

PAMPA 11 | 12

Diseño: **Tèr tìntas**

Revista PAMPA

Lisandro de la Torre 2520 - 3000 - Santa Fe, Argentina

Tel./Fax: 54 - 342 - 4585616

E-mail: revistapampa@unl.edu.ar

Pág. web: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/handle/1/42>



Datos del editor: ediciones **UNL**

Secretaría de Extensión

9 de Julio 3563 - 3000 - Santa Fe, Argentina

Tel./Fax: (0342) 4571194

E-mail: editorial@unl.edu.ar

Revista PAMPA está incluida/índizada en:

- Directorio y Catálogo de LATINDEX, bajo el N° 14673, categoría I
- DIALNET - Universidad de la Rioja, España
- HAPI - Hispanic American Periodicals Index, UCLA Latin American Institute
- RevistALAS - Red de Revistas de la Asociación Latinoamericana de Sociología
- Base bibliográfica CLASE - Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades
- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas CONICET

PAMPA

Revista Interuniversitaria
de Estudios Territoriales

CONSEJO EDITORIAL

Directores

Hugo Arrillaga - Universidad Nacional del Litoral | CADR-AUGM (Argentina)

Manuel Chabalgoity - Universidad de la República (Uruguay)

Pedro Arbeletche - Universidad de la República (Uruguay)

Andrea Delfino - Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Ana Domínguez - Universidad de la República (Uruguay)

Susana Grosso - Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Alberto Riella - Universidad de la República (Uruguay)

Carlos Schiavo - Universidad de la República (Uruguay)

Daniilo Veiga - Universidad de la República (Uruguay)

Silvia Montenegro - Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Julio Talín - Universidad Nacional del Litoral | CADR-AUGM (Argentina)

Consejo Asesor

Carlos Acuña - Universidad de la República (Uruguay); Christophe Albaladejo - Universidad Nacional de La Plata (Argentina) | INRA (Francia); Mario Albornoz - Centro REDES (Argentina); Manuel Bello Moreira - Universidad Técnica de Lisboa (Portugal); Mónica Bendini - Universidad Nacional del Comahue (Argentina); Néstor Bono - Universidad Nacional de La Plata | CADR-AUGM (Argentina); Clélio Campolina Diniz - Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil); Marta Casares - Universidad Nacional de Tucumán | CADR-AUGM (Argentina); Elena Castro Martínez - Universidad Politécnica de Valencia | Ingenio | CSIC (España); José Luis Coraggio - Universidad General Sarmiento (Argentina); Antonio De Lisio - Universidad Central de Venezuela (Venezuela); Néstor Domínguez - Universidad Nacional de Entre Ríos | CADR-AUGM (Argentina); Francisco Entrena Duran - Universidad de Granada (España); Roberto Fernández - Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina); Olga Firkowski - Universidade Federal do Paraná | CADR-AUGM (Brasil); Floreal Forni - CONICET (Argentina); Ivaldo Gehlen - Universidade Federal de Rio Grande do Sul (Brasil); María del Carmen Gracia - Universidad Nacional de Asunción | CADR-AUGM (Paraguay); Martine Guibert - Universidad de Toulouse (Francia); Jean Paul Laborie - CNRS (Francia); Elsa Laurelli - Universidad Nacional de La Plata | CONICET (Argentina); Mario Lattuada - Universidad Nacional de Rosario | CONICET (Argentina); Esther Iglesias Lesaga - Universidad Nacional Autónoma de México (México); Thierry Linck - INRA (Francia); Marta Panaia - Universidad de Buenos Aires | CONICET | CADR-AUGM (Argentina); Hugo Quiroga - Universidad Nacional de Rosario (Argentina); Alejandro Rofman - Universidad de Buenos Aires | CONICET (Argentina); José Rubioli - Universidad Nacional de Córdoba | CADR-AUGM (Argentina); Pedro Sanchez Vera - Universidad de Murcia (España); Ricardo Sidicaro - Universidad de Buenos Aires | CONICET (Argentina); Vicente Celestino Silveira - Universidade Federal de Santa Maria | CADR-AUGM (Brasil)

Comité de Redacción

Marcel Achkar - Universidad de la República (Uruguay)

Lucía Marioni - Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Claudia Bertero - Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Víctor Canton - Universidad de la República (Uruguay)

Raúl Defranco - Universidad de la República (Uruguay)

Verónica Filardo - Universidad de la República (Uruguay)

María Lucila Grand - Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

María Elena Kessler - Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

María Beatriz Masi - Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Juan Romero - Universidad de la República (Uruguay)

Virginia Rossi - Universidad de la República (Uruguay)

Diego Valiente - Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Objeto de la revista

Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales PAMPA es una publicación conjunta de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) y la Universidad de la República (Uruguay) de periodicidad anual. Entre los objetivos de la misma se detallan:

- Dar a conocer la producción académica relacionada con los estudios territoriales, en especial aquellos referidos al desarrollo y las transformaciones en las distintas regiones del Cono Sur. Parte importante de esta producción académica estará vinculada a las actividades del Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo.
- Promover el establecimiento de un espacio académico de difusión y debate regional e internacional, de la investigación y extensión en el campo de las transformaciones territoriales.
- Consolidar los vínculos institucionales académicos entre las universidades del mundo que aborden el desarrollo teórico de esta temática del conocimiento, y en especial de las latinoamericanas.

PAMPA 11

año 11 - 1er. semestre - 2015
Santa Fe - República Argentina

**Revista Interuniversitaria
de Estudios Territoriales**

Publicación semestral
ISSN 1669-3299

SUMARIO // CONTENT

Artículos // Articles

- 11 **01. Ignacio Trucco**
Conocimiento, sociedad y espacio. Una interpretación de sus fundamentos desde «los posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad»
// Knowledge, society and space. An interpretation of its foundations from «the positions of thought regarding objectivity»
- 39 **02. Jesica Wendy Beltrán Ch. y Cesar De David**
Dimensión espacial del desarrollo en el departamento del Cauca, Colombia. La vía Panamericana como eje de aglomeración
// Spatial dimension of development in the department of Cauca, Colombia. Pan American highway with axis of agglomeration
- 63 **03. María Elena Nogueira**
¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009–2014)
// Changes in rural development state management? Reflections about the creation of the Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009–2014)
- 89 **04. Marja Teresita González Juárez, Marco Antonio Carrillo Pacheco, Rolando Javier Salinas García, Gaspar Real Cabello y Edgar Belmont Cortés**
San José Navajas, México: una comunidad rural frente al impulso industrial
// San Jose Navajas, Mexico: a rural community about the industrial impulse
- 113 **05. Luis Felipe Agramunt y María Fernanda Andrés**
La internacionalización acelerada de PyMEs de software en Santa Fe
// Accelerated internationalization of software SMEs in Santa Fe

Avances de investigación

- 143 **06. Héctor Rodríguez d' Avila Weber y Miguel Vassallo**
Impactos en el Desarrollo Rural de la colonia Gral. Liber Seregni
// Impacts on Rural Development of colony Gral. Liber Seregni

Reseñas bibliográficas

177 *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*

Gabriela Merlinsky (comp.)

Por María Lucila Grand

336 **Normas para la publicación**

338 **Suscripciones y solicitud de copias**

339 **Sumario histórico**

ARTÍCULOS

01 Conocimiento, sociedad y espacio. Una interpretación de sus fundamentos desde «los posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad»

Ignacio Trucco

RESUMEN Este trabajo se propone exponer una posible interpretación de los problemas ontológicos que condicionan la conceptualización del espacio.

El trabajo comienza suponiendo que no es posible comprender el problema del espacio si no se lo contextualiza en una problematización más amplia sobre la propia experiencia en el mundo moderno. Esto significa que el problema del espacio mantiene una relación estrecha con la especificidad de la sociedad moderna y con la forma en como ella se concibe a sí misma.

A fin de mostrar estas relaciones el trabajo desarrolla lo que Hegel denominó: los «posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad». A partir de esta lectura de la filosofía moderna basada en la relación que se establece entre el sujeto y el objeto, se intenta mostrar de qué modo podría interpretarse la conexión entre conocimiento, sociedad y espacio en distintas perspectivas filosóficas y teóricas.

Knowledge, society and space. An interpretation of its foundations from «the positions of thought regarding objectivity»

SUMMARY This paper aims to expose a possible interpretation of the ontological problems influencing the conceptualization of space.

Work starts assuming that is not possible to understand the space's problem without contextualizing it in a broader problematization of the experience in the modern world. This means that the space's problem has a close relationship with the specificity of modern society and the way she sees herself.

In order to show these relationships this work develops what Hegel called: the «positions of thought regarding the objectivity». From this reading of modern philosophy based on the relationship established between the subject and the object, we try to show how it could be interpreted the connection between knowledge, society and space in different philosophical and theoretical perspectives.

Palabras clave Ontología | Espacio | Ciencia | Modernidad

Key words Ontology | Space | Science | Modernity

Ignacio Trucco

Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional del Litoral.
E-mail: itrucco@fce.unl.edu.ar

Fecha de recepción: 03 | 02 | 2014

Fecha de aceptación final: 05 | 09 | 2014

1. Introducción:

problema, hipótesis y estructura

¿Cómo interpretar científicamente, críticamente o secularmente el problema del espacio? Hay dos problemas en esta pregunta que, como se intentará mostrar en este trabajo, se resuelven conjuntamente. La distinción o equiparación entre ciencia, crítica y secularización, naturalmente, no es accidental pues la pregunta por el problema del espacio implica también una pregunta por las condiciones propias del conocimiento moderno. Esta relación tampoco es casual: el problema del espacio forma parte de una pregunta más amplia sobre la que confluyen la filosofía y la ciencia natural o social: ¿de qué manera podemos interpretar secularmente la *experiencia* en la vida moderna? En este sentido, la naturaleza del conocer mismo y la naturaleza de la sociedad moderna, condicionan la resolución del problema del espacio. De allí el título del trabajo, pues la trilogía conocimiento/sociedad/espacio está en el punto de partida de lo que aquí se intenta desarrollar.

La primera tesis que debe ser expuesta es la siguiente: todos los intentos de resolver el problema del espacio se basan en una determinada interpretación de la experiencia moderna. Del mismo modo, toda interpretación de la experiencia moderna se basa en una determinada forma de concebir el conocimiento, el hombre y la sociedad. El espacio, finalmente, se resuelve en este contexto.

Un ejemplo de esta confluencia se produce en el campo de la geografía humana. En este contexto, la pregunta por la naturaleza del espacio ha abierto notables debates teóricos en los que conocimiento, la sociedad y el espacio intentan ser abordados conjunta y sintéticamente.

En este sentido, el «giro relacional» de la geografía humana, apoyado en la filosofía posestructuralista, ha definido los contornos de una perspectiva geográfica basada en conceptos como: la «ontología espacializada» (Soja, 1989, pp. 118–137), el «campo» donde «lo real es relacional» (Bourdieu, 1997, pp. 13–21), la «intertextualidad» constitutiva de las cosas y de los espacios (Duncan, 1990) o el «isomorfismo asumido entre espacios/lugares y culturas/sociedades» (Massey, 1999, p. 151). Con las influencias de Derrida, Deleuze, Guattari, Foucault, Bhaskar, entre muchos otros, se produjo desde fines del siglo pasado una irrupción de reflexiones sobre la naturaleza del espacio que problematizó la propia experiencia de la vida moderna y los fundamentos ontológicos sobre los que la ciencia debía hacer pie para pensar el espacio y la sociedad.

Dicho lo anterior, este trabajo se propone exponer un hilo conductor alternativo al ofrecido por la geografía cultural para pensar estas relaciones, exponiendo el problema del espacio en relación con un momento central de la

filosofía: la crítica de Hegel a la metafísica moderna, a partir de lo que el filósofo denominó, «los posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad».

No es posible, ni necesario, realizar aquí un tratamiento detallado de los conceptos principales que han construido los autores del giro relacional, al contrario, el trabajo se concentra en la exposición de la forma más sintética y sistemática posible del problema ontológico contenido en los «posicionamientos» que Hegel desarrolló en el comienzo de su *Enciclopedia* (la cual ya es una obra sintética elaborada en la madurez del autor, pensada para la divulgación de su sistema y el estudio por parte de sus estudiantes). En síntesis, se intentará mostrar cómo esta crítica de la metafísica moderna permite comprender los límites que la ciencia enfrenta al momento de pensar el problema del espacio.

Para lograr este objetivo, el trabajo se estructura de la siguiente manera: En primer lugar, se desarrollará una breve digresión sobre la naturaleza del *conocimiento secular*, en tanto «giro copernicano» de la metafísica moderna. Se intentará así plantear el problema del conocimiento en el mundo moderno como la capacidad de alcanzar una verdad secular. En segundo lugar, se presentará la interpretación que Hegel hace de los «posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad» que, como se verá, no es otra cosa que la exposición sintética del problema de la metafísica en la vida moderna. De este modo se intentará mostrar cómo la filosofía se ve expuesta a ciertos giros críticos que ponen en cuestión el logro del saber secular. En tercer lugar, se mostrará cómo en cada posicionamiento «el espacio» adquiere una naturaleza diferente y que, en líneas generales, con el pasaje de un posicionamiento a otro, el espacio se explicita cada vez más como dependiente de la concepción de la sociedad y de la historia.

2. Las condiciones del conocimiento secular

El problema del conocimiento secular en la filosofía moderna no es una dimensión más entre tantas otras. Por el contrario, se ubica como un problema fundacional de nuestra era. Pero ¿en qué sentido es fundamental? Véase, por ejemplo, esta distinción de Ernst Cassirer:

«Lo más importante, lo decisivo de la filosofía moderna consiste precisamente en que no enfoca el problema del conocimiento como un problema especial, que pueda plantearse y resolverse en un plano secundario, partiendo de otras premisas sistemáticas, sino que lo coloca en el centro mismo de las preocupaciones y nos enseña a comprenderlo como la fuerza creadora fundamental, primordial, sobre la que descansa la estructura de la cultura intelectual y moral en su conjunto» (1953, p. 62).

En otras palabras, para la filosofía moderna, y para la propia perspectiva de este trabajo, una nueva fundamentación del *saber* sentaría las bases de la era moderna con

todas sus prerrogativas históricas. Es decir que, sobre una nueva relación entre pensamiento y conocimiento, entre subjetividad y objetividad, se ubica la piedra fundacional sobre la que se apoya todo el edificio de la sociedad moderna.

Si bien no es posible exponer aquí el extenso debate sobre la naturaleza del mundo moderno (ver por ejemplo la compilación de Casullo —2004— al respecto del fin de la modernidad), sí se pretende salvar esta idea, como principio para comprender la crítica de la metafísica moderna: para la filosofía moderna, el *conocimiento secular*, es el principio a partir del cual se desencadena la historia que hasta el día de hoy conocemos.

Cassirer resume en palabras de D'Alembert este espíritu histórico: «todo ha sido discutido, analizado, removido, desde los principios de las ciencias hasta los fundamentos de la religión revelada, desde los problemas de la metafísica hasta los del gusto, desde la música hasta la moral, desde las cuestiones teológicas hasta las de la economía y el comercio, desde la política hasta el derecho de gentes y el civil» (citado por Cassirer, 1972, p. 18).

También el afamado trabajo de Berman (1988) sobre *la experiencia de la modernidad* llega a exponer con lucidez la fuerza histórica de la secularización. La famosa expresión del *Manifiesto Comunista* que reza «todo lo sólido se disuelve en el aire», apunta precisamente a la contradictoria condición que despierta el mundo secular como tragedia fáustica.

Agnes Heller también enfrenta directamente este problema cuando concibe la modernidad: «my starting point is simple: modernity has no foundation, since it emerged in and through the destruction and deconstruction of all foundations. In other words, modernity is founded on freedom» (2000, p. 7).

Del mismo modo, la expresión de acuñada por Baudelaire se enreda entre estas consideraciones: la modernidad como «le transitatoire, le fugitif, le contingent» (citado por Frisby, 1992, p. 20).

Todas estas afirmaciones, en tiempos distintos, y por autores de distinto matiz filosófico, sólo se comprenden en el marco de la dualidad con la que la secularización sienta el punto de partida de la vida moderna: la secularización de la vida social, no puede sino partir de una secularización de las proposiciones que determinan el conocimiento, sin embargo, ¿qué significa el conocimiento secular?, y ¿en qué medida es posible su realización?

Enumérense algunas características simples del *saber secular*: en primer lugar, el conocimiento no depende sino de las facultades humanas, en otras palabras, es el hombre el que conoce sin mediación externa: no puede apelar ni a dios, ni al mito, ni a la tradición, ni a ninguna otra deidad: el camino hacia el conocimiento cierto está sólo y exclusivamente en manos de los hombres y de las herramientas con las que está dotado y lo definen como tal.

En segundo lugar, el conocimiento secular no puede encontrar fundamento en la figuración onírica o intimista de una intuición personal e incommunicable. El conocimiento secular no puede elegir sus portadores y exégetas por el color de piel, la religión, o

el poder político o militar. El conocimiento secular requiere un fundamento universal, igualmente accesible a todos los hombres del mundo. Un conocimiento secular, aún antes de su comunicación, tiene como condición que es conocimiento para toda alma que habita en el cosmos. Se disuelve allí la casta, el grado o la corporación, el conocimiento secular implica universalidad¹.

En tercer lugar, el conocimiento secular requiere estar, al menos potencialmente, sometido a la observación crítica de todos los hombres del mundo. El conocimiento secular nace exigiendo del hombre la comunicabilidad de dicho conocimiento. De modo que si no es posible el escrutinio público del proceso de formación de conocimiento secular, entonces dicho estatus se encuentra comprometido.

Finalmente, el conocimiento secular no puede permanecer quieto y mudo frente a otros tipos de conocimientos. Por el contrario, el conocimiento secular existe sólo a condición de dominar la escena de los saberes posibles. En rigor, el conocimiento secular delimita el contorno y la estructura de la escena de los saberes posibles. El conocimiento secular existe a condición de ser (o buscar ser) la medida de todas las cosas².

En este contexto, ¿cuáles son las facultades humanas que el conocimiento secular ilumina? Es posible evaluar los siguientes elementos: El hombre secular cuenta con dos herramientas: las operaciones del entendimiento, la lógica y las matemáticas; y los sentidos de la vista, el oído, el tacto, el olfato y el gusto. Con estas dos herramientas el hombre debe arreglárselas para edificar conocimiento secular, y sobre dicha exigencia comienzan a sentarse las bases de todo el edificio de la sociedad moderna.

3. Los posicionamientos del pensamiento secular

La crítica de la experiencia moderna ha girando en torno al significado de esta proposición, es decir, como una elucidación de las posibilidades y los límites de la *experiencia secular*. Desde la publicación en 1637 del *Discurso del Método* de Descartes, pasando por el *Tratado de la Naturaleza Humana* de Hume en 1739 y la *Crítica a la Razón Pura* de Kant en 1781, hasta la pu-

¹ Descartes afirma en el *Discurso del Método*: «et je ne sache point de qualités que celles-ci, qui servent à la perfection de l'esprit: car pour la raison, ou le sens, d'autant qu'elle est la seule chose qui nous rend hommes, et nous distingue des bêtes, je veux croire qu'elle est tout entière en un chacun, et suivre en ceci l'opinion commune des philosophes, qui disent qu'il n'y a du plus et du moins qu'entre les accidents, et non point entre les formes, ou natures, des individus d'une même espèce» (1987, p. 2).

² Derrida roza este problema cuando analiza la confesión de parte de Descartes de haber escrito el *Discurso del Método* en francés y no en latín, es decir, en la lengua vulgar. A su modo esto desnuda no sólo la universalidad que radica en el espíritu de la obra, sino también la imposibilidad inherente de dicha universalidad dada la parcialidad histórica de todo lenguaje (1995). Žižek por su parte también expone esta contradictoria condición según la cual la universalidad de la razón secular es a la vez un particularismo histórico que engendra sus contrarios. En la introducción a su *Visión de Paralaje* (2006), esto se explica de forma clara.

blicación de la *Fenomenología del Espíritu* de Hegel en 1807, se desarrolló una época en la que se expuso sin miramientos la naturaleza y los límites de la razón occidental. Fue, en síntesis, la época de la crítica, de la crítica de la crítica, y de la crítica de la crítica de la crítica.

En este trabajo se intentará comprender el problema del espacio a la luz de las proposiciones fundamentales de este momento fundacional de la filosofía moderna. Para lograr esto el trabajo se basa en la interpretación retrospectiva del último peldaño que ha producido este debate: la crítica de Hegel a la metafísica moderna. Esta mirada retrospectiva de los movimientos de la crítica de la metafísica moderna se sintetiza en lo que Hegel (1997) denominó los «posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad» (pp. 125–185).

Así, cada posicionamiento se presenta como una crítica de la metafísica pasada donde los límites o arbitrariedades de cada posicionamiento son puestos en evidencia por uno posterior hasta que finalmente Hegel expone el último de los movimientos críticos intentando evitar mistificaciones no fundamentadas. En esencia, cada paso de la crítica es una profundización del carácter secular del conocimiento y, a diferencia de lo que suele creerse, la meta de Hegel es lograr un conocimiento completamente secular.

Lo que Hegel denomina el «proceder ingenuo», se circunscribe a los primeros sistemas filosóficos de la temprana ilustración. Probablemente la obra de Descartes o Spinoza, estén entre las más representativas exposiciones de este sistema. Una premisa revolucionaria traía consigo este movimiento filosófico: el conocimiento se basa en la humana capacidad de raciocinio. Esta premisa revolucionaria está presente, a su modo, en las revoluciones Inglesas que se extienden desde 1642 a 1688, con el derrocamiento de Jacobo II y la formación de la democracia parlamentaria inglesa, y posteriormente en los procesos revolucionarios de Francia que comienzan ya sobre fines del siglo XVIII.

Esta revolución filosófica no se expuso ni tibia ni dubitativamente: la ilustración arremetió con el objeto de hacerse tanto del mundo como de los dioses. Es así que, expuesta aquella primera premisa, la ilustración prosiguió con la máxima que Spinoza (1980) expone en su proposición VII de la segunda parte de su *Ética*: «el orden y conexión de las ideas es el mismo que el orden y conexión de las cosas» (p. 74).

El proyecto «racionalista», que dominó la escena intelectual del siglo XVII y que Cassirer (1972) caracterizó según la búsqueda de «sistemas filosóficos» capaces de, «partiendo de un ente supremo y de una certeza fundamental, máxima, intuible, expandir la luz de esta certeza sobre todos los seres y saberes derivados», posible mediante la «demostración y la consecuencia rigurosa» (p. 21).

Las matemáticas, la lógica, o en general, la razón deductiva se asume capaz de exponer todo lo real, todo lo existente, desde la totalidad del universo, hasta las figuras trascendentes de Dios, el alma, el orden en el mundo, etc. Whitehead (1949) al respecto expresa que «las matemáticas proporcionaron la base del pensamiento imaginativo con que los hombres de ciencia (sobre todo del siglo XVII) abordaron la observación

de la naturaleza, Galileo presentó fórmulas, Descartes presentó fórmulas, Huyghens presentó fórmulas, Newton presentó fórmulas» (p. 47 —la aclaración entre paréntesis es nuestra—). Las matemáticas tuvieron así un papel que más tarde va a revelar su propio misticismo. Se convirtieron, bajo la filosofía de la ilustración, en la clave de acceso a la arquitectura del cosmos, y a la existencia de Dios y del alma. Sin embargo, aun así, las matemáticas y la lógica formal, encarnaron lenguaje de la secularización

El racionalismo implicó una filosofía radical, expuesta tiempos de una transformación radical del mundo. El conocimiento secular buscaba por estos medios hacerse de aquellas cosas que en otros tiempos estuvieron en manos de la religión, el misticismo o la magia.

En síntesis, Hegel sostiene que el primer posicionamiento se sostiene no sólo afirmando que el raciocinio es el fundamento universal del saber secular, sino que a la vez éste supone que las categorías del entendimiento pueden aprehender inmediatamente todas «las cosas», es decir, todas las entidades trascendentes, objetos del conocimiento humano, a saber: la naturaleza, el alma, el mundo, dios, etc. He aquí la «ingenuidad» de este proceder.

Basado en dos premisas: 1) existe un sujeto que conoce y un objeto cognoscible puesto frente a él y 2) el sujeto que conoce puede aprehender todas las cosas con el entendimiento, la ilustración se vio atrapada en discusiones metafísicas sin salida, en enredos conceptuales que adquirirían paulatinamente el rostro de aquel enemigo que vinieron a derrocar: el misticismo como fundamentación del saber o del conocimiento cierto.

Naturalmente, el mundo moderno estuvo pronto preparado para descubrir esta dificultad. De hecho, cuando éste se consolidaba en Inglaterra y en Francia la monarquía era destronada para siempre, se habría una grieta en la filosofía que no podrá ser saldada fácilmente. Emerge el «segundo posicionamiento del pensamiento respecto de la objetividad». La secularización del saber se profundizó y de Descartes y Spinoza el mundo giró hacia Newton, Leibniz o Clarke, abriéndose una nueva línea de argumentación filosófica que tendrá como eje una revalorización de los sentidos y sobre todo de los *fenómenos*, trasladando la preocupación de la filosofía a la facultad misma de conocer y la naturaleza del proceso del conocimiento científico, que ya era para ese entonces la forma dominante de *conocimiento secular*.

Finalmente llegará la consciencia filosófica de este nuevo posicionamiento formulada en 1781 por Kant en su *Crítica a la Razón Pura*, con un antecedente cercano que despertará a Kant de su «sueño dogmático»: el *Tratado de la Naturaleza Humana* de Hume de 1739.

Hegel expone en su *Enciclopedia* los elementos centrales de este giro, tanto para el empirismo de Hume, como para la crítica de Kant. En este sentido, tanto para Kant como para Hume, la verdadera secularización del saber no puede detenerse en la metafísica de la ilustración, hay allí un principio que lleva la razón de la racionalidad al misticismo, un principio infundado que eclipsa las posibilidades de realizar el proyecto que habita en el «discurso filosófico de la modernidad» (como lo llamará Habermas, 1989).

La Crítica de la Razón Pura publicada casi concomitantemente con el desarrollo de la revolución francesa, logró exponer la estructura básica del saber secular moderno y permitió tomar consciencia acerca de la operación esencial del entendimiento a partir de la cual se edifica todo el edificio sociedad moderna. *La Crítica de la Razón Pura* puso al descubierto las condiciones ontológicas sobre las que se levanta la *razón ilustrada*, e intentó clarificar allí cuál es el conocimiento secular que admiten dichas condiciones.

Esencialmente, el segundo posicionamiento puso en evidencia que, en el primero, el conocimiento secular se funda en una relación de exterioridad entre el sujeto que conoce y el objeto a ser conocido. Por lo tanto, el objeto a ser conocido se ubica en un plano *trascendente*. Con esta aclaración primaria Kant inicia su estudio no ya de las cosas trascendentes sino de las características de la subjetividad secularizada y llega a una segunda premisa: el entendimiento no puede dar una explicación clara y distinta, o no contradictoria, de los objetos (*trascendentes*) del conocimiento.

Kant concluye que los objetos de la metafísica de los que intentó apropiarse la ilustración (dios, el alma y el mundo) son inaccesibles, revelando así una *fuga* implícita en la facultad del conocer secular.

Es decir que cuando el hombre se dispone a buscar algo más allá de su propia subjetividad sólo encuentra paradojas o indeterminaciones. Los objetos de la metafísica quedan exentos del alcance del conocimiento secular. En rigor, todo problema metafísico pasado se «hace *tránsfuga* (trascendente)» (Hegel, 1997, p. 146).

Entonces ¿qué queda de la promesa del conocimiento secular posible? Kant responde a ello con su afamada sentencia: la subjetividad secular sólo puede captar *fenómenos*, es decir, el orden de la experiencia inmediata.

Sin embargo, en este punto, uno debería preguntarse ¿qué significa poder conocer secularmente el mundo de los *fenómenos*? En esencia, según Kant es posible el acceso a la «naturaleza» por medio de las categorías del entendimiento secular (el espacio, el tiempo, la causalidad). Inspirado en el modelo de ciencia que Newton encarnaba, suponía que las categorías del entendimiento reflejarían perfectamente el contenido y la forma de la naturaleza. De este modo, Kant había demostrado que la metafísica era una empresa inútil al conocimiento secular, mientras que la ciencia era un campo fértil para su desarrollo. Pero ¿es realmente posible sostener esta proposición?, ¿no está el mundo de los *fenómenos* expuesto al mismo problema que los objetos de la metafísica?

Hegel en primer lugar, pero también filósofos de otras tradiciones, mostraron que la separación o exterioridad irreductible entre el sujeto que conoce y el objeto a ser conocido, implica la propia abolición de cualquier conocimiento secularmente fundado, por las mismas razones con las que Kant expuso la imposibilidad de una metafísica secular.

En rigor, se demostró que, bajo el supuesto de una exterioridad irreductible del sujeto que conoce y el objeto a ser conocido, no es posible establecer una regla de correspondencia única entre las percepciones de los sentidos y las *proposiciones universales* con las que elaboramos cualquier conocimiento, de modo que la aprehensión

de cualquier objeto *tránsfugo* implica una proposición no fundada, es decir, mistificada.

Este problema surgirá repetidas veces en la historia de la filosofía de la ciencia. La pregunta puede sonar familiar a muchos científicos: ¿de qué modo es posible construir una proposición verdadera en base a las percepciones de los sentidos? Aquella grieta que Kant puso en evidencia acechará todos los descubrimientos científicos posteriores, pues el conocimiento fundado en los *fenómenos* no podrá escapar a las condiciones que rigen en la metafísica.

Así, el propio *problema de la inducción* presentado por Hume se enmarca en este contexto. Por otra parte, el intento de resolución de Popper, asegurando que no es posible conocer «la verdad» de ninguna proposición universal sino sólo su refutación, presentada como una «tercera posición» entre el «esencialismo» y el «instrumentalismo» (ver Popper, 1983, p. 149) es engañosa ya que no representa una resolución del problema sino la asunción de una convención que oculta debajo de la alfombra el problema estructural del *conocimiento* basado en los *fenómenos*. De hecho, toda la obra de Popper rodea este problema.

Wittgenstein (1972), a su modo, llega a una conclusión similar sentenciando que: «una duda acerca de la existencia sólo opera en un juego de lenguaje» (p. 21). Es decir, que no es posible «zafarse» de los límites que impone el propio lenguaje frente al conocimiento de las cosas. En este contexto no hay conocimiento que no sea *tránsfugo*.

¿No ocurre lo mismo en entre los epistemólogos que arriban al carácter consensual del conocimiento científico, sea como «paradigma» (Kuhn), o como «programas de investigación» (Lakatos), entre muchos otros? La crítica de Kant fue más allá de lo que el propio Kant pudo admitir cortando para siempre el hilo que hilvanaba el entendimiento con una *certeza secular*. Es por ello que en las puertas del segundo posicionamiento acechan sigilosas las críticas irracionalistas.

Hegel (1997) describió el problema de la siguiente forma:

El engaño fundamental del empirismo científico consiste siempre en que utilizando las categorías metafísicas de materia, fuerza, etc. así como las de uno, muchos, universalidad e incluso infinito, y sacando además *conclusiones* al hilo de estas categorías, suponiendo entonces las formas del silogismo y aplicándolas, ignora sin embargo que él mismo contiene metafísica y la hace, y que utiliza aquellas categorías y sus enlaces de manera enteramente acrítica e inconsciente. (p. 146)

El tercer posicionamiento del pensamiento respecto de la objetividad, según lo expone Hegel en su *Enciclopedia*, intenta restaurar la posibilidad del conocimiento secular vistas las limitaciones que fueron expuestas.

Para lograr este cometido, Hegel entiende que el primer paso que debe darse es abandonar la relación de exterioridad irreductible entre la subjetividad y la objetividad.

En este contexto podría imaginarse que Hegel enfrentaba una pregunta del tipo: ¿cómo es posible el conocimiento secular bajo la unidad de la subjetividad y la objetivi-

dad? Otros filósofos como Fichte o Schelling, habían desarrollado sistemas filosóficos que, intentando superar la filosofía de Kant, se basaban en la unidad de la subjetividad y la objetividad, sin embargo, estos filósofos no dieron a sus sistemas un fundamento secular, sino que por el contrario apelaron a formulaciones místicas, espiritualistas o románticas (Hegel trata esto de forma explícita en su primer trabajo *Diferencia entre el sistema de filosofía de Fichte y el de Schelling* —1989—, de 1801).

En otras palabras el sistema de Hegel es un intento por conservar la posibilidad del conocimiento secular, superando el principal problema de la metafísica moderna: la exterioridad del objeto. En este sentido, si sujeto y objeto son uno, no hay más alternativa que suponer que el conocimiento humano genuino es el conocimiento de la propia consciencia, es decir, el conocimiento como *autoconsciencia*.

Este posicionamiento permite ver cómo las propias categorías del entendimiento en Kant, permanecían inexplicadas, misteriosas o mistificadas. El espacio, el tiempo, la causalidad, todas ellas permanecían inexplicadas y en esencia *des-historizadas*. Por el contrario, para el tercer posicionamiento, estas no son categorías dadas sino un problema histórico que debe ser resuelto. En consecuencia el conocimiento secular recae sobre el movimiento de la subjetividad históricamente realizada cuya esencialidad emerge como desarrollo de la *autoconsciencia*.

La «cosa en sí», como lo demostró el segundo posicionamiento, es inaccesible o directamente paradójica, de modo que el tercer posicionamiento no puede sino abolirla y edificar una nueva posición del pensamiento respecto de la objetividad. El objeto del conocer se redefine entonces como la propia historia del hombre, pero no como sucesión de hechos exteriores conectados por causas abstractas, sino como la historia del desarrollo de la consciencia del hombre en tanto autoconsciencia.

Pero, ¿no es la autoconsciencia una paradoja insuperable? Si los hombres fuesen conscientes de sí mismos, la propia historia sería incomprendible, y si los hombres no son conscientes de sí mismos, entonces ¿qué sentido tiene el hablar de «autoconsciencia»? y en segundo lugar, ¿cómo podría existir el derecho moderno, la economía política moderna, la autonomía del sujeto y la ley, etc., instituciones basadas en la libertad y en la consciencia del hombre sobre sus actos? Alternativamente, ¿cómo es posible que los hombres fuesen a la vez conscientes e inconscientes de sí mismos? Para resolver ello, Hegel debe introducir otra condición: El conocimiento secular ha de observar el desarrollo de una autoconsciencia desgarrada, escindida, alienada. La paradoja es aquí condición de lo real: la realidad de la conciencia es su propio desgarramiento, y sólo allí puede emerger la historia de la humanidad en todas sus dimensiones. El pensamiento cambia su posicionamiento respecto de la objetividad y se aboca al conocimiento de sí en tanto desarrollo de sus alienaciones.

La alienación conforma el principio que rige la objetividad de la autoconsciencia, que de otro modo sería libertad indeterminada o animalidad. Necesariamente, la libertad es el fundamento de la idea ética, y la alienación no es más que la mediación dialéctica que

niega y contiene este principio. Así, por ejemplo, la noción de *mercancía* de la que Marx parte para pensar las determinaciones de la moderna sociedad burguesa, no puede prescindir de la libertad y la igualdad formal, pero éstas no permanecen en la abstracción con la que, por ejemplo, la teoría de Locke ha de concebirlas. Por el contrario, sobreviven como momentos de las mediaciones dialécticas de la consciencia moderna.

En síntesis, con el sistema de Hegel se produce el último giro de este primer momento de la filosofía moderna en el que se interpelaron las condiciones y posibilidades del conocimiento secular. Bajo esta concepción, la historia de la filosofía deja de ser una concatenación accidental de iluminaciones filosóficas y, por el contrario, se convierte en una historia inteligible de la consciencia desgarrada. La filosofía está, de este modo, hilvanada a la historia por su contenido, como expresión de la consciencia que se busca a sí misma. Hegel, logra concebir las condiciones de su propio tiempo, y proyecta la consumación de la *autoconsciencia secular*, como una dimensión esencial de la vida moderna. Él denominó esta dimensión el *Espíritu Absoluto*, muchos vieron aquí una señal de panteísmo filosófico. Por el contrario, el sistema de Hegel fue el intento más exhaustivo y sistemático de la historia de la filosofía moderna por lograr una resolución secular del problema del conocimiento, y allí puso en evidencia la *fuga* del objeto, su reunificación en la autoconsciencia y la aprehensión de la objetividad como desgarramiento de la consciencia, principio eficiente e intelectual de la Historia.

Bajo estas consideraciones es posible exponer el problema del espacio en referencia directa a los distintos posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad. Allí se intentará comprender la naturaleza que el espacio adquiere en cada uno de los posicionamientos. Finalmente, se intentará mostrar que una interpretación secular o crítica del espacio depende de la forma en que se concibe la propia objetividad. Bajo el tercer posicionamiento, esta objetividad es la propia historia, la propia consciencia alienada, y finalmente, la especificidad de las mediaciones en las que se realiza. De allí que, finalmente, conocimiento, sociedad y espacio, requieren una resolución conjunta.

4. El espacio frente a los posicionamientos del pensamiento secular

Existe una particular conexión entre lo que se ha expuesto arriba y la forma de concebir el espacio. De hecho, como se verá en este apartado, las distinciones esenciales en el concepto de espacio, tienen sentido si se las comprende bajo el problema general de las posiciones del pensamiento respecto de la objetividad. En otras palabras, en los distintos posicionamientos, tanto el espacio como el tiempo sufren modificaciones en sus significados.

En rigor, el espacio y el tiempo se someten a la propia secularización de la experiencia. Pero, ¿de qué modo cambia el espacio en la progresiva secularización de la experiencia que implica el pasaje de un posicionamiento a otro?

En el caso del primer posicionamiento, el espacio, al igual que todas las categorías del entendimiento, aparecen en un plano exterior al hombre, materializadas como objetividades accesibles al propio entendimiento (recuérdese la proposición de Spinoza). En el campo de la física, por ejemplo, el espacio de Newton tiene estas características: absoluto e inmóvil (Newton, 1987, pp. 32–33). En este caso, se lo supone una entidad que contiene todas las cosas y que presenta una estricta correspondencia con el espacio abstracto que proporciona el entendimiento.

En el primer posicionamiento, el espacio intenta dejar atrás las prerrogativas religiosas de tiempos pre-modernos, pero sobrevive una mistificación implícita basada en una proposición infundada, a saber: el entendimiento puede hacerse de las cosas trascendentes, de allí que Newton suponía correcto afirmar la existencia de un espacio objetivo o absoluto en razón de su necesidad lógica o su similitud estructural con el espacio que provee el entendimiento.

Kant puso en evidencia el desajuste estructural del entendimiento respecto de los objetos tráfugos, sin embargo no pudo advertir que la física de Newton conservaba aún problemas de ese tipo.

Para observar cómo el espacio se transforma en el segundo posicionamiento conviene analizar la crítica que Leibniz (1889) expone sobre el espacio de Newton. Según aquel, el espacio «es el orden de las coexistencias posibles, como el tiempo el de las posibilidades inconstantes, pero que tienen conexión» (p. 161). En líneas generales, con el correr de los años la física irá descubriendo que el espacio que nos figuramos como «espacio abstracto», habita estrictamente en la subjetividad (tal y como lo había expuesto Kant), y que la correspondencia entre el espacio abstracto y el espacio de las cosas contiene una falla estructural. Así, el espacio como entidad trascendente, se vuelve opaco para el entendimiento, se revela como una mistificación para la cual no existen herramientas adecuadas para su conocimiento directo. Esto tiene como contrapartida la emergencia de un nuevo espacio que habita en el entendimiento mismo y como condición de posibilidad de la propia *experiencia*.

En síntesis, el segundo posicionamiento descubre una condición antes oculta al mostrar la separación entre el espacio del mundo de la objetividad y el espacio subjetivo. Sin embargo este descubrimiento viene acompañado de una condición trágica, ya que este último no le permitirá al hombre iluminar el primero. Sólo puede conocer los fenómenos y nunca algo así como el espacio del cosmos.

La evolución de la física es un ejemplo perfecto de esta des-sustancialización del espacio y el tiempo. Paulatinamente van abandonando sus propiedades como sustancias cosmológicas, y se vuelven dependientes de los objetos estudiados. Así, a aquel movimiento de Newton a Leibniz le siguen otros ejemplos: Mach (1948), inspirado en los aportes de Faraday y en las ecuaciones de Maxwell, intenta secularizar la interpretación de Leibniz construyendo la idea de un «vacío» como un cuerpo con propiedades físicas: un «éter» por el que se desplaza la luz. (p. 289). Para Mach el

espacio y el tiempo físico son el *sistema de relaciones* particulares entre los cuerpos físicos. (p. 279), mientras que el vacío es el campo etéreo sobre el que se desplaza la luz. Mach afirma, que «todavía Descartes está tan convencido de esta imposibilidad» y aclara que es consciente de «cuanta dificultad tuvieron Guericke, Boyle y Pascal para demostrar a sus contemporáneos en forma convincente la existencia de este vacío». (p. 285). El «vacío» de Mach es un intento inconcluso de la secularización del tiempo y el espacio pues resulta un campo que mantiene un reposo no justificado, a la manera de un momento fijo en el universo. Esto parece mostrar reminiscencias de las propiedades del espacio absoluto de Newton, sin embargo, significa también un intento de secularización. En este sentido, por ejemplo, Lenin (1974) muestra cómo la noción de espacio y tiempo en Mach está profundamente emparentada con la interpretación kantiana (pp. 219–235).

Será Einstein, con la teoría de la relatividad general, quien rechace la preferencia de un campo o sistema inercial particular en reposo, por ejemplo, el «vacío» o «éter» (Einstein, 1986, p. 30 en Cárdenas Castañeda, 2009, p. 65). Aquí, finalmente, el espacio–tiempo se asume como la cualidad estructural de un campo, con lo cual de no haber materia, existiría sí un campo eléctrico, magnético o gravitacional, de los cuales el tiempo–espacio sería una propiedad estructural. Se abandona así un campo preferente en reposo.

En rigor, el espacio y el tiempo se convierten paulatinamente en una propiedad del entendimiento que ayuda a componer una representación posible de lo real. Mucho tiempo antes, Kant (2009) advertirá que el espacio «no representa ni una propiedad de las cosas en sí, ni estas cosas en sus relaciones entre ellas». (p. 75). Con la *Crítica a la Razón Pura*, lo que antes estaba unificado ahora se divide en tres partes estructuralmente separadas: el espacio de la subjetividad (es espacio como lenguaje), el espacio de la sociedad (el espacio de los lenguajes), y el espacio de la naturaleza (el espacio trascendente).

La física hizo en los hechos lo que Kant demostró en su *Crítica a la Razón Pura*, y desplazó, poco a poco el espacio, desde la objetividad a la subjetividad.

