campesinos e incluso enfatizan cómo este rol les llevó a poner en segundo plano sus actividades productivas, esto es parte del “sacrificio” que ellos hicieron para participar en las diversas actividades de los proyectos de las ONG y las agencias estatales.

Jaime me explicó que, durante esa etapa, a pesar de ser ingeniero agrónomo, su trabajo (en SERPAJ y CIPES) consistía en:

Era un técnico político, ¿viste?, no era un técnico productivo, digamos. [Mi tarea] era cómo trabajar el tema organizativo y fortalecer las organizaciones. Como fue... mi trabajo anterior en las Ligas (en referencia a las Ligas Agrarias), digamos, no solamente trabajaba lo productivo, sino todo lo que es lo organizativo...” (Jaime, técnico ONG)

El rol de Jaime y otros técnicos políticos de las ONG consistía en pasar información y promover espacios de discusión y análisis de las problemáticas sociales y políticas de los campesinos (falta de insumos para la producción y comercialización, tenencia precaria de la tierra, explotación ilegal de los recursos naturales por parte de las empresas madereras, etc.). Su concepción sobre el pequeño productor tenía que ver con plantear una estrategia más amplia y territorial para poder *solucionar los problemas de la gente que no estaba organizada*.

El contexto histórico y político de la década del 80 en el que les tocó trabajar a los técnicos de las ONG y dirigentes campesinos les causó diversos dilemas y tensiones en su trabajo. Por un lado, ambos veían que las problemáticas de los campesinos chaqueños iban más allá de la falta de insumos para la producción y las cuestiones técnicas y productivas. Es decir, el problema político más grave tenía que ver con la concentración de la tierra y la falta de seguridad jurídica que tenían los campesinos e indígenas sobre la misma. Por otro, no sabían cómo resolver la cuestión política, cómo reclamar y exigir al gobierno provincial derechos para los criollos e indígenas. Se discutía mucho sobre el rol que cada uno debía jugar (técnicos y dirigentes) y el tipo de lucha que debía llevarse a cabo.

Oscar, un militante católico que lleva trabajando en la región NEA para INCUPO desde el año 1979, me comentó que durante y poco después de terminada la última dictadura militar

INCUPO tuvo que optar para bajar su perfil. Sabía que, si mantenía su manera de trabajar, su manera de expresarse, su manera de decir las cosas, su análisis crítico, su propuesta con la gente; iba a correr la misma suerte que los que desaparecían. Entonces, optó por darse una estrategia de sobrevivencia. Esa estrategia consistió en seguir estando con la gente de otra manera. Manteniendo la posibilidad de reunirse, aunque en cada reunión teníamos un policía que escuchaba todo lo que se hablaba. Entonces, ¿qué se hablaba?, y se hablaban cosas eh... temáticas educativas, de salud y relacionadas a la persona y a la familia. Que no tenga vinculación política, es decir...también grupos de alfabetización, pero siempre sin establecer vinculación con la política, hacer de cuenta que la política no existe, hacer de cuenta que en el país las cosas estaban bien...y poder seguir reuniéndose.

Jaime expresó que les costó mucho trabajo articular acciones con los referentes de otras ONG, ya que cada una *estaba cobijada* en su propio espacio y defendía su propio proyecto y estrategia. Las diferencias que existían entre los directores de las ONG tenían que ver con su forma de trabajo y con la concepción que cada una tenía sobre lo organizativo. Esto generó debates entre los miembros de las ONG y los dirigentes de las organizaciones. Para Oscar uno de los grandes desafíos que tuvieron trabajando con las comunidades campesinas fue:

Cómo levantar la mira política de la organización, cómo ir dejando de mirar tanto la chacra, el algodón y el autoconsumo sino mirar más adelante, más arriba, de pensar en una política campesina, le llamábamos nosotros. Que tampoco nosotros teníamos tan claro qué era eso, pero si sabíamos que el sector se merecía una política campesina que hasta ese momento no existía. Existía la gran política agropecuaria para los grandes productores [...] Los pequeños productores son los más, pero tienen la menor cantidad de tierras, tiene una pirámide invertida digamos, ¿no? Entonces, este sector que tiene la menor cantidad de tierra pero que son mayoritarios, ¿cuál es la política que el gobierno tiene para ellos? No existía. Ni siquiera el sector existía en el imaginario popular o en los medios de comunicación, no existían.”

(Oscar, técnico de INCUPO).

En opinión de Jaime, las ONG que tuvieron *una visión más política* coincidieron en que era

importante fortalecer al sector de las organizaciones campesinas y ayudarlos a luchar por sus principales problemáticas. Para ello, era necesario que hicieran un trabajo *integral y articulado*. En contraposición, muchos técnicos tuvieron problemas dentro de las ONG donde trabajaban porque había quienes tenían *poca visión política* y querían seguir haciendo un trabajo más focalizado y territorialmente localizado que solo beneficiaba a 20 familias, pero no al sector.

Esta visión política de la cual habla Jaime obedece a la orientación política y trayectoria de los diferentes actores. Para él, las discrepancias entre las ONG obedecían a que no querían *quedar pegados* a la estrategia de las **Ligas Agrarias Chaqueñas** (LACH) porque no compartían la metodología y *discrepaban en la construcción política*. Su orientación política por haber sido dirigente de las LACH era distinta a la de aquellos que no habían participado en este proceso. El abordaje de las LACH (en cuanto a la problemática del pequeño productor) era mucho más confrontativo de lo que era cualquier ONG, sobre todo aquellas que tenían una orientación más cristiana o eclesial. Por ejemplo, un técnico de la Junta Unida de Misiones (JUM)¹², que trabaja desde hace décadas en El Impenetrable, me comentó que tenían directivas de sus superiores de no involucrarse con el tema de la problemática de tierras de los pueblos indígenas, pues existía miedo de que ciertas facciones militares pudieran tener algún tipo de represalia contra la población indígena, sobre todo después de lo que fue el levantamiento carapintada en 1987.

Es decir, a pesar de que había vuelto la democracia los directivos y técnicos que trabajaban en las ONG debatían qué estrategias debían llevar a cabo para solucionar las problemáticas estructurales de los pequeños productores y sus posibles consecuencias. Por un lado, permanecía en la memoria las prácticas represivas del gobierno militar. Por otro, el levantamiento de los carapintada indicaba que existía una democracia frágil y que ciertos grupos militares podían poner en riesgo los derechos de la población indígena y campesina, así como obstaculizar el trabajo de sus principales mediadores e interlocutores.

Las citas anteriores destacan que el comportamiento de los actores no puede analizarse desde un punto de vista voluntarista sino siempre en relación al contexto político y económico en el que están insertos (Benencia y Flood, 2002). Así, vemos como la orientación política de los referentes de las ONG fue cambiando de acuerdo al contexto. Después de la dictadura el trabajo consistió en armar estrategias para articular a los dirigentes de las organizaciones campesinas

con los funcionarios de gobierno. Fortalecer y capacitar a los dirigentes de las organizaciones para que tengan voz y *capacidad de gestión propia para que el gobernador los reciba*. Estos esfuerzos se cristalizaron en la **Mesa Provincial de Organizaciones**, conformada en 1986 durante la gestión del gobernador justicialista Florencio Tenev. En ésta participaron referentes de CIPES, INCUPO, JUM e INDES y el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA)¹³ y los dirigentes de organizaciones campesinas (previamente mencionadas) e indígenas con el propósito de vincularse con el gobierno provincial. Las dinámicas de la Mesa consistían en reuniones de capacitación y reuniones entre dirigentes campesinos e indígenas¹⁴, los cuales solían reunirse en Resistencia (por dos días) para discutir los principales avances y desafíos del sector: la problemática de la tenencia de las tierras, las emergencias agropecuarias, la falta de insumos productivos e infraestructura, etc. Todos los viajes a Resistencia y las reuniones que tenían los dirigentes de las organizaciones con funcionarios de gobierno se financiaban gracias a las ONG (que contaban con financiamiento, principalmente, de la cooperación internacional y de iglesias europeas). Los dirigentes solían hospedarse en las oficinas de INCUPO. Esta Mesa constituye un ejemplo de lo que llamo *práctica organizativa*, un dispositivo donde logran juntarse actores de diferentes mundos sociales (dirigentes campesinos, entes estatales, referentes de ONG) con representaciones diversas (instituciones, territorios, iglesias, etc.) en un espacio concreto.

Los técnicos que llegaron a ejercer cargos directivos en las organizaciones del tercer sector sostienen que los principales logros de la Mesa Provincial durante el gobierno de Tenev fueron: ayudar a movilizar apoyo entre organizaciones de pequeños productores a nivel NEA para la sanción de la ley 23.107¹⁵ (la cual permitió que los pequeños productores algodoneros se integraran al sistema previsional) y la Ley provincial del Aborigen, que tuvo como principal objetivo mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas a través del acceso a la tierra y la asignación de recursos para la promoción de sus economías (Art. 1).

En el contexto neoliberal de los 90 hubo una serie de amenazas legislativas que pretendían eliminar las restricciones contempladas en la constitución provincial del Chaco de 1957 para la

¹³ Formado por la Comisión Episcopal Argentina a finales de los 80 para atender a los indígenas en temas como su derecho a la educación bilingüe y a la tierra.

¹⁴ Es interesante recordar que no fue sino hasta la reforma constitucional de 1994 que los indígenas fueron reconocidos como sujetos de derechos, anteriormente los referentes y técnicos de las ONG los veían más como productores algodoneros o como trabajadores agrícolas temporales en los distintos cultivos. No existía la diferencia tajante que existo hoy de productores indígenas y no indígenas, lo cual habla de la importancia de las categorías que los agentes de desarrollo dan a los sujetos de intervención.

¹⁵ Promulgada el 8 de octubre de 1984

¹² A principios del siglo XX, llegaron al Chaco los primeros misioneros protestantes que tuvieron contacto con los tobas. En 1964, se estableció un organismo ecuménico llamado la Junta Unida de Misiones (JUM), creado por la iniciativa de iglesias protestantes argentinas.

enajenación de la tierra pública y su adjudicación a sociedades mercantiles. Si bien la ley de tierras 2.913/1984 retomó las prescripciones constitucionales vigentes (que limitaban la mercantilización) esto no impidió que desde su sanción se avanzara con la apropiación de grandes extensiones de tierra y con la explotación forestal indiscriminada (Gómez, 2013). En consecuencia, hubo un fuerte rechazo por parte de los dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas del Chaco, así como de los técnicos de las ONG que trabajaron con ellos, quienes se movilizaron para exigir que en la constitución provincial se reconociera la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, tomando en cuenta la reforma constitucional de 1994 (a nivel nacional) y el Convenio 169 de la OIT ratificado por el Estado argentino en 1992¹⁶.

Estas movilizaciones tuvieron como resultado la incorporación de los artículos 37 y 42 de la constitución provincial del Chaco. El primero reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas, su identidad étnica y cultural, así como su derecho a la tierra (propiedad comunitaria), la educación bilingüe, y su participación en la preservación y recuperación de los recursos naturales. El art. 42 establece que la tierra pública se sujetará a planes de colonización con fines de desarrollo y productivos y que será entregada y adjudicada preferencialmente a *los aborígenes, ocupantes, pequeños productores y su descendencia*. De igual manera, establece que los planes de adjudicación de tierra pública para estos grupos contemplarán créditos oficiales (para la vivienda y la producción), así como el asesoramiento y la asistencia técnica (Art. 42 incisos 3 y 4). No obstante, el problema de acceso a la tierra se mantuvo como una constante en la agenda del movimiento indígena y de los pequeños productores chaqueños (Gomez, 2013). A su vez, Roze (2007) sostiene que la Constitución del Chaco no menciona nada sobre los recursos naturales y que existe legislación contradictoria que, por un lado, busca proteger los derechos de los indígenas y pequeños productores; y por otro, avala la depredación silvícola por parte de particulares aliados a sectores del gobierno provincial.

A partir de la década del 90 el universo de pequeños productores se ha complejizado y es difícil caracterizarlo y medirlo en la manera que se hacía en la década del 60, donde con pocas variables se podía definir con claridad modos

¹⁶ Con respecto a la tierra el tratado estipula que existen formas de uso y apropiación del espacio que trascienden al criterio centrado en la posesión efectiva de una porción del suelo de la superficie terrestre. A su vez, contempla mecanismos de consulta y participación de los pueblos indígenas con el objetivo de que defiendan sus intereses (Convenio, 169 OIT).

de producir, comercializar y consumir¹⁷. *Hoy la variabilidad de situaciones que configuran la unidad de pequeño productor chaqueño se ha vuelto menos permeable al análisis tipológico* (Roze, 2007:314). Aparecen en cambio, ciertos agrupamientos de sujetos más o menos homogéneos que, en la coincidencia de sus reivindicaciones hacen posible definir unidades de análisis. Estos sujetos de los que habla Roze son los pequeños productores nucleados en las organizaciones anteriormente descritas y se caracterizan por contar con una superficie promedio de entre 5 y 120 hectáreas¹⁸. Su producción depende de la región chaqueña donde se encuentren. En el Impenetrable destaca la producción cabritera y de ganadería extensiva. En el centro del Chaco varias organizaciones cuentan con huertas y animales de granja que venden productos en ferias francas. En otros lugares cuentan con fábricas de chasinados y elaboración de productos de valor agregado como mermeladas y dulces.

Roze (2007) sostiene que uno de los cambios más importantes en relación con la situación de los pequeños productores en este largo proceso de transformación (desde el apogeo de la producción algodonera en los 50, pasando por la crisis del algodón en los 60; y posteriormente, la internacionalización de la provincia a partir de los cultivos exportables, seguido de las políticas neoliberales de los 90, ha sido el ámbito de interacción (de los pequeños productores). En los 80, como lo vimos anteriormente, interactuaban principalmente con la iglesia y laicos ligados al trabajo con fundaciones y ONG o algún político en busca de votos, o antropólogos o sociólogos interesados en estudiar su situación local. Mientras que en los 90, los llamados *productores minifundistas* pasaron a ser motivo de políticas particulares del Estado, ya como productores, ya como pobres o como grupos vulnerables (como lo fue el caso del PSA que veremos a continuación). Estas diferentes intervenciones han tenido fuertes determinantes en sus estrategias productivas y en sus acciones reivindicativas, incluso constituyen situaciones identitarias (Roze, 2007).

¹⁷ Ello se debe a diversos factores y cambios estructurales entre ellos el que el Chaco dejó de ser una provincia algodonera para pasar a dedicarse a otros cultivos de mayor rentabilidad como la soja y el girasol. También se debe a la inserción de los pequeños productores en trabajos extraprediales, a la creciente migración rural-urbana y la aparición de nuevos actores y conformación de organizaciones antes y después de la última dictadura militar que ensayan nuevas estrategias reproductivas entre los pequeños productores así como a la llegada de programas estatales a partir de los 90.

¹⁸ Es importante establecer que el número de hectáreas no nos dice nada sobre estos pequeños productores, pues muchos viven en grandes extensiones de tierra donde se dedican a actividades como la ganadería extensiva pero no tienen el título de propiedad sobre la misma. Asimismo, muchas veces gran parte de la tierra que tienen estos productores no puede utilizarse para el cultivo de alimentos.

Segunda etapa (1993-1998): Dilemas y conflictos en el PSA “Desrumpimiento¹⁹ por no tomar en cuenta a todas las organizaciones en el territorio”

Existen dos continuidades interesantes entre el trabajo que hicieron las ONG y el PSA: los trabajadores de las primeras pasaron a formar parte del segundo; y por ende, sus prácticas organizativas y formas de trabajo territorial fueron extendiéndose hacia formar parte de las políticas de Estado. En este sentido, a través del PSA se legitimaron las estrategias de los referentes de las ONG y se creó un componente socio organizativo que tenía que ver con la articulación del Estado con las ONG, forjando un espacio de competencia entre diferentes estilos de desarrollo rural²⁰ (Schiavoni, 2005). Estas acciones se situaron en la década de los 90 en un contexto de creciente pobreza y reconversión productiva donde la elite gobernante vio a las ONG como aliadas para contener los efectos negativos del modelo económico (Benencia y Flood, 2002). Un ejemplo puede encontrarse en la Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGPYA), que contempló la tercerización de algunas de sus acciones a las ONG (Cowan Ros, 2002).