En el caso de las ciencias sociales el problema se repite prácticamente de la misma manera. ¿Qué es el espacio de las relaciones humanas y cuáles son sus leyes o determinaciones? Del mismo modo, una primera suposición unificó todos los espacios: el espacio entre los sujetos se reduce a las distancias de la naturaleza y éstas se aprehenden por la forma de las distancias del entendimiento. Esta suposición permitió rescatar a la sociedad de las manos de la religión, el mito o la fantasía, del mismo modo que ocurrió con la propia naturaleza. Desde la formación del mapa moderno, hasta la ideación por parte de Hausmann del trazado racional de la calles de París o, en su formulación más abstracta, en las teorías de la localización que Von Thünen desarrollará en 1820 y sus homólogos posteriores, todos participan a su manera de esta concepción unificada del espacio.

Sin embargo, en su propio desarrollo, las ciencias sociales pudieron descubrir que, entre el espacio del entendimiento y el espacio de las relaciones humanas, existe una falla estructural que implica la imposibilidad de su aprehensión inmediata. En otras palabras se puso en evidencia la imposibilidad de asimilar el «espacio social» a la distancia métrica ofrecida por el entendimiento.

El giro relacional de la geografía humana se apoya en este principio. Uno de los conceptos más ilustrativos de esta perspectiva lo expone Doreen Massey (1999) cuando reconoce un «isomorfismo asumido entre espacios/lugares y culturas/sociedades» (p. 151). El reconocimiento de este isomorfismo es, a la vez, el reconocimiento de la imposibilidad de reducir la sociedad al espacio del entendimiento. La distinción entre isomorfismo y equiparación implica reconocer que la sociedad se articula como un «espacio de relaciones», que a su vez se estructura espacialmente, pero también que la correspondencia entre distancia social y distancia métrica ya no es directa. Las distancias simbólicas responden a otro fundamento y no pueden ser aprehendidas inmediatamente por las distancias abstractas del entendimiento. Las distancias sociales sólo pueden ser comprendidas si se comprende no el espacio, sino la propia sociedad: ¿qué separa o acerca a distintos actores, grupos o clases? ¿Qué rige la dinámica de los espacios sociales? ¿Qué lógicas de la sociedad permiten comprender la estructuración espacial del espacio de relaciones?

En otras palabras, bajo el segundo posicionamiento, el problema del espacio depende de la interpretación objeto. En el caso de las ciencias naturales: de la interpretación de la naturaleza. En el caso de las ciencias de la sociedad: de la interpretación de la sociedad. Sin embargo persiste un problema: ¿cómo lograr un conocimiento secular de la naturaleza y la sociedad cuando Kant demostró que el entendimiento no está en condiciones de acceder a ellos, como a ningún objeto tráfugo? Frente a este problema, en el marco del segundo posicionamiento, tanto las ciencias sociales como las ciencias de la naturaleza, no pueden sino suponer que la formación de consensos científicos (en función de las observaciones acumuladas a lo largo de la historia) es el criterio de definición del conocimiento válido. Naturalmente, esto vulnera el carácter secular del conocimiento, pues no hay forma de asegurar que un consenso esté en mejores condiciones que cualquier otro para interpretar los datos suministrados por las mediciones y la historia.

El tercer posicionamiento intentará resolver esta enorme dificultad y por lo tanto pensar el espacio y el tiempo bajo nuevos fundamentos. Hegel lo desarrolla en su *Filosofía Real* de Jena (1805–1806), más tarde en la *Ciencia de la Lógica* (1812–1816), y por supuesto en la *Enciclopedia* (1817–1827–1830). Es difícil poder separar el problema del espacio y el tiempo de los elementos fundamentales de la crítica de Hegel a la metafísica. Sin embargo, sí es posible sintetizar ciertas condiciones elementales.

En la *Enciclopedia* Hegel (1997) resume el problema de la *experiencia* en el segundo posicionamiento: «el paso desde la idealidad a la realidad, desde la abstracción a

la existencia concreta, aquí desde espacio y tiempo a la realidad que aparece como materia, es incomprensible para el entendimiento y, por consiguiente, se convierte siempre para él en algo exterior y dado» (p. 320). Dicho esto, ¿cuáles son las características de la *experiencia* bajo el tercer posicionamiento según se lo ha definido en el punto anterior?

Como es esperable, bajo el tercer posicionamiento, tanto el espacio como el tiempo, toman significación como cualidades inherentes del desarrollo de la autoconsciencia en el contexto de la vida moderna, y ya no pueden ser independizados de la historia que les da fundamento.

El espacio del entendimiento, de las formas lógicas, de la métrica abstracta, el que ahora se presenta como el producto de la consciencia alienada, como la forma histórica en la que los hombres se representan el mundo en el desgarramiento de su consciencia.

En consecuencia, el espacio y el tiempo de las ciencias de la naturaleza aquí se revitalizan en su capacidad de lograr mejores y más profundos métodos de medición y observación. Sin embargo ya no se los puede concebir en abstracto, como si hubiesen sido provistos por la propia divinidad. El espacio y el tiempo de las ciencias de la naturaleza es el resultado del propio desarrollo de la consciencia moderna y de su desgarramiento constitutivo: la secularización como proyecto indeclinable y su negación como imposibilidad estructural. He aquí una razón de la fuerza y obstinación del método científico.

El espacio de relaciones y su estructuración espacial corren con la misma suerte. Se reúnen en el producto de la consciencia desgarrada, en el producto de las formas de la alienación moderna. En este sentido, bajo el tercer posicionamiento, el espacio de relaciones se comprende como un momento de la dinámica inherente a las mediaciones dialécticas de la modernidad. Por otra parte, son esas propias mediaciones de las que debe provenir la inteligibilidad de la estructuración espacio temporal de la sociedad.

Este es el espíritu que, por ejemplo, impregna la obra de Marx y sus investigaciones sobre las relaciones capitalistas de producción. El «fetichismo de la mercancía», la especificidad histórica de la forma mercantil del valor, y la propia naturaleza del dinero, son ejemplo de una de las más avanzadas y profundas realizaciones de un estudio crítico de la vida social. Hay allí una exposición sumamente clara de una de las mediaciones dialécticas más relevantes de la vida moderna, la cual rige en nuestros días del mismo modo en que lo hacía cuando Marx llevaba a cabo sus investigaciones en la segunda mitad del siglo XIX.

En el campo de la geografía marxista, por ejemplo, Henri Lefebvre sigue los pasos de esta investigación. El filósofo francés llamará «la producción del espacio», a la idea de que determinadas instituciones de la vida moderna, por su propio carácter dialéctico, despliegan sus atributos en el espacio y el tiempo, de modo que, tal como ocurre en el marco del «tercer posicionamiento», el espacio y el tiempo se subordinan completamente a dichas mediaciones dialécticas. En este caso, *la mercancía*, como forma general de la alienación en Marx, gobierna el desarrollo de la producción del

espacio. Lefebvre reconoce que el espacio no puede fetichizarse y que deben estudiarse en él los atributos que las relaciones capitalistas de producción le imprimen. Dirá Lefebvre (1991): «every society —and hence every mode of production with its subvariants— produces a space, its own space» (p. 31). La idea de un espacio a priori no tiene ningún sentido si no se lo comprende como el producto de la historia. Es por lo tanto un espacio historizado el cual sólo emerge como el resultado del movimiento intrínseco de la dialéctica del capital. Este es el espacio universal, global y sin fronteras que se retrata con particular frescura en el *Manifiesto Comunista*, «los bajos precios de sus mercancías constituyen la artillería pesada que derrumba todas las murallas de China» (Marx y Engels, 2007, p. 12).

5. El espacio y la sociedad

En el punto anterior se intentó mostrar un aspecto central del trabajo. El pasaje de un posicionamiento al otro implica un cambio en la consideración del espacio y el tiempo. Este cambio se caracteriza por un proceso de secularización del espacio y el tiempo. La secularización del espacio y el tiempo se podría interpretar de la siguiente forma: en el primer posicionamiento, el espacio y el tiempo son entidades absolutas que habitan en un plano *tránsito*. Con el pasaje al segundo posicionamiento, el espacio y el tiempo se trasladan de la objetividad a la subjetividad, pues pasan a definirse como categorías del entendimiento que intentan describir las relaciones de las «cosas», naturales o sociales, pero sin embargo esta descripción ya no responde a los atributos del conocimiento secular. En el tercer posicionamiento el espacio y el tiempo recuperan objetividad pero, en este caso, como atributos de una mediación dialéctica en la que el hombre, alienado, porta los caracteres de la sociedad moderna. El tiempo y el espacio son así el *producto* de la historia humana en todos sus niveles: Las propias categorías del entendimiento se historizan, ya que se las comprende en el marco de una consciencia desgarrada, y la estructuración espacial de la sociedad sólo puede ser el producto de una mediación dialéctica que las produzca.

En este contexto es posible agregar otra nota relevante: pareciera ser que el espacio y el tiempo, en el pasaje de un posicionamiento a otro, comienzan a depender de modo cada vez más estrecho de la de forma en que se concibe al hombre, a la sociedad y, finalmente, a la historia. En el tercer posicionamiento esto se hace explícito, pero en los posicionamientos anteriores esta relación es más opaca. Por lo tanto, en el resto de este trabajo se intentará mostrar cómo la propia sociedad está implicada en cada posicionamiento y de qué manera, en cada uno, sociedad y espacio se resuelven simultáneamente.

Al intentar concebir la naturaleza del conocimiento secular cada posicionamiento está, explícita o implícitamente, definiendo también las condiciones sobre las que podrá pensar el hombre y la sociedad moderna. Así, al «posicionar» el pensamiento frente al objeto no es posible independizar posteriormente la propia naturaleza del hombre. Esté y su relación con otros hombres se encuentra íntimamente condicionada por el «posicionamiento» del pensamiento respecto de la objetividad. Finalmente esto no exime a cada posicionamiento de contradicciones y paradojas. Al contrario, aquí se pretende exponer una posible interpretación de las dificultades que enfrenta cada posicionamiento frente al problema de la sociedad tal y como se lo hizo frente al problema del espacio.

En este sentido, la filosofía social y política de la ilustración compuso uno de los conceptos más relevantes de la historia moderna mientras, concomitantemente, la historia moderna lo veía emerger entre los principales fenómenos políticos de este tiempo. La vulgarización de los principios del primer posicionamiento y su extensión como prejuicio popular no podía sino tener como reverso el surgimiento del sujeto que debía portarlo: el individuo.

En síntesis, el primer posicionamiento no sólo permite comprender los supuestos de una teoría del conocimiento, sino también su carácter histórico, en el que la metafísica se integra a un movimiento político-civilizatorio y, en el mismo contexto, interpreta el sujeto que porta todos estos atributos. Con la disolución de las condiciones sociales del pasado feudal, nace el individuo: unidad mínima de la nueva cosmología social.

La abstracción del individuo se asimila en la abstracción propia del primer posicionamiento. Es decir que el individuo no puede pensarse sino en relación con esta facultad cognitiva. En rigor, el primer posicionamiento, implica la autonomía de cada hombre frente a la verdad, y es esta implicancia la que da origen a la individualidad moderna. En este sentido, cada hombre es potencialmente portador de los atributos de la razón ilustrada, de modo que la individualidad es un atributo de todos los hombres. El hombre ha conquistado el cosmos con la condición de hacerlo en calidad de individuo. El individuo, libre e indeterminado, hace de la sociedad la agregación de individualidades libres e indeterminadas. Hay una equivalencia abstracta entre las individualidades que se producen como consecuencia de lo anterior. Esta equivalencia abstracta elimina todas las divisiones sociales que antes proporcionaban la casta o la corporación, y la nueva homogeneidad hace de la sociedad una constelación indiferenciada de individualidades cuyo espacio es equivalente al espacio de las cosas naturales que a su vez es equivalente al espacio del entendimiento.

Sin embargo, este punto de partida de la filosofía social y política, tiene una connotación trágica, pues la inteligibilidad del individuo es también el principio de su ininteligibilidad: el individuo se disuelve en la libertad indeterminada y barre con toda diferenciación social; no hay pues medios para pensar la diferenciación social y por lo tanto la sociedad en sí. ¿Qué hacer entonces, perseverar en la igualdad necesaria de

los individuos o conceptualizar su estructuración social? Si bien el primer posicionamiento podría negar obstinadamente todas las diferencias sociales relevantes, hay una que no es posible soslayar: la formación del estado y la autoridad política moderna. Ante ella no puede sino realizar un gran sacrificio: así por ejemplo, la interpretación iusnaturalista de la sociedad política moderna es la metáfora perfecta de esta tragedia ilustrada. En primer lugar, la idea del «estado naturaleza» y el nacimiento de la «sociedad civil», cifran una ruptura con el pasado que deroga la historia humana misma y sus transformaciones cualitativas, separando para siempre un pasado ininteligible y salvaje, de un presente perpetuo. En segundo lugar, el «espacio» universal, abstracto e indiferenciado de la «sociedad civil», que compila un número indeterminado de almas equivalentes, tiene existencia en la medida que una autoridad secular se apropia del monopolio de la violencia legítima y provoca una diferenciación radical cuya función principal es la eliminación de todas las diferenciaciones posteriores. Así la sociedad, indiferenciada, sólo se concibe bajo la presencia de una excepción permanente que se apropia de la violencia legítima. En tercer lugar, el iusnaturalismo imaginó la perfecta metáfora de la sociedad de la ilustración, la más pura expresión del principio que rige la igualdad de las almas, y para ello no pudo sino rebajarlas a la animalidad de las bestias. El individuo no puede sino caer desde las alturas del Olimpo para reencarnar en la piel de una bestia: «homo homini lupus».

Para no perderlo todo, la filosofía de la ilustración sacrifica su más preciada promesa: el individuo portador de la razón ilustrada deviene la bestia del egoísmo. Allí, el espacio de la naturaleza rige las distancias sociales: es posible contar los metros que separan al animal de su presa.

En la actualidad, muchos son los programas de investigación que tienen estos principios como fundamento. La teoría económica neoclásica, y la geografía económica que parte de sus principios, es el fiel reflejo de esta unidad. Los modelos abstractos de equilibrio general son un ejemplo perfecto. Las teorías geográficas basadas en los costos de transporte ponen en evidencia que el espacio social es un homólogo del espacio natural, captado plenamente por el lenguaje de las matemáticas que refleja la indiferenciación interna.

En el caso del segundo posicionamiento del pensamiento respecto de la objetividad, la interpretación del hombre y la sociedad cambian sus atributos y en este caso «la diferencia» y «la fragmentación» pasan a tener un lugar privilegiado. Aquí también conocimiento, sociedad y espacio se enlazan, sin embargo, cambia la lógica de este enlace.

Tal como se explicó arriba, en última instancia el segundo posicionamiento pone en evidencia una falla estructural entre el pensamiento y la objetividad mientras ésta permanezca en un plano *trascendente*. Es decir que, con estas condiciones ontológicas, el conocimiento secular es una imposibilidad a la que la sociedad moderna se arroja compulsivamente o, en rigor, constitutivamente. Pero ¿qué implicancia tiene ello en la conceptualización del hombre y la sociedad? Naturalmente se produce un cambio significativo.

Todos los hombres del mundo ya no tienen las posibilidades de un acceso universal al conocimiento cierto, de hecho este ya no puede ser alcanzado como tal, con lo cual la propia idea de la soberanía individual encuentra una falla de origen. Emerge allí un aspecto «institucional» cuyo fundamento ya no puede hallarse en la implacable condición de la certeza secular, sino que se fundamenta *de facto* a partir de las diferenciaciones sociales y las relaciones que estructuran el «espacio social». Esto implica una relativa independización del espacio de relaciones sociales del espacio de la naturaleza, provocada por aquella falla constitutiva del segundo posicionamiento. Al probar que las categorías del entendimiento no pueden aprehender ni la naturaleza en sí, ni la sociedad en sí, entonces el espacio como categoría abstracta del entendimiento ya no puede asimilar estos objetos. En el mejor de los casos, se podría argumentar que presentan una forma similar (isomorfismo diría Massey), pero en rigor su contenido es inaprehensible.

La sociedad es un «espacio de relaciones» que se independiza, en razón de su contenido inasible, del espacio de la naturaleza cuyo contenido también es inasible. Un accidental conjunto de correspondencias podría ligar un particular conjunto atributos sociales con una posible estructuración espacial de la naturaleza: se produce allí un «emplazamiento» según Foucault (2010, pp. 63–64), o un «territorio» según la interpretación general que se ofrece desde el campo de la geografía humana de la que ya se mencionaron autores representativos.

De hecho las metáforas del espacio social son múltiples: la red y el rizoma, las mallas y los nódulos, etc. los términos se multiplican frente a la infinidad de tipos de relaciones humanas, y sobre todo frente a la complejidad inherente a semejante mapa inagotable de sentidos superpuestos. El espacio social se descubre como un laberinto de relaciones entre signos y significados, como si fuese un mapa infinitamente interpretable de un lenguaje infinitamente redescubierto.

El *espacio relacional* se constituye como el punto de partida la geografía cultural, basada en la correspondencia de la forma y la independencia del contenido. Esto tiene como consecuencias un fuerte relativismo ontológico y una jerarquización de las condiciones particulares, del caso particular, de un territorio particular. Massey, Allen y Sarre (1999) compilaron trabajos sumamente representativos de esta perspectiva. El posestructuralismo, el posmodernismo, el poscolonialismo o aún el posmarxismo, parten de consideraciones similares y hoy gozan de notable aceptación en el campo de las ciencias sociales, provocando fuertes cortocircuitos con el propio estándar científico, dadas las consecuencias irracionalistas a las que estos enfoques se aproximan. Sin embargo, este irracionalismo no es una nota anecdótica de los autores más radicalizados, al contrario, es una consecuencia de las dificultades inherentes del segundo posicionamiento: La ciencia como cualquier subjetividad individual o colectiva, se basa en una accidentalidad irreductible con lo cual no tiene más prerrogativas que cualquier otra subjetividad resultante de una posición diferente en el *espacio social*. El *espacio social* conforma así el principio con el que el pensamiento intenta captar la

diferencia en las subjetividades, sin embargo, encierra allí su propia imposibilidad. El irracionalismo es el síntoma de una falla estructural sobre la que paradójicamente este posicionamiento se levanta.

En síntesis, la *subjetividad humana* abandona los atributos que la filosofía social y política de la ilustración esgrimió, emergiendo como consecuencia un nuevo *espacio social* de subjetividades interconectadas diferentes entre sí. Cada subjetividad y el espacio en su conjunto, se vuelven recíprocamente condición de posibilidad y producto: «estructurantes y estructuradas», reizará uno de sus principales exponentes.

Abolida la soberanía del individuo, todas las instituciones de la vida moderna suelen mostrarse como fachada. La idea de libertad que la ilustración había enunciado como posible aquí se reduce a una promesa vacía en la que se esconde el verdadero principio regulador de la vida humana: la voluntad de poder, la voluntad de vivir, el placer, la libido, etc. Filósofos como Schopenhauer o Nietzsche suelen ser las musas inspiradoras de este movimiento irracionalista.

Probablemente la noción de *poder* sea la expresión más secular de este concepto, la cual además ha tomado un papel decisivo en el campo de las ciencias sociales contemporáneas. Sin embargo, el *poder*, como cualquier entidad trascendente, contiene en sí su propia negación.

Esto se debe a que este concepto, que puede llegar a ser presentado como la explicación en última instancia de la estructura y la dinámica del espacio social, es a la vez una fuerza indiferenciada, vacía y abstracta que no puede captar la diferencia de calidad más allá de la existencia de posiciones dominantes y posiciones dominadas en el campo social. Se produce así una total accidentalización de la diferencia y emerge un nuevo determinismo ontológico esta vez basado en una fuerza extraña a la razón, moldeada por la contingencia.

El tercer posicionamiento tiene como meta superar esta dificultad, y para ello parte de la premisa que le legó el posicionamiento anterior: No hay conocimiento cierto y secular acerca de ningún objeto trascendente, de modo que si es posible construir conocimiento cierto y secular, lo será evitándose la suposición de que el pensamiento mantiene una relación de exterioridad con el objeto. Si subjetividad y objetividad se reúnen, entonces resta concluir, y reiterar, que todo el conocimiento humano deberá ser interpretado como alguna forma del desarrollo de la autoconsciencia.

Merece recordarse que la autoconsciencia, en el primer posicionamiento, osciló trágicamente entre la indeterminación del hombre libre, y la determinación del egoísmo del autómatas. Del mismo modo, en el segundo posicionamiento, la autoconsciencia transitó una circularidad similar: La apertura indeterminada del *espacio social*, no podía sino generar su contrario: el determinismo de las condiciones accidentales. En otras palabras, la libertad secular sobre la que el mundo moderno erige todas sus instituciones se escapa a las posibilidades cognitivas de los primeros posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad: entre la ininteligibilidad y su supresión.

Entonces bien, para el tercer posicionamiento, ¿cómo puede el hombre captar por el pensamiento elementos objetivos en el seno de la autoconsciencia, sin caer en la sorda y muda indeterminación o en el determinismo?

En su momento se indicó que bajo el tercer posicionamiento la autoconsciencia se vuelve aprehensible por el pensamiento sólo en la medida en que ésta no alcanza la unidad, autonomía y completitud propia de la «identidad originaria del yo en el pensar» (Hegel, 1997, p. 145) que Hegel denunciaba en el idealismo de Kant y en toda la metafísica pasada.

Los posicionamientos anteriores, se basan en la idea de que la autoconsciencia es un proceso realizado completo y acabado, el cual, con mayores o menores limitaciones, ha logrado desplegar todas sus potencialidades. Para bien o para mal, el hombre, como proyecto histórico, ha concluido. En ambos casos, la consciencia está completa, es decir, definida por la consumación de sus atributos. Paradójicamente, es precisamente esta condición la que hace que estos posicionamientos busquen la consciencia humana en las aguas opacas de las entidades trascendentes.

De este modo, según Hegel, la autoconsciencia, tal como se ha desarrollado a lo largo de la historia, sólo puede ser aprehendida si se la concibe como desgarro o alienación, es decir, como una escisión que habita en las profundidades de su subjetividad y cuya develación es la labor de la ciencia y la filosofía. De este modo, el tercer posicionamiento intenta historizar el propio contenido de la subjetividad humana y de allí los atributos esenciales de la sociedad moderna. Para lograr esto, Hegel debe evitar concebir una subjetividad que permanezca idéntica a sí misma, por el contrario ésta debe contener a la vez el motor de su propio desarrollo histórico. La idea de una consciencia alienada es precisamente el resultado que exige este problema. En este sentido, sólo el hombre alienado puede ser portador y artífice de la historia, sólo así puede serlo para el pensamiento secular.

El intento de Hegel es claro: nada debe escapar a la subjetividad y a la vez la subjetividad no debe escaparse en la indeterminación, requiere fundar su propia objetividad. Pero en este punto uno podría preguntarse, ¿no es la consciencia alienada una condición irreflexiva de la naturaleza humana, aboliendo todo el intento de Hegel de superar el determinismo? En apariencia, hay cierta condición irreflexiva en la consciencia alienada, pero esta es una interpretación incorrecta: La consciencia alienada no puede reducirse a la inconsciencia, al contrario, la consciencia alienada refiere al propio desgarro sobre el que la subjetividad y la sociedad se fundan, un desgarro en el que la secularización de la consciencia, o libertad, no puede sino materializarse a costa de su propia negación. Pero esta negación no invalida la consciencia secular, no la suprime ni la anula ni la extingue. La consciencia secular tiene tanta efectividad histórica como su propia negación. El mejor ejemplo está en la *forma mercantil* de valor. La aprehensión de esta mediación dialéctica implica el reconocimiento simultáneo de la libertad de la consciencia secular como también su propia negación en su realización histórica como propiedad privada. Hay cierta inconsciencia en el *fetichismo de la mer-*

cancía, negar eso sería una necesidad (más aún he allí la posibilidad de observar una objetividad), pero la relación que le da fundamento no es una «cosa» sino una escisión, un desgarrar que conserva en su negatividad un aspecto absoluto: la libertad como la consumación de la consciencia secular.

Es así que la ciencia redefine su sentido inmanente: tiene el deber de revelar las formas de la alienación humana en la historia, siendo así, la figura de la alienación, el momento cero de toda teoría de la sociedad.

En este contexto, tanto el *espacio* del entendimiento, como el *espacio social*, y *espacio* de la naturaleza, pierden la autonomía ontológica que hasta el momento presentaban. Todos ellos tienen como fundamento el desarrollo de determinadas mediaciones dialécticas o, en general, de la historia misma. El *espacio* abstracto del entendimiento no desciende de la divinidad, por el contrario, es el producto del desarrollo histórico de la consciencia secular. En otras palabras, es el resultado de una era que imprime en cada sujeto una nueva subjetividad histórica: la alienación de la consciencia adquiere los atributos específicamente modernos que se resumen en la premisa que ya fue expuesta, «el conocimiento secular es posible».

Por otra parte, el espacio de la naturaleza, tal como se lo mostró en el punto anterior, pierde sus atributos ontológicos, retorna sobre el entendimiento y se convierte así en la aplicación de éste en la representación de una naturaleza siempre conjetural. Se resignifica aquí su resultado: lograr un desarrollo creciente de instrumentos de medición extendiendo así la capacidad de los sentidos.

Finalmente, el *espacio social* ya no es concebido como un campo abstracto cuyo contenido es accidental. Por el contrario, es el contenido lo que determina la estructuración espacial de las sociedades. En otras palabras, son las mediaciones dialécticas del desarrollo de la consciencia secular las que producen no sólo «la sociedad» (es decir, como abstracción de un momento del desarrollo de la historia) sino también su *estructuración espacial*, es decir el vínculo que «la historia» como proceso y «la sociedad» como momento, establecen con la naturaleza.

Ya se dijo que un ejemplo perfecto de este caso es la *forma mercantil* del valor expuesta por Marx, en general a lo largo de su obra pero, sobre todo, en *El Capital* (2008). En su afamado primer capítulo, se presenta de modo general la relación del *valor mercantil*, y la alienación que dicha mediación dialéctica produce: el *fetichismo de la mercancía*. Lo importante está en descubrir, como dirá Marx, su «secreto», es decir, la *especificidad histórica* del *valor de cambio* como producto de una época en la que la casta y el señor feudal han sucumbido frente al individuo y su realización histórica en la propiedad privada, y en la que, finalmente, *el dinero* expresa de *forma concreta* el carácter *abstracto del valor mercantil*. Este es el fundamento del velo fetichizante de la mercancía que, en tanto *cosa*, oculta el *carácter social* de su producción. En su *realización histórica* se consolida la *relación social* que le dio fundamento: la formación del individuo y su realización como portador del derecho a la propiedad privada.

A partir de aquí, Marx está en condiciones de describir tendencias visibles en el desarrollo de la sociedad moderna. En líneas generales reconoce las reglas que parecen regir la acumulación de capital, detallando aspectos importantes de su dinámica: sobre todo la reproducción y las crisis del capital.

Por otra parte, la *forma mercantil* del valor desencadena una relación necesaria con el espacio a raíz de su contenido. En este sentido, hay al menos dos principios que, inherentes a la *forma mercantil*, son a la vez principios que permiten dar inteligibilidad a la «producción del espacio» en la sociedad moderna:

En primer lugar, el despliegue global de la relación mercantil, tras el derrumbe de la vieja sociedad feudal (y la sucesión de distintos modos de producción). En segundo lugar, el «desarrollo desigual y combinado», en que la relación mercantil gana paulatinamente terreno (consolidando el *individuo* y la *propiedad*) pero sin abolir aún todos los atributos de sociedades no-modernas. En rigor, estos dos principios son el resultado de uno más general: el carácter esencialmente universal de la *relación mercantil*. Este atributo no puede ser reducido a una mera casualidad histórica, por el contrario, se deduce de la naturaleza universal de la consciencia secular que fue expuesta al comienzo del trabajo.

Sin embargo, debe decirse, que la conceptualización del espacio a partir de la *forma mercantil* no es suficiente para comprender la espacialidad inherente a la vida moderna. El autor de este trabajo intentó, en otro reciente, demostrar la dificultad para comprender la estructuración espacial de la sociedad moderna cuando se intenta deducirla únicamente de la *forma mercantil* (Trucco, 2014). En este sentido, es posible observar que otros espacios sobreviven, se desarrollan, y a veces hacen posible, a la vez que condicionan y en oportunidades corrigen, el proceso de acumulación de capital. Esos espacios sociales encierran otras mediaciones dialécticas que la relación mercantil no puede representar con fidelidad. Y son estos espacios los que los geógrafos marxistas, como Lefebvre, han intentado encontrar. Espacios que remiten a otras mediaciones dialécticas sobre las que todavía no se tiene precisión. Lefebvre se orientó a pensar el estado moderno. Algo parecido hará David Harvey. Debería llamar la atención que en el sistema de Hegel, el *espíritu objetivo* es investigado en tres momentos esenciales: la familia, la sociedad civil y el estado, donde la espacialidad es un atributo inherente y su desarrollo necesario. Sugiero aquí que una investigación profunda de la filosofía del derecho de Hegel podría arrojar notas sumamente importantes para una comprensión más profunda de la espacialidad de la vida moderna. Pero ello requiere abandonar la generalizada lectura panteísta del sistema de Hegel, a la que el propio Marx contribuyó, y afianzar otra de carácter secular comprendiendo la naturaleza del problema que el sistema de Hegel pretende resolver: ¿cuáles son las implicancias y posibilidades del conocimiento secular?

6. Consideraciones finales

Este trabajo intentó mostrar dos cuestiones simultáneamente: En primer lugar, que la conceptualización del espacio remite necesariamente a problemas filosóficos de primer orden que no han recibido una resolución definitiva. En este caso, se ha intentado mostrar las relaciones que problema del espacio mantiene con el problema del conocimiento secular, o como se lo expuso al comienzo del trabajo, con el problema de la *experiencia* moderna.

En segundo lugar, se ofreció una lectura posible de estos dos problemas a partir de una determinada interpretación de la filosofía moderna que Hegel expuso al comienzo de su *Enciclopedia*. Allí la filosofía moderna se expone alrededor de su problema ontológico en base a tres «posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad», que permiten hacer explícitos los supuestos claves que rigen el problema en cuestión. Al reconocer estas suposiciones fue posible interpretar dos cosas: por un lado, por qué enfrentan dificultades para conceptualizar el espacio (y en general para alcanzar un conocimiento secular) y, por otro lado, con el mismo grado de importancia, por qué son también formas necesarias del desarrollo de la consciencia moderna, cumpliendo cada posicionamiento un rol histórico y filosófico indispensable.

La presentación del problema a partir del «posicionamiento» del pensamiento respecto de la objetividad, tiene muchas ventajas pero sobre todo una: resulta sumamente ilustrativa la metáfora de que el pensamiento puede «posicionarse» respecto al objeto, ello facilita el reconocimiento del principal problema de la metafísica moderna: el carácter *tránsfugo* de lo que pretende ser conocido. Del mismo modo la posibilidad de que el pensamiento pueda «cambiar de posición» ayuda a imaginar la resolución de dicho problema: la identidad del sujeto y el objeto como condición del conocimiento secular.

Sin embargo, deben hacerse algunas aclaraciones. La presentación de este problema bajo la metáfora de los «posicionamientos» y la idea de que cada posicionamiento intenta superar las limitaciones del posicionamiento anterior, no significa que la historia moderna haya progresado de ese modo. Así lo hizo cierto recorrido de las ideas filosóficas, y en cierto modo ese recorrido es accidental. Más aún puede asumir otras formas, desde otras problemáticas, con otros autores y en otros momentos de la historia moderna.

Es clave reconocer que la vida moderna, en todos sus órdenes, se basa estructuralmente en la presencia de los tres posicionamientos. Se alternan y conviven. Muestran, en distintos casos, el predominio de sus atributos de forma más o menos evidente (según condiciones históricas, procesos políticos, económicos y sociales). Así, por ejemplo, el «tercer posicionamiento» (la crítica de la crítica de la crítica), es una posibilidad necesaria pero no indefectible. Es, como dirá Habermas al respecto de la modernidad, una «promesa

incumplida», pues no basta con su enunciación para su cumplimiento. En rigor, los tres posicionamientos integran la realidad moderna, su filosofía y su ciencia. Más tarde o más temprano, encontrarán su reflejo en la pluma de un filósofo, sin embargo, la sociedad moderna no cesará de funcionar sobre sus condiciones bajo la alienación de la consciencia.

Del mismo modo, es imposible asegurar que la humanidad tienda hacia a algún futuro inexorable en el que, por ejemplo, el tercer posicionamiento se generalice como modo del pensamiento. La exposición de Hegel, aunque profunda, es menos pretenciosa: el filósofo afirma que la sociedad moderna se basa en esta tríada en la que la consciencia, estructuralmente, se busca a sí misma. De hecho, una civilización que deje atrás el primer y el segundo posicionamiento, para lograr generalizar el tercero, ya no sería una civilización como la que conocemos. Por decirlo de algún modo, estaríamos en presencia de una sociedad que siquiera es posible imaginar plenamente.

No obstante lo anterior, sí es posible imaginar que la ciencia puede mejorar su comprensión de sí misma y de sus problemas dando un tratamiento explícito a los supuestos ontológicos de los que parte. Los aportes generados en este sentido son múltiples y de distinto tipo. Contribuir a ello, tratando el problema del espacio, fue el objeto principal de este trabajo.

En síntesis: se intentó mostrar las suposiciones ontológicas en las que se basan distintas tradiciones para interpretar la tríada conocimiento/sociedad/espacio. Así, una primera perspectiva, basada en el primer posicionamiento, tiende a unificar el problema del conocimiento, el de la sociedad y el del espacio, bajo el siguiente principio: el entendimiento es capaz de aprehender objetos *trascendentes* o *tránsfugos*. Con esta premisa, de naturaleza ontológica, el problema de la sociedad se traduce en términos de la soberanía del individuo y el del espacio se asimila en el marco de la distancia métrica. De este modo, el espacio del entendimiento, el de la naturaleza y el espacio social coinciden.

Otra perspectiva, basada en el segundo posicionamiento, parte de una premisa ontológica diferente: no es posible formular conocimiento secular acerca de objetos *trascendentes* o *tránsfugos*. Esto trae ondas consecuencias para los términos aquí tratados. Por una parte el conocimiento muestra un fundamento consensual, mientras que la sociedad se expresa como un espacio de relaciones, de contenido accidental y basado en relaciones de poder, y finalmente el espacio ya no puede ser reducido a la distancia métrica abriéndose una brecha entre el espacio del entendimiento, el espacio social y el espacio de la naturaleza. Entre ellos rige cierta coincidencia formal pero ninguno puede ser asimilado en los términos de otro: el espacio del entendimiento se deforma en la condición inaprehensible del espacio trascendente o tránsfugo, social o natural.

Finalmente, fue presentada una tercera perspectiva que tiene como meta la reunificación de estos espacios pero ya no bajo la soberanía de la razón ilustrada, sino en el intento de dar inteligibilidad al proceso histórico que le da fundamento. Tal como se mostró, el problema ontológico se redefine sobre la unidad de la subjetividad y la obje-

tividad, es decir, en un intento de comprender la historia como el movimiento intrínseco de la autoconsciencia. En este contexto, la objetividad sólo puede encontrarse en una negatividad (carácter dialéctico) que le fuese inherente: la consciencia alienada proveyó dicha negatividad y la sociedad es, precisamente, su producto. El espacio, finalmente, también se resuelve bajo la misma condición: el espacio del entendimiento es producto de la consciencia moderna, así como también el espacio de la naturaleza. Finalmente la estructuración espacial de la sociedad debe ser el resultado de dichas mediaciones.

Este trabajo sólo pretende ser un marco de interpretación general de un conjunto de problemas vinculados y no una exposición exhaustiva de todas sus dimensiones y de todos los autores relevantes. Naturalmente una tarea de ese tipo es inabarcable para el autor, no obstante ello, se pretendió lograr una síntesis que colabore con futuras investigaciones inspiradas en estos principios.

Registro bibliográfico

I. Trucco
«Conocimiento,
sociedad y espacio.
Una interpretación de
sus fundamentos desde
«los posicionamientos
del pensamiento respecto
de la objetividad»».
*Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 11, n° 11,
1er. semestre,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 11–37).

Bibliografía

- Berman, M.** (1988). *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, Siglo XXI, Madrid.
- Bourdieu, P.** (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Barcelona.
- Cardenas Castaneda, L.** (2009). «Leibniz, Mach y Einstein: tres objeciones al espacio absoluto de Newton», en *Discusiones Filosóficas*, vol. 10, n. 15, 51–68. Universidad de Caldas, Manizales – Colombia.
- Cassirer, E.** (1953). *El problema del conocimiento en la filosofía y en la ciencia moderna*, Volumen 1, Fondo de Cultura Económica, México.
- (1972). *Filosofía de la ilustración*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Casullo, N. (comp.)** (2004). *El debate modernidad–posmodernidad: edición ampliada y actualizada*, Retórica, Buenos Aires.
- Derrida, J.** (1995). *El lenguaje y las instituciones filosóficas*, Paidós, Barcelona.
- Descartes, R.** (1987). *Discours de la méthode*, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris.
- Duncan, J.** (1990). *The city as text: the politics of landscape interpretation in the Kandy Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Foucault, M.** (2010). *El cuerpo utópico. La heterotopías*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Frisby, D.** (1992). *Fragments de la modernidad. Teorías de la modernidad en la obra de Simmel, Kracauer y Benjamin*, Visor, Madrid.
- Habermas, J.** (1989). *El discurso filosófico de la modernidad (Doce lecciones)*, Taurus, Madrid.
- Hegel, G.W.F.** (1989). *Diferencia entre el sistema de filosofía de Fichte y el de Schelling*, Alianza, Madrid.
- (1997). *Enciclopedia de las ciencias filosóficas en compendio*, Alianza, Madrid.

- Heller, A.** (2000). «The three logics of modernity and the double bind of the modern imagination», en *Public Lecture Series*, Nº 23, Collegium Budapest – Institute for Advanced Study, Budapest.
- Kant, I.** (2009). *Crítica de la razón pura*, trad. Caimi, M., Colihue, Buenos Aires.
- Lefebvre, H.** (1991). *The production of space*, Blackwell, Oxford UK and Cambridge USA.
- Leibniz, G.W.** (1889). *La monadología*, Biblioteca Económica Filosófica, Madrid.
- Lenin, V.I.** (1974). *Materialismo y empiriocriticismo*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekin.
- Mach, E.** (1948). *Conocimiento y error*, Espasa-Calpe, Buenos Aires.
- Marx, K.** (2008). *El Capital. Crítica de la economía política. El proceso de acumulación de capital*, Tomo 1, Siglo XXI, México.
- Marx, K. y Engels, F.** (2007). *Manifiesto Comunista*, Monte Ávila, Caracas.
- Massey, D.** (2012). Imaginar la globalización: las geometrías del poder del tiempo-espacio. Abel Albet y Núria Benach (comps.), Doreen Massey. *Un sentido global del lugar*, Barcelona, Icaria, 130–155. Massey, Doreen, Allen, John y Sarre, Philip (1999), *Human geography today*, Polity Press, Cambridge.
- Newton, I.** (1987). *Principio matemáticos de la filosofía natural*, Tecnos, Madrid.
- Popper, K.** (1983). *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Paidós, Buenos Aires.
- Soja, E.** (1989). *Postmodern geographies. The reassertion of space in critical social theory*, Verso, London – New York.
- Spinoza, B.** (1980). *Ética demostrada según el orden geométrico*, trad. Vidal Peña. Madrid: Ediciones Orbis SA. *Tratado político*.
- Trucco, I.** (2014). *Balance crítico de los aportes contemporáneos de la geografía marxista a los estudios regionales*, trabajo enviado a las XIV Jornadas de Economía Crítica, Valladolid.
- Whitehead, A.** (1949). *La ciencia y el mundo moderno*, Losada, Buenos Aires.
- Wittgenstein, L.** (1972). *Sobre la certidumbre*, Tiempo Nuevo, Caracas.
- Žižek, S.** (2006). *Visión de paralaje*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

02 Dimensión espacial del desarrollo en el departamento del Cauca, Colombia. La vía Panamericana como eje de aglomeración

Jesica Wendy Beltrán Ch. y Cesar De David

RESUMEN El estudio sobre el desarrollo referente a la distribución espacial, desde una perspectiva institucional, aborda los problemas de desequilibrio que se evidencian mediante indicadores de desarrollo, centrándose en el análisis de la influencia de la vía Panamericana sobre el desarrollo del departamento del Cauca. La vía produjo cambios en las dinámicas socioeconómicas que favorecieron una parte muy pequeña del territorio, lo cual se refleja en patrones de aglomeración que fueron posibles de espacializar con datos de indicadores a nivel social y económico. Ello posibilitó establecer el grado de distanciamiento y marginalidad de las comunidades asentadas en el territorio, con referencia a los procesos de desarrollo a partir de un eje espacial (la vía Panamericana).

Spatial dimension of development in the department of Cauca, Colombia. Pan American highway with axis of agglomeration

SUMMARY The study about development, reflected in the spatial distribution, from an institutional perspective, about the problems of imbalance that are evident through development indicators, focusing on the analysis of the influence of Pan American highway in the development of the department of Cauca. This highway produced changes in socioeconomic dynamics that favored a very small part of the territory, this is reflected in patterns of clustering were possible to specialize with socioeconomic indicators. With this established the degree of distance and marginalization of communities that living in the territory with reference to development processes from a spatial axis (Pan American highway).

Palabras clave Desarrollo | Indicadores | Aglomeración | Heterogeneidad

Key words Development | Indicators | Agglomeration | Heterogeneity

Fecha de recepción: 03 | 03 | 2015

Fecha de aceptación final: 12 | 05 | 2015

**Jesica Wendy Beltrán Ch.
Cesar De David**

Universidade Federal de Santa Maria (Brasil).
Centro de Ciências Naturales y Exactas.
E-mail: jessi120bel@hotmail.com
E-mail: cdedavid2009@gmail.com

1. Introducción

La dimensión espacial del desarrollo en el departamento del Cauca, Colombia, es resultado del trabajo de conclusión del curso en Geografía, realizado en conjunto entre los programas de Geografía de la Universidad del Cauca, Colombia y la Universidad Federal de Santa María, Brasil.

El objetivo de la investigación es establecer la importancia de la presencia de esta vía como eje de articulación y aglomeración de factores de desarrollo en el departamento del Cauca, expresados en los indicadores usados por las instituciones del Estado para medir la dinámica de crecimiento económico y mejoramiento social de la población asentada en la área de influencia en su paso por el Cauca. Se implementaron herramientas utilizadas por los Sistemas de Información Geográfica (SIG) para cartografiar los principales indicadores socioeconómicos, lo cual permitió detectar los patrones espaciales de comportamiento más importantes que se encontraron en el departamento del Cauca y por consiguiente efectuar un análisis de dos de los principales indicadores de desarrollo regional y su relación con la vía Panamericana.

Por otra parte, y con el propósito de desarrollar esta temática, se implantó un método orientado a establecer análisis cualitativos y cuantitativos, abordados desde la Geografía Económica y la teoría Locacional, con lo cual fue posible encontrar aspectos de tipo económico y espacial, que posibilitaron comprender los procesos de aglomeración observados en la realidad.

En la primera parte del documento se aborda la contextualización del departamento del Cauca. El segundo apartado corresponde a las consideraciones teórico-metodológicas, en las cuales se plantean algunos conceptos de la Nueva Geografía Económica, teoría Locacional y la teoría Centro-Periferia abordada desde el concepto de Heterogeneidad Estructural. El tercero contiene la descripción de los indicadores, NBI e ICV. Finalmente, en el cuarto y el quinto se vislumbran los resultados del análisis espacial de los indicadores y las conclusiones, respectivamente.

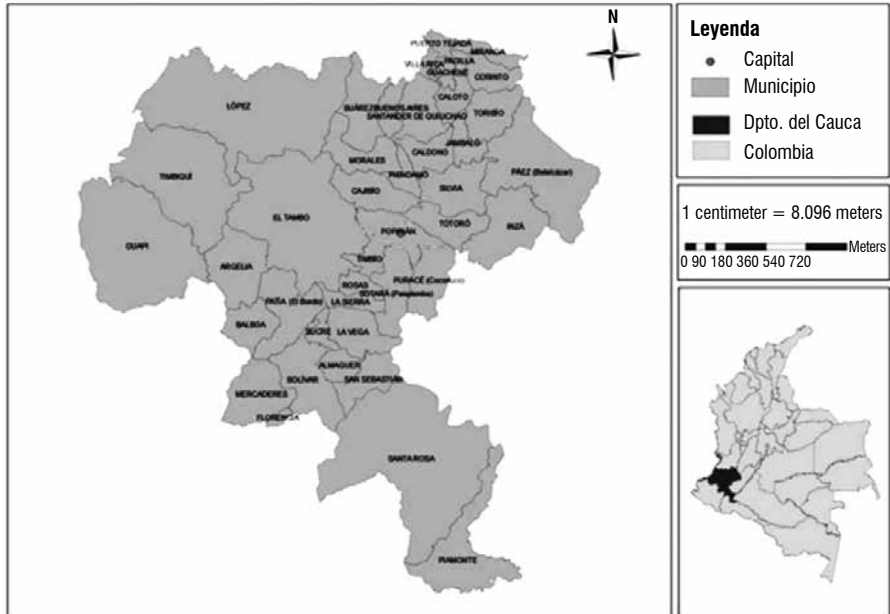
2. Contextualización del departamento del Cauca

El departamento del Cauca, se encuentra localizado al sur occidente de Colombia (ver mapa 1). Cuenta con una extensión de 29.308 km² que representa el 2.56 % del territorio nacional, posee una densidad de población de 40 habitantes por km², la cual se concentra principalmente en las zonas urbanas. Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a partir del siglo pasado ha estado afectada por el proceso de urbanización, y pasó de ser un país con alta concentración de población en

las zonas rurales a tener cerca del 75 % de sus habitantes en núcleos urbanos, principalmente en ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla.

Mapa 1.

Departamento del Cauca, división político-administrativa



Fuente: elaboración propia.

El grado de urbanización se define de la siguiente forma según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007):

- Concentración alta de población en cabeceras¹: aquellas que contienen el 80 % y más del total de la población departamental. Es el caso de Bogotá (99,8 %), Valle del Cauca (86,6 %), Atlántico (95,1 %) y Quindío (86,6 %).
- Concentración media-alta de población en cabeceras: rango entre 60 y 80 % del total de la población departamental. Se encuentran la mayoría de

¹ Para analizar el contraste urbano-rural es importante aclarar que el concepto de cabecera y resto, teniendo en cuenta que la definición de urbano y rural tiene otras connotaciones de tipo económico. De manera que la Cabecera representa el área geográfica que está definida por un perímetro cuyos límites se establecen mediante un Acuerdo del Concejo Municipal; es donde se localiza la sede de la Alcaldía, y el Resto representa el área geográfica por fuera del límite de la cabecera la cual contiene los centros poblados, corregimientos y áreas dispersas.

los departamentos con la siguiente distribución: Risaralda (77,2 %), Norte de Santander (77,1 %), Antioquia (76,6 %), Bolívar (75,6 %), Santander (73,6 %), Meta (73,4 %), San Andrés (71,6 %), Caldas (71,2 %), Cesar (71,1 %), Casanare (69,7 %), Magdalena (69,1 %), Arauca (68,4 %), Tolima (66,5 %), Cundinamarca (64,7 %), Sucre (63,8 %) y Guaviare (62,2 %).

- Concentración media de población en cabeceras: rango entre 50 y 60 % del total de la población departamental. Se ubican Huila (59,7 %), Caquetá (56,4 %), La Guajira (54,9 %), Vaupés (52,3 %), Boyacá (52,2 %), Córdoba (50,5 %) y Chocó (50,1 %).

- Concentración baja de población en cabeceras: menos del 50 % del total de la población departamental: en esta categoría se ubican Putumayo (46,4 %), Nariño (46,0 %), Amazonas (44,6 %), Cauca (38,9 %), Vichada (38,1 %) y Guainía (36,0 %). (s.p.)

Según la definición del grado de urbanización hecha por el DANE, el Cauca se encuentra con una concentración baja en los núcleos urbanos o cabeceras, ya que más del 55% de la población está concentrada en las zonas rurales a diferencia de la tendencia nacional, siendo este departamento más rural que urbano. Es importante destacar que Popayán, la ciudad capital, no presenta baja concentración de población en la zona urbana. Por el contrario, esta ciudad es la que concentra el mayor porcentaje de población urbana, según el sistema de ciudades en Colombia esta es considerada una ciudad uninodal.

Este sistema se establece a través de jerarquías, es decir que, las ciudades están ordenadas según el número de habitantes. También son considerados la importancia y la función que cumple a nivel nacional, el desarrollo económico y la prestación de servicios que ofrece; estas son: a) Ciudades mayores de 100.000 habitantes (parámetros internacionales) – Aglomeraciones urbanas o ciudades uninodales; b) Ciudades menores de 100.000 habitantes – Capitales de departamento; c) Ciudades menores de 100.000 habitantes – Importantes para la prestación de servicios en sus regiones (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

2.1. Características físico-geográficas

En cuanto a las características biofísicas, el Cauca cuenta con una alta diversidad biótica y abiótica, debido a la fisiografía que presenta. Este se encuentra atravesado por las tres cordilleras del país, la occidental, central y oriental, lo cual posibilita tener suelos en prácticamente todos los pisos térmicos y de diferentes fertilidades, profundidades, pendientes y con diversas vocaciones de uso. (Gamarra, 2007)

El relieve que presenta, también permite poseer una alta diversidad biológica, que se encuentra constituida por tres grandes ecosistemas, el Andino,

Amazónico y Pacífico; los dos últimos se hallan en la gran masa boscosa que se localiza en las cuencas del Pacífico y Alto Caquetá, el primero es parte del Chocó Biogeográfico y el segundo del Pie de Monte Amazónico, además de ser parte de los biomas de los Hot Spot² (Gobernación del Cauca, 2011). Estos ecosistemas de bosque natural ocupan el 50 % de la superficie departamental «tiene grandes extensiones de manglar, selvas sub-andinas, andinas y páramos; en el Cauca confluyen ecosistemas y eco-regiones estratégicas como el Macizo Colombiano, donde tienen origen los Ríos Cauca, Magdalena, Caqueta, Patía y el Chocó Biogeográfico, de amplia riqueza en biodiversidad». (CONPES 3461, 2007: 3) El tercer ecosistema de gran importancia es el Andino, «el de mayor cubrimiento en extensión de la región» (Gobernación del Cauca, 2011, p. 8) Además, la Gobernación del Cauca (2011) agrega:

«En la actualidad este corredor de la cordillera presenta un doble propósito, el ser productor abastecedor de agua y de servicios ambientales en las zonas más altas, con presencia de bosques de niebla y andinos. Combinado con extensas áreas de producción de alimentos, de producción primaria y algunos enclaves agroindustriales en regiones limítrofes con el departamento del Valle; producción destinada no solo para el autoconsumo de sociedades campesinas e indígenas, sino para abastecer centros urbanos de importancia regional y suprarregional» (p. 8)

2.2. Características económicas

La economía departamental está caracterizada por la producción agrícola, ganadera, explotación forestal y la pesca. Con relación a la actividad agrícola se destacan los productos más comercializados, en su orden están: la caña de azúcar, el café y la caña panelera. Es importante resaltar que el 77 % de la frontera agrícola es dedicada a la producción de alimentos básicos y ganadería extensiva a cargo de los campesinos (CONPES 3461, 2007).

Otro de los productos a destacar es el café. El Cauca es uno de los departamentos cafeteros del país, «actualmente el Departamento cuenta con 67.989 hectáreas, que si bien representan tan sólo el 2.3 % del territorio caucano, se encuentran ubicadas en 32 de los 42 municipios que conforman el Departamento» (CONPES 3461, 2007, p. 12). El café del Cauca se distingue por ser de excelente calidad y con un gran potencial para el desarrollo de cafés especiales³, lo cual permite su venta en el exterior a precios superiores.

² Centros de mayor endemismo y diversidad en el mundo. Los determinados para Colombia son las regiones del Chocó, Darién, Ecuador Occidental y la Amazonía.

³ Son cafés con características excepcionales, provenientes de regiones específicas. Además en ellos se integran tres conceptos fundamentales: conservación del medio ambiente, equidad económica y responsabilidad social (Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, 2010).

La economía del Cauca aún es elemental, pero en los últimos años ha sufrido una serie de transformaciones, debido a la implementación y beneficios de la Ley Páez⁴, lo cual ha permitido el «crecimiento a nivel industrial y también en el ámbito internacional con un perfil exportador no tradicional, (...)siendo atractivo para la inversión extranjera» (Gobernación del Cauca, 2011, p. 56), todo ello con resultados positivos, medibles mediante el PIB departamental, el cual ha aumentado e incluso ha superado las expectativas al llegar en su tope más alto en el año 2005. Pero a nivel nacional el departamento del Cauca manifiesta una economía de baja participación y orientación al mercado, caracterizada principalmente por ser una economía campesina, en la cual muchas de sus estructuras productivas aún marchan con tecnologías rústicas y atrasadas, que en los últimos años han sufrido una serie de transformaciones por la implementación y beneficios de la Ley Páez, que permitió el crecimiento a nivel industrial con enclaves del agroindustrias ubicadas en el norte del departamento.

Por otro lado, en el país y en el departamento del Cauca, el crecimiento económico se mide por medio del indicador de Producción Interna Bruta (PIB), el cual se encuentra dividido en sectores económicos. Para Cauca estos son el sector agropecuario, minero y energético, construcción, comercio, transporte, comunicaciones, financiero, educativo, solidario, Gobernación y administración pública y servicios, de estos doce sectores de la economía caucana solo el sector agropecuario, industrial y Gobierno y administración pública son los que más aportan al PIB departamental. (DANE, 2007). Ello indica, en primer lugar, que el PIB se compone y se sostiene principalmente por dos sectores económicos: el agropecuario y el industrial. En segundo lugar, se denota que el departamento presenta dependencia hacia las transferencias del Gobierno central, está representada en el sector de Gobierno y administración pública, de tal forma que estas no son superadas totalmente por la producción económica. Por lo tanto, la configuración productiva del departamento sostenida en tan solo dos sectores económicos, no logra un aporte significativo a la economía Nacional. Gamarra (2007) señala:

«Según las últimas estadísticas del DANE, para el año 2005 el departamento del Cauca tenía un producto interno cercano a los \$ 5 billones de pesos, lo que representó el 1,74 % del producto nacional. Para ese mismo año, la economía del Cauca ocupó la posición número 18 entre los departamentos del país, muy lejos de Antioquia, Bogotá o el Valle del Cauca. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la posición relativa del Cauca ha variado muy poco, estando siem-

⁴ La Ley 218 de 1996, más conocida como la Ley Páez, se generó debido a la tragedia que ocasionó la avalancha de Páez —al oriente del Cauca— en 1994, la cual dio vida económica y social al departamento, en especial a la zona norte del Cauca. Esta ley es de gran importancia para la región ya que otorga incentivos tributarios en la transformación del aparato productivo y en la atracción de inversión extranjera al Cauca.

pre distante de las economías departamentales más dinámicas, y superando solamente a los departamentos que alguna vez fueron los territorios nacionales y algunos departamentos de la Costa Caribe». (p. 17)

La economía del Cauca, se sostiene principalmente de la agricultura de la región andina centro y sur, y la agroindustria ubicada en el norte del departamento, siguiendo la dirección de la carretera Panamericana.

2.3. Contexto histórico

Por otra parte, la historia de configuración espacial del Cauca como elemento para encontrar explicaciones a los desequilibrios de desarrollo en el departamento, permitió vislumbrar que el Cauca es resultado de todo un proceso histórico nacional, donde las transformaciones espaciales, sociales, económicas, políticas y culturales de todo un país llevaron a la conformación territorial de la realidad actual, siendo esta una variable de gran importancia para dimensionar una situación de desequilibrio real.

La Gobernación del Cauca y la ciudad de Popayán, durante la época colonial y la republicana, se constituyeron en importantes centros en lo político, religioso, económico y administrativo; que «cubría la región occidental de Colombia y los extensos territorios de la Amazonia, los cuales habían permanecido bajo la tutela administrativa y cultural de Popayán» (Arroyo, 1953, p. 12), o lo que se llamó la provincia de Popayán. Esta vislumbraba un papel preponderante en el comercio, al que se vincularon todos los sectores socio-raciales que en ella habitaban. Según los estudios desarrollados por la historiadora Martha Herrera, además ocupaba un lugar geográficamente estratégico, como eje articulador del comercio entre Quito, Cartagena y Santafé⁵, demostrando así ser una provincia de gran importancia en la época colonial. (Herrera, 2009)

Los Estados Unidos de Colombia (1863–1886) fue la época de mejores días de influencia que da origen a la expresión del «*Cauca Grande*» (Arroyo, 1953), debido a la gran extensión de territorio que este poseía. Durante este periodo, el Cauca y Popayán fueron importantes para el desarrollo histórico nacional, tanto por sus aportes económicos, como por la dirigencia política y la participación en las contiendas militares.

⁵ Control jurisdiccional compartido que mantuvieron a lo largo del periodo colonial las audiencias de Quito y Santafé sobre el territorio de la gobernación payanesa. La doble dependencia jurisdiccional de la provincia de Popayán y las sucesivas delimitaciones jurisdiccionales que se le dieron a su territorio reflejarían entonces un forcejeo y, a un tiempo, esa articulación entre norte y el sur, entre el Nuevo Reino y Quito.

Es importante aclarar que la importancia de esta unidad territorial radicaba básicamente en su capital, la ciudad de Popayán. Y si bien esta tuvo jurisdicción sobre una extensión gigante de territorio de la Nueva Granada —hoy República de Colombia—, fue una región de grandes contrastes e imposible de ser controlada y desarrollada de forma heterogénea en todas las regiones o sectores espaciales que la componían. Esta característica permite explicar las grandes diferencias en procesos de conectividad y desarrollo que se presentan en su interior. Más adelante, con el fracaso del periodo federal en Colombia, Arroyo (1953) sostiene que:

Inicia en 1886 una nueva república unitaria que lleva al Cauca al descenso hacia el último tercio de siglo, si se considera que el eje político de la dirección del Estado se desplaza a los departamentos del oriente y el norte. (p. 12)

Este fraccionamiento del territorio en aras de constituirse como República de Colombia, fomentó la creación de «departamentos poderosos por su extensión y recursos, al lado de otros descompensados y raquíuticos que, lejos de marchar al ritmo del avance nacional, son una especie de lastre en la unidad del progreso patrio.» (Arroyo, 1953, p. 12)

El Departamento del Cauca ha tenido cambios insuficientes con respecto a otras regiones, debido a que desde aquella época en que se dividió su territorio, formando más adelante unos nuevos que empezaron a gozar de autonomía y prosperidad (Arroyo, 1953); como lo son los departamentos de Nariño y Valle del Cauca, que ocasionaron que el Cauca sea un departamento sin salida al mar en la realidad y marítimo en la realidad cartográfica, ya que aún hoy las comunicaciones con la costa Pacífica se dan por el camino Cali–Buenaventura. No solo este desalentador panorama geográfico causó que el Cauca fuera económicamente débil, ya que la nueva organización político–administrativa⁶ también produjo un despoblamiento, desplazamiento de importancia e influencia sobre el país, imposibilitando desarrollarse económicamente, y con un agravante más; sino el de la desarticulación vial en las dos terceras partes del territorio que fue dejado (Arroyo, 1953).

La infraestructura vial aún es inadecuada⁷ ya que siguió las mismas lógicas de la actividad colonial para una gran parte del Cauca, pero por la posición geográfica y estratégica del mismo, se trazó una vía que hace parte del sistema de carreteras para

⁶ Según el censo de 1938, las nuevas entidades políticas ya mencionadas sumaban 537.280 km² en superficie, y 2.668.900 habitantes, dejando al Cauca con 30.200 km² de superficie y con 356.00 habitantes (para el año de 1938), lo que equivale al 94% de su territorio y 87% de sus habitantes cedidos.

⁷ Según el Instituto Nacional de Vías (2004), la estructura por regiones de densidad de vías pavimentadas y en afirmado en el Cauca se encuentra así: la región occidente 0 km, centro 225.96 km, norte 239.27 km, oriente 112.56 km, Macizo 77.57 km, Sur 111.57 km, y Bota Caucana 47.16, respectivamente.

todas las Américas⁸, la cual lo divide de norte a sur. Esta vía hace parte de un gran proyecto, denominado en la actualidad como la Carretera Panamericana⁹, con el fin de constituirse en una vía muy importante para las economías de todos los países que hacen parte de las Américas (América del norte, centro y sur), y que según Herbert Hoover (1925 citado en Anesi, 1938) facilitaría el contacto entre los pueblos americanos, robustecería los lazos de amistad y afianzaría la paz del continente, además, la terminación de una carretera que una las Américas permitiría el intercambio de los productos entre los países americanos y la constante comunicación entre sus territorios.

La idea de la gran vía de las Américas para el caso colombiano, se definió en 1936, fijando dos tramos que van desde la frontera con Panamá hasta la frontera Ecuatoriana, pasando por Medellín, Murillo, Palmira, Santander, Popayán, Pasto e Ipiales. El segundo tramo inicia en Murillo, pasando por Ibagué, Bogotá, Tunja, Malanga y Cúcuta, en tres ramales que van desde Bogotá hacia las fronteras de Panamá, Venezuela y Ecuador.

En la actualidad la vía Panamericana en Colombia tiene una extensión de 2.853 km distribuida de la siguiente manera: Bogotá – límite panameño 994 km, Bogotá – límite ecuatoriano 1088 km, Bogotá – límite venezolano 622 km, y Murillo 149 km. (Instituto Nacional de Vías, 2004)

En 1938 la carretera Panamericana que va de Bogotá a Quito fijó su recorrido de norte a sur por el departamento del Cauca, en los siguientes lugares: Corinto, Caloto, Santander, Tunia, Piendamó, Popayán, Timbío, El Bordo, Patía y Mercaderes. En este momento, la vía cruza los siguientes municipios: Puerto Tejada, Villa Rica, Santander de Quilichao, Caldono, Piendamó, Cajibío, Popayán, Timbio, Rosas, La Sierra, El Bordo (Patía) y Mercaderes; en su paso sobre las cabeceras urbanas incluye a Puerto Tejada, Villa Rica, Santander de Quilichao, Piendamó, Popayán, Timbio, Rosas y El Bordo (Patía), 8 municipios de los 42 que constituyen el departamento. (Instituto Nacional de Vías, 2004)

Las características y trazado del resto de la red vial en el Departamento del Cauca refleja una infraestructura vial con dificultades para el desplazamiento y transporte debido al mal estado que presenta. La red vial del departamento consta de aproximadamente 5.300 km, se desarrolla de manera longitudinal (sur–norte) a través de la vía

⁸ El concepto de la gran vía, varió con el transcurrir del proyecto, debido a que en Sudamérica la vía debería ser como en Centro América y Norte América. Por el contrario, en América del Sur la carretera no tocaba todos los países que la conforman ya que la carretera tenía como base el Océano Pacífico, y no involucraba en su recorrido a Brasil, Venezuela y Uruguay. De manera que sería injusto dejar a estos países por fuera, ya que esta se convertiría en la troncal de mayor importancia, así que se optó por el concepto de Sistema Panamericano de Carreteras, un concepto que también evolucionó, por motivos de la misma geografía que presenta Sudamérica.

⁹ Actualmente, la carretera se encuentra casi completa y se extiende desde Alaska en América del Norte hasta la Patagonia de Chile en América del Sur. El tramo notable que impide que la carretera se conecte completamente es un trayecto de 87 km de selva montañosa dura, ubicado entre el extremo este de Panamá y el noroeste de Colombia llamado el Tapón de Darién. La carretera Panamericana se corta en Yaviza (Panamá) y en la ciudad de Turbo (Colombia) se da inicio a la Carretera panamericana en América del Sur. La carretera cuenta con aproximadamente 25.800 km de largo. (Anesi, 1938)

Panamericana, la cual articula una parte del territorio. Perpendicular a esta vía convergen las carreteras encargadas de comunicar las cabeceras municipales con ellas y de ahí con la ciudad de Popayán y otras áreas de influencia, de las cuales se encuentra en afirmado 3491 km que representa el 68.4%, en tierra 1190 km que representa el 23.3% y solo 321 km en pavimento, de los cuales 263 km hacen parte de la carretera panamericana y solo 175 km se encuentran en buen estado (Gobernación del Cauca, 2011).

La construcción de esta nueva vía, hizo que los principales caminos coloniales que habían hecho prosperar a muchos municipios como Almaguer y La Vega (departamento del Cauca) perdieran su importancia, siendo hoy en día municipios rezagados por el desarrollo. La nueva vía, causó cambios en las dinámicas económicas, políticas y sociales que favoreció a una parte del territorio, que influyó en la generación de aglomeraciones de factores de desarrollo agenciados desde el Estado y las iniciativas privadas, a lo largo de su trazado; de manera que a medida que se alejan los municipios del Departamento del Cauca de la troncal de occidente (carretera Panamericana) y la red vial en buen estado varían los indicadores de desarrollo, constituyéndose esta en un factor de acumulación de servicios, beneficios, actividad económica y en un referente de desarrollo.

3. Consideraciones teórico-metodológicas

Históricamente el Cauca es reconocido como un territorio rico y diverso, producto de factores ambientales y su multiplicidad cultural. Al mismo tiempo este departamento se caracteriza por las necesidades de la población, señalada en la mayoría de los casos como pobre, estos factores lo han configurado de forma social y espacial, donde la potencialidad de riqueza natural contrasta con características que desde 1940 según organismos internacionales lo designan como atrasado y pobre. (Barona, 2001)

En términos del modelo de desarrollo, que se encuentra basado en el crecimiento económico como factor central, se aprecia en primer lugar que no ha tenido los resultados esperados y segundo que no se ha agenciado en forma homogénea en todo el territorio, fragmentando y constituyendo zonas o regiones con presencia de altos niveles de marginalidad social que limitan con otras con características diferentes expresadas en elevadas formas de productividad económica y prosperidad social, estableciendo desequilibrios y disparidades intrarregionales. Ejemplo de esta realidad se expresa en el texto *El Revés de la Nación* de Margarita Serje (2011), cuando introduce el término de archipiélagos de desarrollo para designar el desequilibrio de zonas marginadas periféricas y regiones prósperas, desde el punto de vista de la acción del Estado y la presencia de economía del desarrollo empresarial.

Explicar que las dos características del Cauca son: primero, un desequilibrio real y segundo, una heterogeneidad espacial, permitió generar un análisis

a partir del uso de herramientas teóricas como la Nueva Geografía Económica, la Teoría Locacional y el concepto de centro–periferia, usando los datos y cifras que ofrecen los indicadores con que se mide el desarrollo, todo ello ajustándose a las necesidades de la investigación.

El uso de herramientas teóricas posibilitaron fundamentar la investigación, permitiendo establecer que procesos de industrialización, urbanización y tecnología desarrollados en el Cauca han propiciado la formación de aglomeraciones alrededor de la vía Panamericana, siendo este un espacio que se estructura a partir de los municipios en los que se concentra la población, la actividad económica e industrial. Por ejemplo: los municipios de Santander de Quilichao y Popayán, ya que concentran los servicios, beneficios y mayor predominio de la acción del Gobierno e instituciones.

De esta manera, los aspectos teóricos de la Nueva Geografía Económica propuesta por Paul Krugman, complementadas con la teoría centro–periferia desde lo que se ha llamado Heterogeneidad Estructural, es la forma con la cual se interpreta este fenómeno, que junto con la espacialización de los principales indicadores socio–económicos, mediante la aplicación de herramientas empleadas por sistemas de información geográfica (SIG) que «permite detectar, mostrar y explicar los patrones espaciales más importantes que se encuentran en un grupo de datos Geo–referenciados, es decir, datos que se encuentran localizados en el espacio,» (Bonet, 2008, p. 6) posibilitan realizar un análisis espacial de los desequilibrios en el departamento.

La Nueva Geografía Económica, retoma los modelos de la Geografía Locacional de Von Thunen, Cristaller, Losh, Myrdal, Perroux, Boudeville, entre otros, los cuales han abarcado la relación economía–espacio desde diferentes puntos, hasta llegar al estudio de economías de aglomeración, de formación de nodos, clúster, etc. (Moncayo, 2004) En este sentido, la nueva Geografía Económica es la combinación de diferentes teorías, que intenta explicar la configuración de fenómenos de aglomeración en el espacio. Según el Banco Mundial (2009):

Las economías de aglomeración ejercen atracción sobre las personas y las finanzas. Hoy el capital suele recorrer grandes distancias para aprovechar las oportunidades de beneficio. Las personas también se trasladan, pero lo hacen con mayor rapidez hacia aglomeraciones próximas que a las que se encuentran muy lejanas. (p. 15)

Estas aglomeraciones para el caso del Cauca se localizan principalmente en las ciudades o centros urbanos que son atravesados por la vía Panamericana, lo cual conlleva a una concentración de servicios y beneficios que el desarrollo de la urbanización trae consigo. La congregación de estos elementos posibilita que sus habitantes gocen de mejores condiciones de vida y menores necesidades que se reflejan en los principales indicadores socio–económicos, que a su vez permiten dar explicaciones a las disparidades en cuanto a los ingresos, servicios ofrecidos, niveles de vida, etc.

Por otro lado, la teoría centro–periferia, empleada a partir del concepto de Heterogeneidad Estructural, planteado por Raúl Prebisch (1962), se presenta como un análisis del subdesarrollo, desde el cual se puede explicar el fenómeno de aglomeración sobre la Panamericana y por lo tanto las desigualdades del desarrollo en el Cauca. Para esta investigación el concepto se toma como la convivencia de dos mundos económicos y sociales muy diferentes en un mismo territorio, concepto profundizado por Aníbal Pinto (1985, citado en Sotelo, 2005), el cual considera que la «heterogeneidad estructural» de las economías (y la sociedad) latinoamericanas, se define como la convivencia a nivel regional y nacional de sistemas o modalidades que corresponden a etapas muy diferentes de desarrollo. De manera que se genera un «dualismo», fenómeno que ha merecido muchas reflexiones y que tiene que ver especialmente con la típica estructura de una economía de «enclave», en la cual sobresalen un «foco» exportador «modernizado» y un hinterland relativa o absolutamente separado y ajeno del núcleo dinámico.

Entre el centro y la periferia se genera una brecha muy amplia entre los niveles económico y social, planteada desde las cifras de los indicadores, los cuales muestran una gran diferencia cuando se comparan los indicadores del centro y de la periferia, es decir cuando se comparan los indicadores de los municipios que son influenciados por la Panamericana y los que no, siendo este el factor de dependencia de los municipios que se benefician del desarrollo, en los cuales resalta una configuración espacial que Lambert ha llamado «dualista», para explicar una «combinación de formas arcaicas de organización social que coexisten con las más evolucionadas» (Sotelo, 2005, p. 55).

A partir de la dependencia que ejerce la carretera Panamericana, siendo ésta un centro, que genera periferias, en la cuales se dan unas dinámicas de formas económicas y sociales muy diferentes se partió para analizar las desigualdades del departamento del Cauca. En ese sentido, la geografía económica y locacional apuntó mucho más allá de la simple comprensión de esquemas de comportamiento; la cuestión es mucho más compleja, pues se trata de hacer una crítica, un llamado de atención al modelo de desarrollo agenciado por el Estado, ya que este es el responsable en grande medida de los desequilibrios, al no llegar el desarrollo de forma homogénea a todo el departamento.

Se debe considerar que dar una explicación sobre los desequilibrios en el Cauca, mediante indicadores y la relación de estos con la vía Panamericana, es solo uno de los elementos o criterios que se optó para abordar esta temática, ya que no se desconocen otros elementos explicativos y de análisis que pueden contribuir a comprender los desequilibrios en el departamento. Como por ejemplo, partir de la ciudad de Popayán, vista como una sociedad atípica en el contexto departamental, concentradora de los mayores beneficios del desarrollo tanto social como económico, o desde la perspectiva de la diversidad cultural, ya que es típico que los grupos étnicos indígenas y la población afrocolombiana, especialmente la localizada en la región Pacífico, sean las sociedades más pobres en términos de desarrollo en el Cauca.

Estos elementos son conocidos, pero requieren ser justificados con cifras, indica-

dores y análisis, que más allá de diagnosticar y enunciar cifras y fenómenos, tengan importancia como para comunicar el estado del departamento, y que su valor agregado sea dar una explicación situacional del Cauca.

Respecto a los indicadores de desarrollo, se generó un análisis por indicador, el cual relaciona los datos con la vía Panamericana, de modo que se clasificaron los municipios en dos categorías espaciales:

- Los municipios que son cruzados por la vía Panamericana.
- Los municipios que no son cruzados por la vía Panamericana.

El grado de correspondencia o de diferencia que se generan al comparar los municipios cruzados o no por la vía Panamericana posibilita agrupar los municipios con características similares en cuanto a indicadores Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e Indicadores Calidad de Vida (ICV), lo que permite identificar factores que se habían considerado como hipótesis, al presentar evidencias sobre la existencia de patrones espaciales de aglomeración que surgen en los municipios cercanos a la vía Panamericana.

4. Conceptualización de los indicadores de desarrollo regional: NBI e ICV

El Gobierno Nacional Colombiano (2006) define un indicador como:

La representación cuantitativa que sirve para medir el cambio de una variable comparada con otra. Sirve para valorar el resultado medido y para medir el logro de objetivos de políticas, programas y proyectos. Un buen indicador debe ser claro, relevante con el objeto de medición y debe proporcionarse periódicamente. (Departamento Nacional de Planeación, s.p.)

De modo que los indicadores son instrumentos centrales en la gerencia pública moderna, que permiten hacer seguimiento y evaluación continua de información útil para la toma de decisiones (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Por otra parte, los indicadores posibilitan evaluar de manera exhaustiva y sistemática la intervención del Estado y sus efectos, (positivos o negativos, esperados o no) para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto o sustentabilidad. «El objetivo fundamental de evaluar, es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional» (Departamento Nacional de Planeación, 2006, s.p.). Además, la medición por medio de indicadores pretende representar la realidad de distinta naturaleza en datos cuantitativos, por lo cual surgen críticas, debido a que se puede llegar a reflexiones erradas. Es por ello que siempre que se va a trabajar con temáticas sobre desarrollo socioeconómico el inves-

tigador confronta la decisión de elegir la medida que mejor se aproxime y se ajuste al estudio. Por lo anterior, se escogieron los indicadores oficiales más conocidos y usados que miden el desarrollo. Ellos son el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Calidad de Vida (ICV). La fuente de datos son los censos de población, efectuados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación. Es importante aclarar que estos indicadores pueden tomar valores «entre 0 y 1, (o lo que es igual, entre 0% y el 100%)». (Bonet, 2008, p. 181)

El NBI y el ICV son considerados «como una medida de pobreza de la población, y adicionalmente están disponibles a nivel departamental y municipal» (Bonet, 2008, p. 180), es por ello, que son usados en este estudio, ya que miden el desarrollo a nivel municipal.

El NBI por su parte es un indicador que señala «el porcentaje de personas o de hogares que tienen insatisfecha una o más necesidades definidas como básicas para subsistir. Así, la principal finalidad es la de medir el nivel y la intensidad de la pobreza» (Bonet, 2008, p. 181). El NBI permite conocer el porcentaje de población que no ha cubierto al menos una de las cinco necesidades definidas como básicas. Según el Departamento Nacional de Planeación (2006):

1. Hogares que habitan en viviendas inadecuadas: expresa las carencias habitacionales referentes a las condiciones físicas de las viviendas donde residen los hogares.
2. Hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos: expresa las carencias de servicios de agua potable y eliminación de excretas.
3. Hogares con hacinamiento crítico: se incluye los hogares con más de tres personas por cuarto (incluyendo sala, comedor, dormitorios y excluyendo cocina, baño y garaje).
4. Hogares con inasistencia escolar: incluye los hogares con al menos un niño de 7 a 11 años, pariente del jefe, que no asista a la escuela.
5. Hogares con alta dependencia económica: hogares donde hay más de tres personas por ocupado, y en los cuales el jefe ha aprobado, como máximo, dos años de educación primaria.

Por otro lado, está el ICV. Es un indicador compuesto como el NBI, que cuenta con variables de tipo cualitativo, las cuales posteriormente son cuantificadas. Bonet (2008) aporta al respecto:

La metodología utilizada es la de componentes principales junto con la de escalonamiento óptimo. Algunas de las características tenidas en cuenta para su construcción son las características físicas del hogar (sistema de abastecimiento de agua, recolección de basuras, materiales de pisos, paredes, etc.) y de educación (escolaridad y asistencia escolar). (p. 182)

El índice surge como respuesta a alguna de las críticas que se hicieron a los indicadores de pobreza, en particular al NBI. El Índice de Calidad de Vida combina en una sola medida «características físicas del hogar (sistema de abastecimiento de agua, recolección de basuras, materiales de pisos y paredes, etc.) y de educación (escolaridad y asistencia escolar)» (Bonet, 2008, p. 182). El ingreso es la base del cálculo de las líneas de indigencia y pobreza e integra variables de capital humano. Con este indicador cada familia, según la unidad de análisis utilizada, tiene una puntuación que depende de la calidad de las viviendas, de los servicios con que cuenta, características demográficas y de educación. Si las familias alcanzan a llegar a cierto puntaje, no se consideran pobres. (Arcos, 2000) El índice ordena las familias desde la más pobre hasta la más rica, en una medición continua que varía de cero a cien. (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Los valores mayores representan las mejores condiciones de vida de la familia.

El ICV se presenta como una medida alternativa al NBI. Para el año 2003, se encuentra desagregado entre los municipios que son cruzados por la vía y los que no. Para los años 2003 y 2005, además se encuentra la distribución espacial.

Vale la pena resaltar que el NBI se encuentra distribuido en cifras totales, al igual que el ICV, para cada uno de los municipios del Cauca. Además, este indicador presenta una distribución espacial para los períodos de 2003 y 2005, que se encuentran disponibles. Para el período 2003 se encontraron inconsistencias en los datos suministrados, lo cual se debe a un cambio en la metodología de recolección de datos. Por ello fue necesaria la información del año 2005, con el fin de corroborar los resultados obtenidos.

5. Resultados del análisis espacial

5.1. Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI

Para el análisis de este indicador fue necesario desagregarlo entre los municipios que son cruzados por la vía Panamericana y los que no, como se muestra en las tablas 1 y 2.

El primer caso muestra que de los doce municipios que conforman este grupo, seis de ellos presentan los menores índices de necesidades básicas Insatisfechas, ellos son Popayán, Puerto Tejada, seguido de Villa Rica, Santander de Quilichao, Timbio y El Bordo – Patía. El municipio de Caldono, al contrario de los anteriores, presentó la puntuación más alta en este grupo, con 69, 9 puntos.

La tabla 2 presenta el segundo grupo de municipios; los que no son cruzados por la vía Panamericana, que cuenta con treinta, donde los datos más altos de NBI es de 100 % (es importante aclarar que los datos de NBI van de 0 % a 100 %) y se están localizados en los municipios de Argelia y Piamonte. Ello significa que estos dos municipios no tienen cubierta ninguna de las necesidades básicas. Por otro lado, la cifra más baja se localiza en el municipio de Padilla, con 22, 2 puntos.

Tabla 1.

NBI total 2005. Municipios que son cruzados por la vía panamericana

Municipio	Total
Popayán	18,1
Puerto Tejada	18
Villa Rica	30,7
Santander de Quilichao	33,6
Caldono	69,9
Piendamó	38
Cajibío	63,7
Timbio	36
Rosas	65,9
La Sierra	56,9
El Bordo – Patía	34,4
Mercaderes	69

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE a 31 Dic 2008.

La distribución de este indicador señala que dicho grupo de municipios, que no son cruzados por la vía Panamericana, presentan valores muy elevados de NBI (a excepción de los municipios de Padilla y Guachené), destacándose tres municipios (Almaguer, Guapi, y Sucre) ya que presentan un NBI de más de los 80 puntos. Lo cual representa un alto índice de pobreza en el departamento.

A continuación se presenta la distribución espacial del NBI total para el año 2008 (mapa 2). Los colores claros en el mapa muestran los municipios con bajas necesidades básicas insatisfechas. En cuanto a los municipios con los colores más oscuros muestran los mayores niveles de necesidades insatisfechas. De esta manera, es posible observar una evidente heterogeneidad de la pobreza en el departamento, así como una distribución que claramente se encuentra concentrada en los municipios que son cruzados por la vía Panamericana. Es indiscutible el caso de los municipios de El Bordo, Timbio, Popayán, Piendamó, Santander de Quilichao, Villa Rica y Puerto Tejada.

Este primer resultado parece indicar que la distribución espacial del NBI no se comporta de forma aleatoria, sino que tiende a concentrar los índices más bajos de NBI en los municipios que son cruzados por la vía Panamericana.

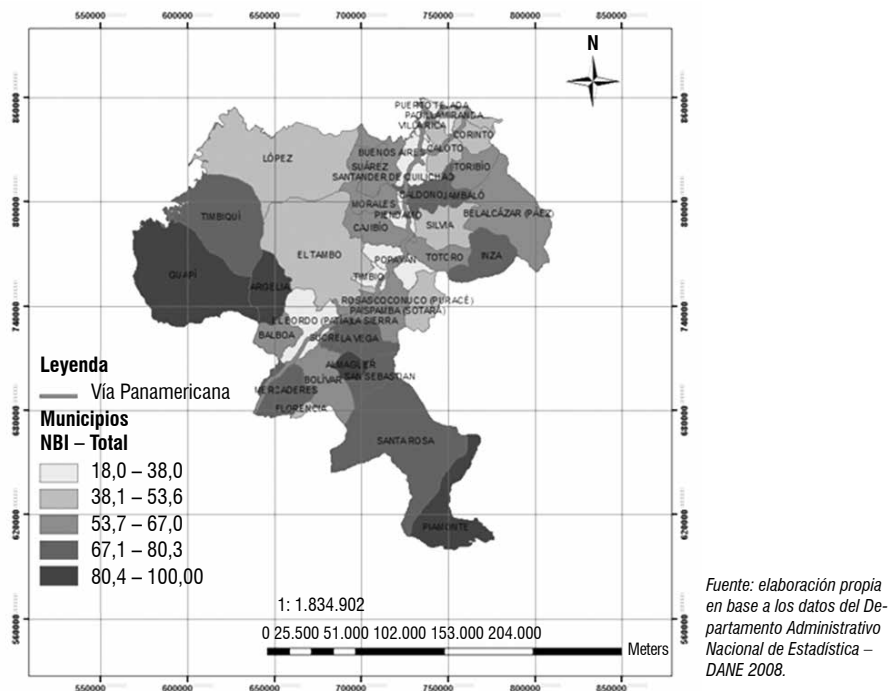
Tabla 2.

NBI total 2005. Municipios que no son cruzados por la vía panamericana

Municipio	Total
Almaguer	88,5
Argelia	100
Balboa	62,1
Bolívar	67
Buenos Aires	57,9
Caloto	48,7
Corinto	53,6
El Tambo	53,4
Florencia	46,7
Guachené	26,2
Guapi	87,4
Inzá	68,4
Jambaló	72,9
La Vega	70,6
López De Micay	44,8
Miranda	50,3
Morales	62,3
Padilla	22,2
Páez	64,3
Piamonte	100
Puracé	50,7
San Sebastián	75
Santa Rosa	77,7
Silvia	50,3
Sotará	57,3
Suárez	59,5
Sucre	80,3
Timbiquí	73,2
Toribío	61,8
Totoró	61

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE a 31 Dic 2008.

Mapa 2.
Necesidades Básicas Insatisfechas en el Cauca, 2008.



5.2. Índice de Calidad de Vida – ICV

Para el análisis del ICV, al igual que el del NBI, se desagregaron los municipios que son cruzados por la vía Panamericana y los que no. La tabla III, presenta los doce municipios que son cruzados por la vía Panamericana y la tabla IV presenta los 30 restantes.

La tabla 3 muestra los datos del ICV, en la que se observa que Popayán, Puerto Tejada y Villa Rica presentan las cifras más altas de calidad de vida, con más de 70 puntos. En cuanto a los otros municipios que son parte de este grupo, presentaron cifras entre 40 y 60 puntos, relativamente similares al resto.

Para el caso del grupo de los treinta municipios que no son cruzados por la vía Panamericana, la tabla 4 muestra las cifras del ICV del año 2003, para cada uno de los treinta municipios. Vale la pena resaltar que el municipio de Guachene presenta una cifra de cero, debido a que este fue un municipio creado recientemente y en algunas fuentes de datos o indicadores este municipio se encuentra sin información.

Tabla 3.

ICV 2003. Municipios que son cruzados por la vía panamericana

Municipio	Total
Popayán	71
Santander De Quilichao	39
El Bordo (Patia)	51
Timbio	60
Piendamó	56
Puerto Tejada	77
Villa Rica	71
Caldono	57
Cajibío	44
Rosas	47
La Sierra	45
Mercaderes	42

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Departamento Nacional de Planeación, año 2003.