La decisión que tomaron los referentes de las ONG de formar parte de una nueva estructura estatal relacionada a las temáticas rurales obedeció también a su orientación política y a esta necesidad que todos veían de la creación de una política de estado para el sector. Aquellos que conformaron las principales estructuras del PSA a nivel nacional y provincial fueron militantes de diversas corrientes (humanistas cristianos, peronistas) provenientes de familias ligadas al campo y que tenían en común la preocupación por lo social (Murtagh, 2013). Varios de ellos coincidieron en diferentes espacios de formación, como los **Seminarios de Empresarios Rurales** (SER), que eran organizados por monseñor Quarrancino en el monasterio benedictino de Los Toldos, con el objetivo de estudiar la doctrina social cristiana y su aplicación práctica en sus empresas agropecuarias (Murtagh, 2013). De estos seminarios participaron

¹⁹ Esta es una categoría nativa a la que refirieron diversos dirigentes campesinos entrevistados. Al hablar de “desrumpimiento” aludían a la tergiversación y los conflictos que causaron diversos formatos organizativos promovidos por el PSA en sus territorios.

²⁰ Schiavoni (2005) relata los diferentes estilos de desarrollo rural que habían en la Unidad Técnica de Coordinación Provincial del PSA en Misiones donde había actores que reivindicaban más las propuestas productivas y otros que se volcaban más a lo socioorganizativo. En el Chaco podemos decir que las ONG que participaron también tenían diferentes estilos sobre cómo trabajar con la población destinataria del programa. Muchas veces estos estilos estaban definidos por la trayectoria del actor, los objetivos de su institución, el tipo de programas al cual tenían financiamiento y el tipo de destinatario al cual iban destinadas.

Gastón Bordelois (quien asumió la coordinación nacional del PSA) y otros de sus colegas como Pereda y Stengel y Monseñor Iriarte (quienes fueron designados como consejeros del PSA).

Cuando le propusieron la coordinación nacional a Bordelois, él contactó a las personas que integraban la **Mesa Provincial de Organizaciones** para proponerles abrir la delegación del PSA en Chaco. Así, Jaime (cuyo hermano había sido compañero de Bordelois en el **Movimiento Rural Cristiano**) comentó que entre los integrantes de la mesa se pusieron de acuerdo para elegirlo como primer coordinador provincial y que sintió mucha responsabilidad.

Uno de los debates y discusiones más importantes que tuvieron como Mesa fue acordar la necesidad de tener *una política de estado* para el sector. Esta, podemos decir, fue la orientación política de la Mesa de Organizaciones en el Chaco:

Alguna de las cosas interesantes era la de visualizar que había que impulsar una política de estado. Por eso todo el mundo de alguna forma se suma al PSA, diríamos, ¿no? Porque dicen, bueno, las ONG pueden acompañar, pero la única forma de solucionar el problema de la gente es que el estado se hiciera cargo. Es una visión bastante interesante, porque en otros lugares era más bien una... seguir trabajando con las ONG en su grupito, su grupo de gente, pero no tener una visión mucho más amplia de atacar... de resolver los problemas del sector. (Jaime, ex coordinador provincial del PSA en Chaco)

Si bien los nuevos integrantes del PSA buscaban pasar a tener *una política de estado*, siguieron reproduciendo la mirada de las ONG, sus prácticas y metodologías. Esto se observa cuando uno compara el discurso de los entrevistados de técnicos de ONG (sus visiones sobre el pequeño productor y el sector) y los lineamientos y los discursos de los funcionarios del PSA. Mientras entrevistaba a un técnico de una ONG que ha trabajado en Chaco desde antes de la dictadura me sorprendió su mirada y su concepción sobre la población campesina: *el campesino, naturalmente, no sólo en Argentina, sino creo en cualquier país de América Latina, seguro es una persona tímida, cabeza gacha, autoestima baja, con muchas dificultades para enfrentarse a un mundo que no conoce*. Esta visión fue compartida por varios técnicos de diversas instituciones durante el trabajo de campo, quienes, a pesar de ser críticos

del asistencialismo, veían al campesino como un *sujeto empobrecido y vulnerable que requiere asistencia del estado para convertirlo en sujeto productivo y ayudarlo a organizarse*.

En consonancia con lo anterior, el primer coordinador nacional del PSA, Gastón Bordelois, quien estuvo en el cargo desde 1993 hasta 2005, describió el programa como una política de *promoción humana, a través de la cual los beneficiarios superan su situación de pobreza con su propio esfuerzo* (Programa Social Agropecuario, 2001:7). Para ello, buscaba que el pequeño productor se insertara en estructuras asociativas (formar grupos con otras familias de productores) para recibir créditos y formular proyectos productivos con el fin de lograr procesos de crecimiento y capitalización de sus unidades productivas. El discurso oficial del PSA partía de la premisa de que los pequeños productores tenían la necesidad de ser reconocidos y respetados como sector y que al recibir créditos en vez de “dádivas” hacía que tuvieran una “ayuda digna” que “contribuye al crecimiento de la autoestima y a que se desarrolle con su propio esfuerzo” (Programa Social Agropecuario, 2001:9).

A partir de 2005 el PSA fue criticado por ser una *política neoliberal y asistencialista*. Esta denominación era común entre los funcionarios y técnicos (sobre todo aquellos que fueron posteriores a la gestión de Gastón Bordelois y que comenzaron en la Subsecretaría de Agricultura Familiar en 2008) y dirigentes campesinos (que fueron destinatarios del programa en los 90). No obstante, en la época en que fue gestado y en los años a su posterior desarrollo, fue aclamado por seguir los criterios de las políticas sociales de los 90: descentralización, focalización, utilización de la lógica de proyectos mediante el financiamiento a través de fondos de desarrollo o inversión social, evaluación y seguimiento de las intervenciones y participación de los beneficiarios (Programa Social Agropecuario, 2001:15).

El PSA se conformó como una estructura *pequeña, flexible y descentralizada* (Programa Social Agropecuario, 2001:16). Las coordinaciones provinciales establecidas en las 21 provincias del país tenían a su cargo ejecutar las acciones centrales promoviendo grupos, así como financiar y apoyar técnicamente los proyectos, realizando el seguimiento y evaluación de los mismos. Por su parte, la Unidad Central era la encargada de elaborar las pautas concretas de trabajo a partir de los lineamientos generales surgidos de la autoridad política. Funcionaba como fondo de inversión o desarrollo social en el sentido que los recursos estaban disponibles a medida que se presentaran proyectos que serían seleccionados por medio de un concurso. Su instrumento principal era la asistencia financiera mediante la forma de créditos directos que debían devolverse para seguir financiando otros proyectos. (Programa Social Agropecuario, 2001:15). El crédito se

otorgaba directamente a los grupos sin exigir garantías reales y se debía un plazo y periodo de gracia flexible con un plazo máximo de 7 años. La tasa de interés era parcialmente subsidiada y equivalía al 6% anual sobre saldos de operaciones normales. El monto máximo de crédito por familia y por año era de \$1200 (Programa Social Agropecuario, 2001:19). Cabe destacar que el financiamiento disponible tanto para el PSA como para cada familia era muy escaso. Otros dos instrumentos centrales del programa eran la asistencia técnica y la capacitación.