El ICV en la mayoría de estos municipios alcanzaron para el 2003 cifras entre 40 puntos y más del 70 puntos, a excepción de los municipios de Almaguer, Buenos Aires, La Vega, Piamonte y Sucre que presentaron cifras menores a 40 puntos. También es de destacar que para el 2003 los municipios de Jámalo (con 78 puntos) y Toribio (con 77 puntos) alcanzaron cifras superiores, a las cifras alcanzadas por el grupo de municipios cruzados por la Panamericana, incluso mayores que el municipio de Popayán (con 71 puntos), concentrando en estos dos municipios las cifras más altas de calidad de vida de todo el departamento.

La distribución geográfica del ICV en el Cauca se presenta para los períodos 2003 y 2005. Se debe tener en cuenta que para el caso del NBI, los colores más claros significaban valores más bajos de NBI, es decir, municipios más ricos. A medida que el color era más oscuro significa municipios cada vez más pobres. Esto debido a que la pobreza aumenta a medida que aumenta el valor del indicador. Pero para el ICV, los colores más claros en el mapa significan valores más bajos, lo que quiere decir municipios más pobres, y a medida que el color es más oscuro significa municipios cada vez más ricos. Esto se debe a que la pobreza aumenta a medida que se reduce el indicador.

Tabla 4.

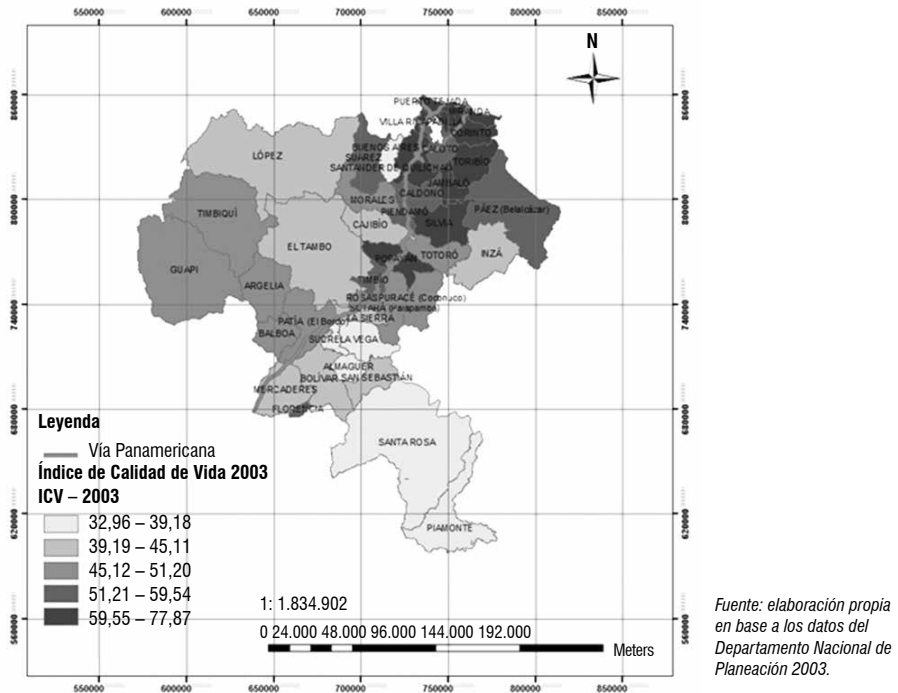
ICV 2003. Municipios que no son cruzados por la vía panamericana

Municipio	Total
Almaguer	33
Argelia	47
Balboa	48
Bolívar	44
Buenos Aires	39
Caloto	60
Corinto	66
El Tambo	41
Florencia	54
Guachené	0
Guapi	48
Inzá	44
Jambaló	78
La Vega	36
López De Micay	42
Miranda	69
Morales	47
Padilla	70
Páez	53
Piamonte	35
Puracé	50
San Sebastián	40
Santa Rosa	69
Silvia	68
Sotará	50
Suarez	53
Sucre	39
Timbiquí	47
Toribío	77
Totoró	51

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Departamento Nacional de Planeación, año 2003.

El mapa 3 muestra el ICV espacializado para el año 2003. Los resultados de la distribución de este indicador para esos períodos muestra la concentración de municipios con altos índices ICV al nor-orienté del departamento. Es posible observar que algunos de los municipios más pobres (con mayores niveles de NBI) pertenecen a esta aglomeración, siendo estos los municipios de Toribio y Jambaló, que presentaron las cifras más altas de ICV, (mayor a 70 puntos, superando la capital del Cauca). Al comparar los resultados del NBI anteriormente estudiados con el ICV se encuentran grandes diferencias, representadas en las cifras que presentaron los dos municipios (Jambalo y Toribio). Por lo tanto, se presumen inconsistencias en los datos suministrados para el ICV del año 2003, por lo cual se consideró la distribución espacial de este indicador para el año 2005.

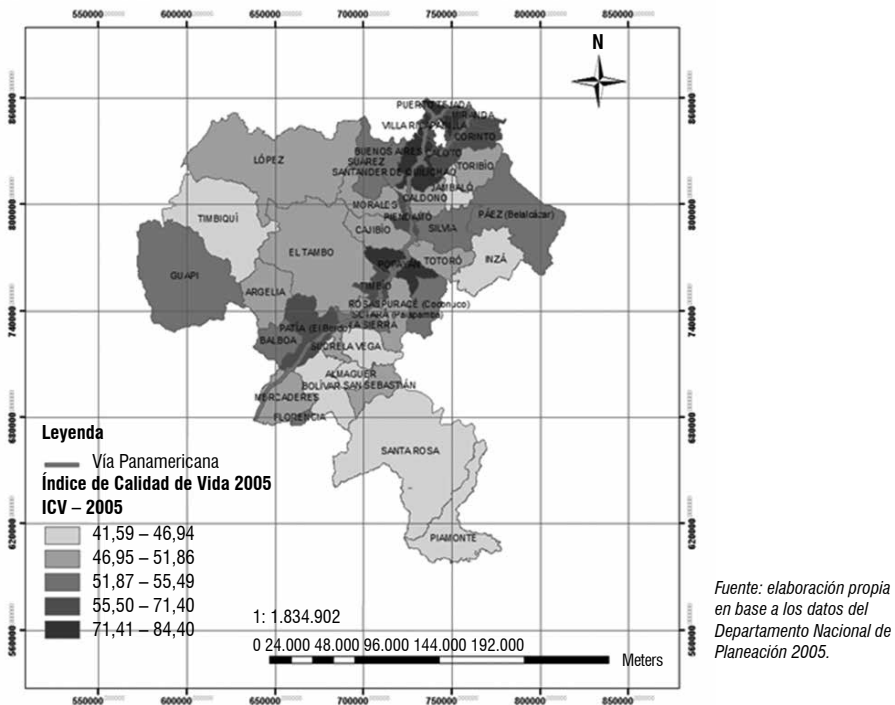
Mapa 3.
Índice de Calidad de Vida en el Cauca 2003



En el año 2005 el ICV presentó una situación en que las cifras más altas se encontraron en el grupo de municipios cruzados por la vía Panamericana: Popayán, Santander de Quilichao, Padilla, Villa Rica y Puerto Tejada, seguido de los municipios de El Bordo (Patía), Timbío, Piendamó, Caloto, Corinto y Miranda, haciendo un trayecto de sur a norte al paso de la Panamericana, concentrando a lo largo de la vía índices de calidad de vida altos (ver mapa 4). También para este mismo año el ICV de los municipios de Toribio y Jambaló se encuentran en un rango de 40 a 50 puntos, posicionándolos entre los municipios con menor ICV. Lo cual se traduce a un posible error en los datos suministrados para el año 2003 o un cambio en la metodología en la obtención de los datos en este indicador.

También, se aprecia para el año 2005 una concentración de municipios con cifras altas de ICV en la zona norte y centro del departamento, donde solo el municipio de Popayán se destaca por presentar las cifras más altas. Ello indica que estas dos zonas se constituyen en aglomerados de cifras, que representan altos índices de calidad de vida.

Mapa 4.
Índice de Calidad de Vida en el Cauca 2005.



El análisis de estos indicadores, ICV y NBI, señalan que la distribución espacial del desarrollo sigue un patrón de comportamiento que tiende a concentrar los municipios con altos ICV y bajos NBI (indicadores que representan la riqueza o la pobreza en el departamento) a lo largo de la vía Panamericana, en su recorrido de norte-sur por el Cauca.

6. Conclusiones

Los resultados de la distribución espacial de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y el Índice de Calidad de Vida, evidenciaron que existe un patrón espacial de comportamiento en el cual los indicadores se tienden a aglomerar sobre la zona de influencia de la vía Panamericana. La zona de aglomeración se caracteriza por tener municipios con los índices de NBI más bajos y los ICV más altos de todo el departamento, que fueron posibles observar en los mapas temáticos, con esto se evidencia que el Cauca es un departamento desequilibrado espacial, económica y socialmente, porque deja por fuera de esta pequeña región grandes extensiones de territorio con índices de desarrollo opuestos a los que presentaron el grupo de municipios cruzados por la Panamericana.

En cuanto a los municipios que presentaron indicadores atípicos como Guachené, Padilla, Caldono, entre otros, es necesario investigar otros factores, como por ejemplo el estado de las vías. Ya se enunció al inicio del texto que de los 5.300 km que compone la malla vial del Cauca, solo 175 km se encuentran en buen estado y este tramo hace parte de la vía Panamericana, como también es importante estudiar otros polos de desarrollo como es el caso del departamento del Valle del Cauca y el grado de influencia de este en la región norte del departamento de Cauca. De esta forma se puede llegar a comprender el fenómeno de desequilibrios en el departamento.

Ya que lo que se pudo evidenciar con el estudio de los indicadores es que existen patrones de aglomeración de desarrollo sobre el eje vial de la Panamericana, que vislumbra la existencias de centros y periferias, donde el primero concentra la población, actividades y servicios y estimula flujos migratorios y comerciales, a través de la red de transporte del Cauca, formando canales por los cuales se tiene acceso al desarrollo (Cabeza, 2010), y donde los segundos representados en casi todos los municipios que no son cruzados por esta importante vía se constituyen en territorios pobres y marginales. La marginalidad entendida como una situación de no integración, o de un modo limitado e inconsciente de pertenecer a una estructura social, esta también hace referencia a una situación de cultural propia de la pobreza, exclusión del desarrollo o el no pertenecer al sistema dominante (Pacheco, 1992 citado en Brandao 2007).

La heterogeneidad espacial, social y económica evidente en el Cauca está traducida en que la mayor parte de su territorio se encuentra en condiciones de pobreza, lo cual hace referencia al «hecho de que la población pobre se encuentra concentrada en espacios geográficos específicos» (Bonet, 2008, p. 176) En el caso del Cauca son los municipios que forman parte de la región Occidental o Pacífica, la región Oriental y la región Sur o Bota Caucana, regiones extensas en términos espacial, biodiversas y que guardan los grupos étnicos indígenas y afros del departamento.

Lo anterior nos lleva a pensar que el espacio importa. Es decir, que el lugar donde se encuentra localizada la infraestructura de las vías, actividades industriales y de prestación de servicios influye en el desarrollo local del lugar donde se localiza, lo cual se puede medir, cuantificar y representar en el espacio por medio de datos depositados en indicadores. Según el Banco Mundial (2009):

El beneficio propio del lugar en el que se vive o se trabaja es considerable en todo el mundo en desarrollo. El mejor predictor del ingreso en el mundo actual no es qué o a quién se conoce sino dónde se vive. Estas divergencias de ingresos y de niveles de vida son el resultado de un atributo sorprendente del desarrollo económico: su heterogeneidad espacial. En forma algo injusta, la prosperidad no llega a todos los lugares al mismo tiempo. (p. 1).

Otro aspecto importante a considerar y que explica la heterogeneidad espacial del Cauca y sus desequilibrios de desarrollo es su proceso histórico de conformación territorial, que evidencia fisuras desde tiempos coloniales, lo cual ha mantenido la situación de desequilibrios y disparidades en el tiempo, lo que más adelante y con la construcción de la vía Panamericana llevó a que los municipios más ricos se mantengan con los mejores indicadores de desarrollo.

Por otra parte, se considera que el modelo de desarrollo implantado en el país, solo intensifica esta situación de desequilibrios y pobreza, ya que el concepto de desarrollo aun es concebido como la transformación de una sociedad «tradicional» en una «moderna» (Manzo, K., 1991, citado en Escobar, 1996). Siguiendo una línea de crecimiento económico y no de aspectos de tipo social y cultural, aun así se aprecia que el modelo no ha tenido los resultados esperados y no se ha agenciado en forma homogénea en todo el territorio, fragmentándolo y constituyendo centros y periferias que refleja la convivencia de dos mundos económicos y socialmente diferentes en un mismo territorio: El Cauca.

Finalmente, el hecho de saber si la pobreza o la riqueza se distribuye de forma homogénea o no, en términos de decisiones político-económicas, permite que estos resultados sean relevantes, en la medida en que se localiza en el centro y las periferias, lo cual permite al gobernador tomar decisiones en cuanto a la inversión de recursos en zonas específicas del departamento. Esto no solo permite focalizar los recursos en lugares que más lo necesitan, sino también evaluar las políticas públicas en términos de la distribución del desarrollo a través del tiempo, así se podría hacer seguimiento y monitoreo de los cambios positivos o negativos que presenten los municipios.

Registro bibliográfico

J.W. Beltrán Ch.
y C. De David
«Dimensión espacial del desarrollo en el departamento del Cauca, Colombia. La vía Panamericana como eje de aglomeración».
Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 11, n° 11, 1er. semestre, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 39–62).

Bibliografía

- Anesi, P.** (1938). *La carretera Panamericana, su inauguración en el 9° cincuentenario del descubrimiento de América*. Buenos Aires: Compañía General Fabril Financiera.
- Arcos, O. et. al.** (2000). *Inserción precaria desigualdad y elección social*. Santa Fe de Bogotá: CINEP.
- Arroyo, M.** (1953). *El Cauca es así, un ensayo de su realidad económica y social sobre los datos de la historia, la geografía y la estadística*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Banco Mundial** (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial. Una nueva geografía económica, panorama general*. Bogotá: Mayol Ediciones.
- Barona, G.G. (eds.)** (2001). *Territorios Posibles Vol. 1*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Bonet, J.** (2008). *Geografía económica y análisis espacial en Colombia*. Cartagena: Banco de la República ediciones.
- Brandão, C.** (2007). *Território y desenvolvimiento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas S.P: Editora UNICAMP.
- Cabeza, A.M.** *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*. Obtenido de Biblioteca Virtual Luis Angel Arango, 2010. Disponible en: <http://www.banrepublicultural.org/blaavirtual/geografia/masir/4.htm>
- CONPES 3461** (2007). Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del departamento del Cauca. Bogotá. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3461.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE** (2007). Revisita de la información básica. Vol 2, N° 2. Disponible en: https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r4/potadilla_r4.htm
- Departamento Nacional de Planeación – DNP** (2006). Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Bpin/Guia_para_elaboracion_de_indicadores.pdf
- Escobar, A.** (1996). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Norma S.A.
- Federación Nacional de Cafeteros de Colombia** (2010). Recuperado de: <http://www.federaciondecafeteros.org>
- Gamarra, J.** (2007). La economía del departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza. *Economía Regional*. (95), 3-53 Disponible en: <http://www.banrep.org/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-95.pdf>
- Gobernación del Cauca** (2011). *Diagnóstico, Plan de Desarrollo «ARRIBA EL CAUCA» 2008-2011*. Disponible en: <http://www.cauca.gov.co/index.shtml>

- Herrera, A.M.** (2009). *Popayán la unidad de lo diverso. Territorio, población y poblamiento en la provincia de Popayán, siglo XVII*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, CESO, Ediciones Unidades.
- Instituto Nacional de Vías** (2004). Disponible en: [http:// www.invias.gov.co](http://www.invias.gov.co)
- Moncayo, E.** (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Prebisch, R.** (1962). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Boletín económico de América Latina, vol. 71, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Sotelo, A.** (2005). *América Latina: de crisis y paradigmas. La teoría de la dependencia en el siglo XXI*. México: Plaza y Valdez, S.A. de C.V.
- Serje, M.** (2011). *El revés de la Nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes.

03 ¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural?

Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009–2014)

María Elena Nogueira

RESUMEN El aparato estatal, así como las políticas públicas, se presentan como entidades dinámicas frente a cambios en los contextos sociales, políticos y económicos. El propósito de este trabajo es indagar respecto de la gestión estatal del desarrollo rural a partir de la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y otras estructuras, en Argentina. Particularmente, interesa destacar el análisis de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en cuyo marco se despliegan diferentes estrategias de intervención. El objetivo general es indagar las características de la UCAR y analizar su potencial influencia en la gestión del desarrollo rural a nivel nacional. Para la realización de este trabajo se utilizaron diferentes técnicas y fuentes: análisis de documentos oficiales generales y resoluciones ministeriales sobre la UCAR en particular y entrevistas en profundidad a miembros de dicha instancia. Es preciso mencionar que este escrito se enmarca en una investigación más amplia, en curso.

Changes in rural development state management? Reflections about the creation of the Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009–2014)

SUMMARY The State's instruments and public policies are presented as dynamic entities that change according with social, political and economic contexts. The purpose of this paper is to investigate the management of rural development from the changes in its structure in Argentina. Particularly, the focus will be on the analysis of the Unit for Rural Change (UCAR by its name in Spanish) in which take part the management of lots of rural development interventions. The objective is to analyze the characteristics of the UCAR and how its functions would have influenced the management of rural development at the national level. General analysis of official documents, ministerial resolutions about the UCAR and interviews to members of that instance were used to this paper. To perform it, different techniques and sources were used. It should be mentioned that this paper is part of a wider research in progress.

Palabras clave Desarrollo rural | Gestión pública
| Argentina

Key words Rural development | Public management | Argentina

Fecha de recepción: 01 | 04 | 2014

Fecha de aceptación final: 10 | 10 | 2014

María Elena Nogueira

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Rosario (UNR).

E-mail: mariaelenanogueira@gmail.com

1. Introducción

El aparato estatal, así como las políticas públicas, se presentan como entidades dinámicas frente a cambios en los contextos sociales, políticos y económicos. En el último tiempo, las discusiones sobre el Estado —y sus roles— se encuentran en agenda. En este contexto, interesa recuperar una mirada sobre las transformaciones institucionales en materia de gestión pública —estatal— del desarrollo rural.

De acuerdo a lo anterior, se indagará respecto de las estructuras administrativas orientadas a esa gestión, en Argentina. En particular, en este trabajo se propone un análisis de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) creada en 2009 en el marco del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), donde se despliegan diferentes estrategias de intervención (programas de desarrollo rural). El objetivo general es indagar las características de la UCAR y analizar su potencial influencia en la gestión estatal del desarrollo rural a nivel nacional.

A partir de esta Introducción, el trabajo se divide en tres apartados y conclusiones preliminares. En el primero de ellos, se describen los elementos teóricos vinculados con los procesos de burocratización y el análisis de políticas públicas, estableciendo las dimensiones pertinentes para el desarrollo propuesto. El segundo apartado se divide en dos partes. La primera, describe brevemente las principales discusiones en torno a la problemática del desarrollo rural en la región. La segunda, contextualiza el momento —coincidente con el ingreso en la agenda pública de este tipo de cuestiones— de las transformaciones institucionales que afectan a la gestión del desarrollo rural e introduce el surgimiento de la UCAR. En el apartado tres, se desarrolla una descripción y análisis de la instancia en cuestión, de acuerdo a las características que permitirían definirla como una estructura predominantemente burocrática. Finalmente, se realizan algunas conclusiones parciales y posibles interrogantes para continuar el análisis de los aspectos presentados a lo largo del escrito.

Para la realización de este trabajo se utilizaron diferentes técnicas y fuentes: análisis de documentos oficiales generales y resoluciones ministeriales sobre la UCAR en particular y el Ministerio en general, y entrevistas en profundidad a miembros de dicha instancia. Es preciso mencionar que este escrito se enmarca en una investigación más amplia, en curso.

2. Elementos teóricos: burocracias estatales y políticas públicas

El supuesto inicial de este trabajo es que el Estado se presenta como un actor relevante para la gestión pública de distintas cuestiones sociales y, particularmente en este caso, de aquellas vinculadas con el desarrollo rural.

El Estado se define aquí desde una perspectiva weberiana, a partir de los estudios de Guillermo O'Donnell (2010). Este autor, indica que este complejo «procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad civil (...) así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diverso tipo de políticas públicas y a veces, también, importantes omisiones» (p. 78). Su esencia es, de ese modo, elaborar políticas públicas¹. De acuerdo a esta definición, este complejo institucional puede desagregarse en cuatro dimensiones: a) un conjunto de burocracias, b) un sistema legal, entramado de diversas leyes y normas, c) un foco de identidad colectiva, en cuanto a la constitución de un «nosotros» que se relaciona con su grado de credibilidad y d) dimensión *filtro*, en el sentido de regular sus límites hacia adentro y afuera, intra y extra-territorialmente.

Para el análisis que se propone este trabajo, se tomará —de un modo desagregado y siempre en términos analíticos—, la primera dimensión (un conjunto de burocracias), dado que las burocracias que integran el Estado —organizaciones complejas— poseen una norma legal que las regula para proteger o determinar algunos fines «respecto del bien común»². De allí que el «grado de cumplimiento de tales funciones guarda relación directa con la eficacia del estado»³. En este caso, se tomará una organización estatal recientemente incorporada. Se advierte que, aunque el concepto de burocracia no se agota en este tipo de organización (una agencia estatal), ésta es tomada aquí en el sentido descrito por Oszlak (1984), en cuanto resulta un espacio de

materialización de los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del estado [y] *tienden a manifestarse al interior de los estados, en múltiples formas organizativas y variada modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esa arena* (Oszlak, 1984, p.17. Énfasis nuestro).

1 Este es el supuesto sobre el que se apoyan los elementos teóricos de este escrito. Sin embargo, hay posiciones divergentes. Lahera Parada (2002) menciona aquellas de carácter más «utópico» en las que el Estado es un único ejecutor y su objetivo es la función de maximizar el bien público, aún siendo estos supuesto «irreales» (p. 20). Se comparte que una política pública resulta una construcción colectiva en cuanto existen estructuras de concertación y/o participación en las que participan los diferentes actores involucrados e incluso también en su ejecución e implementación y evaluación. Esto no inhabilita que el Estado tenga un rol protagónico en todo este proceso y, particularmente en la toma de decisión. En este sentido, en este trabajo, no se analizará la compleja trama de actores involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas en regímenes políticos democráticos; se presentarán, en cambio, algunos aspectos clave en términos de ese proceso pero considerando estrictamente los actores estatales (en particular el MAGyP y la UCAR) que participan de ese proceso.

2 Se considera que la función más relevante del Estado es la garantía del bienestar general. La noción de «bienestar», es comprendida a la manera de Sen, es decir, no corresponde aquí a la suma de utilidades agregadas sino a «las otras libertades» de las que objetivamente los individuos disponen de acuerdo a los derechos y oportunidades existentes (Sen, 1995). Se considera que sin el Estado no es posible generar —más bien, construir, de manera concertada— tales derechos y oportunidades, por esto su relevancia como hacedor de política pública, para construir y reflexionar sobre una estrategia posible y sustentable de desarrollo rural.

3 O'Donnell utiliza, en toda su obra, el término Estado con minúscula.

La indagación es respecto de esta «nueva» instancia, con el supuesto de que se trata de un espacio de materialización en el sentido antes indicado, en el que se ejecutan buena parte de los programas de desarrollo rural existentes en la actualidad⁴. En este sentido, y cómo se referirá, el espacio seleccionado resulta un indicio de cierta burocratización en el tratamiento de estas cuestiones, en el sentido weberiano, en cuanto aparecen acciones y relaciones sociales que podrían interpretarse como una acción societaria racionalmente ordenada (Weber, 1944).

En efecto, Weber considera que la burocracia constituye el tipo «técnicamente más puro» de la dominación racional legal. Pero, como se trata de un tipo puro, ninguno lo es en términos reales. La razón del éxito de las organizaciones burocráticas —en términos generales— es la superioridad «técnica» que estas poseen comparativamente, frente a otras organizaciones⁵. El proceso de burocratización, paralelo al de racionalización y consolidación del Estado moderno, ofrece un «óptimo» para la realización de la división del trabajo en la administración: «La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burócratica (...)» (Weber, 1944, p. 731)⁶. Las organizaciones burocráticas consolidadas constituyen instancias difíciles de desandar dando cuenta, también, del pasaje de una relación social en la que prevalece la comunidad a otra, diferente, en la que prevalece la sociedad «racionalmente ordenada». Asimismo, además de constituirse en una unidad racional legal (para utilizar los términos del autor), si se trata de una burocracia en la organización política, su existencia tiene consecuencias económicas considerando la distribución de los poderes sociales y materiales (económicos, presupuestarios).

A estas consideraciones clásicas sobre la burocracia, O'Donnell agrega, en su análisis de las dimensiones del Estado, que la dimensión organizacional del mismo se encuentra establecida en estos términos, es decir, de modo burocrático. Cuando este autor utiliza el término «burocrático», lo hace para referirse a «relaciones sociales jerárquicas de mando y obediencia formalmente establecidas por medio de reglas explícitas» (O'Donnell, 2010, p. 81). Esto —guste o no guste— se replica en buena parte de las relaciones sociales que se establecen en el aparato estatal.

4 Más adelante se definirá esa «arena» mencionada por Osizlak desde el caso propuesto: el contexto que, se sostiene, contribuye a la creación de la UCAR, resultante del denominado «conflicto campo-gobierno».

5 «La superioridad técnica de la administración burocrática depende pues, de su orientación hacia reglas impersonales, que favorecen una confiabilidad uniforme y por ende la calculabilidad de su funcionamiento» (Bendix, 2012, p. 388).

6 Weber incluso refiere a cómo la nivelación de los «grupos dominados» con respecto a los «grupos dominadores» burocráticamente articulados favorece un proceso de democratización que define, en este caso, como «la reducción a lo mínimo del poder ejercido por los «funcionarios profesionales» a favor de un dominio directo del *demos* (Weber, 194, p. 739).

Considerando lo anterior, es pertinente retomar a Oszlak (1999) en referencia a sus estudios sobre reformas (en plural) del Estado y el papel de la burocracia. Este autor indica dos «modelos» de reforma. Las de «primera generación» muestran como registro más evidente la afirmación «menos Estado». Esto, no significa «achicarse» en términos del aparato sino que «ese aparato [el existente] desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser considerados ilegítimos» (Oszlak, 1999, p.4). La segunda reforma, en cambio, supone alcanzar la «racionalidad organizativa y funcional del Estado». En este sentido, hacia finales de la década de 1980, y en palabras de Oszlak, se exigía a las burocracias estatales cumplir tareas y plazos que no condecían con los recursos disponibles o, lo que es lo mismo, «la capacidad de acción existente». Se ponía en duda el alcance material de lo declarado en términos discursivos y la posibilidad de concretar esos cambios en el contexto de Estados cada vez más ausentes. Esta situación de Estados «ausentes» y burocracias «incapaces» coincidió con el auge de los enfoques de la Nueva Gestión Pública y la *gobernanza* (O'Donnell, 2010; Cunill Grau, 2000; Mayntz, 2000 y Peters, 2005) para modificar esa organización rígida, jerárquica y burocrática (en sentido weberiano) que afectaba negativamente los resultados de las reformas. Desde la perspectiva de Peters (2005), la *gobernanza* se presenta como un enfoque alternativo en un intento para comprometer a la sociedad con la tarea de gobernar, reduciendo así los elementos jerárquicos en el sistema político. El punto extremo de esta perspectiva incluso llega a prescindir del Estado como un actor de gobierno al plantear la constitución de «redes» que, a diferencia de los enfoques neocorporatistas, deben estar constituidas en términos autónomos, esto es, no generadas desde los propios Estados.

Estas estructuras de *gobernanza*, tal como dice O'Donnell, promovidas por organismos como el Banco Mundial, no tuvieron resultados exitosos⁷ y, en el caso de los programas de desarrollo rural, se vincularon con la inclusión de estructuras de participación de «abajo hacia arriba» que no garantizaron, en muchos casos, una verdadera participación de los actores en la implementación de los mismos (Manzanal, *et al.*, 2006).

El actual contexto es diferente al anterior pues los Estados están otra vez en el tapete. El protagonismo del Estado ha crecido en relación con el mejoramiento de sus capacidades administrativas y políticas (lazzetta, 2005 y Lattuada y Nogueira, 2011). En este sentido, algunos autores (Olsen, 2005 y 2007) han vuelto al análisis de la buro-

⁷ Para Peters (2005), las reformas que se han implementado desde la NGP, han sido en buena parte, exitosas. Menciona que los gobiernos resultan más eficientes de acuerdo a los datos proporcionados por los Informes Anuales sobre Administración Pública del Comité de Administración Pública de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE). Esta realidad, sin embargo, no se replica en todos los casos, particularmente en los países de América Latina.

cracia y, en palabras de O'Donnell, la han «redescubierto»⁸. El estudio de Olsen sobre las burocracias ofrece elementos para el análisis que propone este artículo. Este autor, invita a redescubrir la burocracia desde tres aristas: 1) como forma administrativa, 2) como concepto analítico y 3) como conjunto de ideas y observaciones acerca de la administración pública y sus instituciones formalmente organizadas. Un proceso de burocratización supone la «emergencia y crecimiento de formas burocráticas de organización y no a perversiones y a la extensión ilegítima del poder de los burócratas» (Olsen, 2005:4. Traducción propia). Tres cuestiones la definen en esos términos: su estructura organizacional distintiva, ciertos rasgos jurisdiccionales bien marcados y una extensa normativa organizacional (fundamentada en la dominación racional legal).

Por su parte, las políticas públicas implican una toma de decisión sobre una cuestión (*issue*) determinada. Éstas, se constituyen como entidades dinámicas; no son estructuras inamovibles sino que, más bien, pueden comprenderse bajo la lógica de los procesos. El modo más sistemático de comprenderlas es a través de los «flujos» (Lahera Parada, 2002). Esos flujos se advierten a partir de lo que se denomina «ciclo» de las políticas públicas, a través del cual se pueden establecer diferentes fases a los fines cognitivos. El origen —en el que podemos establecer el momento en el que una cuestión es socialmente problematizada (Cobb y Elder, 1993; Oszlak y O'Donnell, 1976)— el diseño, gestión y evaluación (Lahera Parada, 2002). Para el análisis que propone este trabajo, interesan dos momentos de este ciclo que se encuentran muy vinculados: a) el momento en que la «cuestión» del desarrollo rural se constituye como un tema en la agenda pública⁹ y b) el momento de la gestión; esto es, cómo se gestiona, desde el Estado, el desarrollo rural.

En términos analíticos, la gestión supone un proceso continuo en el ciclo de la política pública, es transversal a todas sus fases e incluso permite la construcción de espacios operativos. En este sentido, este último autor utiliza la expresión «espacio de políticas» para referir al «conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto» (Lahera Parada, 2002, p.17). Se volverá sobre este punto más adelante.

Para finalizar esta breve presentación teórica, se considera relevante la recuperación de las estructuras burocráticas para el análisis de una de las dimensiones del Estado y

⁸ Es importante destacar, como lo hace O'Donnell, que Olsen no propone —puesto que no hay base teórica que lo sustente— la superioridad de ninguno de los modelos: el burocrático (weberiano) o el de la nueva gestión pública. Igual que Olsen, se considera que la burocracia —siempre en términos weberianos— constituye un elemento de análisis relevante para el estudio de algunas estructuras estatales. En este sentido, se comprende que la reflexión sobre casos concretos puede aportar a la discusión en términos de referentes empíricos estudiados a partir de la referencia inicial a los tipos ideales.

⁹ Siguiendo a Aguilar Villanueva (1992), la agenda pública se define como un «dispositivo analítico». Una de las cuestiones que contribuyen a la construcción social del problema antes mencionada es su visibilidad; esto es, el alcance en la ciudadanía (Nogueira, 2011).

las políticas públicas, puesto que interesa analizar los potenciales efectos que podría tener en la gestión del desarrollo rural y, por tanto, en la elaboración de políticas públicas, la presencia de una organización estatal que, a partir de la confrontación con el tipo puro, es posible comenzar a definir como burocrática: la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Considerando la emergencia y crecimiento de tales tipos de organizaciones y de acuerdo a los elementos teóricos a los que se hizo mención, para el análisis propuesto se tomarán dos dimensiones: a) estructura organizacional (rasgos jurisdiccionales y estructura normativa organizacional) y b) superioridad técnica y división del trabajo. Antes de avanzar en estas dimensiones, se contextualizará la temática del desarrollo rural en la región y el momento en el que esta «cuestión» se constituye como tal en la agenda pública en el país.

3. Los contextos de análisis

3.1. La temática del desarrollo rural en la región

Aunque excede los límites del objetivo propuesto en este trabajo, es pertinente referenciar la amplísima discusión sobre desarrollo rural, en las últimas tres décadas particularmente. En los últimos años, se destaca el énfasis, académico y político, en la perspectiva del «desarrollo territorial rural» (DTR) (Schejtman y Berdegué, 2003; Schejtman y Barsky, 2008; Manzanal, Neiman y Lattuada, 2006; Lattuada, Márquez y Neme, 2012 entre otros), una perspectiva de carácter territorial con influencia del institucionalismo que da lugar a «casi» un nuevo paradigma (Manzanal, 2006).

Al considerar las diferentes vertientes en las que esta temática se presenta, esta última autora señala, sobre la base del estudio de Astori (1984), tres líneas teóricas en contextos distintos: la primera en los años de 1970, de carácter estructuralista, indicaba que los problemas que había atravesado el agro en las décadas previas estaban vinculados esencialmente con la estructura de propiedad de la tierra y la ausencia de tecnología aplicada al sector. De manera que la modernización tecnológica y organizacional que comienza en 1960 sería suficiente para revertir la situación y lograr un consecuente aumento del producto y la productividad sectoriales. En segundo lugar, durante los años de 1980 y de acuerdo a las propuestas del Banco Mundial, el foco estuvo puesto en «los estímulos económicos en relación al comportamiento interno del sector agropecuario» (Astori, 1984, p. 49). Estos, cobran un alcance explicativo central desde esta mirada que, más bien, tiene una tendencia a omitir los contextos sociales y estructurales del sector. Se plantean aquí, como señala el autor, dualismos de acuerdo a diferentes grados de avance

económico en un mismo sistema, permitiéndose, por ejemplo, la coexistencia de «grandes» y «pequeños» productores. Finalmente, un tercer conjunto de estudios se define como «corriente histórico-estructural» y presenta, de algún modo, la cara opuesta de lo anterior: aquí puede haber dualidad pero ésta se comprende como una integración dialéctica entre áreas, actividades y sectores (Astori, ídem, p. 71).

En todas estas miradas, brevísimamente expuestas, el Estado ha tenido un rol específico y definitorio: en el primer caso como planificador del desarrollo, en el segundo, retirándose de la escena, interviniendo de modo de favorecer la acción del mercado y desestructurando sus viejos modelos de intervención y, en el último, con variantes, dando lugar a «enclaves» o tejiendo alianzas con ciertas fracciones de los sectores dominantes. El uso de los términos remite claramente aquí a diferentes perspectivas teóricas pero, es evidente que el Estado nacional necesariamente es un actor en la discusión sobre el desarrollo.

Se mencionó previamente la concepción del DTR como síntesis más actual de esa discusión. El referente más destacado lo constituye el documento de Schejtman y Berdegú (2003) que, ya en las primeras páginas, lo define como

un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a los mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades que tiene la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. (p. 3).

En palabras de Manzanal (2006), el desarrollo rural, una estrategia para atender a los pobres rurales, se convierte en «parte de una política de desarrollo territorial» que conecta lo rural con lo urbano, superando la dicotomía histórica entre ambas esferas. En la construcción de esta conexión, y tal como indica esta autora, los avances en los planos de la descentralización y democracia local no ocurren del mismo modo que en los años de 1990 cuando el Estado se «achicaba» o, en otras palabras, se «retiraba» de lo público. En este caso, la descentralización «empuja» procesos de desarrollo local a partir de una red de actores locales compuesta por empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, municipios y comunas, etc. (Manzanal, 2006). A pesar de las diferencias territoriales, la estrategia neoliberal [década de 1990], al minimizar el rol del Estado, implicó no sólo la ausencia de políticas sectoriales (...) sino también la apertura y liberalización del mercado en el funcionamiento económico (...). Así se consolidó el sistema agroalimentario mundial de las grandes corporaciones transnacionales, y se *desprotegió, marginó y excluyó* a los sectores productivos de menores recursos. (Manzanal, 2006, p. 36. Énfasis nuestro)

Y más adelante, agrega, en referencia al Banco Mundial, «las reformas macroeconómicas fueron necesarias pero no suficientes para eliminar los obstáculos estructurales que limitan a los pobres de las zonas rurales». (ídem, p. 37)

En los años de 1990 y bajo el contexto de este paradigma se ejecutaron numerosos programas de desarrollo rural en nuestro país en el marco de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y alimentación (SAGPyA). Buena parte de estos programas contaron con financiamiento internacional (del Banco Mundial, BID y FIDA fundamentalmente) y contribuyeron a generar una «nueva institucionalidad rural» (Martínez Nogueira, 2001 y Lattuada, 2006), diagnosticada y elaborada por los organismos y sobre la que se estableció internamente un conjunto de instituciones y técnicos orientados a su gestión. Infinidad de trabajos han elaborado descripciones y análisis detallados sobre esta institucionalidad y, particularmente, sobre los programas de desarrollo rural (Manzanal, Neiman y Lattuada, 2006; Schejtman y Barsky, 2008; Lattuada, 2000; Manzanal y Neiman, 2010; Lattuada y Nogueira, 2011 y Lattuada, Márquez y Neme, 2012).

Finalmente, estudios más recientes sostienen una perspectiva diferente indicando que el «desarrollo» (asociado a una política determinada o como resultado de una) es un «diseño» que se utiliza para «ocultar el funcionamiento naturalmente desequilibrado del sistema político» enunciando así «idealistas propuestas de gestión pública» que resultan un instrumento útil para el poder hegemónico (Manzanal, 2013, p. 19 y siguientes). Desde esta mirada crítica, se indica cómo los organismos internacionales construyen un particular control social frente a la posibilidad de establecer «reglas del juego» planteando, además, la necesidad de una nueva organización del sistema político.

En la actualidad, el tema del desarrollo rural, desde una perspectiva territorial amplia, pero también desde los tratamientos más críticos, está en el tapete: tanto en la agenda académica como, y especialmente, en la agenda política. Se presenta como una cuestión también en «construcción», de carácter muy movedizo en las que los principales ejes de discusión son la interpretación de los sujetos que la comprenden y los tipos de acciones que, en este sentido, los programas y proyectos promueven.

3.2. El desarrollo rural en agenda, una cuestión «socialmente problematizada»

Aunque Argentina es un país agropecuario (no sólo por el peso de este sector en su economía sino también por su influencia en términos de la historia política, la cultura, la estructura social, etc.); el desarrollo rural, no formó parte de las cuestiones de políticas públicas hasta la recuperación de la democracia en 1983, momento en que lo hizo de un modo muy incipiente. Como se adelantó en el apartado anterior, durante los años de 1990, el conjunto de

programas orientados al desarrollo rural¹⁰ ejecutados por la SAGPyA, estaba asociado -en general- a una situación de emergencia entre los productores pequeños y medianos capitalizados y se aplicaron de modo incremental, sin formar parte de una política de desarrollo rural de largo plazo¹¹. Para algunos autores, los programas de desarrollo rural resultaban una «cura efímera o poción homeopática para unos pocos si las condiciones estructurales y la política sectorial resulta adversa o neutra» (Lattuada, Márquez y Neme, 2012). Estos mismos autores plantean el abordaje de la cuestión del desarrollo rural de un modo asociado a las instituciones y el territorio (en el marco del Desarrollo Territorial Rural) pero profundizando los componentes, conociendo los alcances y prestando atención a las limitaciones «tanto como a la necesidad de contar con políticas macroeconómicas y sectoriales favorables de un Estado eficiente con decisión y capacidad de intervención» (idem).

La situación de los años de 1990 se modifica en el año 2008. La oportunidad del ingreso en la agenda llegó de la mano de un acontecimiento trascendente para la vida política del país desde entonces: aquello que se denominó «conflicto campo-gobierno». No es el objetivo de este escrito, y lo excede en cuanto a la complejidad del análisis, indagar las causas y consecuencias generales que éste conflicto tiene pero sí se referirá brevemente al mismo puesto que fue a partir de la particular coyuntura que inició, que se generaron ciertas transformaciones en el aparato estatal orientado a la gestión del desarrollo rural.

Desde el año 2002, Argentina vuelve a aplicar un sistema de retenciones (según el tipo de producto), a las exportaciones. Durante marzo de 2008, se anunció un cambio en la estructura del impuesto: se aplicaría, a partir de la resolución 125 (desde entonces «la 125»), un sistema de retenciones móviles. Esto provocó una crítica generalizada de buena parte de las organizaciones más tradicionales de representación sectorial y de un conjunto de productores, ya que suponía, en ese momento, un aumento de la presión fiscal sobre el sector. Barsky (2011) señala que una de las dificultades que facilitaba la ausencia de alternativas para destrabar el conflicto era la «aún muy débil estructura e institucionalidad estatal agraria (sólo recientemente se creó el Ministerio de Agricultura y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar)» (Barsky, 2011, p. 158). En este contexto es que el desarrollo rural y la agricultura familiar ingresan en la agenda, no sin contradicciones. Por un lado, como indica Barsky, en 2010 se inicia

10 Para una descripción específica de los mismos puede consultarse Lattuada, Márquez y Neme (2012), entre otros muchos trabajos ya citados sobre el tema y el período.