La normativa del PSA estipulaba que para acceder a los beneficios del programa los productores debían constituirse en grupos de al menos seis familias para formular un proyecto productivo con la asistencia de técnicos financiados por el PSA²¹. Este requisito fue puesto en discusión por los dirigentes de organizaciones campesinas y algunos de los referentes de ONG que los asesoraban, pues desde su punto de vista, *rompía la estructura organizativa del territorio* dividiendo a las organizaciones. Estas discusiones se dieron *al interior del estado* como lo señaló Jaime, con esto quería decir que desde que se creó el PSA en la provincia del Chaco comenzó a funcionar la Unidad Provincial (UP)²², cuya piedra basal fue la Mesa Provincial de Organizaciones que armaron con las ONG (desde 1986), *siempre trabajando y piloteando sobre lo que ya había de trabajo en esta Mesa que se había formado con las ONG y las organizaciones* (entrevista realizada a Jaime, coordinador provincial del PSA)

Tanto las ONG (INCUPRO, CIPES, INDES) como las organizaciones campesinas (UNPEPROCH, APPCH, Coordinadora del Tacuruzal, Poriajhú) contaban con un representante en la UP, donde estaba contemplado que los pequeños productores y sus organizaciones pudieran tomar decisiones con respecto al programa, así como tener la oportunidad de dialogar y plantear demandas y sugerencias con respecto a sus problemáticas (Programa Social Agropecuario, 2001:16). Había también un representante del gobierno

²¹ El crédito se otorgaba directamente a los grupos sin exigir garantías reales y se debía un plazo y periodo de gracia flexible con un plazo máximo de 7 años. La tasa de interés era parcialmente subsidiada y equivalía al 6% anual sobre saldos de operaciones normales. El monto máximo de crédito por familia y por año era de \$1200 (Programa Social Agropecuario, 2001:19).

²² El PSA contemplaba actividades que tenían que ver con el ámbito productivo y socio-organizativo, contemplando estructuras asociativas zonales, provinciales y regionales donde los beneficiarios del programa pudieran participar. La UP tenía como función primaria asegurar la descentralización y la toma de decisiones en forma concertada en lo referente a estrategias, focalización y aprobación de los **Emprendimientos Productivos Asociativos** (EPA). Estaba integrada por 6 miembros: el Coordinador Provincial (que representaba al PSA y a la SAGPYA), dos representantes de los pequeños productores, un representante del estado provincial, un representante de las ONG y otro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

provincial que era del INTA (designado por la Secretaría de Agricultura).

Como coordinador del PSA (a nivel provincial) Jaime tenía el rol de coordinar la UP, cuyo objetivo era discutir y planificar el trabajo y las principales acciones del PSA en la provincia, así como aprobar los proyectos presentados por los grupos una vez que el equipo técnico evaluara su viabilidad (Benencia, 2002), para lo cual se reunían mensualmente.

Uno de los grandes desafíos que tuvo Jaime al iniciar su gestión como coordinador del PSA giró en torno a *fortalecer las organizaciones, ampliarlas y armar grupos*. Desde su perspectiva, la estrategia de las ONG²³ (representadas en la UP) era una “de cerrar,” pues no querían ampliar la participación a más familias en el territorio. Por su parte, el PSA buscaba llegar a otros destinatarios que no fueran los miembros de las organizaciones campesinas ahí representadas. El problema radicaba en que las organizaciones (que ya se habían consolidado desde la década del 80 y que seguían siendo asesoradas por las ONG) pensaban que ellos debían ser los principales destinatarios de los créditos. No obstante, él pensaba que también había otros productores (que no formaban parte de estas organizaciones) que tenían el derecho a recibirlos. Al dilema de quién debe recibir el crédito o qué grupos en el territorio deben priorizarse se sumaban otras limitantes como la falta de técnicos en terreno para asesorar los proyectos y la escasez de fondos disponibles.

La UP fue aprovechada por los dirigentes de las organizaciones, técnicos del PSA y ONG para participar, plantear sus puntos de vista y formular y hacer denuncias sobre el grado de supervisión y control de los recursos e insumos que llegaban del programa. Para ello, los actores siguieron distintas prácticas organizativas que fueron desde la participación institucional hasta la movilización y el conflicto. Entre los dirigentes de organizaciones que plantearon una línea confrontativa con respecto al PSA se encontraban Omar Torres y Aldo Mejía de UNPEPROCH. Así, un dirigente me relató cómo fue la reunión que tuvieron con el Coordinador nacional del PSA, en Buenos Aires:

En esa época teníamos la Comisión Regional de Pequeños Productores²⁴, porque se llamaba así... con Santiago del Estero, Formosa, Chaco y Corrientes, entonces nosotros empezamos a tener problemas con... Porque los primeros créditos no le dieron a [las organizaciones]

²³ Es interesante como en el discurso de los entrevistados se reifican las organizaciones permanentemente, sobre todo cuando se habla e situaciones conflictivas. El entrevistado nunca se refiere a referentes o técnicos específicos de las ONG sino a las “ONG” en general.

²⁴ Estos espacios regionales de participación se formaron en cada una de las diferentes regiones y también eran espacios de participación del programa.

de territorio, se lo dieron a grupos aislados, como rompiendo las organizaciones ya existentes. Entonces, ¿quién iba a venir a nuestra organización? si nosotros teníamos reglamentos, una estructura... Mientras que el PSA le llamaba a grupos sueltos y armaba un proyecto. Eso fue por lo cual fuimos a Buenos Aires, en su momento, a hablar con el Coordinador a nivel nacional [se refiere a Gastón Bordelois]. Y bueno, no hubo acuerdo, prácticamente un desacuerdo total y entonces nosotros...”

E²⁵: ¿Y qué fue lo que plantearon a Gastón Bordelois en esa reunión?

A: *Que se debe tener en cuenta a todas las organizaciones [...] en el territorio para que se pueda crear una gran organización, que no se haga este desrruptimiento.*

E: ¿Y qué le dijeron los del PSA?

A: *Que no, que el programa era para todos y que el Coordinador y... tenían la potestad de decidir cómo... Bueno, eso fue... casi le tiran por la ventana a Gastón en el Ministerio del Trabajo²⁶. Y bueno, de ahí nosotros... En ese momento (estábamos) el presidente de UNPREPROCH y yo ... Y a partir de ahí nosotros prácticamente nos distanciamos. Hubo algunos proyectos, creo que 25 proyectos, a nuestra organización la cual dijimos que no lo vamos a pagar hasta que no... no se ponga como se dijo que iba a ser. Y no lo hicimos²⁷. (entrevista realizada a Aldo, dirigente de UNPEPROCH)*

Pero lo que para algunos dirigentes campesinos significaba un *desrruptimiento en el territorio* para el coordinador provincial significaba un *criterio de distribución justa*. Jaime pensaba que no era posible que solo unas cuantas organizaciones (aquellas con mayor capacidad técnica para realizar proyectos) se llevaran la mayoría de los recursos. Fundamentó lo anterior con la desigualdad que había entre las organizaciones existentes, incluso entre las que estaban representadas en la UP, pues las más chicas o menos experimentadas *tenían dificultad en armar los proyectos* mientras que otras tenían un equipo más grande y *armaba los proyectos y los largaba*. En su opinión, la dirigencia no veía esta desigualdad en la capacidad de las organizaciones, sino que

²⁵ Se utiliza la E para designar al entrevistador y la A para designar al dirigente entrevistado, en este caso Aldo.

²⁶ En este momento, la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGPYA) dependía del Ministerio del Trabajo.

²⁷ En una asamblea, la UNPEPROCH tomó la decisión de recomendar a sus asociados que no devuelvan los préstamos acordados con el PSA y que depositen sus cuotas en una cuenta bancaria especial con el objetivo de crear un fondo de recupero para los miembros de la organización (Benencia, 2002).

“veía sus propios intereses como organización, no veía el...los intereses de otros”.

Cuando Jaime planteó que una parte del dinero del PSA se utilizaría para financiar a las organizaciones y otra parte para los nuevos grupos de pequeños productores, los técnicos de INCUPO y los dirigentes de UNPEPROCH decidieron retirarse de la UP. Los referentes de INCUPO apoyaban al dirigente de UNPEPROCH y, en opinión de Jaime, crearon serias dificultades en la coordinación de la UP. En un principio, el dirigente Tomás de Poriajhu también apoyó la postura de Torres (líder de UNPEPROCH) y se enfrentó con el programa, pero luego estuvo de acuerdo en seguir participando del espacio.

El entonces Coordinador Provincial opinó que las limitaciones presupuestarias del PSA incidieron para que tuviera que repartirse muy poco dinero entre muchas organizaciones y grupos y que el conflicto estribó en que estos recursos nunca fueron suficientes.

Mientras entrevisté a Jaime pude observar diferentes contradicciones. Primero decía que el conflicto que hubo en el PSA era por los fondos, luego dijo que tenía que ver con motivos personales y, finalmente, reconoció que se trataba de una lucha de poder, después de haber negado que el conflicto tuviera que ver con cuestiones políticas. Así, explicó que ciertos dirigentes no estaban dispuestos a dialogar y debatir en la UP y que más bien querían imponerle cosas. Por su parte, los dirigentes de UNPEPROCH, y los técnicos de INDES e INCUPO proponían discutir la estrategia del PSA y reformular las reglas del juego con respecto al uso y forma de devolución de los créditos, buscando introducir una mayor participación por parte de los beneficiarios en la toma de decisiones del programa (Benencia, 2002).

Jaime se justificó diciendo que su rol como coordinador consistía en *llevar adelante la estrategia* y no su *postura personal*, por ello quería decir que él debía cumplir con lo estipulado por las normativas del PSA a nivel nacional. Además, aseguró que la estrategia seguida durante su gestión fue un acuerdo entre todos los actores que en su momento participaban de la UP.

Las cuestiones que plantearon los informantes nos hablan sobre las formas de trabajo territorial del PSA y la manera en que son disputadas por los diferentes actores. Es decir, se discute la metodología y la forma sobre cómo, a quiénes y con qué criterio se distribuían los fondos de los proyectos. Ahí, también resalta la cuestión sobre quiénes eran los que tenían la facultad para tomar esas decisiones. Para la mayoría de los dirigentes entrevistados los criterios y el componente socio-organizativo que establecía el PSA para el reparto de los fondos (armado de grupos) generaba un *desruptimiento en el territorio, rompía la trayectoria organizativa y fragmentaba al sector*.

Las críticas que realizaron los dirigentes no sorprenden cuando uno lee la *intencionalidad*

económica y política que establecía el programa en sus lineamientos. La primera, referida a mejorar la capacidad productiva de los pequeños productores, mientras la segunda buscaba

facilitar mayores niveles de organización para la participación y la toma de decisiones [...] en tanto herramienta política el PSA apunta a fortalecer los espacios y relaciones democráticos en las áreas rurales, a través de la apertura de canales de participación real para sujetos permanentemente excluidos. (Programa Social Agropecuario, 2001:25)

Esta intencionalidad política del programa que buscaba *abrir canales de participación real* tenía serias limitantes pues estaba claramente conducida por las autoridades del PSA (quienes regulaban los espacios participativos del programa, convocaban a los dirigentes de organizaciones y definían la agenda y los temarios a discutir) y servía también para legitimar su accionar. La participación podía ser considerada como un fetiche o un fin en sí mismo pues muchas veces no estaba claro qué se buscaba por medio de la misma. Además, se contradecía con las estructuras de las organizaciones campesinas chaqueñas. Es decir, para repartir sus créditos no los tomaba en cuenta como organizaciones existentes, sino que establecía *nuevas formas de organización*. Esto, en opinión de los dirigentes, tuvo serias consecuencias, pues hizo que fuera difícil sumar a los compañeros para seguir luchando por otros proyectos más grandes y los dividió con el incentivo de recibir *pequeños premios* (los créditos) que no resolvían los problemas del sector.

El PSA y sus requisitos para conformar grupos de productores fueron formas de trabajo territorial que entraron a competir con las organizaciones existentes. En este sentido, Aldo Mejía, explicó que los pobladores preferían ser parte de los grupos PSA (que les otorgaban un beneficio inmediato, el crédito) que ser parte de las organizaciones (que tenían reglamentos y estructuras) y donde para participar había que adquirir compromisos de trabajo hacia los otros miembros de la organización y la Comisión directiva. Así, la lectura que hacen los dirigentes es que muchos que ya estaban insertos en las organizaciones prefirieron irse a los grupos PSA y los que no estaban en la organización preferían ser parte de los grupos PSA que comprometerse con la organización. Para el dirigente Tomás Gómez el PSA apuntó a la *despolitización del movimiento campesino* pues fue una política en contra de las organizaciones por haber fomentado la creación de grupos. Si bien los discursos de los dirigentes diferencian entre aquellos que pertenecían y no pertenecían al PSA lo cierto es tanto los dirigentes entrevistados como varios de los miembros de sus organizaciones tomaron créditos del PSA y aprovecharon sus instancias de formación y

participación para producir vínculos con otros dirigentes, con funcionarios de diferentes áreas y niveles del estado y para tratar de incidir en las políticas que se implementaban en sus territorios.

Otro de los reclamos generalizados fue el rol predominante que jugaron los técnicos en el PSA y la forma en que los dirigentes y miembros de las organizaciones quedaron fuera de la conducción sobre los fondos y el tipo de capacitaciones que debían impartirse. En este sentido, se acusó al programa de formar dirigentes en función de su visión política y de solo favorecer a aquellos que estaban de acuerdo en seguir sus criterios sin cuestionarlos.

Encuentro que una de las principales contradicciones del PSA en el discurso de varios de mis informantes (dirigentes, técnicos, funcionarios) es

que si bien dicen que “despolitizó” el movimiento campesino es cierto que también legitimó y creó nuevas organizaciones. Para algunos dirigentes como Miguel, el reconocimiento del PSA fue esencial para su organización, UNPEPROCE. Así narra que en los 90 *se desparrama todo* (por el retiro de las ONG y el financiamiento de la Cooperación Internacional) y que poco a poco su nueva asociación comenzó a caminar y que *el PSA ya lo ve como una organización más*, integrándose a las estructuras provinciales y regionales de decisión del programa.

De igual manera, es importante resaltar que tiempo después de haber decidido abandonar la UP La UNPEPROCH retoma las negociaciones con el PSA y volvió a ser parte del programa en 1998.

Conclusiones

El caso de la presente investigación aporta a la discusión sobre diversos debates teóricos y del ejercicio de la implementación de políticas públicas en diversos organismos (agencias estatales, tercer sector, organismos internacionales) con respecto a los factores que inciden para poner en marcha programas o proyectos de desarrollo rural. Desde los años 60 se discutieron los modelos burocrático-normativos que conciben el ejercicio de la política como un proceso racional, buscando complejizar el accionar del aparato burocrático, el contexto en el que se encuentra inserto y los actores que intervienen en el mismo. Incluso los enfoques organizacionales y burocráticos de la ciencia política y la administración pública admiten que el conflicto es un rasgo dominante de todas las organizaciones (estatales, privadas o del tercer sector); por ende, una de las preocupaciones centrales tiene que ver con cómo las personas, que tienen diversos intereses, logran llevar a cabo tareas conjuntas (Elmore, 1975).

Varios estudios de caso muestran que los funcionarios públicos no son actores racionales en busca de maximizar sus beneficios, sino personas con diferentes personalidades, estilos de gestión y sensibilidades hacia ciertas cuestiones, así como compromisos con ciertos programas y deudas con varios grupos sociales (Allison, 1969). Así, la respuesta hacia cuál es la cuestión o problema que debe priorizarse y qué hay que hacer cambia según la posición del actor, sus intereses y trayectoria.

El PSA en Chaco, al igual que en otras provincias (como Misiones, Salta y Jujuy) se montó sobre una red de profesionales vinculados por su ideología y sus convicciones (como militantes católicos o de diversas agrupaciones políticas) que los llevó a

conformar nuevas institucionalidades estatales, y también, organizaciones de sujetos rurales subalternos²⁸. La motivación de estos actores para aceptar condiciones de trabajo difíciles y, en ciertos casos precarias, resalta la importancia de su lealtad, orientación afectiva y los principios éticos a través de los cuales vivencian su profesión y sus prácticas (Cowan Ros y Arquero, 2018; Murtagh, 2013). También es importante destacar como en el caso del Chacho ciertos funcionarios habían sido dirigentes de las Ligas Agrarias (antes de la dictadura), técnicos de las ONG (en el periodo post dictadura) y funcionarios del PSA en los 90. Estas múltiples posiciones del sujeto definieron los diferentes respaldos institucionales que los funcionarios brindaron a los dirigentes de las organizaciones, muchos de los cuales fueron formados por ellos y con los cuales sostenían vínculos que iban más allá de lo profesional, los informantes destacaban el trato *familiar y de amigos*, aunque esto no suponga que están en igualdad de condiciones.