11 Entre 1990 y 2000 es posible contabilizar los programas que siguen: Minifundio, Promoción para la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) y Programa Federal para la Reversión Productiva de los Pequeños y Medianos Productores (Cambio Rural), Programa de Reversión de Áreas Tabacaleras (PRAT), Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA), Programa de Servicios Agropecuarios (PROSAP), Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto Forestal de Desarrollo o Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPCA), Ley de Inversión para Bosques Cultivables (Nº 25.080), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA).

un proceso de consultas sistemáticas para el diseño del PEA2 (Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial) con los fines de convertirse en una política sectorial de largo plazo. En este marco, el autor advierte que

la agricultura familiar (principal sujeto del desarrollo rural, aún en su diversidad de concepciones) no fue incluida en la discusión de los actores productivos (...), porque es considerada como un *movimiento social, vinculada a las políticas de desarrollo social, de superación/ mitigación de la pobreza y no en su dimensión de actor productivo vinculado fundamentalmente a la producción de alimentos para el mercado interno*. (Barsky, 2011, p. 159. Énfasis nuestro)

Una de las cuestiones de mayor relevancia en esta nueva coyuntura se vincula, precisamente, con la problematización de la agricultura familiar. Como bien indica Craviotti (2013), la agricultura familiar «como noción conceptual y operativa¹² que engloba a un conjunto heterogéneo de productores que recurren al trabajo de sus familias, «toma cuerpo al comienzo del nuevo milenio». La autora señala que este proceso se acompañó de una «progresiva institucionalización de la problemática a nivel del Estado y de la definición de políticas» (p. 2). La discusión (no cerrada) sobre la agricultura familiar como sujeto de políticas públicas se enmarca precisamente en el contexto del desarrollo rural puesto que los agricultores familiares (con sus diferencias) resultan los principales sujetos a los que tales políticas se orientan. Otros autores también analizan esta cuestión desde considerar la agricultura familiar como una categoría en construcción (Schiavoni, 2010), o al considerar el pasaje de un rol más activo del productor familiar en los programas (Urcola y Nogueira, 2013). En este sentido, y a pesar de las fuertes divergencias de considerar a estos sujetos de acuerdo a sus prácticas, tradiciones y espacios territoriales diversos, su presencia en las transformaciones institucionales de los instrumentos estatales vinculados al desarrollo rural es indiscutible: Craviotti, plantea la institucionalización de la agricultura familiar materializada en dos espacios: la creación de la actual Secretaría de Agricultura Familiar en el marco del MAGyP, y la creación del Registro Nacional de Agricultores Familiares, de carácter voluntario y muy vinculado a la incorporación del Monotributo Social (Craviotti, idem). Sin embargo, la autora sospecha que este supuesto fortalecimiento institucional resulte efectivo señalando que a partir de la existencia de, por ejemplo, el ya referido PEA2, refuerzan la idea de «dos modelos agrarios promovidos por instancias políticas diferentes cuyas tensiones no son problematizadas» (p. 4). Siguiendo la perspectiva de Craviotti, es posible considerar, en la estructura del mismo ministerio, la UCAR como una de esas instancias políticas que presentan tensiones.

¹² Las temáticas vinculadas con la agricultura familiar en Argentina tienen larguísima data en términos académicos. En el último tiempo, han aparecido numerosos trabajos que discuten su concepción en términos de sujetos de las políticas de desarrollo rural. Tal discusión se encuentra abierta y recorre diferentes aspectos: económicos, culturales y políticos. Para el tratamiento de esta cuestión, véase especialmente Schiavoni (2010).

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) crea, a través de la resolución 45/09 la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Esta instancia se agrega entonces al conjunto de espacios ya mencionados vinculados a la gestión del desarrollo rural en el plano gubernamental. En este caso, la mayoría de los programas de desarrollo rural con financiamiento internacional existentes (que se habían ejecutado desde la SAGPyA), comienzan a gestionarse a través de la UCAR, aun existiendo la ya referida Secretaría de Agricultura Familiar (por entonces subsecretaría) en el mismo ministerio. Se retomará esta cuestión en el último apartado.

Por otra parte, en el primer apartado de este escrito se mencionó el momento de la gestión. La idea de gestión también remite a la de ciclo, proceso o flujos. En este sentido, la «gestión» es un tema transversal de las políticas públicas que se vincula con varios factores: transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias ejecutoras y evaluadoras (Lahera Parada, 2002).

Además de estos factores, se mencionó también la cuestión de la jerarquización que no sólo ocurre en términos discursivos o de estructuras institucionales concretas sino que también opera a través de la asignación de recursos materiales y humanos; elemento que deberá tenerse en cuenta para observar la gestión; en términos de Lahera Parada (2002), la imputación presupuestaria.¹³ En esos términos, si se observan los gastos por rubros en los presupuestos y aun considerando los niveles de inflación que posee Argentina hace unos años, resulta relevante marcar el crecimiento en «Agricultura»: 1.940,4 en 2007, 4.166,9 en 2009 y 5.463,8 en 2011.¹⁴ En el presupuesto, el MAGyP forma parte de la cantidad de fondos que se asignan al área Ciencia y Tecnología. El último informe presupuestario disponible para el período 2011–2013 señala también un crecimiento de la asignación presupuestaria ministerial: 1.342 en 2011, 1.838,5 en 2012 y 2.038,1 en 2013.

A partir de la identificación de las dos dimensiones señaladas en el primer apartado y en este contexto de aparente jerarquización de la problemática del desarrollo rural, se indagará a continuación en la UCAR y sus características organizacionales.

13 Estas dimensiones utilizadas por Lahera no resultan las únicas posibles pero permiten una primera aproximación general a la organización referida. En este sentido, el análisis se restringe a este espacio y, en ningún caso resulta en un análisis del régimen político en cuestión. La intención del análisis propuesto es reflexionar sobre qué cambios institucionales ocurren en materia de gestión estatal del desarrollo rural en particular y los efectos que estos pueden mostrar en el corto plazo, pero difícilmente se pueda transpolar este esquema a otros planos, el del régimen político, por ejemplo, para él sin duda, las dimensiones aquí propuestas no resultarían analíticamente suficientes.

14 Valores consignados en millones de pesos y según la Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4. La Unidad para el Cambio Rural (UCAR)

4.1. Estructura organizacional

En forma posterior al «conflicto campo–gobierno», se modifica, en octubre de 2009, la Ley de Ministerios, a través del decreto N° 1365. A partir de esta modificación, se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), reemplazando, con una mayor jerarquía institucional¹⁵, a la SAGPyA¹⁶. La existencia del Ministerio es, en parte, un producto de la gran visibilidad mediática que tuvo el conflicto iniciado en 2008 que «empujó» la problemática «rural» a la agenda pública, permitiendo, además el ingreso de cuestiones más vinculadas al desarrollo rural y la agricultura familiar.

En los considerandos de la resolución N° 45 que da origen a la UCAR, se destaca que la modificación de la Ley de Ministerios «abre la posibilidad de establecer en ese ámbito políticas sectoriales, fortaleciendo así la capacidad institucional de coordinar estratégicamente los diferentes instrumentos de política pública ya existentes» (folio 95). Según se indica, la creación del MAGyP da lugar a un espacio de formación de política sectorial, fortaleciendo la capacidad institucional para coordinar, de un modo estratégico, las políticas públicas ya existentes. En el caso de la UCAR, la ejecución e implementación de los ya mencionados programas de desarrollo rural.¹⁷

15 Se menciona la idea de jerarquización institucional, al menos provisoria y comparadamente, en cuanto al pasaje formal de secretaría a ministerio. Sin embargo, la pregunta de Craviotti (2013) respecto de si estos cambios representan, en rigor, un fortalecimiento institucional o una debilidad estructural resulta muy ilustrativa de la actual coyuntura y forma parte de un debate actual respecto de la temática presentada.

16 No es el primera vez en la que Agricultura posee un ministerio: la primera cartera de Agricultura, Ganadería y Pesca se creó en 1898, en un momento fundacional del Estado nacional durante la segunda presidencia de Julio A. Roca.

17 Los programas resultan instrumentos de la política de desarrollo rural. Se considera que, en buena medida, éstos resultan indicadores de la orientación de esta política, por este motivo resultan referenciados en este trabajo. Quizá donde mayor se refleje esa orientación sea en la concepción sobre los sujetos del desarrollo rural en cada caso y en los modelos de gestión que con ellos se vinculan desde los espacios burocráticos, de allí el peso de las discusiones antes mencionadas sobre agricultura familiar. Para la UCAR, el sujeto del desarrollo rural es un «sujeto económico», como lo han definido algunos de los informantes clave consultados. Las acciones presentes en los programas dan cuenta de esta interpretación. En este sentido, los márgenes de definición del sujeto son más amplios (en cuanto no resultan necesariamente pequeños productores familiares o campesinos en forma excluyente sino que incluyen productores con algún grado de capitalización). En el caso de la Secretaría de Agricultura Familiar (creada originalmente como subsecretaría en 2008 y recientemente elevada a secretaría), los sujetos de las experiencias que se vienen llevando adelante (desde el Programa Social Agropecuario —PSA— hasta aquí) responden a lógicas productivas y sociales más directamente vinculadas con sujetos con mayor grado de vulnerabilidad: campesinos, minifundistas o pequeños productores sin inserción en la comercialización formal.

Como se ha mencionado, con este marco se crea, en diciembre de 2009, la UCAR¹⁸. En los considerandos de la resolución se destacan los proyectos y programas de desarrollo rural existentes al momento y cuya ejecución estaba en manos de la ex SAGPyA. En los años de 1990 esta cartera se concentraba en la ejecución de los proyectos, la mayoría de ellos con financiamiento internacional; en rigor, la SAGPyA no constituía un actor «elaborador» de políticas públicas, su rol «estaba acotado a lo puramente administrativo y de control burocrático, sin capacidad para la elaboración de políticas»; de este modo, la presencia del MAGyP se presentó como «una oportunidad (...) debido a la mayor jerarquía otorgada a la problemática del sector agropecuario y del medio rural en la estructura del Estado, así como la *priorización del desarrollo rural y la construcción institucional en su estructura funcional*». (Lattuada, Márquez y Neme, 2012, p. 34. Énfasis nuestro)

Los proyectos existentes (previo a los cambios ocurridos en el marco del MAGyP) poseían, en forma individual o grupal, estructuras organizacionales de ejecución *ad hoc*. Tomando esto en consideración, el propósito de generar —en la nueva estructura del Ministerio— una «Unidad» para el Cambio Rural fue el de «centralizar las funciones relacionadas a planeamiento, negociación, formulación, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación» en su ámbito, tal como lo indica la resolución citada. De acuerdo a la información provista en la página web del ministerio, éste se compone de tres secretarías y tres subsecretarías y direcciones internas: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Subsecretarías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, Lechería, Agregado de valor y nuevas tecnologías; Coordinación de warrants y certificados de depósito y Dirección Nacional de Matriculación y Fiscalización); una Secretaría de Coordinación Política y Emergencia Agropecuaria (Subsecretaría de Coordinación institucional; de Coordinación Política y Dirección Nacional de Emergencias y Desastres) y una Secretaría de Desarrollo Rural y Economía Regional (Subsecretaría de Agricultura Familiar y de Desarrollo Rural y Economías Regionales). Además, existen unas Secretarías de Comunicación Institucional, de Coordinación Técnica y Administrativa (con diferentes Direcciones); una Unidad de Auditoría Interna y la Unidad Ministro, de la que depende la UCAR orgánicamente.

El objetivo de la creación de una estructura organizacional con estas características era aportar una «mejor coordinación y su alineación a la política sectorial fijada por el Ministerio, para lograr una optimización de los recursos disponibles» (resolución 45/09). Se indica también que los costos que requiera la nueva organización estarán a cargo de los fondos que los programas destinan a estos fines operativos y, «a aquellos que se asignen específicamente a la UCAR en el futuro».

¹⁸ Es importante mencionar que el origen «histórico» de la UCAR, ocurre a partir de la Unidad Coordinadora Nacional de los programas PRODERNEA y PRODERNOA. Ya en 2003, esta unidad tenía como coordinador al responsable de PROSAP que, tiempo después, coordinó también la UCAR (Véase Lattuada, Márquez y Neme, 2012).

En esta unidad se realiza el manejo financiero de la totalidad de recursos de los préstamos internacionales recibidos y de la contrapartida que realiza el Estado en términos presupuestarios. La UCAR, se hace cargo de las transferencias requeridas a las unidades que ejecutan los programas y de acuerdo a sus convenios de préstamo (INTA, organizaciones de la comunidad, gobiernos provinciales, grupos de beneficiarios, etcétera).

En la resolución 245/10, se «precisa» el alcance de la resolución 45 argumentando como tarea de la UCAR, «coordinar y alinear con las políticas públicas ministeriales para el sector a los programas y proyectos existentes, o aquellos que se conciban en el futuro, cofinanciados total o parcialmente con recursos externos provenientes de convenios de préstamos o donación actuantes en jurisdicción del MAGyP» (folio 114). Esto supone que la mayor parte de los fondos destinados al funcionamiento operativo de la UCAR proviene de los propios programas gestionados en su entorno y financiados por organismos internacionales (parcial o totalmente).

En la noción general de «coordinar y centralizar» distintas funciones, no sólo es importante observar los elementos internos que constituyen la UCAR sino también el marco de relaciones que se plantea a partir de estas funciones. En este sentido, esta instancia tiene el «rol» de articular las relaciones con otras instancias, del mismo MAGyP pero también externas: con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con los organismos de financiamiento y cooperación internacional y con otros organismos de la administración pública, nacional y provincial. La meta de una estructuración de estas características es el fortalecimiento institucional a partir de la mejora de las capacidades administrativas (las de carácter interno) y, asimismo, el mejoramiento en el diálogo con otras instancias interestatales como las mencionadas, o lo que es lo mismo, el mejoramiento de las capacidades políticas, en términos de los vínculos que, de este modo, pueden alcanzar una gestión eficaz.

4.2. Superioridad Técnica y División del Trabajo

Si se recuperan los elementos que hacen a la definición de una estructura burocrática weberiana típica, formalmente, la UCAR no comprende los límites de una burocracia tradicional. Sin embargo, se observa en la organización de sus funciones un claro elemento burocrático en el sentido weberiano (con las desviaciones posibles al considerarla como un tipo ideal) que hace a la eficacia (referida antes en términos de O'Donnell) en cuanto a las tareas

de gestión general de los programas¹⁹ allí radicados de acuerdo a la superioridad técnica para la gestión y la división del trabajo por áreas.

Jurisdiccionalmente se establece que cada una de las unidades ejecutoras de los programas que gestiona la UCAR tendrá a su cargo la gestión técnica respectivamente. Por tanto, cada programa y/o proyecto posee un coordinador designado a tales fines a través de los Secretarios o responsables de las distintas áreas del Ministerio.

Con respecto a las acciones llevadas adelante en el marco de la UCAR se destacan: el planteamiento conjunto de las acciones —más allá de los programas—, el desarrollo de documentos de carácter conceptual (que definen áreas de ración de problemas, recursos involucrados, tipos de actividades, poblaciones objetivo, etc.), la elaboración de sistematizaciones y estudios sobre los programas ya ejecutados y la formación permanente de recursos humanos de la UCAR y de las unidades sub-nacionales con las que ésta se vincula para la gestión de los programas (UCAR, 2012). Se volverá a este punto más adelante.

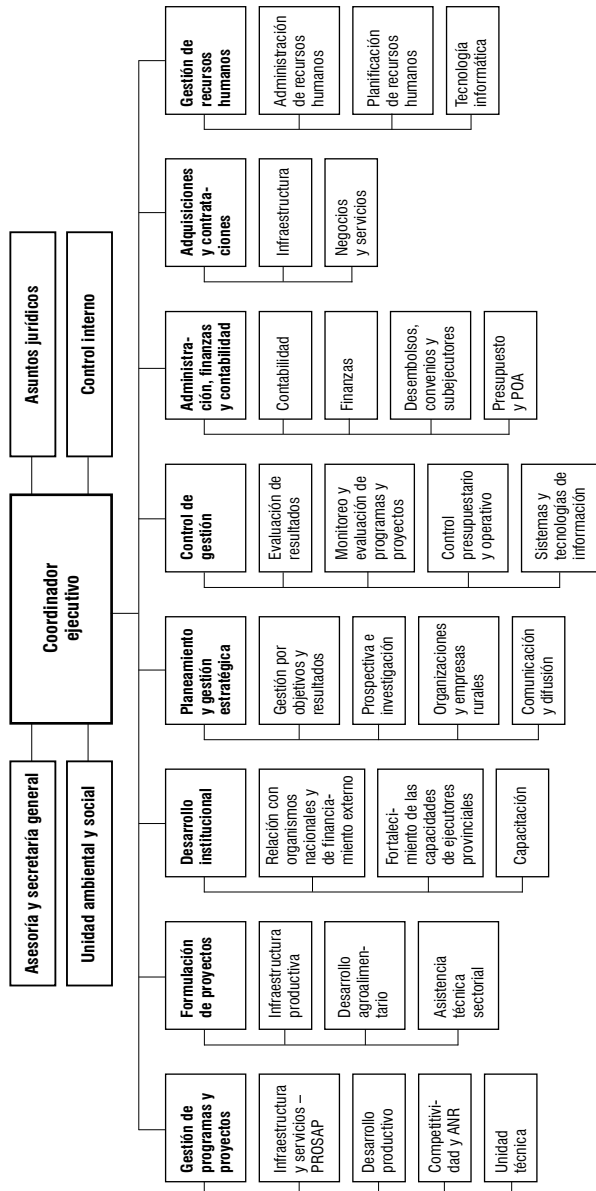
En términos formales, se puede observar el trazado de 8 áreas de intervención específicas que hacen a la división de tareas (UCAR, 2012):

- 1) *Área de Gestión de Programas y Proyectos*: unidades de infraestructura y servicios, desarrollo productivo, competitividad y apoyos no reintegrables.
- 2) *Área de Formulación de Proyectos*: vinculada con las unidades de infraestructura productiva como de desarrollo agroalimentario.
- 3) *Área de Desarrollo Institucional*: a cargo del fortalecimiento de las capacidades ejecutoras de las unidades provinciales, la capacitación, y la vinculación con los organismos nacionales y con organismos internacionales de financiamiento.
- 4) *Área de Planeamiento y Gestión estratégica*: a cargo de prospectiva e investigación, el fortalecimiento y desarrollo de organizaciones y empresas rurales, gestión por resultados y objetivos, y comunicación y difusión.
- 5) *Área de Control de Gestión*, a cargo de los sistemas de información, seguimiento, evaluación y resultados, y de control presupuestario y operativo.
- 6) *Área de Administración, Finanzas y Contabilidad*.
- 7) *Área de Adquisiciones y Contrataciones*.
- 8) *Área de Gestión de Recursos Humanos*.

¹⁹ En la actualidad, forman parte de la cartera de proyectos de la UCAR los siguientes: Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), Proyecto de Integración de Pequeños Productores Vitivinícolas (PROVIAR), Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), Programa para Incrementar la competitividad del Sector Azucarero del NOA (PROICSA), Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del Mercosur, Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF), Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), Proyecto de Manejo sustentable de los Recursos Naturales, Proyecto de cooperación para la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, inocuidad de los alimentos y producción agropecuaria diferenciada y Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI).

A continuación, se presenta el organigrama interno de la UCAR de acuerdo a las funciones y roles de cada una de las áreas presentadas.

Figura 1.
Organigrama de la Unidad para el Cambio Rural



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2014.

De acuerdo a Lattuada *et al.* (2013), la UCAR está conformada por alrededor de 200 funcionarios, directivos, técnicos y consultores, con la capacitación requerida para coordinar, gestionar, administrar y controlar la correcta implementación de los programas y proyectos. La coordinación general de la unidad está a manos de un Coordinador Ejecutivo *ad-honorem* de acuerdo a lo que indica la resolución 45/09. Buena parte de este personal proviene de la estructura de trabajo de la ex SAGPyA contando así con una gran experiencia en la problemática del desarrollo rural y, particularmente, en la ejecución de los programas. Es importante mencionar que la UCAR

«reemplazó a la UFI [Unidad de Financiamiento Internacional²⁰] en sus funciones y, además, asumió tareas de ejecución. A partir de ese momento se puede apreciar la *reconstrucción de la cartera de préstamos, la mejoría en la gestión y el desempeño de los programas, una renovación de los instrumentos, la ampliación de sus montos y la diversificación de sus fuentes de financiamiento*» (Lattuada, 2014, p. 27. Énfasis nuestro).

De acuerdo a la noción weberiana de superioridad técnica, ésta puede vincularse entonces con tres atributos centrales: 1) la relación con las demás organizaciones, 2) un óptimo de posibilidad en el principio de división del trabajo y 3) concentración de los medios materiales (Weber, 1944, pp. 730–737). En estos términos, el principal punto de debilidad que, hasta aquí, es posible visualizar es el primero, en términos de las relaciones inter-organizacionales. Un mecanismo perfectamente burocrático (y siempre en los términos de un tipo ideal), se desarrolla perfectamente en su actuación con las demás organizaciones (en este caso, estatales). De este modo, la burocracia moderna es una organización capitalista: «su vida de negocios descansa en una precisión creciente, en una continuidad, y sobre todo velocidad de las operaciones». (Weber, *ídem.*, p. 731)

En la figura 2, se presenta un gráfico que vincula a la UCAR con otras instancias gubernamentales: organismo reguladores, de control, financieros y de cooperación, de consulta y asesoramiento, y un conjunto de actores por fuera de la organización estatal. A continuación, se referirá particularmente las acciones con los gobiernos provinciales y con la actual Secretaría de Agricultura Familiar. En estos casos, el vínculo es diferente. La UCAR ha avanzado favorablemente en la relación con algunos gobiernos provinciales a través de la gestión territorial de los programas, contribuyendo al fortalecimiento de las secretarías o ministerios de agricultura de cada provincia a través de los cuales se ejecutan las acciones (se destacan los casos de Tucumán en el noroeste a partir de la ejecución de PRODERNOA y PRODERI; y Neuquén, en la Patagonia, a través de PRODERPA). Sin embargo, al considerar la relación con otras instancias del

20 Resolución SAGyPA N° 227 del 9 de agosto de 2002.

ministerio: especialmente el ya referido caso de la actual Secretaría de Agricultura Familiar, la vinculación inter-agencia es prácticamente nula, aún cuando muchos de los técnicos en terreno de esta última tienen vinculación con la ejecución de los proyectos enmarcados en programas UCAR. Esta vinculación es, no obstante, en términos individuales, y no se presenta como una interacción concreta entre las dos instancias²¹.

Al considerar el segundo punto, puede observarse que las tareas se encuentran claramente diferenciadas por áreas y de acuerdo a los recursos humanos que las desarrollan, mientras que —en términos del tercer punto—, la UCAR concentra la totalidad de los recursos de financiamiento externo en materia de desarrollo rural, con múltiples vínculos con los organismos internacionales con los que realiza tareas conjuntas: FAO e IICA²², como ejemplos más representativos.

En definitiva, al considerar la cuestión de «superioridad técnica» más detalladamente, se plantea una hibridez reflejada en las acciones que lleva adelante la organización en términos de vinculación con otras agencias²³, menos evidente en las acciones en terreno que, en general, suelen estar más vinculadas entre sí, fundamentalmente a través de los técnicos.

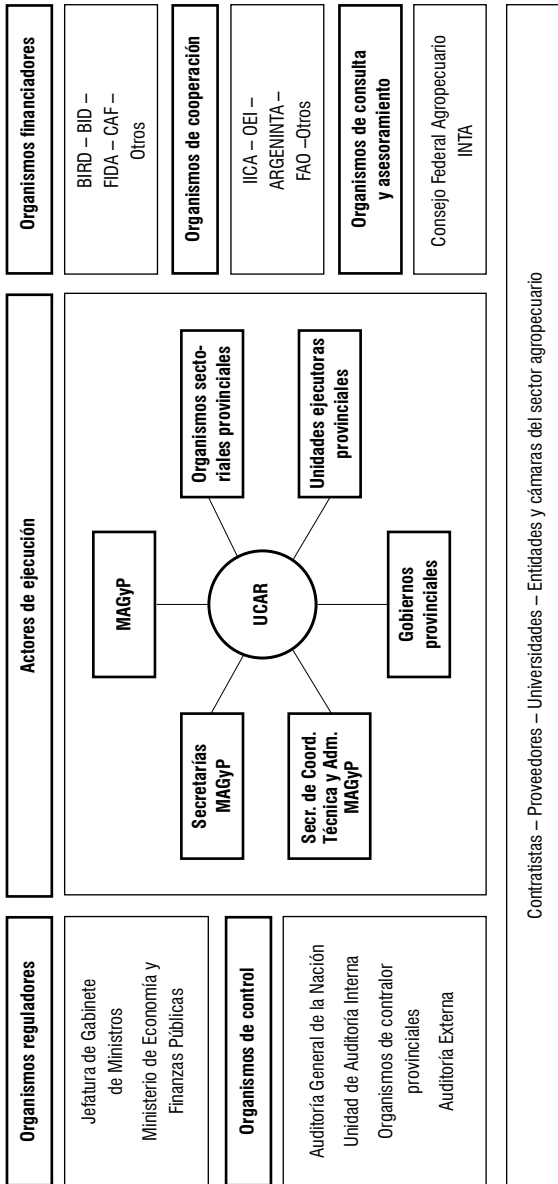
21 En el último tiempo han aparecido algunas noticias periodísticas vinculando acercamientos entre la UCAR y la Secretaría de Agricultura Familiar (Véase, *La Nación* 15 y 17 de mayo y 07 de junio de 2014). El dato más relevante en virtud de este acercamiento se presenta la muy reciente creación en el marco de MAGyP (del 15/08/14), el «Consejo de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena» como un «espacio para debatir y generar consensos sobre diseños e implementación de políticas públicas estratégicas para el desarrollo sustentable y consolidado de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena» (artículo 1). El Consejo se integra por la mencionada Secretaría, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Animal (SENASA), la UCAR y representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y de la agricultura familiar que tengan carácter nacional. La permanencia y puesta en funcionamiento de este Consejo será central en el análisis de las relaciones intergubernamentales aquí mencionadas.

22 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en Inglés) e *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*.

23 Como se advierte a partir del gráfico, un análisis acabado de la cuestión supone necesariamente observar las acciones de los diferentes actores (estatales y no estatales) que forman parte del proceso de elaboración de políticas públicas, al menos desde la perspectiva presentada en el primer apartado, donde se argumentó que el Estado condensa y procesa el poder que emana de la sociedad civil y así elabora (u omite) políticas públicas (O'Donnell, 2010 y Oszlak, 1984). Sin embargo, en este trabajo se pretende realizar un análisis desde una de las dimensiones planteadas por O'Donnell (2010), la burocrática-estatal. Esta posibilidad no niega en absoluto el peso que distintos actores poseen en las distintas fases del ciclo de una política pública: el de construcción de la agenda, pasando por su implementación, ejecución y evaluación, sino que presenta un primer modo de acercarse a la temática propuesta en un momento inicial del estudio del caso propuesto. Un elemento sugerente para continuar el análisis en este sentido resulta de la constitución y el proceso de articulación existente a partir del Foro de la Agricultura Familiar (FoNAF), que significó un espacio, generado en principio por el Estado, para la discusión sobre la definición de la agricultura familiar primero, y la elaboración de diagnósticos participativos, después. En sus inicios, participaron un gran número de organizaciones campesinas y de productores familiares que, no obstante, se fueron retirando de ese espacio en la medida que no lograban integrar una mirada crítica en la lógica propuesta por la organización del Foro. Este tipo de conflictividad y sus implicancias excede los objetivos de este trabajo y, asimismo, no podría ser analizado desde los elementos teóricos aquí presentados.

Figura 2.

Interlocutores intra, inter y extra estatales de la Unidad para el Cambio Rural



Fuente: UCAR, 2012.

En relación con esta descripción general de la UCAR y considerando estos elementos burocráticos que se hacen presentes, se retomará la expresión «espacio de políticas» dado que —como se adelantó en el punto 2— en él se presentan un conjunto de instrumentos (en este caso, programas) muy estrechamente vinculados; tal es así que no pueden excluirse arbitrariamente para definir, sólo a través de uno, los objetivos de la política en cuestión; con algunos rasgos de una organización burocrática en su gestión.

En definitiva, con algunos atributos de las estructuras burocráticas típicas pero también con «ventanas» (Kingdom, 1994) que permiten una participación aparentemente concertada de los espacios de gestión, la UCAR se presenta potencialmente como actor relevante para la elaboración y gestión de una política pública de desarrollo rural. En este sentido, sin desconocer el sistema de relaciones jerárquicas que cabe a las estructuras burocráticas y de acuerdo a reglas específicas que le otorgan regularidad en sus funciones (con los riesgos propios de cualquier organización burocrática), puede interpretarse como un «espacio de políticas», en este caso vinculado con el desarrollo rural. Ciertamente han pasado pocos años para evaluar este carácter y si bien los cambios en la organización del MAGyP han ocurrido (y siguen ocurriendo), es preciso indagar de qué modo estos tienen efectos concretos en las acciones territoriales que se despliegan en materia de desarrollo rural.

En este sentido y volviendo a la figura 2, algunos autores señalan que «las innovaciones en materia de planificación concertada y de mecanismos de implementación» (Martínez Nogueira y Gordillo, 2013, p. 132), dentro de las que podrían pensarse los vínculos que el ministerio, a través de la UCAR, establece con las provincias, permiten cierto grado de autonomía en los espacios locales de gestión de los programas de desarrollo rural poniendo de manifiesto la relevancia de considerar la dimensión territorial a lo largo del ciclo de la política pública. Esta descentralización no se limita a la descentralización de funciones comprendidas en las mencionadas reformas de primera generación, sino que se presenta para «instrumentar modos de generar «desarrollo económico local»» (Manzanal, 2006, p. 31). Los cambios en materia del Estado y las políticas públicas, por un lado, y las concepciones sobre el desarrollo rural, por otro, le imprimen a los procesos de descentralización este nuevo carácter.

Asimismo, la política de desarrollo rural en los términos que la venimos presentando, no es, evidentemente, excluyente del MAGyP. De allí la relevancia de poder establecer mecanismos de vinculación y cooperación al interior de los diferentes espacios ministeriales, con otros ministerios, otros organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil. Si bien el análisis de estos eslabonamientos no ha sido el objetivo de este trabajo, un estudio acabado de la política de desarrollo rural en el último tiempo deberá considerar tales relaciones. En este sentido, resulta particularmente relevante la vinculación con las políticas estrictamente sectoriales (de tecnología, sanidad e inocuidad, de riego o infraestructurales y de financiamiento). Como mencionan Pomadera *et al.* (2013),

la corresponsabilidad en las políticas sectoriales resalta el frecuente aislamiento de los ministerios de agricultura y la necesidad de crear mecanismos institucionales y de articulación y colaboración entre los ministerios de agricultura y otras entidades del Estado para la definición e implementación de medidas. (p. 165)

Los indicadores de esto son aún, en nuestra opinión, un poco prematuros, dado que los programas que existen con posterioridad a 2008, se encuentran ejecutándose o han reorientado sus acciones sobre la base de estos aspectos institucionales antes descriptos. Sin embargo, es posible afirmar que los aspectos antes analizados en materia de la elaboración de un espacio de políticas de desarrollo rural representan un cambio relevante en cuanto a las organizaciones burocráticas pre-existentes que han permitido, como se señaló, la centralización en la gestión de los programas de desarrollo rural (a diferencia de lo ocurrido en la década de 1990) y la discusión sobre los sujetos a quienes estos programas orientan sus acciones. En este sentido, el empoderamiento institucional que tales cambios anuncian, no necesariamente supone -hasta aquí- un fortalecimiento estructural en los términos planteados por Craviotti (2013). El desafío parece encontrarse entonces en cómo hacer de esa institucionalización un espacio concertado, en la medida que la capacidad dialógica de la UCAR, en principio, con otras agencias ministeriales, está por verse.

5. Conclusiones preliminares

Este trabajo tuvo como objetivo el análisis de la UCAR, considerando que se trata —en principio— de una modificación institucional²⁴, en términos del conjunto de estructuras organizacionales que contribuyen a la elaboración de una política pública —estatal y de largo plazo— para el desarrollo rural.

Las conclusiones parciales que se han ido adelantado a lo largo del análisis pueden sintetizarse como sigue. En primer lugar, y desde la clave propuesta, esta instancia *ad hoc* presenta una estructura híbrida pues no resulta estrictamente una burocracia clásica de la administración pública pero tampoco responde a una lógica ajena al ministerio o independiente de su organización institucional. Por este motivo, se han marcado los elementos típicos de una burocracia política que pueden considerarse. En este sentido, se indicó que podría tratarse de un espacio de políticas públicas en los términos descriptos por Lahera Parada (2002).

²⁴ Asimismo, debe considerarse lo que señalan Lattuada *et al.* (2012) de acuerdo a los alcances de esta organización: «tampoco hay en la actual estructura oficina alguna cuya misión sea formular, planear, monitorear, y eventualmente, evaluar las políticas ministeriales, pero las políticas ministeriales existen y acaso eso se refleje, más temprano que tarde, en alguna novedad estructural». Este argumento, se enmarca en los mismos interrogantes antes planteados por Craviotti (2013) en términos de «innovación institucional o debilidad estructural».

La idea de «espacio de políticas» permite observar la coexistencia de elementos propios de las capacidades administrativas —a nivel intra-organizacional: asignación de las funciones, enmarcamiento jurisdiccional, ejecución presupuestaria, etc.— y de otros que la exceden, de tipo más «dialógico» más característicos de las capacidades políticas —a nivel inter-organizacional: coordinación con secretarías, organismos internacionales, seguimiento y evaluación de las acciones, etc.—. En este último punto cobran relevancia las relaciones con otras organizaciones burocráticas (y no burocráticas), estatales (y no estatales), vínculo que se ha señalado previamente y que resulta el más sugerente para continuar el análisis que aquí se presenta.

En segundo lugar, si —como se ha referido— uno de los problemas de la ejecución de los programas de los años de 1990 (que podrían denominarse aquí «de primera generación» para hacer una analogía con las reformas del Estado mencionadas en el primer apartado) fue su gestión descentralizada y la no posibilidad de articular recursos y áreas para hacer posibles sus metas; la creación de la UCAR es una herramienta tendiente a la articulación de los diferentes niveles y programas, centralizándolos. En este sentido y según se indica en Lattuada *et al.* (2013), «la UCAR trasciende el rol meramente administrativo que tiende a prevalecer en las unidades de coordinación de proyectos en otros sectores» (p. 218).

En tercer lugar, pero no por eso menos importante, cobra relevancia la ya mencionada relación con otras instancias ministeriales. Una de las cuestiones que más asombra es la aparente falta de vinculación de la UCAR con la Secretaría de Agricultura Familiar (del mismo ministerio). Sorprende el poco éxito de las relaciones intergubernamentales en este sentido, resultando la búsqueda de sus causas uno de los interrogantes fundamentales a analizar en el futuro. Como se adelantó, es posible que la principal diferencia entre esta secretaría y la UCAR sea respecto de la concepción general sobre el desarrollo rural y sus sujetos, o lo que es lo mismo, ¿a quiénes se dirigen los actuales programas de desarrollo rural y qué tipo de estrategias reproducen? Indagar respecto de la evolución de la relación entre estas distintas instancias es un factor indispensable para evaluar la gestión actual del desarrollo rural en los términos presentados.

Para finalizar, si una política pública resulta del

producto de juegos políticos de elevada complejidad en los que participan actores que movilizan recursos de poder, concepciones de la realidad y capacidades institucionales y organizacionales y no sólo consecuencia de la decisión de un órgano con potestad para ello del despliegue de saberes técnicos, sino de un entramado de relaciones y de comportamientos entre actores sociales que definen sus capacidades y restricciones (Piadal, 2013, p. 120)

se ha intentado avanzar aquí sobre una estructura burocrática particular, con un fuerte peso en la estructura ministerial actual, con una cosmovisión específica del desarrollo rural y sus sujetos y con ciertas funciones (hacia adentro y hacia afuera) que permiten

identificar sus capacidades institucionales y organizacionales y saberes técnicos. Es preciso entonces avanzar en los modos en los que se articulan los juegos de poder que dan origen a una determinada política de desarrollo rural, es decir el entramado de relaciones entre los actores que definen, al final de cuentas, sus avances y retrocesos, más allá de la toma de decisión.

Registro bibliográfico

M.E. Nogueira
«¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009–2014)». *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 11, n° 11, 1er. semestre, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 63–88).

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.** (1992). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva, (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa.
- Astori, D.** (1984). *Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico*, Buenos Aires: CLACSO.
- Barsky, O.** (2010). El conflicto agrario argentino desde la Resolución 125. En J. Muszlera, M. Poggi y X. Carreras Doallo (compiladores), *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910–2010)*, Buenos Aires: CICCUS.
- Bendix, R.** (2012). *Max Weber*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Cobb, R. y Elder, C.** (1983). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En L. Aguilar Villanueva (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa Original en inglés publicado en 1984.
- Craviotti, C.** (2013). *La agricultura familiar en Argentina: ¿fortalecimiento institucional y debilitamiento estructural?* Ponencia presentada al Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Santiago de Chile.
- Cunill Grau, N.** (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: CLAD/ Nueva Sociedad
- Iazzetta, O.** (2005). El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes. *Temas y Debates*, número 10, 35–55.
- Kingdon, J.** (1994). *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston: Little Brown.
- Lahera Parada, E.** (2002). *Introducción a las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lattuada, M.** (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2000). *Cambio Rural. Política y Desarrollo en la Argentina de los '90*, Rosario: CED–Arcasur.
- Lattuada, M. y Nogueira, M.E.** (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991–2011). *Estudios Rurales*, volumen 1, número 1, segundo semestre 2011, Universidad Nacional de Quilmes, s/d.
- Lattuada, M.; Nogueira, M.E. y Urcola, M.** (2012). Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: algunas consideraciones acerca del rol del Estado (1991–2011). *Revista Avá* número 21, s/d.
- (2013). *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en los países de ingresos medios: el caso argentino*, Montevideo: Funder.

——— (2011). *La gestión del desarrollo rural actual: algunas consideraciones acerca del rol del Estado*. Ponencia presentada en las VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA)–Facultad de Ciencias Económicas–UBA.

Lattuada, M.; Marquez, S. y Neme, J. (2012). *Desarrollo Rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*, Buenos Aires: CICCUS.

Manzanal, M. (2013). Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual? En M. Manzanal, y M. Ponce, *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires: Ciccus.

Manzanal, M. y Neiman, G. (2010). *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires: CICCUS.

Manzanal, M. (2006). Regiones, territorios y institucionalidad del desarrollo rural. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (compiladores), *Desarrollo Rural, organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires: CICCUS.

Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (compiladores) (2006). *Desarrollo Rural, organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires: CICCUS.

Martínez Nogueira, R. y Gordillo G. (2013). La reforma de la gobernanza. En PIA-DAL. *Agricultura y Desarrollo. Gobernanza y Políticas Públicas*, Buenos Aires: Teseo.

Martínez Nogueira, R. (2001). La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas. *Revista del CLAD*, número 20, 173–195.

Mayntz, R. (2011). *Governance en el Estado moderno. Postdata*, Buenos Aires, número 11, 104–117.

Nogueira, M.E. (2011). *La «gobernanza» como estrategia para el desarrollo rural. Controversias a partir del experiencias en España y Argentina*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política «Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global: tensiones y desafíos», Córdoba, Argentina, 27 al 30 de julio, Córdoba.

Olsen, J. (2005). Maybe it is time to rediscover Bureacracy. *JPart*, número 16, 1–24.

——— (2007). Ups and downs of the bureaucratic organization, Documento de Trabajo. Arena, 1–39.

O'Donnell, G. (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires: Prometeo.

——— (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico* número 130, 163–184.

Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: nuevas reglas del juego. *Reforma y Democracia*, CLAD, número 9, Caracas, s/d.

——— (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. *Desarrollo Económico*, vol. 42, n. 168, 2003 1–14.

——— (1999). *De menor a mejor, el desafío de la segunda reforma del Estado*. s/d.

——— (1984) *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de experiencias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Estudios CEDES.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Documento CEDES/GE CLACSO N°1.

PIADAL (Panel Independiente sobre Agricultura para el Desarrollo en América Latina) (2013). *Agricultura y Desarrollo. Gobernanza y Políticas Públicas*, Buenos Aires: Teseo.

Peters, G. (2005) Gobernanza y Burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, número 4, 585–598.

Pomadera, C. et al. (2013). Políticas e instituciones para que la agricultura contribuya más al desarrollo. En PIADAL. *Agricultura y Desarrollo. Gobernanza y Políticas Públicas*, Buenos Aires: Teseo.

Schejtman, A. y Barsky, O. (compiladores) (2008). Fundamentos de la necesidad y de la posibilidad de una estrategia nacional de desarrollo rural. En A. Schejtman y O. Barsky, *El Desarrollo Rural en Argentina. Un enfoque territorial*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). Desarrollo Territorial Rural. *Temas y Debates Rurales*, n. 1, 1–54.

Schiavoni, G. (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina. En M. Manzanal y G. Neiman (compiladores), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires: Ciccus.

Sen, A. (1995). Rationality and social choice. *The American Economic Review*, volumen 85, número 1, 1–24.

Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad. Esbozo para una Sociología Comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes digitales, éditas y resoluciones ministeriales

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Resolución 571/2014-

———. Decreto 1030/2014-

———. Resolución 245/ 2010.

———. Resolución 45/2009.

UCAR (2012). Informe de Gestión 2010–2011, UCAR–MAGyP, Buenos Aires.

Cartera de Proyectos UCAR–MAGyP.

Página web del Ministerio. <http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/estructura/03-organigrama/index.php>. Consultada el 21/02/2014. <http://www.ucar.gob.ar/>. Consultada el 28/03/2014.

Informe del Presupuesto 2011–2013. Presidencia de la Nación. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto. Oficina Nacional de Presupuesto.

04 San José Navajas, México: una comunidad rural frente al impulso industrial

Marja Teresita González Juárez, Marco Antonio Carrillo Pacheco, Rolando Javier Salinas García, Gaspar Real Cabello y Edgar Belmont Cortés

RESUMEN Se analizan las condiciones económicas, políticas y sociales de la construcción del Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, México, asentado en zonas rurales y los efectos producidos en el territorio y en las comunidades, especialmente en la localidad de San José Navajas. Se revisa el proceso de negociación para la expropiación de las tierras, los conflictos suscitados, las modificaciones en los espacios geográficos y en las condiciones laborales de los habitantes. También se estudian las expectativas de desarrollo creadas por la llegada de una inversión que supuestamente generaría riqueza para todos, así como los cambios en la identidad de la población, producto del nuevo perfil de la tierra. El trabajo muestra la forma en que las decisiones unilaterales del gobierno provocaron problemas de orden económico, político y social entre los grupos de campesinos asentados en la zona afectada.

San Jose Navajas, Mexico: a rural community about the industrial impulse

SUMMARY This paper explores the economic, politic and social conditions around the construction of the Queretaro's Intercontinental Airport in Mexico. Rural communities surround this airport and the research is oriented to analyze what kinds of changes have been produced in one of the most important locality: San José de Navajas. In order to do so, it is study the negotiation process that allow to expropriate the community land, the conflicts generated as a result of it and the changes in the labor conditions and labor identity of the inhabitants. The research team also studies the expectative of development created in the community as a result of the arrival of foreign direct investment, which supposed to create new jobs in benefit of the community. The results of the research show how negatives effects are produced when government takes unilateral decisions and do not consider the opinion of the community residents.

Palabras clave Región | Identidad | Conflictividad social | Política pública

Key words Region | Identity changes | Social conflicts | Public policy

Fecha de recepción: 03 | 12 | 2013

Fecha de aceptación final: 03 | 02 | 2015

Marja Teresita González Juárez, Marco Antonio Carrillo Pacheco, Rolando Javier Salinas García, Gaspar Real Cabello, Edgar Belmont Cortés

Universidad Autónoma de Querétaro, México.

E-mail: carrillo.pacheco81@gmail.com

1. Introducción

En el año 2002, el Gobierno del Estado de Querétaro, México, toma la decisión de construir el Aeropuerto Intercontinental de Querétaro (AIQ), afectando la dinámica social, cultural y económica de las zonas rurales de los municipios de El Marqués y Colón. La construcción del AIQ parte de dos imperativos económicos: i) darle un mayor dinamismo al transporte aéreo (pasajeros y carga) y ii) impulsar el desarrollo de la Industria Aeroespacial de Querétaro. Sin duda, la construcción del AIQ y la infraestructura del Parque Aeroespacial de Querétaro (PAQ) en las inmediaciones, ha dado lugar a dinámicas novedosas en el ámbito de las sociedades locales y en la forma en que se articulan las condiciones históricas y culturales de las regiones. Estos procesos de reconfiguración territorial han estado enmarcados dentro de relaciones de poder con efectos, incluso, supra-regionales al insertarse en lógicas globales (Ayora, 2005). La construcción del AIQ en zonas rurales significó una profunda transformación de la región. Predios expropiados, habitantes engañados con la idea del progreso que suponen estas obras, agresión al entorno ecológico al modificar la vocación agrícola de la región, problemáticas entre las comunidades, entre otros factores, gestaron un escenario de pobreza y conflictos sociales. Una práctica común de las acciones de gobierno en México es la toma de decisiones unilaterales y autoritarias, sin un diagnóstico realista que lleve a valorar las ventajas y los posibles perjuicios al territorio y a sus habitantes. Las decisiones son de naturaleza política y carentes de sensibilidad social, generalmente se imponen los criterios productivistas por encima de las opciones de un desarrollo a largo lazo basado en la sustentabilidad.

El eje conceptual del estudio parte de dos significados fundamentales. El primero refiere a la noción abstracta de un territorio en cuyo interior se cumplen requisitos de semejanza/diferencias, homogeneidad/heterogeneidad y convivencia/conflicto. En este sentido, el territorio es:

Un espacio determinado por relaciones de poder, determinando, así, límites ora de fácil delimitación (evidentes), ora no explícitos (no manifiestos), y que posee como referencial el lugar; es decir, el espacio de la vivencia, de la convivencia, de la copresencia de cada persona. Y considerando el establecimiento de relaciones internas o externas a los respectivos espacios con otros actores sociales, instituciones y territorios. (Schneider y Peyré, 2006, p. 12).

El segundo significado lo denominamos ámbitos concretos de la realidad física, sus elementos nos permiten identificar porciones determinadas de la superficie terrestre, definidas a partir de criterios (económicos, políticos, culturales) específicos y objetivos preconcebidos. (Palacios, 1983) Así, una región tiene sentido y existencia solo cuando en ella se asienta un conglomerado

humano que le otorga forma y extensión. Por otra parte, se incorpora el concepto de región sociocultural, esta categoría sirve para analizar los efectos que produce la metamorfosis territorial en los núcleos poblacionales. Con este recurso teórico se contribuye al conocimiento y explicación del pasado y presente de las colectividades en un espacio compartido. La idea de espacio compartido no significa necesariamente homogeneidad, pues como menciona Lomnitz (citado en Gimenez, 1994), la homogeneidad no es criterio principal para definir lo regional en términos culturales, sino la articulación de diferencias culturales complementarias e internamente jerarquizadas. De hecho, la articulación regional de las diferencias culturales no es precisamente armoniosa, frecuentemente incluyen contrastes, contradicciones y ambigüedades entre los diversos sectores sociales (De la Garza, 2010). Es necesario contemplar cómo cada sociedad organiza su espacio y le imprime una forma específica de configuración espacio-temporal.

En Querétaro, la expropiación de los predios desencadenó una intensa dinámica de cambio territorial, laboral y cultural. Los ejidatarios que aceptaron la indemnización, emplearon el monto de la venta de sus tierras de las formas más diversas. Algunos ampliaron sus casas-habitación; otros iniciaron negocios dentro del giro comercial (tiendas de abarrotes, venta de alimentos); otros más trataron de insertarse como proveedores de materiales para la construcción o para la industria aeronáutica. ¿Qué ocurrió en la comunidad? Prácticamente en todos los casos los resultados fueron similares: al paso de los años los negocios cerraron, el dinero se acabó y los ejidatarios hoy son obreros o están desempleados y tratan de ingresar a trabajar a las fábricas de la zona. La construcción de este nuevo polo de desarrollo industrial en el Estado de Querétaro modificó incluso las expectativas, planes y patrones de vida de los habitantes de la comunidad, generando un abandono de las prácticas identitarias que este asentamiento rural construyó y acumuló a lo largo del tiempo.

2. Objetivos del estudio

Por lo expuesto, el objetivo central del artículo es analizar cuáles han sido las transformaciones experimentadas por la comunidad de San José Navajas, específicamente, en los aspectos sociales, culturales, laborales e incluso en las relaciones de poder entre la comunidad y el gobierno estatal, a raíz de la puesta en operaciones del AIQ. Ligado a nuestro objetivo general, estableceremos un conjunto de objetivos específicos orientados a identificar cómo las decisiones de naturaleza política generan dinámicas económicas y culturales que inciden en las configuraciones sociales de los territorios afectados por ellas. Una de esas dinámicas son las nuevas identidades de los miembros de la comunidad al ver modificado su entorno, otra es la tendencia a la emigración de los jóvenes hacia Estados Unidos. Ambos aspectos merecen estudios más profundos, aquí solamente destacamos cuestiones que prefiguran una tendencia de comportamiento de las comunidades.

3. Nota metodológica

Se llevó a cabo un estudio antropológico de corte cualitativo con base en el método etnográfico de la observación participante, historias de vida, entrevistas abiertas y a profundidad con los principales actores sociales de la comunidad de San José Navajas, especialmente a los ejidatarios que decidieron vender sus tierras y participaron directamente en el proceso de negociación para la instalación del Aeropuerto internacional de Querétaro dentro de un espacio tradicionalmente rural. La investigación se llevó a cabo a lo largo de 8 años, buscando dar seguimiento de manera individual a cada uno de ellos, en busca de entender hasta qué punto estas transformaciones modificaban la vida de los habitantes de las comunidades cercanas al proyecto y a la vocación de la región, modificando las estructuras socioeconómicas y culturales en un periodo relativamente corto.

Los actores con los que trabajamos son:

- Delegado.
- Subdelegado.
- Subdelegado.
- Comisariado ejidal.
- Comisariado ejidal.
- Comisariado ejidal.
- Comisariado ejidal.
- Familia Responsable de la capilla del Santo Niño de los Atribulados.
- Representantes de programas DIF (Desarrollo Integral de la Familia).
- Médico responsable del Centro de Salud.
- Médico responsable del Centro de Salud.
- Médico responsable del Centro de Salud.
- Familia Martínez Hernández.
- Familia Romero Camacho.
- Ejidatarios que vendieron sus tierras.
- Jóvenes con aspiraciones de emigrar a Estados Unidos.

También se realizó un registro (descriptivo y fotográfico) de las principales características de la comunidad en dos etapas: al inicio de las negociaciones de la tierra y cinco años después, contrastando las transformaciones en el paisaje natural y arquitectónico, incremento de servicios y comercios, así como las principales transformaciones en la dinámica social.

4. La región de estudio y el Aeropuerto Internacional de Querétaro

El Estado de Querétaro, México, se localiza a 200 km. al norte de la ciudad de México, contiene 18 municipios a lo largo de su territorio. Es un Estado centralizado en población y actividades económicas y políticas alrededor de la ciudad capital. Al paso de los años, los municipios adyacentes se han ido conurbando con la ciudad, dando lugar a la integración de la Zona Metropolitana de Querétaro (ZMQ) que incluye a los municipios Querétaro, Huimilpan, Corregidora y El Marqués. La zona de influencia del Aeropuerto Internacional de Querétaro (AIQ) se ubica dentro del municipio de El Marqués y Colón, este último fuera de la ZMQ.

El Municipio de El Marqués colinda al norte con el Estado de Guanajuato, al sur con los municipios de Pedro Escobedo y Huimilpan, al este con el municipio de Colón y al oeste con el municipio de Querétaro; que representa el 5.9% de la superficie del Estado. Hasta 1980 la población del municipio del Marqués fue predominantemente rural, las actividades rurales abarcaban al 84% de la población y ocupaban el 32% del terreno municipal. Para 2010, la situación se modifica radicalmente dentro de este municipio, el 56.1% de la población vive en localidades urbanas con más de 2,500 habitantes y el 43.3% es población rural (SEDESOL, 2010). Por su lado, el municipio de Colón está ubicado al centro oeste del Estado de *Querétaro*, su superficie ocupa el 6.9% del total del Estado, encontrándose en el tercer lugar entre los 18 municipios; limita al noreste con el municipio de *Tolimán*, al este con *Ezequiel Montes*, al sureste con *Tequisquiapan*, al sur con *Pedro Escobedo*, al oeste con *El Marqués* y al norte con el municipio de Tierra Blanca en el Estado de *Guanajuato*. La Población Económicamente Activa (PEA) es del 57.4%; el sector primario emplea al 26.2% de la población ocupada, mientras que el manufacturero absorbe al 19.5%; solamente 31.2% de la población vive en localidades urbanas (SEDESOL, 2010). En lo que toca al AIQ, se localiza a 12 km. de la carretera Querétaro–Tequisquiapan, a 23 km. de la ciudad de Querétaro y a 200 km. aproximadamente, de las ciudades de San Luis Potosí, León, Guanajuato, Morelia, Toluca y el Distrito Federal. El AIQ, el Parque Aeroespacial de Querétaro (PAQ) y la Universidad Aeronáutica de Querétaro (UNAQ), transfiguraron esta zona rural en el nuevo polo de desarrollo aeroespacial de México. Estas obras ocupan la superficie ejidal de tierras de riego y temporal que fueron propiedad de 98 ejidatarios y de la comunidad en su conjunto.

La historia del AIQ tiene su origen en el fallido intento de trasladar el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México a San Mateo Atenco, ubicado en el Estado de México. El gobierno federal emitió el 2 de octubre de 2000 un decreto presidencial en virtud del cual se expropiaban más de 5.000 hec-

táreas de los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, para la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México. Esta decisión proviene del plan de modernización de la infraestructura aeroportuaria mexicana para generar una mejor integración de la economía nacional en los mercados globales. En esta perspectiva de desarrollo, la elección del sitio fue resultado de una decisión política, carente de estudios de impacto social, ecológico y de consulta a los habitantes, ocasionando una serie de movimientos sociales en contra de ese proyecto, llevándolo al fracaso (Gómez, 2002). Al cancelarse el proyecto del aeropuerto alterno a la ciudad de México debido a la presión social, se abrieron distintas opciones en las regiones cercanas a la ciudad de México, siendo Querétaro quien logró concretar la construcción del aeropuerto por la cercanía geográfica que tiene con la ciudad de México. Sin embargo, el AIQ no constituye en lo absoluto una alternativa a los problemas del aeropuerto de la capital mexicana.

Con el precedente de los problemas generados San Mateo Atenco, el 4 de febrero de 2001 se anuncia por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Querétaro, la construcción del AIQ, informando además que la construcción del nuevo aeropuerto no sería licitada porque participaría en una sociedad anónima llamada Aeropuerto de Querétaro (S.A. de C.V.), integrada por el gobierno estatal y federal con una contribución de 51%, mientras que los inversionistas privados se quedaron con el 49% de las acciones. El proyecto consistió en un Aeropuerto Regional con servicios internacionales, la inversión total proyectada fue de 82,1 millones de dólares, contando con una pista de 45 m. de ancho y 3.500 m. de longitud total, capacidad proyectada de 45 operaciones por hora, en el Plan Maestro se estimaban 98.454 pasajeros anuales (82.284 pasajeros comerciales de itinerario, 6.740 taxis aéreos y 9.430 de aviación comercial). De acuerdo a la propuesta gubernamental, el AIQ podría favorecer económicamente a la región, convirtiéndola en un espacio regional competitivo al enlazar la producción regional a un mercado más amplio y aumentar la capacidad productiva generando nuevas fuentes de empleo que elevarían el nivel de vida de las poblaciones involucradas. El Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003 de Ignacio Loyola Vera, gobernador constitucional del Estado de Querétaro en esa fecha, mencionaba como objetivo primordial:

Consolidar y ampliar la infraestructura requerida para la movilización de productos hacia el exterior por medio de la construcción de un aeropuerto ya que actualmente México ha optado por un rumbo para competir en un entorno globalizador, donde las negociaciones comerciales, sea a nivel local, nacional o internacional dependen de factores basados en la calidad, precio, servicio e innovación tecnológica de los productos y servicios (Loyola, 1998, p. 36).

No obstante, en ningún momento se consideró el perfil ecológico y poblacional del territorio en el que finalmente se construyó el AIQ, aún más, se cambió la vocación productiva de municipios con los más altos niveles de producción agropecuaria, con tierras de cultivo de alta calidad, un clima ideal para diversas cosechas durante el ciclo

anual y en donde se cuenta con un importante número de pozos de alta capacidad hidráulica que favorecen la productividad agropecuaria. El Gobierno del Estado cuidó los procedimientos formales para no enfrentar problemas legales, pero desatendió la situación social. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, presentó un estudio previo en los municipios de El Marqués y Colón abarcando 17 comunidades susceptibles de ser afectadas, comprendiendo una superficie de 15.017.71 ha. En el estudio se menciona que las afectaciones ecológicas no tendrían gran repercusión, pudiendo ser subsanadas con programas alternos de alto nivel de desarrollo y crecimiento económico. La realidad fue que sí hubo afectación en el entorno ecológico de la zona y nunca se hizo el estudio sobre el impacto sociocultural para las diecisiete comunidades afectadas. A pesar de que algunas organizaciones públicas y privadas protestaron inmediatamente al saber la decisión unilateral, el proyecto siguió en marcha.

5. La negociación por la tierra

Los núcleos urbanos más cercanos al aeropuerto son: Navajas, Galeras, Agua Azul y Viborillas, con una superficie de terreno de 687.25 m². La elección del sitio donde se situaría el AIQ fue siguiendo la normatividad oficial establecida en la Ley de Aeropuertos (Cámara de Diputados, 2003); así como por los estudios de geotecnia, mecánica de suelos, impacto ambiental y urbano. Posterior a la notificación oficial para la construcción del AIQ en el Diario Oficial del 4 de octubre de 2001, se menciona la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano Galeras-Navajas, orientado a beneficiar a las localidades afectadas por la construcción del aeropuerto, mediante una estrategia de negocios para dotar de infraestructura a la región, políticas de empleo y desarrollos habitacionales. Al conocerse la inminente expropiación de terrenos ejidales, se produjeron diferentes manifestaciones en contra de la negociación de compra-venta. El grupo de ejidatarios de San Mateo Atenco, que se opuso a la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, se trasladó a las comunidades de Navajas, Viborillas y Agua Azul para brindar apoyo a los ejidatarios locales e invitarlos a unirse al movimiento que hasta ese momento había detenido la obra proyectada en el Estado de México.

Las negociaciones entre Gobierno del Estado y los ejidatarios iniciaron al nombrarse como representantes al Delegado de la Reforma Agraria y Director Agrario de Concertación de Gobierno del Estado de Querétaro, un miembro de la Confederación Nacional Campesina (CNC), organización que forma parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por parte de las comunidades, se incluyó a los representantes legales de los ejidatarios de Navajas y Coyotillos, pertenecientes al municipio de El Marqués y a la comunidad de Viborillas, situada en el municipio de Colón, así como con la organi-

zación formal de los campesinos, los denominados «Comisariados Ejidales», que son el órgano representativo del ejido y los responsables de coordinar y ejecutar los acuerdos tomados en la Asamblea de Ejidatarios. Este órgano de representación ejidal se integra por un presidente, un secretario y un vocal, los cuales son electos para periodos de dos a tres años.

El proyecto de expropiación incluía inicialmente la afectación a 88 ejidatarios: 32 de Coyotillos, 30 de Viborillas y 26 de Navajas. Se realizó un avalúo con costos superiores a los marcados en la negociación con los habitantes de Atenco en el Estado de México y algunos beneficios adicionales como concesiones de taxis y microbuses, permisos para venta de alcohol. A pesar de ello, según declaraciones del Presidente del Comisariado Ejidal de Navajas, Don Antonio Almaraz, se elaboró un listado de peticiones que le fue entregada al gobernador, solicitando que se les contratara como proveedores de materiales para la construcción del aeropuerto. No hubo respuesta por parte del Ejecutivo a esta petición. A seis meses de iniciadas las negociaciones, se llegó a un acuerdo tanto en el número de parcelas expropiadas como en el precio de los terrenos y, en el discurso, también se aprobó el conjunto de peticiones. En total se expropiaron 98 terrenos (10 más de los inicialmente proyectados); del ejido Navajas se expropiarían 31 parcelas, de Coyotillos 34 y de Viborillas 33. Se pagó el equivalente a 7,5 dólares americanos por m² de tierras de temporal y 11,3 dólares el m² de tierras de riego. Además, se pagaron seis años por adelantado de un apoyo económico para los campesinos que se destina a través de un programa federal de corte clientelar, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). Adicionalmente se autorizaron pasos ejidales, tierras de uso común y beneficios de obra pública para las tres comunidades. No sólo se vendió parte de las tierras ejidales, también entraron en la negociación dos parcelas escolares equivalentes a 12 ha. El producto de la venta de estas últimas se repartió entre los 67 ejidatarios de la comunidad de Navajas. La cantidad de dinero que recibieron cada uno de estos ejidatarios, junto con el producto de la venta de caminos parcelarios, fue de 1,400 dólares.

En el convenio del 21 de marzo de 2002 para cerrar la venta de terrenos al aeropuerto, firmado por los representantes de Gobierno del Estado, el municipio de El Marqués y el Ejido de Navajas, se establece el compromiso de colaboración entre las partes, con el propósito de llevar a cabo obras de infraestructura para el desarrollo urbano (Gaceta Municipal, 2002). Adicionalmente, tanto las autoridades estatales como federales se comprometieron a la aportación de recursos económicos para becas de estudio y programas de empleo temporal. Del mismo modo, las autoridades gubernamentales se implicaron en la conclusión de las obras especificadas en el convenio, en los doce meses siguientes a la firma del documento, cuestión que no cumplieron.

Para el mes de julio de 2003, se había pagado la totalidad de las indemnizaciones por la expropiación de tierras, pero los puntos señalados en el convenio seguían sin ser atendidos. Esta situación generó descontento entre la población y se expresó

públicamente con una manifestación en las calles de la ciudad de Querétaro y cuyo resultado directo fue la destitución del Presidente del Comisariado Ejidal que realizó la negociación. También se llevó a cabo un plantón ante las autoridades municipales por el incumplimiento del convenio y de los apoyos ofrecidos. El descontento y la movilización de ejidatarios llegó hasta el Palacio de Gobierno del Estado de Querétaro, exigiendo el cumplimiento del convenio (Periódico Noticias, 2003). Para dotar de más terrenos al complejo aeroportuario donde se ubica el AIQ, el Parque Aeroespacial de Querétaro (PAQ) y la UNAQ, en octubre de 2004 se informa en los periódicos locales que el Ayuntamiento de El Marqués ha cambiado el uso de suelo de 492 ha. de explotación agrícola de propiedad privada de las cuales 279.5 serán destinadas para uso industrial y 212.5 para uso comercial y de abasto. El Municipio de Colón, hace lo propio y autoriza la permuta de uso de suelo de 55.7 ha. de uso agrícola a desarrollos inmobiliarios de alojamiento. Un mes después, en noviembre de 2004, inician las operaciones formales del nuevo aeropuerto, con el nombre de Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V. (Periódico Noticias, 2004).

6. La realidad de la comunidad

La aplicación de políticas públicas y proyectos de desarrollo por parte de instancias gubernamentales se caracterizan por la falta de interés en la dinámica social de los grupos y comunidades que se encuentran en los territorios en donde se aplican dichos proyectos. Se trata más bien de proyectos privados que resultan beneficiados por las decisiones de funcionarios gubernamentales y, como lo menciona Cernea (1977), este tipo de inversiones «tienden a crear enclaves y sustraer recursos a las actividades que no figuran en el proyecto, mientras resulta dudoso que exista un desarrollo sostenido más allá de su plazo limitado.» (p. 31)

Las transformaciones en las comunidades a raíz de la construcción del AIQ son diversas y han conducido a una serie de acciones y situaciones no contempladas dentro del proyecto económico. Por ello, es necesario conocer las expectativas y percepciones de los habitantes respecto a los beneficios sociales y personales que la construcción del aeropuerto traería. Cuando la comunidad acepta este proyecto como un nuevo elemento de su entorno, se generaron una serie de imágenes y símbolos de bienestar que se generarían a partir de su instalación y, como resultado, mejorarían la calidad vida de la comunidad. Estas visiones dieron pauta a un conjunto nuevo de prácticas sociales, culturales y económicas, las cuales se describen a continuación:

6.1. Afectaciones al espacio geográfico

Una de las primeras transformaciones ha sido la modificación del paisaje rural y, con ello, la dinámica social y cultural de la población en su conjunto. La expropiación de los caminos de paso, no solo perjudicó a los ejidatarios, afectó a la comunidad en general porque en los terrenos expropiados se localizaba un camino vecinal de terracería que comunicaba a la comunidad de Navajas con Viborillas y era un acceso rápido para que algunos niños de la comunidad de Viborillas pudieran acceder a la telesecundaria. Este camino rural también servía para las procesiones religiosas, ya que se transportaba la imagen del «Santo Niño de los Atribulados» a Viborillas; actualmente presenciamos que la imagen se transporta en autobús. Los trabajadores de las comunidades que trabajaban en otras zonas industriales de la región también se vieron afectados, otra vía de comunicación expropiada llevaba a las orillas de la comunidad de Agua Azul y era utilizado por los habitantes de Navajas como un acceso rápido al Parque Industrial O'Donell y «La Alameda». Además, se llevó a cabo la ampliación a cuatro carriles de las carreteras número 100, 200 y 500, convirtiéndose en un obstáculo físico que profundizó la división de la comunidad al quedar segmentados entre «los de arriba» y «los de abajo». La población ha puesto en riesgo su seguridad ya que cruza cotidianamente estas vías de comunicación para realizar compras, ir al santuario del «Santo Niño de los Atribulados», a consulta médica o a los diferentes cursos que se imparten en la Casa de la Mujer, en el caso de los niños para asistir a la escuela. Esta moderna carretera es símbolo de separación para las comunidades.

En el plano de los espacios de convivencia, la comunidad tenía destinado un terreno para la práctica del fútbol y espacio de entretenimiento de los niños, el cual quedó ubicado junto a la malla que divide a la población del aeropuerto. Debido a la cercanía con el AIQ se ha prohibido el uso de la cancha, asignando un nuevo lugar en la zona norponiente. A pesar de ello, se manifiesta una resistencia no consciente de los habitantes por mantener este espacio común; se puede observar cómo la cerca de malla metálica que separa la comunidad del terreno del aeropuerto no ha detenido a los niños para que sigan jugando dentro del área expropiada. Encontramos también a personas que han roto la malla tanto del lado de Navajas como de Viborillas para utilizar las antiguas veredas y no rodear por la carretera, resistiéndose a los cambios y buscando mantener los usos y costumbres.

En lo concerniente a los recursos naturales, el terreno expropiado formaba parte importante del sustento de las familias. Las personas recolectaban vegetales silvestres de la zona, como nopales, vainas de mezquite, garambullos, quelites, verdolagas, tunas; también se podían ver pequeñas especies de animales: conejos, pájaros, ardillas, lagartijas. Estas condiciones naturales

se vieron perturbadas, pues la parte cerril en donde se realizaban las actividades de recolección y pastoreo de manera libre, prácticamente desapareció debido con la nueva distribución territorial y los usos del suelo. Los ejidatarios de la comunidad iniciaron un juicio legal para el deslinde del ejido de Navajas, El Lobo y Galeras, colindantes con la parte cerril; solicitaron la división de la mitad del agostadero para distribuirse entre los ejidatarios de la comunidad con la finalidad de contar con una pequeña propiedad y emplearla de la manera que más les conviniera. Su expectativa fue vender esos terrenos a las empresas hoteleras y de servicios que supuestamente llegarían a la zona. También se expropió un pozo ubicado en terrenos del aeropuerto, la Comisión Estatal del Agua (CEA) negoció que el pozo quedara a cargo de esta dependencia, los habitantes pagarían una mensualidad por el uso de suelo y la CEA quedaría a cargo del mantenimiento.

El hecho de que los terrenos ejidales se convirtieran en objeto de intercambio, trajo consigo la reconfiguración territorial. Los ejidatarios que mantuvieron algunas parcelas en los alrededores las pusieron en venta con la expectativa de obtener dinero en efectivo. La tierra comunal que hasta el momento era utilizada como agostadero y al que podía acceder el total de la población libre y gratuitamente, se privatiza y adquiere un carácter mercantil. Poco importó que los habitantes de las comunidades se quedaran sin tierra para sembrar, perdiéndose de golpe la liga afectiva con la tierra. Lo mismo sucedió con los ejidatarios de la localidad La Esperanza, primero exigieron a los no ejidatarios el pago obligatorio para el uso de agostadero para animales. Después, acordaron en una de las asambleas ejidales, que los terrenos comunes, también de agostadero y ubicados en la parte norte de la comunidad, fueran divididos y repartidos por partes iguales entre el número de ejidatarios. Esta situación produjo grandes conflictos y divisiones.

La imagen actual de las casas de las comunidades aleñañas al aeropuerto, ya no es la de las zonas rurales tradicionales; la modernidad muestra híbridos de zona periurbanas con todo su rezago. En las casas de las comunidades ya no se observan animales en los corrales de traspatio, limitándose a la cría de aves para autoabasto. El cambio de sentido de la tenencia de la tierra influye en la concepción del espacio y de los recursos explotables como el suelo y los minerales. Los ejidatarios han solicitado el permiso para la explotación de un banco de tepetate, suspendiendo la concesión que tenían con el municipio a pesar de que no cuentan con la maquinaria especializada para su extracción. Actualmente, el paisaje de la zona es una argamasa ilusoria de modernidad y rezago social, la ilusoria imagen del progreso quedó en el papel y en el discurso gubernamental. Carreteras amplias y bien trazadas, parques industriales con todas las ventajas tecnológicas; la presencia de la Universidad Aeronáutica de Querétaro (UNAQ) y el AIQ, conviven con los asentamientos urbanos precarios, carentes de servicios públicos, medios de transporte eficientes, servicios educativos de calidad y espacios recreativos. La pobreza sigue presente en la región.

6.2. Organización social y política

La organización comunitaria es otro elemento que sufrió transformaciones a partir de la instrumentación del proyecto. A partir de las negociaciones entre ejidatarios y representantes del gobierno se modificaron las relaciones de poder. En el periodo previo a la venta de los terrenos para la construcción del AIQ, el Comisariado Ejidal ocupaba un lugar secundario en las decisiones políticas de la comunidad, el control lo ejercía el subdelegado municipal. La figura que adquiere relevancia es el Presidente del Comisariado Ejidal, se constituye en el centro de la negociación con las autoridades gubernamentales. Este representante de la comunidad es reconocido por su nueva situación económica, por la cercanía con la gente y capacidad de gestión con las autoridades municipales y ante las diferentes instancias estatales y federales. El poder obtenido por el Presidente del Comisariado Ejidal a lo largo del proceso se mantiene, se heredó y hereda a los siguientes ejidatarios que ocupan este puesto. Ahora desempeña un rol de gestor de servicios para la comunidad como alumbrado público, señalamientos para la carretera o de cualquier otro tipo de apoyo que deberían ser tramitadas por el subdelegado municipal. Ahora, este trabajo de gestión es una actividad normal del Presidente del Comisariado Ejidal, el cual ya no se dirige a las autoridades delegacionales, sino que acude directamente al municipio o a las oficinas de Gobierno del Estado.

Otro dato interesante, que muestra el creciente poder de los representantes de las comunidades, se observó durante las ceremonias de la comunidad (fin de cursos escolares, festividades ciudadanas y celebraciones religiosas). Ahora, los miembros del Comisariado Ejidal son invitados de honor; incluso se documentó que algunos oficios de solicitud realizados por la dirección de la telesecundaria de la comunidad y dirigidos a la Unidad de Servicios Educativos Básicos del Estado de Querétaro (USEBEQ), llevaban copia con el visto bueno del Comisariado Ejidal. Este es un trámite totalmente interno de la dependencia y el visto bueno de esta autoridad carece de fundamento legal. Durante una charla con el Presidente del Comisariado Ejidal, comentó que a partir de la ampliación de la carretera, esta se había convertido en un peligro para la comunidad y de igual manera para los animales que subían al cerro a alimentarse. Debido a esta situación, la autoridad ejidal estaba pensando en solicitar un puente, pero no sea solo peatonal sino ancho y con rampas para que también cruzaran los animales, mencionando de manera contundente:

«y más vale que me lo den y me lo cumplan, porque si no, ya sabe el secretario que le puedo armar un escandalito si empiezo a reclamar. Yo por eso ya ni necesito anunciarme, solo llego y le digo que estoy y sale a recibirme, si le conviene tenernos contentos, imagínese que le cerramos la carretera por un rato». (Entrevista con Don José Guadalupe Pérez)

6.3. Actividades económicas

Parte de las expectativas de los pobladores, en gran medida inducidas por el discurso gubernamental, radicaban en la idea de que con la instalación del aeropuerto se necesitaría la construcción de unidades económicas de servicios varios como hoteles, restaurantes, etc. Se vendió la idea de que los ejidatarios dispondrían de terrenos y apoyos para convertirse en empresarios; producto de esta expectativa, se da una sustanciosa disminución de la cría de traspatio (ganado bovino, ovino y caprino) el cual se alimentaba cotidianamente en los terrenos cerriles y con esto se da la desaparición de una forma de ingreso económico alternativo para un alto porcentaje de la población. Los ejidatarios expropiados se crearon altas expectativas, imaginaron cantidades inacabables de dinero y, con ello, alcanzar un mejor nivel de vida al invertirlo y multiplicarlo. Es oportuno mencionar que se presentaron en la comunidad diferentes asesores bancarios de diferentes firmas ofreciendo sus servicios de inversión. La respuesta de los ejidatarios a estos asesores bancarios fue mínima. Las trayectorias laborales de los habitantes de las comunidades se vieron transformadas; el grupo dedicado a actividades agropecuarias ya no pueden hacerlo en terrenos de la comunidad y han encontrado una opción empleándose en las agroindustrias localizadas en los alrededores. Quienes optan por esta alternativa se insertan en agroempresas exportadoras, se convierten en proveedores de materias primas o están contratados como peones asalariados, realizando actividades agropecuarias que conocen muy bien.

Por otro lado, los jóvenes de las comunidades estudiadas buscan opciones laborales en las empresas instaladas en los parques industriales como «La Cruz», «O'Donnell» y «Bernardo Quintana», o bien, en empresas cercanas a dichos parques, empleándose como obreros. Al momento de interrogar a los jóvenes sobre su nueva situación laboral, nos encontramos con la problemática de que les cuesta trabajo acostumbrarse a este tipo de actividades. Para los jóvenes con fuerte arraigo en actividades agropecuarias es muy duro estar encerrados en una empresa durante la jornada laboral, en consecuencia, el índice de renuncias es alto, el promedio de permanencia es de dos a tres meses. Es común que salgan de las industrias y busquen temporalmente empleo en alguna granja; otra opción es la de emplearse como albañiles, sea en la ciudad de Querétaro o en zonas aledañas a sus comunidades, en municipios como Pedro Escobedo, Colón, Tequisquiapan o San Juan del Río. Otro grupo de jóvenes ha encontrado una alternativa de empleo en las empresas agroindustriales establecidas en el Parque «AgroPark», ubicado en el municipio de Colón. Los jóvenes empleados en ese parque industrial expresan su gusto por esta actividad, pues aducen que eso los mantiene cerca del campo y, por tanto, cerca de su familia, de sus amigos y conocidos.

También se destaca el incremento de mujeres que trabajan en las fábricas; este grupo poblacional manifiesta su preferencia por trabajar como obreras y no estar como empleadas domésticas y, a diferencia de los varones, afirman no tener problemas de adaptación con los horarios o con las actividades laborales. Estos cambios demuestran que el supuesto impacto económico positivo del AIQ sigue sin manifestarse en la comunidad. El crecimiento en el movimiento del aeropuerto muestra un comportamiento errático y no ha logrado cumplir con las expectativas establecidas por el gobierno estatal. A la fecha, no logra consolidarse como una opción fuerte para el transporte de pasajeros y de carga, las empresas van y vienen, las rutas comerciales no son atractivas. En 2008, el promedio de pasajeros fue de 22.000 al mes, con una capacidad de 51 pasajeros por hora, esto representa apenas el 30% del tránsito originalmente proyectado; en 2009, el gobierno del Estado reconocía la subutilización del AIQ y toma algunas medidas correctivas. La más importante fue ampliar la capacidad a 400 pasajeros por hora, el inicio de operaciones de la aduana interior y la inauguración de la terminal de carga aérea cuya finalidad básica fue atraer a quienes utilizan el aeropuerto de la ciudad de México para estos fines.

El perfil adquirido por el AIQ es más de carga que de movimiento de pasajeros, la respuesta de los posibles clientes no se ha correspondido con la oferta, obligando a las aerolíneas a modificar constantemente sus rutas comerciales, a posponer sus planes de crecimiento y, en algunos casos, como Continental Airlines, debieron cerrar sus operaciones. La tabla 1, muestra un comparativo entre 2008 y 2012 en cuanto al movimiento aéreo del AIQ; como mencionamos es notoria la poca participación de las aerolíneas y su escasa oferta, tanto para el tránsito de pasajeros como de carga. Las expectativas de futuro del AIQ son modestas, se aspira a mantener el funcionamiento del aeropuerto, pero no se vislumbra, ni por el lado gubernamental ni por el lado privado, una estrategia agresiva de crecimiento. Los resultados no han dado frutos todavía y la prometida derrama económica, el empleo decente, las oportunidades de desarrollo educativo, cultural y personal se quedan en simples palabras. La prosperidad no llega a la comunidad ni a los ejidatarios.

Tabla 1.
Operaciones del Aeropuerto Intercontinental de Querétaro

Aerolíneas	Destinos	
	Vuelos internacionales	
	2008	2012
Continental Airlines	Houston Intercontinental	-----
Delta Airlines, Delta Connection, operado por Shuttle América	Atlanta	-----
American Eagle	-----	Dallas/Fort Worth
United Express, operado por Express Jet Airlines	Houston Intercontinental	Houston-Intercontinental
United Express, operado por SkyWest Airlines	-----	Houston-Intercontinental
	Vuelos nacionales	
Aeromar	Acapulco, Ciudad de México, Monterrey	-----
Aeroméxico Connect	Monterrey	Monterrey
Alma de México	Cancún, Mérida, Guadalajara, Monterrey, Puerto Vallarta	-----
Magnicharters	Cancún, Monterrey	-----
Viva Aerobus	-----	Monterrey
Volaris	-----	Cancún, Tijuana
	Aerolíneas de carga	
Regional Cargo	No especificado	Cancún, Chihuahua, Ciudad de México, Ciudad Juárez, Guadalajara, Hermosillo, La Paz, Mérida, Monterrey, Puebla, Tijuana, Villahermosa.
DHL	-----	Guadalajara
FedEx	-----	Memphis
Cargojet	-----	Hamilton, Dallas

Fuente: Aeropuerto Intercontinental de Querétaro (AIQ). Página electrónica, consultada el 10 de octubre de 2013.

6.4. Migración

Uno de los fenómenos recurrentes que acompañan a los espacios rurales como medio de sobrevivencia es el traslado hacia otros destinos, tanto en el interior del país como en el extranjero, especialmente Estados Unidos (EU). Lo que motiva este tipo de desplazamientos humanos es la búsqueda de mejores oportunidades, el grado de situación precaria que actualmente vive el campo mexicano ha provocado un aumento sustancial en la movilidad de sus habitantes. El fenómeno migratorio de los trabajadores hacia la ciudad de Querétaro o a comunidades cercanas, sin cambiar de lugar de residencia,

es muy común en la región donde se instaló el AIQ. No obstante, la emigración EU es un fenómeno relativamente nuevo; los habitantes mencionan que a principios de siglo no representaba un número significativo dentro de la población. Actualmente, el crecimiento de la migración ha sido muy claro en la comunidad de San José Navajas; en el primer censo realizado dentro de la comunidad en el 2001, se detectó solamente a un migrante hacia EU. A partir de entonces la cifra se incrementa y los migrantes se movilizan a este país ya sea por medio de programas de contratación temporal o bien como braceros ilegales. En 2005 se registraron 137 casos, actualmente no se lleva ningún tipo de conteo, pero por comentarios del joven Everardo Rodríguez, el número actual supera las 300 personas que han dejado la comunidad en busca de otras opciones laborales.

Los jóvenes con deseos de migrar piensan que encontrarán una vida más interesante que la que tienen en la comunidad, mejores trabajos y salarios, esperan colocarse en la construcción, manejando transportes o en alguna fábrica. A pesar de no saber cómo llegar a EU y carecer de redes o contactos que los puedan llevar, mantienen la ilusión de subirse al tren e iniciar su aventura. Se percibe que este fenómeno irá en aumento, pues en entrevistas con estudiantes de nivel medio superior que habitan la comunidad de entre 13 y 16 años, mencionaron en su totalidad la falta de interés de trabajar la tierra. De 15 jóvenes entrevistados, 11 mencionaron la intención de irse al terminar la escuela, el resto de los jóvenes entrevistados tiene la intención de buscar empleo en alguna empresa de los parques industriales cercanos. En entrevista con alumnos de segundo grado de telesecundaria, mencionaron que al terminar la secundaria ninguno tiene expectativas de trabajo dentro del AIQ. Los proyectos de estos jóvenes son a corto plazo, piensan trabajar en alguna fábrica para conseguir el dinero suficiente y emigrar. Tampoco tienen interés en cursar alguna carrera técnica o universitaria, muy pocos piensan trabajar la tierra, la razón que los motiva a migrar es contundente *«tienen que ayudar a sus padres»*.

6.5. La identidad

En el periodo 2003–2004 en el noreste de la comunidad y como parte de los acuerdos a los que se llegó con el municipio para su mejoramiento, se empedraron tres calles de este sector con lo que quedó definitivamente enterrado el banco de obsidiana que da nombre a la comunidad y que los ligaba a su mito fundacional. La identidad de la población ahora se relaciona directamente con el aeropuerto. Anteriormente el sello oficial del ejido era un tributo a Emiliano Zapata y su imagen era el distintivo; actualmente se tiene la imagen de un avión. Además, el referente geográfico que los mismos habitantes utilizan para ubicar la comunidad e indicarles a las personas dónde está la localidad, utilizan la frase: *«es la que está junto al aeropuerto»*. Perder la tierra significó un fuerte golpe a la identidad, el cambio de las actividades laborales

agropecuarias y ganaderas hacia el sector de los servicios y la industria, implicó tanto una reconfiguración productiva de la zona, como un conjunto de cambios sustantivos en la vida cotidiana, en las formas de comportamiento y en los modos de relacionarse al interior de la comunidad. Estos cambios han sido impulsados, como lo menciona Aragonés (citado en Rubio, 2004), por los efectos negativos de las políticas neoliberales y la apertura comercial del sector agropecuario. El resultado ha sido perjudicial para los ejidatarios que siguieron trabajando sus tierras ya que las dificultades para acceder a créditos se incrementan, mientras que el acceso a sus tierras de cultivo se ve obstaculizado por la nueva infraestructura aeroportuaria.

La pobreza y el desempleo crecen, se profundizan las brechas de desigualdad entre las regiones, marcando la escasez de oportunidades productivas y laborales para los habitantes de las comunidades. Existe una carencia importante de políticas gubernamentales que permitan incluir a la población rural en condiciones dignas de trabajo en sus lugares de origen. De manera particular, los productores agrícolas encuentran una salida a modo de estrategia de sobrevivencia en la migración, lo cual ha mantenido un incremento sostenido en este fenómeno. Adicionalmente, se han reconfigurado las identidades locales de la comunidad por los ajustes en las rutinas cotidianas, en los horarios de sueño, alimentación y trabajo, los espacios y tiempos para compartir con la familia y los amigos, las formas de traslado al trabajo y los sitios de descanso y recreación. En otras palabras, se gestaron nuevos códigos culturales y, como afirma Comas (1997):

La cultura sintetiza los rasgos que comparten un grupo y lo hacen diferir de otros, puesto que lo relevante es a formar la especificidad del grupo, la aceptación del concepto de cultura tiende a proyectar una imagen de unidad, basada en todo aquello que se comparte; tiende a transmitir también la imagen estática en un mundo cambiante, ya que los elementos externos que el grupo incorpora se entiende que alteran su unidad y hacen perder su especificidad. (p. 37)

Estas nuevas formas de vida llevaron a transformaciones de las pautas de comportamiento, caracterizadas por el debilitamiento de la resistencia identitaria de los habitantes de la comunidad. Por ejemplo, a partir de la venta de los terrenos una persona de la comunidad que participó en el proceso de compraventa obtuvo el permiso para vender alcohol. Esta situación fue cuestionada por los habitantes, pues lo vieron como algo pactado. Actualmente, esta persona vende cerveza en un sitio bien acondicionado, con refrigeradores a la vista sin que los inspectores lo sancionen. Este negocio se encuentra en la parte norte de la comunidad a pie de la carretera y se ha constituido en punto de reunión y conflicto entre los habitantes. Otro aspecto que muestra el debilitamiento de los vínculos de identidad es la disminución de la organización social establecida. En este momento, el Comisariado Ejidal se dedica a gestiones aisladas de apoyo a personas de la comunidad ante las distintas autoridades locales. Las familias buscan resolver sus necesidades y problemas sin recurrir a la organización de la comunidad.

7. Algunos puntos para el debate

Como se ha señalado, en el Estado de Querétaro se aplican políticas estatales de desarrollo que inciden en la transformación económica, social y cultural de las regiones donde se instrumentan. La construcción de infraestructura de grandes dimensiones incide irreversiblemente en el paisaje rural, provocando la modificación y reestructuración de los espacios y las relaciones sociales de los habitantes de las comunidades que están dentro del área de influencia de estos proyectos de desarrollo. El caso que se expone es representativo de la escasa relación entre las necesidades de los actores sociales, los proyectos estratégicos del Estado y las exigencias de los capitales en los procesos macroeconómicos de inserción neoliberal. Es clara la postura del Estado, que actúa como facilitador del capital dejando de lado su función de asegurar el bienestar social de la población que lo requiere. El curso seguido por la comunidad de San José Navajas desemboca en aspectos que deseamos enfatizar, todo esto con la finalidad de alimentar el debate y buscar opciones sociales de beneficio colectivo para fomentar un tipo de desarrollo centrado en la sustentabilidad y no en el interés particular de los grandes capitales.