La interrogante sobre cómo volver operables las tecnologías y dispositivos de gobierno (Rose y Miller, 1993) para que logren tener incidencia en el territorio resulta interesante, sobre todo en contextos caracterizados por la falta de recursos económicos y humanos en las agencias estatales y la posición subordinada que ocupan los sujetos rurales subalternos en la estructura social. Ante la pregunta anterior es imprescindible el análisis

²⁸ Son personas que por su baja dotación de recursos y por ocupar históricamente posiciones sociales subordinadas ven restringidas sus posibilidades de reproducción social. En los programas de desarrollo rural suelen ser denominados como *pobres, campesinos, pequeños productores, indígenas, agricultores familiares, minifundistas y/o trabajadores agrarios* (Cowan Ros y Berger, 2018)

sobre los factores que inhabilitan o habilitan los vínculos interinstitucionales y aquellos que inciden en el vínculo entre los agentes estatales y la población beneficiaria (Cowan Ros y Berger, 2018; Cowan Ros y Arqueros, 2018).

A pesar de que el PSA definía el mismo marco regulatorio para todas las provincias fue el estado del vínculo entre las personas y sus concepciones sobre el desarrollo lo que facilitó ciertas articulaciones en algunas provincias (como Chaco y Salta) y las imposibilitó en otras, como el caso de Jujuy (Cowan Ros y Arqueros, 2018). En consecuencia, las políticas no son el resultado de planificaciones abstractas o racionales sino de la manera en que éstas se corporizan en diferentes personas, equipos de trabajo o redes de militantes y colegas que imprimen sus improntas en la gestión y que brindan soluciones temporales según el contexto donde accionen.

Así, las políticas no tienen que ver con lo que los actores se proponen inicialmente sino con una serie de compromisos, negociaciones, conflictos, acuerdos etc., que resultan de la interacción entre diversos actores, pues todos ellos deciden y actúan con base en expectativas recíprocas (Allison, 1969). Esto trajo como resultado la configuración de arenas en las que técnicos, referentes de ONG y dirigentes campesinos disputaran modalidades de intervención y formatos organizativos a patrocinar (Cowan Ros y Berger, 2018). Es por ello que en diversos trabajos de investigación se analiza la importancia de la incertidumbre (no actuar hasta que los otros actúen) y la desconfianza (pensar que todos son corruptibles menos uno) y la manera en que las redes de vinculación de los agentes estatales modelan y limitan los alcances de las prácticas organizativas que buscan implantar en el territorio.

Así, a pesar de seguir las recomendaciones de los organismos internacionales²⁹ (como con-

²⁹ La tesis de Florencia Marcos (2018) analiza la incidencia de los organismos internacionales en ciertas categorías que se utilizan en el PSA y la manera en que el estado asigna identidades y acciones de trabajo con el sector rural subalterno.

formar estructuras institucionales de participación para los llamados *beneficiarios*) el PSA no estuvo exento de problemas. Lo que muchas veces se supone que es un problema de *arquitectura institucional* (creación de normativas transparentes o instituciones que brinden incentivos a los actores para cumplir con las normativas del programa) son en realidad tecnologías de gobierno que buscan regular y estructurar el comportamiento y las actividades de otros (Rose y Miller, 1992) y que se superponen con redes y organizaciones preexistentes en el territorio (de militancia, parentesco, etc.).

Lo que los agentes estatales interpretan como *desorganización* o *apatía* de los campesinos son estrategias que éstos utilizan para limitar las acciones del estado en sus territorios (Warman, 1980, Nuijten, 2003). Para los agentes del PSA la lógica organizativa era funcional a la ejecución de proyectos mientras que para los dirigentes campesinos y sus organizaciones resultaba ineficaz para abordar integralmente sus problemáticas. No obstante, su disposición para participar en los formatos organizativos propuestos por los agentes estatales o del tercer sector puede ser explicada por la necesidad y urgencia de contar con recursos (financieros, vínculos con autoridades de gobierno en diferentes niveles, capacitaciones) que le ayuden a resolver sus problemáticas. Es por ello que los destinatarios participan de diferentes redes de distribución de recursos evidenciando cierta autonomía en la reproducción de sus vínculos, movilizándolo diferentes identidades y agencias promovidas por las agencias estatales (Cowan Ros y Berger, 2018). Además, el reconocimiento institucional por parte del Estado, les otorgó mayores posibilidades a los dirigentes de plantear conflictos en escenarios de negociación, generando un mecanismo de representación interna entre el funcionario y su organización (Berger, 2018). En este sentido, todos los actores tienen el interés de conservar el programa mientras proporcione beneficios que no serían asequibles por otras vías.

Bibliografía

- Allison, G. T. (1969). "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos". En Aguilar, L. F. (1993) *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Benencia, R. (2002). "La construcción de poder entre pequeños productores rurales. Experiencias de organización en el Noreste de Argentina". En Benencia, R. y Flood, C. *ONGs y Estado: experiencias de organización rural en Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.
- Benencia, R. y Flood, C. (2002). *ONGs y Estado: experiencias de organización rural en Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.
- Berger, M. (2009). *Formas de interacción y participación política en el proceso de organización del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR)*. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Berger, M. (2013). "Nociones de representación y organización en disputa". *Avá*, N° 21, pp. 85-105. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S185116942012000200004&script=sci_arttext.
- (2018). "Unificar al sector. un análisis etnográfico de los vínculos entre las organizaciones campesinas y las agencias estatales en Argentina". En Rangel Loera, N. (comp.), *La producción de prácticas políticas colectivas: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. [En Prensa]
- Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo sobre pueblos indígenas y tribales. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314.
- Constitución de la Provincia del Chaco. (1957-1994). Recuperado de http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp_chaco.pdf.
- Cowan Ros, C. (2000). "ONG's de desarrollo rural: estructura, dimensión y desafíos ante el nuevo siglo". *Realidad Económica*, N° 176, pp. 99-115. Buenos Aires.
- (2002). "ONGs de Desarrollo Rural: estructura, dimensión y estrategias ante el nuevo siglo". En Benencia, R. y Flood, C. *ONGs y Estado: experiencias de organización rural en Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.
- (2008). "Mediação e conflito: lógicas de articulação entre agentes de promoção social e famílias camponesas, no norte da Provincia de Jujuy, Argentina". En Pessanha Neves, D. (org.) *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: UFRGS.
- (2011). "La política de la (in)moralidad: vivencias, prácticas y relaciones sociales en una comunidad rural". En Nussbaumer, B. y Cowan Ros, C. (ed.) *Mediadores sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Buenos Aires: Ciccus.
- Cowan Ros, C. y Arqueros, M. (2018). "Poner el cuerpo. Emociones saber profesional y militancia en la extensión rural". *RevIISE*, N° 11, pp. 11-28. San Juan: Universidad Nacional de San Juan.
- Cowan Ros, C. y Berger. (2018). "'Sujetos' a la organización. Prácticas asociativas y políticas en procesos de desarrollo rural en Jujuy y Formosa, Argentina". *Trabajo y Sociedad*, N° 31, pp. 285-304.
- Elmore, R. F. (1975). "Modelos organizacionales para el análisis y la implementación de programas sociales". En Aguilar, L. F. (1993) *La implementación de políticas públicas*. México: Porrúa.
- Gómez, C. (2012). "Cuestión agraria y emergencia campesina. Las disputas por el acceso a la tierra en la provincia del Chaco, Argentina". *Estudios Sociológicos*, N° 89, pp. 489-517. México, Colegio de México.
- (2013). *Entre la reproducción social y la reparación histórica Las estrategias territoriales de las organizaciones indígenas en la provincia de Chaco*. Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. República Argentina. Recuperado de <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Colegio de San Luis y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- López Saavedra, E. (1984). *Testigos del "Proceso" militar, Tomo 1 (1976-1983)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Murtagh, R. (2013). *Experiencias y realizaciones de origen cristiano para afrontar la pobreza rural en el noreste argentino, 1960-1983*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/experienciasrealizaciones-origen.pdf>
- Nuijten, M. (2003). *Power, Community and the State. The political anthropology of organization in Mexico*. London: Pluto Press.