7.1. La venta de terrenos ejidales

Durante el proceso de negociación para la venta de los terrenos ejidales, es donde se puede ver más claramente la posición unilateral que toma el Estado a través de sus representantes. El interés preferencial es facilitar las circunstancias y trámites administrativos y legales para el cumplimiento del proyecto que finaliza con la mejora y optimización de espacios, recursos y todo tipo de apoyos para favorecer a la inversión privada. En la ejecución de los planes y proyectos de desarrollo no se incluyen los intereses locales, sobre todo los de carácter social, por lo cual se daña a las comunidades y al entorno regional que recibe directamente el impacto de ellos. En lo que respecta a la forma en cómo se realizaron las negociaciones de venta de tierra ejidal, podemos reflexionar dos puntos. El primero gira en torno a la facilidad con la que se llevó a cabo la negociación con los ejidatarios de la comunidad, a diferencia de la situación problemática que por esas mismas fechas se verificó en la comunidad de San Mateo Atenco (Estado de México), donde la movilización social impidió la construcción del aeropuerto. Una explicación ante este tipo de respuestas es que para la comunidad las intervenciones y modificaciones del entorno relacionadas con el proyecto gubernamental de estructurar un área industrial y actividades urbanas no fue percibida como un peligro para los habitantes, a la inversa, la propuesta se concibió como

algo que cambiaría positivamente su vida. En suma, se creó la ilusión de una mejor situación económica y buenos proyectos de futuro para los habitantes de la comunidad.

Segundo, las negociaciones abarcaron dos niveles; por un lado, se pactó de manera grupal, es decir, no solo con los ejidatarios de la comunidad directamente afectada sino con las comunidades vecinas también. Aspectos turbios en la negociación fueron frecuentes, sobre todo, se alcanzaron acuerdos individuales que incluían promesas de beneficios personales con personajes clave que facilitaron el proceso de la transacción. Dicho sea de paso, estas promesas no se cumplieron. Junto a esto, el discurso modernizador tuvo un impacto importante, a las comunidades se les vendió la idea de participar activamente en un proceso generador de bienestar económico. Si tomamos en cuenta las condiciones precarias en las cuales vive el campesino mexicano, este discurso facilitó la venta de la tierra ejidal.

7.2. La comunidad y el proceso de aceptación

La principal alteración experimentada por la comunidad de San José Navajas fue la transformación que implicó el paso de ser históricamente una comunidad campesina, a convertirse en una de empleados obreros y pequeños comerciantes. En términos territoriales se crea un entorno urbano/industrial muy desperdigado que no se corresponde con la realidad de las localidades. Las reacciones que la comunidad de Navajas y las localidades aledañas han mostrado ante la construcción del aeropuerto, pueden resumirse en tres etapas: incertidumbre, aceptación y resignación.

- **Incetidumbre:** principalmente desconcierto ante lo desconocido y las crecientes expectativas de un cambio positivo en sus formas de vida. En esta primera etapa, circularon diversos rumores como la reubicación de la comunidad, a pesar de que su historia ha estado ligada a la construcción de vías de comunicación. También se habló de la llegada de grandes centros comerciales (supermercados y tiendas departamentales).
- **Aceptación del proyecto:** ante la inminencia de la construcción del AIQ se crearon nuevas ilusiones sobre los beneficios económicos a la comunidad, junto con aspectos simbólicos. Por ejemplo, la ilusión de que con el arribo de importantes personalidades que hagan escala en la estación aérea, se podría tener la oportunidad de saludarlos y, por qué no, solicitarles algún tipo de ayuda.
- **Resignación:** finalmente, la construcción deja de tener importancia y pasa a formar parte de la cotidianeidad para algunos de sus habitantes. Para otros se convierte en un elemento ajeno que genera indiferencia, como es el caso de los jóvenes, quienes no esperan que se convierta en una alternativa laboral. Los que fueron entrevistados sostuvieron que no les interesa un empleo dentro de este sector, piensan que la mejor opción es la migración a EU.

7.3. Identidad y fenómenos emergentes

Encontramos en un sector de la comunidad una búsqueda por mantener su identidad campesina al continuar realizando el trabajo agrícola, vendiendo su fuerza de trabajo en granjas y agroindustrias de la región, como parte de la estrategia laboral mediante la cual algunos productores agrícolas se han insertado en la economía capitalista neoliberal. Esta región es un ejemplo donde se puede observar la alteración en los patrones tradicionales de cultivo, sustituyendo el maíz, trigo, frijol, sorgo, alfalfa y cebada por la producción de hortalizas de brócoli, ajo, jitomate y cebolla para exportación, así como el incipiente desarrollo de la floricultura con vías de exportación.

Por otra parte, encontramos cierta adaptación a las pautas culturales de la comunidad. Un ejemplo es el reforzamiento del sentido de identidad ante las festividades religiosas. Como se mencionó, las obras obstaculizaron la ruta habitual de las procesiones para celebrar al Santo Niño de los Atribulados, considerado el santo patrono de esta región. Sin embargo, la comunidad generó nuevas estrategias para garantizar y resignificar el culto religioso y mantener la tradición. En el caso de los jóvenes se puede observar una construcción cultural diferente respecto al sentido de pertenencia y apego a la tierra como rasgos distintivos de la identidad. Ya no se reconocen como campesinos, a los adultos jóvenes les interesa el trabajo de obreros, en tanto que los adolescentes ven en los Estados Unidos la opción de crecimiento personal.

La construcción del aeropuerto no significó ningún beneficio en cuanto a creación de empleos para los habitantes de la comunidad, pero sí una reconversión ideológica y es un elemento que se añade a las tendencias de fragmentación social de las comunidades. Las distintas formas de reacción y adaptación de la población se dan dependiendo de la edad, del arraigo y sentido de pertenencia con la comunidad y al territorio, generando reacciones de resistencia, adaptación o de ajuste; la poca credibilidad hacia el gobierno por parte de los ciudadanos provoca que las expectativas de bienestar social o de satisfacción individual se busquen en el exterior de la comunidad, generando nuevas estrategias económicas que hasta el momento parecen funcionar relativamente y mantener en el mínimo de sobrevivencia a los miembros de la comunidad.

8. Conclusiones

La investigación documenta el proceso de cambio socioterritorial originado por la construcción del AIQ en comunidades rurales de los municipios de Colón y El Marqués, centrando la atención en la localidad de San José Navajas. Se muestra cómo las políticas públicas estatales que buscan desarrollo

económico tienen efectos concretos en aspectos sociales, culturales y económicos de las regiones afectadas por ellas. En el caso de las comunidades estudiadas, no existieron beneficios sociales, en los hechos solo produjeron situaciones de mayor pobreza, problemas de empleo y efectos negativos en la identidad de las comunidades. Para concluir, se puede decir que:

1 • La globalización económica de corte neoliberal en la que está inserto nuestro país, fomenta el asentamiento de nuevas empresas nacionales y transnacionales en espacios tradicionalmente agropecuarios. Esto modifica la dinámica interna de las comunidades rurales debido a que los trabajadores agrícolas dejan su actividad para insertarse en el trabajo industrial. Esta problemática nos lleva a plantear la necesidad de formular los modelos de desarrollo que se están aplicando desde el Estado; es necesario retomar lo que Appadurai (1996) llama «*geografías de procesos*», que dependen de rasgos comunes como valores, lenguajes, prácticas materiales, adaptaciones ecológicas, necesidades económicas y materiales, entre otros. Estos señalamientos permitirán la adaptación y optimización tanto de proyectos como de programas de desarrollo para que los beneficios que se generen sean aprovechados al máximo por aquellos que son directamente afectados en los niveles locales.

2 • La construcción del AIQ ha sido el detonante de transformaciones en el mediano y largo plazo, no solamente en el aspecto económico sino también social y cultural de la población local y de la región. La planeación de este proyecto es un ejemplo claro de la desvinculación entre proyectos y necesidades locales. Las autoridades vendieron falsas ilusiones a la población de las comunidades, diciéndoles que ellos serían los beneficiarios directos. Al contrario, los resultados fueron negativos, los ejidatarios que vendieron sus tierras se quedaron sin actividad productiva para realizar y la ausencia de una estrategia de inversión para el dinero que les fue entregado por la venta de las parcelas agudizó a precarizar sus condiciones de vida. Se resignificó el concepto de la tierra como abastecedora de alimento y factor de pertenencia, convirtiéndose en una mercancía, violentando a las nuevas generaciones quienes sin el vínculo u obligación de trabajar la tierra, ponen su mirada en las fábricas, la ciudad o en el extranjero.

3 • Las comunidades rurales en Querétaro, especialmente las involucradas en procesos de transformación territorial debido al surgimiento de nuevos polos de desarrollo industrial, sufren la desestructuración en sus formas de vida y en aspectos relevantes de su organización sociocultural, económica y política. No obstante, tratan de impulsar estrategias alternas para conservar su identidad cultural, las festividades religiosas son ejemplo de ello. A través de ellas se fomenta la cohesión social mediante actividades comunitarias (fiestas civiles, eventos deportivos y artísticos).

4 • En regiones y localidades dañadas por políticas de integración global, grupos locales de población sufren un proceso acelerado de transformación que los sitúa repentinamente ante situaciones diferentes a su cotidianidad, a su historia y a sus esperanzas futuras. Los habitantes de estos espacios se ven obligados a replantear sus objetivos de vida, buscando en las raíces de su historia, elementos para reafirmar su identidad, reivindicar su sentimiento de pertenencia o redefinir sus relaciones de intercambio con los demás. Es en este punto donde las formas de actuar en referencia a procesos generalizados externos y globales generan respuestas de acciones locales.

5 • Los modos en que cada comunidad afronta las decisiones políticas de las autoridades, están lejos de ser homogéneos, sobre todo cuando se da la fragmentación local. En el caso de la construcción del AIQ, el proyecto se presentó a los ejidatarios de manera que los principales beneficiados serían ellos, ocultando las consecuencias negativas. Cuando estas empiezan a presentarse, la comunidad se organiza y solicita ciertos beneficios, entre ellos la electrificación de un sector de la comunidad, el empedrado de calles o la construcción de banquetas y guarniciones. Algunos de estos requerimientos fueron cumplidos como mero trámite para no entorpecer la compraventa de los terrenos.

Finalmente, es necesario repensar el modelo de desarrollo que se está aplicando en países como México; es imperativo exigir políticas públicas de verdadero impacto social, alejadas de la perspectiva clientelar para conseguir votos en los tiempos electorales o del simple beneficio de los capitales. Deben madurarse propuestas reales de desarrollo para los espacios sociales afectados por el surgimiento de los nuevos polos de desarrollo industrial. Esto implica darle importancia a las visiones y propuestas nacidas y reflexionadas desde el interior de las comunidades y transformadas en estrategias de participación comunitaria. La realidad plantea varios retos, entre ellos, i) evaluar el alcance de la globalización y su relación con lo nacional y lo local; ii) el nuevo papel del Estado; iii) el surgimiento de nuevas identidades; iv) replantear la naturaleza de las políticas públicas y la participación de la sociedad civil en estos procesos. No se trata de negar el discurso y los beneficios de la modernidad. Sin embargo, tampoco se trata de actuar unilateralmente porque lo que se está afectando es el bienestar de amplios sectores sociales.

Registro bibliográfico

M.T. González Juárez
y otros
«San José Navajas, México:
una comunidad rural frente
al impulso industrial».
*Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 11, n° 11,
1er. semestre,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 89–112).

Bibliografía

- AIQ** (2013). Aeropuerto Intercontinental de Querétaro. Recuperado de: <http://www.aiq.com.mx/>. Consultada el 13 de octubre de 2013.
- Appadurai, A.** (1996). La globalización y la imaginación en la investigación. En: *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press. Recuperado el 29 de marzo de 2012, de: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/GLOBALIZATION%20E%201>.
- Ayora, S.** (2005). Globalización y región: reflexiones sobre un concepto desde la antropología. Recuperado el 23 de enero de 2012, de: <http://www.crim.unam.mx/cultura/ponencias/ponen2faseindice/ayora.htm>.
- Cámara de Diputados** (2003). Reglamento de la Ley de aeropuertos. México: H. Congreso de la Unión. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAero.pdf.
- Cernea, M.** (1985). *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México: FCE-Economía Contemporánea.
- Comas, D.** (1998) *Antropología económica*. Barcelona: Ariel.
- Del Toro, L.** (25 de julio de 2003). Descontento de ejidatarios en El Marqués. *Noticias*.
——— (14 de octubre de 2004). Avanza el proyecto del aeropuerto. *Noticias*.
- De la Garza, E.** (2010). *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico*. España: Anthropos-UAM-I.
- Giménez, G.** (1994). Apuntes para una teoría de la Región y de la identidad regional. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*. Universidad de Colima, vol. VI, número 018, pp.165–173. Recuperado el 29 de enero de 2011, de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/316/31661809.pdf>.
- Gómez, J.** (2004). Plan municipal de desarrollo 2004–2006. México: H. Ayuntamiento de El Marqués, Querétaro. México.
- Gómez, S.** (26 de julio de 2002). El aeropuerto, un conflicto más allá de Atenco. *La Jornada*.
——— (2002). El aeropuerto, un conflicto más allá de Atenco. Periódico La Jornada virtual. Recuperado el 10 de noviembre de 2013, de: <http://www.jornada.unam.mx/2002/07/26/020a1pol.php?origen=opinion.html>.
- Loyola, I.** (1998). Plan estatal de desarrollo 1998–2003. México: Gobierno del Estado de Querétaro. México.
- Olvera, M.** (1997). *Los tiempos del Patrón... danza de mil soles. Últimos trabajadores de la Hacienda en Querétaro*. México: Gobierno del Estado de Querétaro.
- Palacios, J.** (1983). El concepto de región: La dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planeación*, Número 66, SIAP pp. 56–68. México.
- Rubio, B.** (2001). *Explotados y excluidos, los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: Plaza y Valdés.
- Schneider, Sergio y Peyré Iván** (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En: Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario (coords.) *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio*. Recuperado el 23 de junio de 2014, de: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf>.
- SEDESOL** (2010). Cédulas de información municipal. El Marqués, Querétaro. México. Recuperado el 27 de septiembre de 2013, de: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/poblacion.aspx?entra=nacion&ent=22&mun=011>.

Fuentes directas

Archivo Agrario del Estado de Querétaro.

Acta de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales del Ejido Navajas, municipio de El Marqués, Querétaro, 8 de octubre de 1996.

Acuerdo de compra venta de terrenos ejidales entre Gobierno del Estado y El Ejido Navajas, 21 de marzo de 2002.

Diario oficial «La Sombra de Arteaga».

Gaceta municipal. Municipio de El Marqués.

Principales informantes

- Ing. Antonio Vera Soto. Director de Asuntos Agrarios 2004. Secretaria de Gobierno, Gobierno del Estado de Querétaro.
- Ing. Fernando Sánchez Rello. Secretaría de Obras Públicas, Gobierno del Estado de Querétaro.
- Don José Guadalupe Pérez. Comisariado Ejidal de Navajas 2004.
- Doña Cenorina Roque. Partera, San José Navajas.
- Doña Alicia Romero Camacho. Responsable de la capilla del santo Niño de los Atribulados, San José Navajas 2002–2012.
- Doña Angelita Romero Camacho. San José Navajas.
- Don Antonio Almaraz. Comisariado Ejidal de San José Navajas.
- Doña Guadalupe Hernández Gutiérrez. San José Navajas.
- Don José Almaráz Ordaz. Subdelegado de San José Navajas.
- Mtra. Angélica Morado. Coordinadora del Programa Red Móvil, DIF Estatal.
- Mtra. Alma Rosa Pérez de Martínez. Presidenta del Sistema DIF del Municipio de El Marqués.
- Don Ventura Martínez Becerra. Ejidatario, San José Navajas.
- Doña Victoriana Hernández. San José Navajas.
- Don Salvador Pacheco. Ejidatario, San José Navajas.
- Don Roberto Olvera Hernández. Secretario Particular del Delegado de la comunidad «La Griega».

05 La internacionalización acelerada de PyMEs de software en Santa Fe

Luis Felipe Agramunt y María Fernanda Andrés

RESUMEN Este trabajo analiza la influencia de las redes y del conocimiento sobre las oportunidades de negocios en mercados externos de las empresas del sector de software y servicios informáticos de Argentina de acuerdo a los postulados del *modelo de internacionalización acelerada* de Oviatt y McDougall y considerando que participan de una economía emergente donde las dimensiones difieren de las economías desarrolladas. La investigación se basa en un trabajo de campo realizado sobre 14 empresas del sector localizadas en la provincia de Santa Fe, Argentina, que reciben estímulos gubernamentales y de centros de estudios similares por lo que constituye una muestra homogénea. Las conclusiones revelan que los «brokers» de redes locales y las vinculaciones que existen con clientes en los mercados de destino son las principales fuerzas que ayudaron a estas PyMEs del sector a internacionalizarse aceleradamente.

Accelerated internationalization of software SMEs in Santa Fe

SUMMARY This paper analyzes the influence of networks and knowledge on international business opportunities in companies of the software and IT services sector of Argentina according to the postulates of the *accelerated internationalization model* of Oviatt and McDougall and considering that they are part of an emerging economy where dimensions differ from developed economies. The research is based on a field study conducted on 14 companies from the software sector located in the province of Santa Fe, Argentina, which receive incentives from the government and research centers thus constituting an homogeneous sample. The findings reveal that the «brokers» of local networks and the links with clients in target markets are the main forces that helped these SMEs to internationalize rapidly.

Palabras clave PyMEs de software | Internacionalización acelerada | Redes | Conocimiento

Key words Software SMEs | Speed of internationalization | Networks | Knowledge

Fecha de recepción: 05 | 02 | 2014

Fecha de aceptación final: 05 | 09 | 2014

Luis Felipe Agramunt

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina;
Doctorando por la Universidad de Granada (España)
E-mail: lfagramunt@fce.unl.edu.ar

María Fernanda Andrés

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina; Doctorando por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina)
E-mail: mfindres@fce.unl.edu.ar

1. Introducción

El presente trabajo está encuadrado en las investigaciones que desarrolla la FCE (Facultad de Ciencias Económicas) de la UNL (Universidad Nacional del Litoral), Santa Fe, Argentina, relacionadas al proceso de internacionalización acelerada de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) del sector de software y servicios informáticos (SSI) de Argentina. Las PyMEs SSI¹ forman parte de las denominadas *industrias de tecnología de la información y las comunicaciones* (TIC's), sector que evidencia una mejora de la eficiencia y competitividad de las empresas potenciando sus resultados. (González Ojeda, 2006).

La mayoría de los estudios referidos a negocios internacionales tienden a concentrarse en las grandes empresas multinacionales (EMN) como unidad tradicional de análisis. Aunque valioso, la mayoría de estos marcos teóricos han demostrado ser demasiado limitados para explicar al empresario PyME que persigue una estrategia internacional. (Ibrahim, 2004). La evolución del sector SSI, la liberalización de los requerimientos de entrada proteccionistas tradicionales y la rápida internacionalización de los mercados domésticos en general, sumados a la elevada tasa de cambio en los mercados tecnológicos han convertido al tiempo en un recurso estratégico que no puede ser desperdiciado. (North, 2005) En consecuencia, las empresas en mercados emergentes con aspiraciones de crecimiento tuvieron que embarcarse en la internacionalización más tempranamente y rápidamente que antes. (Etemad, 2013). Esto potenció los esfuerzos de grupos de expertos por brindar explicaciones al proceso de rápida internacionalización de PyMEs (Oviatt y McDougall, 1994, 1997, 1999, 2005; Coviello y Munro, 1995; Knight y Cavusgil, 1996, 2005; entre otros).

Por ello, es importante reconocer y entender los factores que influyen en la velocidad de la internacionalización, tanto para las PyMEs como para los organismos del gobierno que apoyan a las empresas en su internacionalización. Los trabajos de Coviello y Munro (1995), Bell (1995) y de Chetty y Blankenburg Holm (2000) sobre este tipo de empresas en países como Nueva Zelanda, Finlandia, Irlanda y Noruega son una muestra de ello, obligando a investigadores latinoamericanos a indagar en las experiencias locales que sirvan de modelos teóricos más generales².

En Argentina y desde inicios de la década del 2000 existe una corriente de estudios vinculada al análisis del impacto de las innovaciones, las políticas públicas, la gestión del conocimiento y la articulación con redes como factor

¹ Distintos autores se refieren al sector de software (SSI) como sector de software y servicios informáticos, a los fines de este trabajo se considera que ambas expresiones se refieren al mismo sector.

² Una revisión al respecto puede encontrarse en Andrés y Salvaj (2011).

potenciador del proceso de internacionalización (Kantis et al., 2004; Borello et al., 2005; Barletta et al., 2012; Barletta et al., 2013; Borello et al., 2006; Chudnovsky y López, 1999; Chudnovsky et al., 2001; Chudnovsky et al., 2006; Yoguel et al., 2003; Yoguel et al., 2004; Erbes et al., 2006; Kataishi y Barletta, 2011; Castillo y Rivas, 2013; Novick y Redondo, 2013; Rivera León y Kataishi, 2010; Artopoulos, 2013; Artopoulos, 2012, Federico et al., 2009). Sin embargo, no es frecuente encontrar trabajos que tengan el propósito de verificar empíricamente las propuestas de modelos teóricos generales de internacionalización acelerada tales como el de Oviatt y McDougall (2005) o el de otros (Rennie, 1993; Bell, 1995; Knight y Cavusgil, 1996; Madsen y Servais, 1997; Madsen et al., 2001; Bell et al., 2001; Moen y Servais, 2002; Knighth et al., 2004).

Si bien el trabajo seminal de Oviatt y McDougall (1994) introdujo el concepto de *international new ventures* (INVs) para explicar las características de este tipo de empresas, posteriormente examinaron el papel de otras variables que influyen en la PyME, como la orientación empresarial internacional y el conocimiento del mercado, con el fin de conceptualizar el proceso de internacionalización de la firma nacida global (Oviatt y McDougall, 2005). Es así que en este modelo sugieren que el conocimiento del mercado y las redes moderan la velocidad de la internacionalización, así como su capacidad para descubrir, evaluar y aprovechar las oportunidades de negocio más allá de las fronteras nacionales.

En dicho contexto se analizó empíricamente la validez de las fuerzas moderadoras que influyen en el *modelo de internacionalización acelerada* de Oviatt y McDougall (2005) en las PyMEs de SSI de Santa Fe (redes y conocimiento) y las proyecciones que pueden resultar.

A tal fin se exponen los rasgos característicos del sector, se explicitan el marco teórico y la metodología utilizada y se analizan los hallazgos. En las conclusiones se resalta el carácter de incipiente de esta investigación y la necesidad de continuar indagando en esta línea.

2. El Sector SSI en Argentina

La industria informática (IT) en Argentina se inicia a instancias de centros de investigación y bajo el empuje de empresas multinacionales. En tal sentido son impulsores de tal industria «la creación de escuelas técnicas, la CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica), el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y, posteriormente, el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial)», entre otros (Borello et al., 2005). Las primeras empresas que promovieron el desarrollo del sector informático en general (IBM, Philco y Olivetti, entre otras) se focalizaron en la producción de dispositivos, hardware y herramientas de cálculo generando un incipiente desarrollo local de software aplicado a estas actividades. Todo ello se manifestó prioritariamente

en sectores económicos cuya dinámica e inserción internacional lo exigía, como ser el petroquímico, el automotriz y el energético.

Recién a comienzos de la década del '90, con la difusión masiva del uso de las computadoras personales y la penetración de internet, la industria del software aparece de manera relevante en el escenario argentino. Ello se exteriorizó en la oferta de sistemas de gestión contables y de recursos humanos, de dibujo técnico y de planeamiento de la producción para dar paso luego al comercio electrónico y a los servicios asociados al mismo (Barletta, et al, 2012). Nace así en Argentina lo que se denomina el sector del *software y servicios informáticos* o SSI.

Según Chudnovsky y López (1999), luego desarrollado en mayor profundidad en Chudnovsky et al. (2001: 3):

(...) el sector SSI es un segmento de lo que se conoce como industrias de las «tecnologías de la información» (TI). De acuerdo con la OCDE (1997) las TI abarcan: i) hardware (PCs, mainframes, minicomputadoras, workstations, impresoras, etc.); ii) software «empaquetado»; iii) servicios informáticos (incluyen tanto los servicios profesionales vinculados a instalación, mantenimiento, desarrollo, integración, etc. de software, como los de soporte técnico de hardware).

Los videojuegos, aunque se asocian también a un producto audiovisual, están incluidos en este sector puesto que es un software desarrollado para el entretenimiento, tomando como base lo que entiende por software la ISO (*International Organisation for Standardization*) y la WIPO (*World Intellectual Property Organisation*): «(...) producción de un conjunto estructurado de instrucciones, procedimientos, programas, reglas y documentación contenida en distintos tipos de soporte físico (cinta, discos, circuitos eléctricos, etc.) con el objetivo de hacer posible el uso de equipos de procesamiento electrónico de datos», según lo citado también en Chudnovsky et al. (2001).

Las primeras empresas argentinas del sector SSI se internacionalizaron al influjo de esta nueva realidad. Los casos más relevantes han sido: *Patagon*³, el portal financiero *on line* creado en 1997 que tuvo un ascenso fenomenal y terminó con un fracaso rotundo en 2002 para el grupo español Santander; y *Mercado Libre – De Remate* (hoy solo Mercado Libre⁴) que constituye en la actualidad la comunidad líder de compra y venta por internet en Latinoamérica. Ambas empresas fueron creadas casi simultáneamente en 1999.

En efecto, desde comienzos de la década del '60 y hasta 1990 el grado de internacionalización de las PyMEs argentinas fue escaso. Un esquema de economía cerrada

³ Puede tenerse una visión general de la historia del portal Patagon a lo largo de su corta y explosiva irrupción en: <http://wappy.ws/patagoncom-un-emprendimiento-que-crecio-y-murio-en-20080709.html>, y también en las propias palabras de uno de sus fundadores en: <http://www.startups.com.ar/startupsarg/?p=1892>.

⁴ Véase historia de este portal (quizá el más importante a nivel mundial de origen argentino) en artículo publicado el 9/12/2012 en: <http://unpuente-santafe.blogspot.com/2012/12/la-historia-de-mercadolibrecom.html>.

(décadas del '60 y '70) y serias dificultades de financiamiento externo, derivado del aislamiento de América Latina de los mercados de capitales, a raíz de la crisis de deuda externa durante los 80' —fue la «década perdida» en América Latina—, se sitúan como las causas principales.

Los escasos desarrollos de PyMEs argentinas en mercados externos, que la experiencia profesional y académica de los autores sostiene, adquirida en numerosos casos de consultoría y participación en eventos científicos, muestran un patrón común: la obtención de alguna ventaja competitiva en el mercado interno y su aprovechamiento en mercados externos puntuales y reducidos. A partir de la crisis económica del año 2001–2002 el sector SSI evidencia en Argentina un crecimiento acelerado con importante presencia en mercados internacionales favorecido por las capacidades obtenidas en los años previos, la devaluación de la moneda local y medidas de política pública de aliento al sector promovidas por el gobierno nacional, como la Ley N° 25.022.⁵ Sobre esta base y particularmente en el intervalo 2004-2007, se verifica un número creciente de nuevas empresas y una tendencia netamente exportadora del sector.

Según la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos (CESSI)⁶ la evolución interanual de los principales indicadores macroeconómicos del sector entre 2003 y 2012 muestran que las exportaciones crecieron mucho más que las ventas totales y el empleo. Mientras en el período señalado las ventas pasaron de 830MM de USD corrientes a 3.340MM (302% de aumento) y el empleo de 19M a 71,5M (276%), las exportaciones totales crecieron de 170MM USD corrientes a 899MM USD corrientes (428%).

Algunos rasgos característicos de la expansión del sector se encuentran en Barletta, et al. (2012): sobre un universo de aproximadamente 4.000 firmas activas relevadas al 2010, el 60% tenía 5 o menos empleados (2.400 firmas) y mostraban una baja tasa de permanencia en el mercado. Se concentran en el área de CABA⁷ y provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (77% de las firmas y 84% del empleo) y el 90% de ellas expresaban haberse constituido luego de la crisis de 2001–2002.

El sector tuvo un desempeño positivo durante el 2007, pero según lo relevado por la Fundación Exportar (2008b), en el año 2008 el sector se vio afectado por la crisis financiera internacional, la que provocó cambios en las decisiones de compra, en la cancelación de contratos, en los costos e hizo surgir problemas para realizar los co-

⁵ En 2004 se promulgó la Ley N° 25.022, posteriormente modificada por otra norma, con el objetivo de promocionar la industria del software mejorando la competitividad y las inversiones en el sector. Posteriormente la Ley N° 25.856 le otorgó la condición de actividad productiva a las empresas del sector SSI asimilable a una actividad industrial (Díaz y Andrés, 2009) y la Ley N° 25.922 otorga beneficios impositivos y crea un fondo de promoción de la industria del software (FONSOFIT), destinado a financiar los gastos en I+D.

⁶ Información obtenida del «Reporte del sector SSI» a julio del 2012 del Observatorio Permanente del Sector del Software y los Servicios Informáticos de la CESSI – Cámara de Empresas de Software & Servicios Informáticos de la República Argentina. MM USD representa millones de dólares USA. M representa miles.

⁷ CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la República Argentina y ciudad más populosa del país.

bros, a pesar de ello y teniendo en cuenta la experiencia de 2002, el sector hizo frente a la crisis con la adaptación al cambio y la creatividad, aumentando la asociatividad (Díaz y Andrés, 2009).

El sector SSI está ligado al esfuerzo exportador que realizan las PyMEs argentinas de dos formas distintas, ya sea impulsando directamente el crecimiento de las exportaciones argentinas a través de las colocaciones en el mercado internacional de los bienes y servicios de alto desarrollo tecnológico, o asistiendo y siendo funcional al desarrollo de otras empresas exportadoras (Fundación Exportar (2008a).

La devaluación de la moneda local argentina generó que las empresas tuvieran una ventaja de costos reflejada en el menor valor de la hora de trabajo, unidad de cotización que habitualmente usan las empresas del sector cuando presentan presupuestos de desarrollos a sus clientes. Esta ventaja facilitó un modelo comercial y productivo conocido como «*software factory*» que permitió un acceso más fácil y veloz a los mercados internacionales. Un «*software factory*» es una organización especializada en el desarrollo de aplicaciones o componentes de software de acuerdo a requerimientos definidos por un cliente a través de un proceso de ensamblaje que imita a los principios de la industria manufacturera tradicional.

Este esquema de desarrollo del sector comienza a debilitarse a medida que el factor crítico de éxito internacional de estas PyMEs —la paridad del peso argentino frente a las principales divisas— va perdiendo relevancia. Un sistema de cotización de la moneda local administrado por el Estado y un proceso inflacionario con tasas superiores a las de devaluación, generaron desde 2008-2009 dificultades crecientes para ganar nuevos mercados e inclusive mantenerse en los mercados de esos momentos. A ello se sumó la importancia creciente que alcanzaron en el contexto internacional las firmas de India y China como «*software factories*».

Las dificultades mencionadas se suman a los escasos estímulos que las políticas públicas ofrecían a las empresas, en términos de financiamiento, el creciente costo de la mano de obra local en divisas por el efecto combinado de la tasa de inflación y la menor devaluación de la moneda local y un fenómeno nuevo que fue la presión de la demanda de mano de obra especializada en el sector. Desde 2009 es notoria la dificultad que encuentran las empresas en obtener graduados de carreras afines y la puja por quedarse con los mejores dando lugar así a una presión de costos adicional. Se da el caso inclusive de una cantidad cada vez mayor de estudiantes avanzados que dejan sus estudios por las exigencias tempranas de trabajo.

A pesar de ello, las PyMEs del sector han seguido teniendo éxito en los mercados internacionales, particularmente de América Latina y Estados Unidos. A través del modelo de «*software factories*» y de «desarrollos a medida»⁸ que al 2012 representaban más del

⁸ Por «Desarrollos a Medida» se entiende la programación de productos completos o módulos de software para terceros a pedido y se distingue de la «Venta de Productos Propios y Servicios Asociados» y de la «Venta de Servicios» vinculados a productos de software y/o infraestructura

50% de los ingresos provenientes de ventas al exterior⁹, las empresas muestran que siguen siendo requeridas a nivel mundial. Una posible explicación de ello es el rol de las redes de relaciones y del conocimiento disponible que las impulsaron a internacionalizarse.

Para tal fin y con el objetivo trazado en esta investigación se indagó en un conjunto de empresas con similares actividades (pertenecientes al sector SSI), localizadas en una misma unidad territorial y política: la provincia de Santa Fe. Todas son PyMEs, de acuerdo a la legislación argentina, y se encuentran agrupadas en organizaciones similares (clusters) por decisión propia y justificada en la necesidad de apoyo mutuo para el mejor acceso a la innovación necesaria para el éxito internacional. A efectos de conceptualizar el entorno particular de las empresas sobre las que se formula la indagación se exponen los lineamientos generales del sector en la provincia de Santa Fe.

2.1. El Sector SSI en la provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe ha tenido una evolución en el sector SSI, similar al del conjunto de Argentina que tuvo sus primeros antecedentes a mediados de la década del '70 con el surgimiento de empresas vinculadas a la prestación de servicios al sector del gobierno. Desde finales de la década del '80 las principales universidades con sede en la provincia de Santa Fe se constituyeron en pilares del sector. La Universidad Nacional del Litoral (UNL), la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) generaron ofertas de grado educativas que crearon una masa crítica de mano de obra calificada y articularon relaciones con empresas y el sector público.

La provincia incorporó a su régimen de promoción industrial las actividades de diseño, desarrollo y elaboración de software (Ley N° 8.478/04). Entre sus ventajas se destaca la exención de los impuestos municipales y provinciales por un período de 10 años para las empresas que se radiquen en el territorio o amplíen su capacidad productiva, de absorción de mano de obra o de exportaciones. En el año 2003 se firmó un convenio de colaboración y asistencia técnica entre la CESSI y la Cámara de Comercio Exterior de Santa Fe (CCESFE), con el fin de favorecer la concertación de programas de cooperación y en ese marco se vienen desplegando iniciativas de desarrollo de inversiones, investigación, capacitación y generación de redes con el fin de potenciar el desarrollo del sector. (Díaz y Andrés, 2009)

de tecnologías de la información (TI) o a programaciones para ser incorporados a proyectos de terceros-clientes. Las PyMEs del sector pueden focalizarse en una o varias de estas categorías, siendo la clasificación más habitual la de distinguir entre «Productos», «Servicios» o «Ambos».

⁹ Reporte del sector SSI – julio 2012 – Observatorio Permanente del Sector del Software y los Servicios Informáticos de la CESSI – Cámara de Empresas de Software & Servicios Informáticos de la República Argentina.

El gobierno provincial ayudó expresamente a la expansión del sector creando la Secretaría de Empresas de Base Tecnológica (2008) en conjunto con el Consejo Económico de la Cadena de Valor de las TIC's. A partir de allí se desarrolla el Plan Estratégico para el Sistema Santafesino de SSI (2009) desde donde se gestaron:

- 1) El «Programa asociativo para la certificación de gestión de calidad»;
- 2) El apoyo a la participación en misiones a ferias y exposiciones temáticas en varios países; y
- 3) El «Programa de apoyo a la internacionalización» en coordinación con la UNL.

En ese marco las empresas provinciales continuaron su desarrollo y adquirieron un perfil propio en el mercado, destacándose en el segmento de videojuegos.

Al mismo tiempo que se desarrollaban estos factores potenciadores del sector y de su proceso de internacionalización, las propias empresas creaban agrupamientos colaborativos incluyendo la participación de las universidades y del propio gobierno provincial: el Polo Tecnológico Rosario (2000); la Cámara de Empresas de Desarrollo Informático de Rafaela y la Región (2005), el Cluster TICs Rosario (2007), el Cluster TICs Santa Fe (2010) y el Cluster de Empresas Tecnológicas de la Región Sur (en trámite de obtención de su personería jurídica).

A comienzos de 2013 estos agrupamientos reunían 125 empresas, entre las que existían multinacionales del sector como Globant y Accenture y otras que actuaban como consultoras. Excluyendo las empresas del software del padrón del Polo Tecnológico Rosario, donde se verifican estos casos mencionados, y centrandó el estudio en los más pequeños; particularmente en los Cluster de Rosario, Santa Fe, Rafaela y Casilda, se detectaron a comienzos de 2013 un total de 63 empresas PyMEs que conforman el sector SSI de la provincia. El 45% se encuentran distribuidas en la zona sur (con eje en la ciudad de Rosario) y 30% en la zona centro (Santa Fe y Rafaela), siendo que en el extremo norte no se registran aglomeraciones de estas empresas.

Una determinación más precisa del número y distribución geográfica de las mismas y su correspondiente individualización se podrá obtenerse a partir de 2014, cuando el gobierno provincial publique los datos del empadronamiento que está llevando adelante, a efectos de alcanzar a todas las empresas que cumplan tal trámite con medidas de estímulo fiscal.

3. Marco teórico

El problema de la internacionalización temprana constituye parte de la investigación sobre los procesos de internacionalización en general y de la internacionalización de las PyMEs en particular. En los últimos 40 años la literatura sobre internacionalización de las empresas PyMEs estuvo influenciada por el denominado *modelo de Uppsala* o *enfoque escandinavo* desarrollado

desde mediados de la década del '70 por investigadores del Departamento de Estudios Empresariales de la Universidad de Uppsala (Suecia). De ese ámbito surge dicho modelo, formulado inicialmente por Johanson y Wiedersheim (1975) y perfeccionado luego por Johanson y Vahlne (1977, 1990, 2009).

El *modelo de Uppsala* caracteriza la internacionalización de las empresas como un proceso lento, gradual y secuencial donde el *conocimiento* constituye su núcleo. Hurtado Torres (2000: 41) señala:

(...) es un proceso de compromiso incremental con los mercados exteriores, guiado por el riesgo que supone el desconocimiento de estos mercados, así como de las nuevas tareas que conlleva atenderlos. Ello justifica la acumulación gradual de conocimiento sobre tales aspectos y el consiguiente aumento del compromiso con la actividad internacional.

Este conocimiento corresponde inicialmente por tanto al mercado interno y permite proyectar una estrategia hacia terceros países. Una vez introducido en otros mercados el aprendizaje desarrollado en estos se fortalece el compromiso con el proceso mismo de internacionalización y lo potencia impulsando a la empresa hacia abordajes más complejos (Johanson y Vahlne, 1977). Según este modelo, los mercados externos donde primero incursiona la empresa son aquellos más próximos a los aspectos culturales de su propio mercado local o dicho en términos de Johanson y Wiedersheim, (1975) los más cercanos en términos de «*distancia psicológica*».

Hacia finales de los años '80, surgen experiencias de nuevas empresas que no atravesaron las etapas mencionadas o donde la «*distancia psicológica*» no tiene tanta relevancia. Por el contrario, la necesidad de estar presentes en más de un mercado de manera más o menos rápida, y la homogenización creciente de los mercados producto de la globalización, cambiaron el paradigma y las empresas. Particularmente las PyMEs, muestran un proceso acelerado de internacionalización. Surge así, una corriente creciente de investigadores que buscan analizar y obtener una explicación a tales comportamientos.

La aparición de estas nuevas PyMEs que se internacionalizan rápidamente obligó a denominarlas de una manera apropiada y surgieron diferentes modos, no solo para identificarlas sino también para caracterizarlas. Un esfuerzo aceptado y reconocido en ambos sentidos (denominación y caracterización) es el de «*international new ventures*» o «*born global*» para referirse a ellas.

En este sentido Knight y Cavusgil (1996) dicen que son típicas *firmas de tamaño pequeño* y con *confianza en su tecnología* para el desarrollo de un producto o de un proceso innovador que sirven en *mercados nicho*. Se distinguen también por estar bajo la dirección de *emprendedores visionarios* que, desde los inicios de la firma, ven *al mundo como un mercado único* y sin fronteras (Andersson y Wictor, 2003). Oviatt y McDougall (1994: 61) señalan que:

(...) el fenómeno emergente de la internacionalización de nuevas empresas... no está adecuadamente explicado por las teorías actuales referidas a las internacionalización de las empresas multinacionales» y concluye que el «...el marco de referencia que presentan (las PyMEs) destaca la importancia de la interacción social de los emprendedores con varias redes de relaciones.

A finales de los 90' y comienzos del 2000, estudios empíricos desarrollados sobre este tipo de empresas en Nueva Zelanda revelan la significación de las redes en sus procesos de internacionalización (Coviello y Munro, 1995), en referencia a empresas de software y en su dinámica en una economía pequeña y abierta (Chetty y Blankenburg Holm, 2000). En un sentido similar el presente estudio analiza empíricamente el comportamiento de las firmas de un país pequeño en términos económicos internacionales como Argentina en relación al *Modelo de Internacionalización Acelerada* de Oviatt y McDougall (2005) y en particular a cómo inciden las redes en las que participan las empresas y el conocimiento en ese marco de referencia.

El referido modelo aporta una definición propia de *emprendedorismo internacional*, refiriéndose al mismo como el «*descubrimiento, la promulgación, evaluación y explotación de oportunidades de negocios más allá de los límites de un país y que generan nuevos bienes o servicios*» (Oviatt y McDougall, 2005: 7). En ese marco es posible evaluar los factores que aceleran el proceso desde dos enfoques: 1) desde la perspectiva del comportamiento del actor del proceso (empresa, emprendedor, grupo); y/o 2) desde la perspectiva de la comparación de estos comportamientos entre empresas de diferentes países. Esta investigación pone foco en el espíritu emprendedor internacional del actor.

Estos autores abordan directamente el tema de la velocidad de internacionalización como una variable dependiente. Oviatt y McDougall (2005) desarrollaron un modelo de las fuerzas que influyen en la velocidad de internacionalización. De acuerdo con su modelo, estas nuevas empresas están motivadas a entrar en los mercados internacionales por la globalización y el aumento de la exposición a la competencia internacional y están habilitadas para hacerlo gracias a los avances en la tecnología, lo que disminuye los costos de transporte y mejora la comunicación por medio de las nuevas tecnologías. El emprendedor, su experiencia en negocios internacionales y los rasgos psicológicos que afectan la forma en que actúan sobre las oportunidades, son intermediarios entre la motivación, las fuerzas de base y la velocidad de la internacionalización. Por último, la intensidad del conocimiento del campo en el que el empresario está involucrado, combinado con el conocimiento y las redes del emprendedor, moderan el impacto de otros factores en la velocidad de la internacionalización.