- Programa Social Agropecuario (2001). *El PSA 1993-2001 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca.
- Programa Social Agropecuario (2003). Encuentro nacional de pequeños productores vinculados al Programa Social Agropecuario. Buenos Aires 26 y 27 de Noviembre. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca.
- Rodríguez Bilella, P. (2004). *The Constitution of the Field of Rural Development: Case Study in Western Central Argentina*. Tesis doctoral. University of Sussex.
- - - - - (2005). "Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural: un análisis desde los actores". En Benencia, R. y Flood, C. (comp.) *Trayectorias y contextos. Organizaciones Rurales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: CEDERU-La Colmena.
- Rose, N. y Miller, P. (1992). "Political power beyond the state: problematics of government". *The british journal of sociology*, Vol. 43, N° 2, pp. 173-205
- Roze, P. (1992). *Conflictos Agrarios en la Argentina/ 1 y 2. El proceso liguista*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- - - - - (2007). *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Argentina: Ediciones Fundación Ideas.
- Schiavoni, G. (2005). "El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)". *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*. 45(179), pp. 435-453.
- Warman, A. (1980). *Ensayos sobre el campesinado en México*. México. Editorial Nueva Imagen.

| Reseñas

Redes de valor, resiliencia y prácticas económicas alternativas

Reseña de *Otra Economía es posible. Cultura y Economía en tiempos de crisis*

Networks of value, resilience and alternative economic practices

A review of *Another Economy is possible. Culture and Economy in times of crises*

Magdalena Day | ORCID: orcid.org/0000-0003-0025-9912

mday@uncu.edu.ar

Universidad Nacional de Cuyo

Argentina

Resumen

El presente trabajo reseña uno de los últimos libros de Manuel Castells, junto a otros autores: *Otra Economía es posible. Cultura y Economía en tiempos de crisis* (Alianza Editorial, 2017). En esta obra, Castells detalla las prácticas económicas alternativas surgidas en los años posteriores a la crisis financiera global del 2008 (Castells, 2012), y en simultaneidad con la aparición de movimientos sociales en red (Castells, 2015). El principal argumento es que la economía es una práctica humana re-programable (Castells, 2017:17), tal como lo son las redes, y que por ende si bien el contexto es el de un capitalismo informacional global en crisis permanente, existe una posibilidad de mejorar la vida cotidiana de aquellos que viven entre la permanente tensión de los flujos globales, y los espacios locales a partir de dichas prácticas. La propuesta es la de construcción de valor, de redes de solidaridad y de resiliencia en las ciudades, entre otras.

Palabras clave: Manuel Castells, Economía, Crisis, Redes.

Abstract

This work reviews one of Manuel Castells' et al latest books: *Another economy is possible. Culture and Economy in times of crises* (Alianza Editorial, 2017). In this book, Castells details de alternative economic practices that appeared after the world financial crises of 2008 (Castells, 2012), and within the consequently rise of networked social movements, globally. The main argument is that the economy is a re-programmable practice (Castells, 2017:17) just as networks are, and therefore even if capitalist crises seem to be here to stay, there is a chance to improve the lives of those who live within the tension of the global and the local spaces. Hence, the proposal of this book is to show the different alternatives around the planet that express the construction of value, networks of solidarity and the resilience in cities, among others.

Keywords: Manuel Castells, Economy, Crises, Networks.

Introducción

Otra *Economía es Posible* es una de las obras más recientes de Manuel Castells, junto a autores de distintas procedencias disciplinares y geográficas: Manuel Castells, Sarah Banet-Weiser, Giorgios Kallis, Sviatlana Hlebik, Lana Swartz, Lisa J. Servon, Angelos Varvarousis, Sarah Pink y Kirsten Seale.

El contexto es el de una crisis económica y social que ha dado surgimiento, en los últimos años, a respuestas diversas promovidas por movimientos sociales y grupos de ciudadanos alrededor del mundo.

Este análisis del contexto global post crisis ya había sido iniciado por nuestro autor en *Aftermath. The culture of the Economic Crisis* (2012, Oxford University Press), en donde ya plantea la necesidad de desarrollar economías y sociedades sustentables. Y fue también continuado en su obra *De la crisis económica a la crisis política. Una mirada crítica* (Libros de Vanguardia, 2016).

Pero mientras que la obra de 2012 explica la cultura financiera que dio origen a la crisis del capitalismo global, el libro que reseñamos pone el foco en las prácticas sociales y económicas originadas a partir de la misma.

Estructura del libro

La obra comienza con una **Introducción** de Manuel Castells, seguida de ocho capítulos, de los cuales dos escribe nuestro autor junto con otras/os autoras/es.

El **primer capítulo**, *La economía es cultura*, está co-escrito por Sarah Banet-Weiser (autora que también aparece en *Aftermath...*) y Manuel Castells. El **segundo capítulo** despliega las originales ideas del griego Giorgios Kallis sobre una *economía sin crecimiento* (Kallis, 2018). Economías comunitarias (**tercer capítulo**, por Sviatlana Hlebik), cuasi monedas y criptomonedas (como las que trata el **cuarto**, escrito por Lana Swartz¹); y servicios financieros orientados al consumidor (**quinto capítulo**, escrito por Lisa J. Servon); se basan en la desintermediación financiera y la creación de lazos sociales.

Los **capítulos seis, siete y ocho** abordan diversos aspectos de la cultura y la economía

en crisis, concentrándose en “lo común” (Varvarousis y Kallis, 2018), la reinención de las prácticas comunitarias que hacen a la vida diaria (Castells y Hlebik), y una reflexión sobre el tiempo y el rol de las ciudades como espacios claves para el desarrollo de alternativas económicas (Pink y Seale), que cuadra con lo que Castells caracteriza en otras obras como el *contrapoder a la red* (Castells, 2015).

El libro finaliza con una conclusión escrita por Manuel Castells.

Desarrollo

La obra comienza con el argumento según el cual la economía humana es una práctica que puede redefinirse constantemente (2017:17):

no existe una lógica económica abstracta e inevitable externa a la práctica humana, una lógica metafísica y ajena a la historia a la que los humanos deban adaptarse [...] Cuando ese no es el caso, redefinen las metas² y los medios de sus prácticas económicas, al igual que lo hacen en otros ámbitos.

Por ende, si bien el contexto señalado es el de una crisis económica permanente, y de un capitalismo informacional global que produce grandes injusticias para quienes pertenecen a la élite, no es uno ante el cual las personas deban rendirse. Por el contrario, el planteo del libro, es el de construir valor, desarrollando prácticas económicas y sociales al interior de un capitalismo de contrastes y contradicciones simultáneas.

Por otro lado, Castells parece aplicar como nunca su concepción de teoría como una herramienta³ a disposición (Castells, 2000:543) del investigador, ya que es muy poca la referencia a terminología habitual sobre redes.

En este sentido, introduce *otra* aplicación de lo que denominamos su concepto contingente de red (Day, 2018), al contexto de las crisis económicas:

² Este lenguaje pertenece al que el autor ya ha utilizado específicamente para las redes, y por ejemplo, su teorización sobre el poder con términos como *programa*, *metas* (Castells, 2013:45-48); *conmutadores* (2013:52).

³ En el original Castells habla de *disposable theory*, lo que equivaldría a teoría descartable o a disposición.

¹ El capítulo en cuestión se titula *El sueño del blockchain. Imaginando alternativas tecno-económicas más allá del bitcoin* (pp. 123-155).

Vivimos en una sociedad red global estructurada en torno a redes que siguen distintas lógicas (Castells, 2000; 2004; 2009). Cada una de estas redes globales y locales tiene sus propios principios de valoración. [...] Así pues, lo más importante es la jerarquía relativa de estas redes globales dentro de cada contexto (Castells, 2009; 2010). Evidentemente, todas estas redes interactúan, cada una según su principio de valoración, pero ¿existe una red dominante? ¿Una meta-red que organiza el funcionamiento de las demás como manifestaciones específicas del principio que confiere valor a dicha red? ¿Podría ser ésta la red Alfa de acumulación de capital a la que se refieren todas las demás redes?. (Castells, 2017:21-22).

De esta manera, el autor pone en el centro del análisis al *valor*⁴, como eje de las redes y prácticas que forman parte de un entramado de relaciones sociales y económicas. (Castells, 2017:21). La construcción de valor, no de sentido o *significado* (Castells, 2015:5; Castells, 2013), es lo que define a la formación de redes. Pero no un valor definido externamente o por el mercado, sino por cada red, comunidad o práctica alternativa a la que se observe.

El paso de la resistencia a la resiliencia comprobada en estas prácticas

Los conceptos de *resiliencia*, y de *anticipación*, presentados por las australianas Pink y Seale en el capítulo 8, *Imaginando y Construyendo futuros alternativos. Las ciudades lentas como lugares de anticipación y confianza*, son quizás la contribución más interesante de este libro, ya que agregan un elemento a la teoría de Castells del contrapoder en la sociedad red que tradicionalmente habla de resistencia. Y porque además trabajan con un ámbito transversal a la obra de Castells: las ciudades y los espacios públicos.

Las ciudades no son vistas como espacios de contrapoder o lucha, sino de una organización que coadyuve en la tensión entre lo local y lo global sin ir al choque directo (p. 268). Es decir, una concepción de la vida urbana, y de prácticas que generen alternativas pero siempre dentro del informacionalismo global (Castells, 2000).

Las prácticas sociales son el foco de este libro: aquellas fundadas en las ciudades, redes como prácticas sociales, y no tanto como asociaciones de personas indignadas: redes de economía solidaria, redes de huertos, redes para compartir el conocimiento, redes de librerías sociales, redes de intercambio, redes de moneda social, redes de

⁴ El autor lo hace también en *La Era de la Información*, Vol. I *La sociedad Red* (2005:194) en otra obra, *Aftermath* (Castells, 2012:12).

guardería, redes de teatro y circos (p. 239). Y las redes que se forman alrededor de las actividades que otros autores agregan.

Redes y rizomas: más allá de los límites de la terminología de redes

El capítulo de Varvarousis y Kallis (capítulo 6, *La construcción del procomún en respuesta a la crisis*, pp. 205-209) indaga en las *comunidades de práctica*, es decir *comunidades que producen lo común* (p. 214).

Este capítulo presenta algunas inconsistencias. La primera, es que introducen el término *rizoma*, y lo mezclan con terminología de la red. Este elemento sigue una débil línea introducida por Castells en *Redes de Indignación y Esperanza*⁵. En primer lugar, porque no se hace alusión -con un mínimo de una cita, al menos para distanciarse en su uso- a Gilles Deleuze y Félix Guattari, filósofos que han realizado uno de los aportes más particulares y reconocidos al respecto⁶.

La segunda, es que como estrategia, intentan diferenciar un rizoma de una red, hablando de rizomas con nodos, casi un oxímoron, lo que revela falta de precisión y de manejo en este terreno conceptual. Los autores intentan usar el término *rizoma* para denotar fluidez, flexibilidad; y a la noción de red como una *estructura formal* (p. 195). Pero un rizoma no tiene nodos, ni estabilidad, ni evolución (Castells y otros, 2017:128)⁷.

Si bien Castells puede tomarse la atribución (como hacen otros consagrados autores) de omitir una influencia, las terminologías de teorías no se complementan en este punto, y el uso que hacen los autores empantanar el terreno para los interesados en seguir la teoría de Castells.

Por ende, se percibe más que nunca cómo otros autores operan modificando las tesis del propio Castells en un esquema *flexible, sin jerarquías fijas, sin un claro principio ni fin* [...] *fácilmente*

⁵ Ya lo señala Christian Fuchs en un tono crítico: en dicha obra de 2013 de Castells no hay una referencia a Deleuze y Guattari, los autores más destacados por su rizoma; sólo un link a una breve definición de Wikipedia. En Fuchs, C. (2012) *Some reflections on Manuel Castells' book networks of outrage and hope. Social movements in the internet age*, p. 784.

⁶ La obra a la que nos referimos es *A Thousand Plateaus. Capitalism and Schizophrenia* (1987).

⁷ *Déjennos resumir las características principales de un rizoma: a diferencia de los árboles o sus raíces, el rizoma conecta cualquier punto con otro punto, y sus rasgos no necesariamente están vinculados a rasgos del mismo tipo [...] está constituido no por unidades sino por dimensiones, o mejor dicho direcciones en movimiento [...] constituye multiplicidades lineales [...] a diferencia de las estructuras [...] el rizoma está sólo conformado por líneas [...] el rizoma es una anti-genealogía [...] el rizoma es un sistema sin centro, sin jerarquía, sin significados [...] sin una memoria organizativa o un autómata central, definido solamente por una circulación de estados* (Deleuze, G. and Guattari, F.) [Traducción propia del original]. En síntesis, los autores utilizan al rizoma para referirse al *devenir*, a un movimiento del deseo.

reconfigurable (Stalder, 2006:206). Sin embargo, eso no debería restarle seriedad a la construcción de conceptos y marcos explicativos de la teoría social.

En síntesis, destacamos en esta obra de Castells el “pivoteo” alrededor de la construcción de valor en las redes, los intercambios, el dinero, las criptomonedas, etc.; ya que abre el camino para lo que quizás caracterice las discusiones en los próximos años: las tecnologías de blockchain, y bitcoin, sobre todo para el desarrollo de prácticas económicas fuera de los flujos financieros globales (Castells, 2005).

Es en este punto clave la contribución de Lana Swartz, y su análisis de un -discurso de futuro que parece ser inevitable, y que por ende transformaría lo que conocemos por web o por redes digitales (troncales en la obra de Castells).

Para finalizar, destacamos la insistencia del autor, y de algunas contribuciones, sobre la posibilidad de la *agencia* -aunque limitada⁸- en prácticas alternativas orientadas a cambiar la vida cotidiana de quienes sufren las desigualdades del sistema económico actual.

⁸ Por otro lado, percibimos este planteo como una posibilidad conservadora porque carga el cambio en las espaldas de las personas, y no tanto en las instituciones o gobiernos, argumento que comenzó en el libro *Aftermath...* (Castells, 2012:12). En definitiva, el autor mantiene desde un principio que la sociedad red es una estructura social en la que hay una preeminencia de la morfología social sobre la acción social (Castells, 2005, p. 449).

Bibliografía

- Castells, M. (2000) *Materials for an explanatory theory of the Network Society*. British Journal of Sociology Vol. No. 51 Issue No. 1, (pp. 5–24). Recuperado de: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/33.pdf>.
- Castells, M. (2005) *La Era de la Información, Vol. I, La Sociedad Red. Tercera Edición*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. y otros (2012) *Aftermath. The Cultures of the economic crisis*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Castells, M. (2013) *Communication Power*. Second Edition. United Kingdom: Oxford University Press.
- Castells, M. (2015) *Networks of outrage and hope. Social Movements in the Internet Age*. Second Edition. Cambridge: Polity Press.
- Castells, M. (2016) *De la crisis económica a la crisis política. Una mirada crítica*. Barcelona: La Vanguardia Ediciones.
- Castells, M. (2018) *Otra economía es posible. Cultura y economía en tiempos de crisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Day, M. (2018) *Identidad y Autonomía: los movimientos sociales en red en la obra de Manuel Castells*. Revista MILCAYAC, Vol. 5 (8) SSN-e 2362-616X, Edición Marzo 2018 (Marzo-Agosto), págs. 187-194. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6330886>.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1987) *A thousand plateaus. Capitalism and Schizophrenia. Second edition*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.
- Fuchs, C. (2012) *Some reflections on Manuel Castells' book networks of outrage and hope. Social movements in the internet age*. En *Revista tripleC*, No2 ,(pp. 775-797). Recuperado el 6 de diciembre de 2017, de <http://www.triple-c.at/index.php/tripleC/article/view/459>.
- Stalder, F. (2006) *Manuel Castells and the Theory of the Network Society*. UK/USA: Polity Press.