El emprendedor percibe las oportunidades y amenazas que enfrenta, a través de su conocimiento, experiencia personal, rasgos psicológicos y orientaciones para enfrentar, por ejemplo, el riesgo. (Oviatt et al., 2004) Estas percepciones median la forma en que la internacionalización se lleva a cabo a través de la toma de decisiones del empresario.

Algunos autores han argumentado que las empresas con fundadores o equipos emprendedores con mayor conocimiento personal internacional ingresan y se comprometen en los mercados extranjeros a una velocidad mayor (Almeida y Bloodgood, 1996; Bloodgood et al., 1996; Reuber y Fischer, 1997; Shrader et al., 2000; Oviatt y McDougall, 2005). Esto va en consonancia con el razonamiento de Autio et al. (2000), que las empresas emprendedoras con fundadores o equipos emprendedores que tienen un mayor conocimiento internacional personal, que es similar a los conocimientos necesarios en el nuevo mercado extranjero, tendrán una mayor capacidad de absorción. (Cohen y Levinthal, 1990) Esta capacidad permite a estas empresas recoger y analizar conocimientos adicionales del entorno externo que contribuyen a reducir las incertidumbres de operar en el extranjero, lo que aumenta la probabilidad de entrada temprana al mercado extranjero.

Las redes son un emergente de las interacciones de la empresa con proveedores, clientes y competidores, tanto en su país como en los mercados externos. La mayoría de los estudios acerca de la relación entre la participación en redes y la internacionalización encuentran algún tipo de relación positiva entre los dos. Se prevé que el impacto positivo de los vínculos de la red internacional de internacionalización de las empresas deriva de un acceso más fácil y rápido a nueva información y a referencias positivas derivadas de estos lazos (Sharma y Blomstermo, 2003). Se han encontrado efectos similares en lo que respecta al impacto de los vínculos de la red doméstica en la internacionalización de las empresas chinas (Zhou et al., 2007). En el contexto de las economías en transición, Kiss y Danis (2010) recientemente han argumentado que, tanto los vínculos nacionales como internacionales de la red pueden influir positivamente en la velocidad de internacionalización.

Como sucede frecuentemente en la investigación social, el número de variables que potencialmente afecta el proceso de internacionalización es mayor que lo que la investigación empírica permite recoger en cualquier estudio. Surge así, el interés por explorar la influencia de las redes y el conocimiento como factores potenciadores del proceso de internacionalización (Bell, 1995; Knight y Cavusgil, 1996). Al respecto Co-viello y Munro (1997: 378) aseguran que «(...) *la selección de mercados internacionales y la forma de acceso a los mismos surgen más de oportunidades nacidas de las redes de relaciones que de la decisión individual de los emprendedores (...)*». Recientes trabajos de Baraldi et al. (2012) y Eberharda y Craig (2013) desarrollan esta corriente.

La indagación por tanto evalúa cómo impactan en la velocidad de internacionalización demostrada por las empresas bajo estudio tanto las redes como el conocimiento disponible. Este análisis se formula considerando además lo que señala Arechavala Vargas (2013: 4) en referencia a que las «(...) *las redes y los recursos disponibles para los emprendedores en economías emergentes son muy distintas [a las de economías desarrolladas] (...)*» por lo que «...*es importante comprender la dinámica de los procesos por los que los emprendedores de economías en desarrollo logran sacar adelante*

sus proyectos de empresa cuando están basados en componentes tecnológicos importantes y dirigidos además a mercados internacionales...», concluyendo que «para conocer esta última dimensión [los mercados internacionales y las necesidades que en ellos se pueden satisfacer con estas tecnologías], se requiere no sólo un conocimiento personal de esos mercados sino también la habilidad para apoyarse en otros actores en el seno de una red para explotarlos».

4. Metodología

La indagación planteada se contrastó con un relevamiento realizado a un conjunto de empresas del sector SSI de la provincia de Santa Fe, Argentina, país identificado como una economía emergente. A tal fin se realizó un estudio cuantitativo de dicho sector a través de un trabajo de campo consistente en un cuestionario estructurado aplicado a través de una dinámica de entrevista personal a un conjunto representativo de empresas de dicho universo.

La elaboración del cuestionario y el desarrollo de las entrevistas se solventaron en diversas fuentes secundarias (detalladas a lo largo del trabajo) a efectos de identificar las variables que sirvieran al objeto de estudio. En tal sentido se indagó en cuestiones que ayudaran al proceso innovador que otorga ventajas competitivas a la empresa en mercados internacionales y particularmente el resultado innovador en términos de acceso a mercados internacionales, la articulación con redes externas a la empresa como factor facilitador de la velocidad de internacionalización y el gasto en I+D como indicador de la capacidad de absorción de conocimiento, elemento moderador de esta velocidad de internacionalización.

La técnica de casos múltiples es útil para evaluar el comportamiento de quienes toman decisiones en las firmas y para extraer conclusiones provisionarias de carácter general, particularmente aplicada a procesos de internacionalización (Yin, 1989; Eisenhardt, 1989; Denzin, 2005 y Chetty y Blankenburg Holm, 2000). Debe entenderse el uso de estos casos como una *técnica de recolección* de datos (Ceballos Herrera, 2009) y no como un *enfoque* o una *estrategia* de la investigación (Marradi, 2007).

Los casos de estudio están fundados en 14 empresas del sector SSI seleccionadas dentro de las participantes del «Proyecto de Fortalecimiento Internacional», desarrollado por la Secretaría de Sistemas de Empresas de Base Tecnológica del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (Argentina) y el equipo del Servicio de Asistencia Técnica de la FCE-UNL denominado «*Internacionalización para empresas de software y servicios in-*

*formáticos de la provincia de Santa Fe»*¹⁰. Este muestreo no es estadístico y está constituido por empresas con una clara vocación de internacionalización expresada precisamente en la participación voluntaria en el Programa.

El Proyecto estuvo dirigido a las 58 empresas de los clusters del sector SSI de Rosario, Santa Fe y Rafaela (92% del total provincial estimado) a inicios de 2013. Estos clusters tienen las siguientes características:

- *Cluster TIC's Rosario*¹¹: conformado en junio de 2007, tiene como objetivos, entre otros, «*el profesionalizar la actividad empresarial del sector, dotar de criterios industrialistas a las acciones productivas y comerciales de las empresas, identificar y desarrollar nuevos mercados objetivos y generar e implementar acciones de internacionalización a través de la conformación de consorcios (...)*». A inicios de 2013 la integraban 26 empresas.
- *Cluster TIC's Santa Fe*¹²: creado en mayo de 2010, agrupa a empresas próximas a la ciudad de Santa Fe a partir del impulso generado por la Secretaría de Vinculación Tecnológica y Desarrollo Productivo de la UNL. Facilita el diálogo y la cooperación entre los integrantes y el acceso a recursos de nivel nacional puestos a disposición del sector. En enero de 2013 eran 14 integrantes.
- *Cámara de Empresas de Desarrollo Informático de Rafaela y la Región (CEDI)*¹³: fue creada con el apoyo de la Municipalidad de la Ciudad de Rafaela y de la Cámara Empresaria de la Región en agosto de 2005. Reúne a las empresas del sector tecnológico de la región, oferentes de productos y servicios de software, hardware, servicios informáticos, telecomunicaciones y comercio electrónico. La Cámara tenía al comenzar 2013 un total de 18 socios.

El Proyecto se completó a lo largo de 10 meses en dos etapas: 1) (febrero/junio) un curso teórico-práctico de internacionalización de PyMEs del sector SSI, destinado a los principales ejecutivos de las empresas seleccionadas; y 2) (agosto/noviembre) una consultoría particular para cada una de las empresas, con la participación del ejecutivo máximo que realizara el curso previo y el emprendedor y/o decisor final si no fueran la misma persona. La etapa final (consultoría) consistió en un apoyo al diseño de un proyecto específico y real de internacionalización que llevaba adelante o pretendía ejecutar cada una de las empresas.

A la primera etapa del Proyecto se presentaron y fueron admitidas 21 empresas de las 58 invitadas, es decir la totalidad de las que respondieron positivamente a la convocatoria. Este conjunto representaba el 36,2% del total del universo. De ellas com-

¹⁰ <http://www.fce.unl.edu.ar/pages/posts/la-fce-y-la-provincia-concluyeron-una-capacitacion-conjunta-700.php?searchresult=1&sstring=software>

¹¹ <http://www.clusterticsrosario.org.ar/static/institucional.html> – Consulta realizada el 6/1/2014.

¹² <http://www.clusterticsantafe.org/> – Consulta realizada el 6/1/2014.

¹³ <http://www.cedirafaela.com/op/novedades.asp> – Consulta realizada el 6/1/2014.

pletaron exitosamente la misma y participaron de la etapa final 14, lo que constituye el 24,1%. Sobre esta muestra se procedió a: a) Solicitar respuesta al cuestionario a las 21 empresas que comenzaron el Proyecto para luego procesar solo las respuestas de las 14 que completaron la totalidad de las acciones previstas en el mismo; b) Entrevistar en la parte final del desarrollo de la segunda etapa a los fundadores o ejecutivos de esas 14 empresas; y c) Profundizar la indagación entre las 8 empresas que, dentro de las 14 que completaron el Proyecto, accedieron a los mercados internacionales dentro de los primeros 5 años de su fundación.

El cuestionario constó de seis secciones: perfil de la empresa, perfil del encuestado, perfil del emprendedor, naturaleza del negocio, motivos que generan la internacionalización y referencias generales útiles para la indagación, como ser participación de las ventas al exterior en las ventas totales, redes externas en las que participa y gastos en I+D como porcentaje de las ventas anuales. Fueron procesadas a través del programa de análisis estadístico IBM SPSS (versión 15).

Sobre la base del procesamiento de los datos obtenidos se procedió a constatar la información obtenida a partir de entrevistas personales. Según Sierra Bravo (2003), las entrevistas tienen ventajas sobre los cuestionarios por cuanto hay un mayor compromiso en la respuesta dada, es mayor la cooperación y es posible obtener mayor información, más completa y profunda sobre la cuestión y quien responde a los interrogantes planteados.

5. Hallazgos de la indagación

Las 14 empresas del sector SSI de la provincia de Santa Fe que componen la muestra inicial de este estudio conforman «nuevas PyMEs» ya que comienzan a operar luego de 2004 (tabla 1) lo que se corresponde con el período de mayor expansión del sector SSI de Argentina. Tienen una dimensión relativamente pequeña, determinada por un nivel de empleo promedio de 8,6 empleados y casi las 2/3 partes cuentan con 5 o más empleados (tabla 2). A su vez el 74,38% de los 121 puestos de trabajo informados son a tiempo completo y el 25,62% restante lo es a tiempo parcial.

Tabla 1.
PyMEs SSI Santa Fe – Año de Fundación (ref. 2004)

Datos	Frecuencia	Porcentaje
Antes o en 2004	1	7,1
Después de 2004	8	57,1
Total	9	64,3
N/R	5	35,7
Total	14	100,0

Fuente:
elaboración propia.

Tabla 2.

PyMEs SSI Santa Fe – Empleados (5 < o más)

	Frecuencia	Porcentaje (%)	% válido	% acumulado
Igual o menos de 5	5	35,7	35,7	35,7
Mayor de 5	9	64,3	64,3	100,0
Total	14	100,0	100,0	

Fuente:
elaboración propia.

En cuanto al tipo de actividad que desarrollan existe una mayor proporción en lo referente a la generación de «productos» que de «servicios» (tabla 3), motivado principalmente por el desarrollo de emprendimientos de videojuegos. Indagando en profundidad en la percepción de «productos» y «servicios» que tienen los emprendedores a través de las entrevistas realizadas se ha podido verificar que los mismos tienen un entendimiento desigual y que no admiten categorizaciones por parte del entrevistador. Por lo tanto, es posible que el sesgo hacia «productos» no resulte de la magnitud expresada y que pueda ser mayor la oferta de «servicios» por parte de estas empresas.

Tabla 3.

PyMEs SSI Santa Fe – Oferta

	Frecuencia	Porcentaje (%)
Servicios / Consulting	1	7,1
Productos / Developing	9	64,3
Ambos	4	28,6
Total	14	100,0

Fuente:
elaboración propia.

Entre estas 14 «nuevas PyMEs» que conforman la muestra, 9 de ellas (65%) tienen experiencia en el campo de los negocios internacionales y desarrollan prioritariamente sus actividades en dichos mercados. Este total se amplía si se considera que 3 de las 5 que dicen no tener operaciones internacionales trabajan en colaboración con competidores que sí las tienen.

Del total de 9 empresas que participan activamente en mercados internacionales, 8 de ellas (87%) manifiestan que accedieron a los mercados externos en los primeros cinco años de su fundación y 5 de ellas dentro de los dos primeros años (55%). Solo 1 de las 9 PyMEs lo hizo luego de los cinco años. Como característica general y en los términos antes definidos con los que se refieren a este tipo de empresas Knight y Cavusgil (1996) y Andersson y Wictor (2003), la muestra revela entonces una preponderancia importante de «nuevas PyMEs de internacionalización acelerada» o «born

globals» con una presencia mayoritaria de «productos» dentro de la oferta con que participan en los mercados internacionales.

En este marco general se procedió a *indagar a las 8 empresas* que se internacionalizaron en sus primeros cinco años de vida, en referencia a:

- Las redes externas con que se vinculan; y
- El conocimiento sobre mercados externos, derivado de tales redes y la intensidad del mismo medido en términos del desarrollo innovador que le genera ventajas competitivas y cómo es aprovechado a partir de la capacidad interna de absorción de dichas oportunidades.

5.1. Redes o Networks

La primera evidencia empírica de la influencia de una red sobre la velocidad con que se han internacionalizado las empresas estudiadas, viene dada por la manifestación expresa que han hecho los empresarios. La importancia que ellos mismos les otorgan a las redes y el reconocimiento de participar en algunas que les resultan de intermediarios útiles para acceder a otras a las que les asignan más valor y que no les resulta posible acceder por sí solos.

En tal sentido, si bien todas ellas participan por definición de un agrupamiento (cluster) del sector, se pudo verificar que dichas asociaciones no han tenido influencia decisiva en el proceso de internacionalización. El valor de estos agrupamientos para las empresas reside en que les permite interactuar con otros actores o «nodos» con características especiales y que Oviatt y McDougall (2005) denominan «brokers».¹⁴ Todas estas empresas reconocen que los agrupamientos (clusters y cámaras empresarias) les permiten acceder de mejor manera y con resultados superiores a las oportunidades y redes con los que actúa a nivel interno e internacional el gobierno local —provincial— y los centros de estudio e investigación —principalmente universidades. De esta manera ambas instituciones, gobierno y universidades, sirven como nexos con otras redes locales y/o internacionales que generan de manera directa una mayor dinámica al proceso.

Precisamente, las oportunidades detectadas en mercados internacionales a través de misiones comerciales o estímulos promovidos por el gobierno provincial han sido determinantes para que 4 de las 8 empresas pudieran abordar mercados internacionales de manera rápida. Las misiones comerciales orientadas a la participación en ferias y/o exposiciones específicas en terceros países con apoyo financiero parcial y apoyo logístico general del

¹⁴ *Brokers*: nodos o actores de una red, que están relacionados a nodos que no están vinculados a sí mismos. En otras palabras, los brokers establecen lazos entre los actores que, sin el intermediario, no tienen ninguna conexión entre sí. (Oviatt y McDougall, 2005)

gobierno provincial, coordinado con otras acciones del gobierno nacional, les permitió contactar clientes y competidores con los que luego pudieron dar comienzo a un desarrollo en nuevos mercados. Otras 2 empresas identificaron a alguna universidad próxima a su localización como medio de vinculación a otras redes en el exterior y que luego les facilitó el desarrollo en mercados foráneos.

En total, el 66% de las empresas ha reconocido en ambas instituciones, el gobierno provincial y las universidades, la condición de «brokers» y en tal sentido como promotores indirectos de la velocidad adquirida en el proceso de internacionalización.

Una segunda evidencia sobre las redes, en particular en los mercados de destino, es la importancia que todas las empresas le otorgaron a la relación con clientes y competidores en dichos mercados, particularmente con clientes.

En una de las entrevistas mantenidas durante la investigación, la empresa en cuestión reconoció la existencia de dos redes diferentes construidas con clientes en el mercado de Estados Unidos de América. Una localizada en torno a la ciudad de New York y la otra en Miami, Florida. En ambos casos, las redes se construyeron a partir de un comprador que luego derivó en la relación con otra empresa vinculada de manera directa o indirecta a dicho cliente. Ninguna de esas redes mantiene vínculos entre sí y en palabras de uno de los fundadores de las PyMEs, tal hecho les ha permitido tener un conocimiento más diverso y completo del mercado norteamericano y obtener ventajas que favorecen aún al día de hoy su penetración. Este empresario manifestó al respecto:

«(...) cuando en nuestra última visita al cliente de New York le hicimos saber que no podíamos quedarnos más tiempo allí porque teníamos una agenda de reuniones pactadas con otras empresas de Miami, en principio no creyó que fuera verdad pero cuando entendió que no eran fantasías nuestras, se preocupó en hacernos saber que habíamos entrado a ese mercado de la mano de ellos y que de alguna manera tenían prioridad en la contratación de nuestros servicios»¹⁵

Las redes construidas con proveedores a nivel internacional no fueron identificadas como preponderantes y aquellas que involucran competidores en los mercados externos han sido mencionadas solo en dos oportunidades y por detrás del valor asignado a los vínculos con clientes.

En general, las redes identificadas han sido de lazos débiles, en términos de Aldrich (1999) y pequeñas y de alta densidad según la caracterización que de ellas hacen Oviatt y McDougall (2005). Las redes de vínculos o lazos débiles u ocasionales entre sus nodos, son precisamente donde la existencia de «brokers» se hace más notoria ya que se necesita participar de más de una y ser introducidos por un actor o nodo relevante de la red. Son redes que permiten que, con bajos niveles de inversión, se las pueda penetrar y participar en varias de ellas al mismo tiempo, para luego generar vín-

¹⁵ Entrevista mantenida en noviembre de 2013 con P.P. fundador y CEO de una de las 8 empresas.

culos más «densos» o de mayor involucramiento con las que se desee avanzar. Todo lo expresado se verifica en este estudio. El 50% de las empresas identificó a alguna de estas redes, en particular las que los vinculan con clientes, como el factor clave que aceleró su propio proceso de internacionalización.

La participación en redes pequeñas con uno o dos clientes actuales o potenciales se repite en más de una oportunidad en cada mercado y manifiestan un nivel de confianza mutua elevado y el intercambio de información sensible entre ellas, lo que las torna de una densidad elevada. Debe tenerse en cuenta que la mayor parte de las empresas accedieron rápidamente a los mercados internacionales ayudados por un factor no controlable que las benefició en el período 2004–2007, y que fue la devaluación de la moneda argentina en un contexto de baja tasa de inflación, lo que les otorgó competitividad en término de precios internacionales.

Acabadas esas ventajas derivadas del tipo de cambio favorable, el mantenimiento de las empresas en dichos mercados, a pesar de la competencia de proveedores indios y chinos y aún el desarrollo de nuevas oportunidades de negocios en esos ambientes, se explica por la pertenencia a una red densa con clientes, los que tienen desarrollada confianza en el proveedor santafesino y una experiencia prolongada para lo que es el estándar del sector.

5.2. Conocimiento

Así como se verificó la importancia de las redes en la velocidad del proceso de internacionalización de estas empresas, el conocimiento que las mismas gestionan se muestra como un factor menos determinante de dicha aceleración y en cierta medida dependiente de las mismas.

En el comienzo de la experiencia empírica llevada adelante durante este estudio, solo la mitad de las empresas manifestaron poseer conocimiento experto en el producto o servicio ofrecido, aunque todas ellas manifestaron tener acceso a las tecnologías demandadas por los potenciales clientes y capacidad para satisfacer sus demandas, previo a que los mismos las formularan de manera precisa. De tal modo, la totalidad de las empresas reconocen que el diseño de sus productos o servicios actuales están determinados por las exigencias de tales mercados y las tendencias y oportunidades que se manifiestan en los mismos. De allí la importancia de estar activos en diversas redes con clientes.

Entre las respuestas que los empresarios brindaron tanto en el cuestionario como en las entrevistas referidos a los motivos por los que pudieron en su momento internacionalizar sus organizaciones, se destacaron dos tipos de respuestas, entre las empresas que luego se manifestaron como las más dinámicas: 1) la identificación de «nichos» de mercado; y 2) la posibilidad de adaptarse rápidamente a las exigencias de los clientes potenciales.

En ambos casos, tales factores no fueron motivo de un estudio previo de mercado ni de una adaptación del producto o servicio al mercado objetivo, sino que surgieron en oportunidad de visitas de negocios, ferias, exposiciones o misiones comerciales que muchas veces no tenían un fin específico más que el de identificar tales oportunidades. Se actúa rápidamente y se tiene éxito en el mercado por la capacidad de detectar la oportunidad y adaptarse a ella de manera fáctica (y de la capacidad técnica que detentan), más que como consecuencia de una gestión específicamente orientada y profesionalmente llevada a cabo.

El conocimiento del mercado externo adquirido empíricamente, y por lo general de la mano de los clientes y el dominio de las tecnologías requeridas, se presenta como factor crítico al momento de actuar de manera acelerada en dichos mercados. Esto es compatible con el hecho que en la formación de quienes aparecen como fundadores se destaca que a pesar que la totalidad dice haber comenzado una carrera universitaria vinculada a la Ingeniería en Sistemas sólo el 50% la ha completado y únicamente en dos de las empresas se registra la presencia de alguien con formación de posgrado (Magister en Sistemas). La otra mitad cuenta con formación terciaria no universitaria, representada por el título de Analista de Sistemas.

Quienes tienen formación universitaria completa (grado y/o posgrado) expresaron continuar en contacto con la institución universitaria de manera esporádica, principalmente en la búsqueda de recursos humanos para incorporar a sus emprendimientos y en un esfuerzo para superar el déficit de gestión que poseen.

Son insuficientes los casos (2) en que los empresarios pueden describir y fundamentar razonablemente la estrategia competitiva adoptada por su organización y argumentar las razones por las cuales se la eligió. En la mayor parte de los casos reconocen dicha carencia como un obstáculo para poder crecer más aceleradamente o aún para consolidar la posición alcanzada en los mercados internacionales. Sin embargo, la dinámica de las redes en que participan, especialmente en el exterior, su conocimiento tecnológico intensivo y la rápida respuesta a los requerimientos de sus clientes, les permite incrementar sus ventas en el exterior y crecer en dichos mercados.

La falta de un conocimiento profesional y específico en cuanto a gestión empresarial manifestada por los empresarios pone de relieve que, si aun con dicha carencia han logrado internacionalizarse aceleradamente, probablemente subsanado dicho déficit podrían hacerlo de mejor manera.

En las entrevistas mantenidas se evidenció una paradoja, derivada de la crisis económica que atravesó Argentina a partir de 2001 y cuyos efectos se prolongaron hasta comienzos de 2004, a partir de la cual se evidencia en el sector SSI una notable aceleración del proceso de internacionalización de las PyMEs. La que podría denominarse *paradoja de la crisis* se manifiesta:

- a) Por la existencia de un factor potenciador del proceso de internacionalización, propio de la crisis, pero ajeno al control del empresario, que es la fuerte devaluación de la moneda nacional. Esta devaluación, que triplicó la paridad del peso frente a las principales divisas, generó las condiciones de una mayor competitividad dado que tornó más barato el costo de la hora hombre de los especialistas, principal insumo del proceso de desarrollo de la industria del SSI;
- b) Existiendo una base de conocimiento tecnológico específico absolutamente relevante para el desarrollo del sector en mercados externos, derivado de la formación de recursos humanos altamente calificados, que hasta entonces orientaban prioritariamente su labor hacia el mercado interno, la devaluación se constituyó en una oportunidad para acceder a los mercados internacionales;
- c) La propia crisis, generadora del factor impulsor —la devaluación de la moneda local— generó una pérdida de oportunidades en el mercado local ante la retracción de la actividad económica —fuerte caída del PBI— y potenció la necesidad de buscar oportunidades de negocios fuera del mercado local;
- d) En tal contexto la urgencia de participar de redes, tanto locales como internacionales, pasó a ser un factor clave del proceso y las universidades y los gobiernos locales en los mejores intermediarios en tal búsqueda;
- e) Sin embargo para detectar y aprovechar tales oportunidades y poder acceder a los mercados internacionales con éxito, por lo general, los empresarios no se valieron del saber de las universidades ni de las posibilidades de mejora en la gestión de sus negocios ofrecidas por los gobiernos locales. Confiaron en el valor de tales redes y en sus propios conocimientos tecnológicos e intuitivos de gestión empresarial, para abordar tales situaciones ante la necesidad de aprovechar de manera casi inmediata las oportunidades descubiertas y el potencial de poder contar con el conocimiento exacto y un precio competitivo derivado del proceso devaluatorio de la moneda local;
- f) La perseverancia de la relación con tales redes, y a partir del incremento de las ventas al exterior dentro de las ventas totales, hicieron que estos mismos empresarios aplicaran sus fuerzas a continuar explorando y explotando las oportunidades de negocios sin necesidad de mejorar sus habilidades de gestión empresarial y concentraron sus esfuerzos en las mejoras sobre el saber propio y de detección de nichos de mercados; y
- g) Solo a partir de 2008–2009 la pérdida de competitividad internacional por precios derivada de la desaparición del impulso del factor potenciador —la devaluación— como consecuencia de una tasa elevada de inflación interna que no se trasladó al tipo de cambio en igual intensidad, puso en alerta a los empresarios sobre la conveniencia de un mayor conocimiento de gestión empresarial para poder continuar exitosamente en los mercados internacionales.

Es evidente que la crisis local y su dinámica propia impulsaron y aceleraron los procesos de internacionalización de estas PyMEs creadas precisamente al amparo de la misma, pero al mismo tiempo y mientras sus efectos existieron, crearon las condiciones para que los saberes sobre la propia gestión empresarial no fueran un obstáculo al crecimiento en mercados foráneos.

En la actualidad, habiendo detectado tal carencia y con el mismo ímpetu con que abordaron la crisis iniciada en 2001 pareciera ser que, según lo expresado por la mayoría de ellos en las entrevistas mantenidas, intentan con rapidez reducir dicha brecha de conocimiento de gestión de forma que les permita seguir activa y aceleradamente en los mercados internacionales.

Esta «flexibilidad» para adaptarse a las condiciones de su entorno y tratar de ganar o permanecer en mercados internacionales y aun de hacerlo de manera rápida, está expresada en Autio et al (2000: 913) en el sentido que «(...) *knowledge-intensive firms can exploit international growth opportunities more flexibly through such combinations than can firms dependent on fixed assets alone. Thus, knowledge-intensive firms are less constrained by distance or national boundaries*».

Vale decir que precisamente la flexibilidad para saber aprovechar las circunstancias que las rodearon, la intermediación de actores principales que las ayudaron a acceder a redes relevantes y el conocimiento tecnológico específico, o las posibilidades de acceder a él en corto tiempo fueron los factores determinantes que les permitieron internacionalizarse aceleradamente. Pareciera ser que el mayor dominio y conocimiento sobre la estructura de los negocios y su eficiente y eficaz gestión será el núcleo sobre el que se basará el proceso en los próximos años, al menos en la expresión de las empresas relevadas.

6. Conclusiones

El conocimiento es la base de la economía moderna y el universo Pyme es más rápido y eficazmente adaptable a los cambios por su dimensión, su estructura y su flexibilidad. Las PyMEs santafesinas del sector SSI, cuentan con todas las capacidades tecnológicas para posicionarse en el mundo en forma competitiva como proveedores de productos y servicios.

El proceso de internacionalización de estas PyMEs ha puesto de manifiesto una serie de conclusiones que son consistentes con tendencias recientes y también sugiere nuevas vías de investigación. La importancia del trabajo en red surge con claridad, tanto en términos de ayuda a la toma de contacto preliminar y también como base para el desarrollo de negocios. La habilidad de acceder a redes pertinentes es de especial valor para ellas como medio para adquirir conocimiento tácito que puede contribuir al éxito en un mercado desconocido e institucionalmente «distante». En correspondencia con

Coviello y Munro (1997), este estudio encuentra que las redes son de gran importancia para la internacionalización de las PyMEs de software.

Se ha observado que las misiones comerciales son valoradas más por los contactos que proporcionan que por la información de mercado. En línea con muchos debates e investigaciones anteriores, la importancia de las relaciones basadas en la confianza fue importante para casi la totalidad de los ejecutivos de las PyMEs entrevistadas. Esto puede proporcionar una base más firme y más duradera en la relación que solo en el contrato. La especial importancia de la confianza para las empresas más pequeñas que no pueden permitirse acudir a una reparación legal en caso de problemas con sus clientes es clara.

El análisis sugiere la relevancia de las redes para explicar la internacionalización, la selección de mercados y la velocidad del proceso en las empresas investigadas, tal como sucediera en el estudio sobre «*born globals*» argentinas realizado por Kantis, et al (2004). Resultó que las empresas de SSI santafesinas, ya sea porque reaccionaron a las oportunidades del exterior que ofrecen sus contactos en las redes o porque persiguieron de forma proactiva oportunidades en el extranjero a través de las relaciones existentes, parecen haber sido influenciadas por estas relaciones. Sus decisiones de entrada en el mercado y el ritmo de internacionalización también parecen haber sido afectados. Se encontró que tanto redes sociales y empresariales son importantes.

La trascendencia de los factores relacionales observados refuerza la evidencia empírica previa, lo que subraya la importancia crítica de las relaciones de la red para promover la internacionalización de empresas (Coviello y Munro, 1997; Moen et al, 2004) y el rendimiento de las exportaciones (Styles y Ambler, 2000; Wheeler et al, 2008; Zou y Stan, 1998). No hay dudas que el desarrollo de redes y alianzas sólidas con clientes, proveedores, competidores y otros agentes del mercado a menudo produce beneficios significativos para la internacionalización de las PyMEs. Esto desafía a las PyMEs de software que desean crecer a que den atención prioritaria a la activación de sus redes y a la creación de otras nuevas, no solo a las de países de América Latina, sino también de otros países en desarrollo.

Aunque los contactos directos intensivos con los clientes pueden proporcionar un profundo conocimiento de los mercados en los que operan y por lo tanto ser muy beneficiosos para el desarrollo de nuevas soluciones e innovaciones, devoran una gran cantidad de recursos, como tiempo y viajes, de los empresarios. El impacto es particularmente alto para las PyMEs con recursos de gestión limitada. En el largo plazo el tiempo dedicado a las redes debería equilibrarse ya que el conocimiento sobre los mercados extranjeros no necesariamente se deriva de la presencia física permanente en el extranjero, como sugieren Eriksson et al. (1997) y los desarrollos en telecomunicaciones e informática facilitan estos vínculos a distancia.

Las posibilidades de internacionalización no solo dependen del conocimiento específico del mercado extranjero sino también del conocimiento de gestión general que se

puede transferir de un país a otro. (Johanson y Vahlne, 1977) Estos conocimientos de gestión general incluyen el conocimiento operativo, de comercialización, contratación, procesos productivos, etc. Por lo tanto representa un recurso gerencial, crucial para la expansión de la empresa en el extranjero. En los casos relevados, la gestión general se presenta como débil y propicia a una mejora que ayudará globalmente al proceso.

6.1. Recomendaciones para directivos y encargados de la formulación de políticas

Algunos estudios vienen lamentando los pocos esfuerzos realizados para desarrollar pautas normativas para los profesionales que trabajan o asesoran a los emprendedores internacionales (Autio, 2005), o para las autoridades que se ocupan de fomentar la internacionalización de las Pymes. Se pueden reforzar estas políticas mediante el mantenimiento de alianzas de investigación con universidades o institutos de investigación dado que en Santa Fe estos tienen el carácter de «*brokers*». La falta de conocimiento del mercado extranjero puede ser reducida cuando las empresas aumentan los conocimientos lingüísticos de su personal y cuando se desarrollan modelos de negocio que permitan la venta de software y distribución sin contacto directo con el cliente, por ejemplo, mediante la distribución por Internet.

Por lo tanto, sería beneficioso que el gobierno local continúe y profundice la ayuda a las PyMEs del sector, facilitando la construcción de redes internacionales, promocionando más misiones y ferias y facilitando el acceso a recursos financieros. Ese apoyo sería particularmente útil ya que muchas empresas pequeñas de software requieren un mayor contacto cara a cara a los efectos de demostración, personalización, actualización y capacitación.

6.2. Limitaciones y futuras investigaciones

Este estudio debe analizarse atendiendo a: 1) Que las PyMEs sobre las que se basa la indagación constituyen una muestra razonablemente homogénea pero que requiere una constatación futura sobre un universo más amplio, ya que solo incluye el sector SSI de una provincia, aunque dicho grupo de empresas comparte características comunes con otras industrias de alta tecnología (Spence, 2003) y con el sector servicios en general (O'Farrell et al., 1997); y 2) Que la indagación revela relaciones positivas de las redes y el conocimiento en la velocidad de internacionalización de las PyMEs que han tenido éxito en los mercados externos, pero no considera si aquellas que

fracasaron también tenían tales relaciones y las mismas han sido inhibidas por otras causas y en tal caso cuáles son.

Este estudio contribuye mostrando la utilidad de la investigación basada en el contexto de una economía emergente que proporciona un terreno fértil para explorar cuestiones de interés, profundizando el estudio de redes y de los efectos diferenciales de los tipos de capital social.

Registro bibliográfico

L.F. Agramunt y M.F. Andrés
«La internacionalización
acelerada de PyMEs de
software en Santa Fe».
*Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 11, n° 11,
1er. semestre,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 113–140).

Bibliografía

- Aldrich, H.** (1999). *Organizations evolving*. London. Sage.
- Almeida, J.G. y Bloodgood, J.M.** (1996). Internationalization of new ventures: Implications of the value chain. En P.D. Reynolds et al. (eds), *Frontiers of entrepreneurship research*. Babson Park, MA: Center for Entrepreneurial Studies, Babson College, pp. 211–225.
- Andersson, S. y Wictor, I.** (2003). «Innovative Internationalizations in New firms: Born Globals—the Swedish Case.» *Journal of International Entrepreneurship* Vol.1 (3): 249.
- Andrés, M.F. y Salvaj, E.** (2011). «La internacionalización acelerada en Pymes de reciente creación». Trabajo presentado en el Congreso Internacional de REDILA, Santa Fe, Argentina.
- Arechavala Vargas, R.** (2013). «Capital social y emprendimiento tecnológico en Latinoamérica: Redes y alianzas en los modelos de negocio». Trabajo presentado en ALTEC 2013 – XV Latin Ibero–American Conference on Management of Technology, Porto (Portugal).
- Artopoulos, A.** (2013). Vías de internacionalización de la Industria Argentina de Software: El caso de Core Security Technologies. *H-industri@*, (8).
- (2012). Emprendedores globales o el desarrollo en red. El caso Globant. Documento de trabajo N° 10. UDESA.
- Autio, E.** (2005). Creative tension: the significance of Ben Oviatt's and Patricia McDougall's article toward a theory of international new ventures'. *Journal of International Business Studies*, 36 (1), 9.
- Autio E., Sapienza H. y Almeida, J.** (2000). «Effects of Age at Entry, Knowledge Intensity, and Imitability on International Growth». *Academy of Management Journal*. Vol. 43, (5), pp. 909–924.
- Baraldi, E.; Gressetvold, E. y Harrison, D.** (2012). «Resource interaction in inter-organizational networks: Foundations, comparison and a research agenda». *Journal of Business Research*, Vol. 65, pp. 266–276.
- Barletta, F., Pereira, M., Robert, V. y Yoguel, G.** (2013). Argentina: Dinámica reciente del sector de software y servicios informáticos. *Revista CEPAL*, 110.
- (2012). «Capacidades de absorción y conectividad en sistemas productivos y de innovación locales. El caso de la industria de Software y Servicios Informáticos», Informe final Proyecto Fundación Carolina, UNGS, mimeo.
- Bell, J.** (1995). «The internationalization of small computer software firms: a further challenge to «stage» theories» *European Journal of Marketing*, 29/8, pp. 60–75.
- Bell, J., Mcnaughton, R. y Young, S.** (2001). «Born-again global» firms: an ex-

tension to the «born global» phenomenon. *Journal of International Management*, 7(3), pp. 173–189.

Bloodgood, J., Sapienza, H.J. y Almeida, J.G. (1996). «The internationalization of new highpotential U.S. ventures: Antecedents and outcomes», *Entrepreneurship: Theory and Practice*, vol. 20, no. 4, pp. 61–76.

Borello, J., Erbes, A., Robert, V., Roitter, S. y Yoguel, G. (2005). *Competencias tecnológicas de los trabajadores informáticos argentinos. Más allá de las restricciones de demanda y oferta*. Trabajo presentado en Summer Conference DRUID 2004, Helsingør, Denmark.

Borello, J., Robert, V. y Yoguel, G. (2006). *La Informática en la Argentina: Pro-meteo*. Buenos Aires.

Castillo, M. y Rivas, D. (2013). La industria del software en la Argentina. En: *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago: CEPAL, 2013. pp. 191–220. LC/L. 3637.

Ceballos-Herrera, F. (2009). El informe de investigación con estudio de casos. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 2, 413–423.

CESSI (2010). «Hacia un modelo argentino de desarrollo global en plataformas de alta tecnología.» *Industria de Software y Servicios Informáticos*, 16 de junio. Recuperado de: http://www2.mincyt.gov.ar/documentos/tics/2Fernando_Racca.pdf#86 | P.J. Báscolo y otros. *Intensidad tecnológica en la estructura productiva de Rosario* (pp. 63–88).

Cohen, W.M. y Levinthal, D.A. (1990). Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35, pp. 128–152.

Coviello, N. y Munro, H. (1997). Network relationships and the internationalization process of small software firms. *International Business Review*, 6(4), pp. 361–386.

——— (1995). «Growing the entrepreneurial firm: Networking for international market development». *European Journal of Marketing*, Vol. 29, pp. 49–61.

Chetty y Blankenburg Holm (2000). «Internationalisation of small to medium-sized manufacturing firms: a network approach». *International Business Review*, Vol. 9 (1), pp. 77–93.

Chudnovsky, D. y López, A. (1999). «Las Empresas Multinacionales de América Latina. Características, evolución y perspectivas». *Revista Boletín Techint*. Buenos Aires. Argentina. Abril–Junio.

Chudnovsky, D.; López, A. y Melitsko, S. (2001). «El sector de software y servicios informáticos (SSI) en la Argentina: Situación actual y perspectivas de desarrollo». Documento de Trabajo N° 27. Centro de Investigación para la Transformación (CENIT).

Chudnovsky, D.; López, A. y Pupato, G. (2006). «Innovation and productivity in developing countries: A study of Argentine manufacturing firm's behavior (1992–2001)». *Research Policy*, Vol. 35, n° 2, marzo, pp. 266–288.

Denzin, N.K. (2005). «Emancipatory discourses and the ethics and politics of interpretation». En *Handbook of qualitative research*, (3rd edition), Edited by: Denzin, N. K. and Lincoln, Y.S. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Díaz, M. y Andrés, M.F. (2009). «El marco normativo y promocional del comercio electrónico en el sector de software en Argentina y sus consecuencias sobre la oferta exportable y las estrategias de internacionalización de las PYMES nacionales». Trabajo presentado en la 14ª Reunión Anual de la Red PyMEs Mercosur, Santa Fe, Argentina.

- Eberharda, M. y Graig, J.** (2013). «The evolving role of organizational and personal networks international marketing Ventures». *Journal of World Business*, Vol. 48, pp. 385-397.
- Eisenhardt, K.M.** (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), pp. 532–550.
- Erbes, A., Robert, V., Yoguel, G., Borello, J. y Lebedinsky, V.** (2006). Regímenes tecnológicos, de conocimiento y competencia en diferentes formas organizacionales: la dinámica entre difusión y apropiación. *Desarrollo Económico*, pp. 33–61.
- Eriksson, K., Johanson, J., Majkgard, A. y Sharma, D.** (1997). Experiential knowledge and cost in the internationalization process. *Journal of International Business Studies*, 28(2), 337.
- Etemad, H.** (2013). «Internationalization theories and international growth of smaller firms from emerging markets». En *The Process of Internationalization in Emerging SMEs and Emerging Economies*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Federico, J.S., H.D. Kantis, A. Rialp, A Y Rialp, J.** (2009). Does entrepreneurs' human and relational capital affect early internationalisation? A cross-regional comparison, *European Journal of International Management*, 3:2, pp. 199–215.
- Fundación Exportar** (2008a). «El sector de software y servicios informáticos y el esfuerzo exportador». Informe de coyuntura. Antena software. Julio.
- (2008b). «Estrategias en tiempos de crisis». Informe de Coyuntura. Antena Software. Octubre.
- Eriksson, K., Johanson, J., Majkgard, A. y Sharma, D.** (1997). «Experiential knowledge and cost in the internationalization process». *Journal of International Business Studies*, 28(2), 337.
- González Ojeda, J.** (2006). «La tecnología de la información y sus posibilidades de expansión en mercados externos». *Informe Producto N° 4*. Fundación Exportar.
- Hurtado Torres, N.E.** (2000). *Las pymes y el proceso de internacionalización: factores determinantes de su actitud frente a la exportación*. PHD, Universidad de Granada, Granada, España.
- Ibrahim, A.B.** (2004). Internationalization: motive and process. *Handbook of Research on International Entrepreneurship*, Edward Elgar Publishing, pp. 129–136.
- Johanson, J. y Mattson, L.** (1988). «Internationalisation in industrial systems – a network approach», en N. Hood y J.E. Vahlne (Eds.), *Strategies in Global Competition*, Croom Helm, Londres.
- Johanson, J. y Vahlne, J.E.** (1977). «The internationalization process of the firm – A model of knowledge development and increasing foreign market commitments». *Journal of International Business Studies*. Vol. 4, pp. 20–29.
- (1990). «The Mechanism of Internationalization». *International Marketing Review*, Vol. 7, N° 4.
- (2009). «The Uppsala Internationalization Process Model Revisited: From Liability of Foreignness to Liability of Outsidership». *Journal of International Business Studies*, 40(9): pp. 1411–1431.
- Johanson, J. y Wiedersheim, F.** (1975). «The Internationalization process of the firms: four Swedish Case studies». *Journal of Management Studies*. pp. 305–322.
- Kantis, H., Federico, J., y Martínez Riva, G.** (2004). *¿«Born Globals» en Argentina?: El caso de las nuevas empresas exportadoras* Paper presentado en la 3ª CIPEAL – Empreendedorismo para o Desenvolvimento da América Latina – Vinculando a

- Pesquisa en Empreendedorismo con a Política Pública e a Estrategia Empresarial., Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro – PUC Rio, Rio de Janeiro, Brasil.
- Kataishi, R. y Barletta, F.** (2011). Difusión de las TIC en el tejido productivo argentino: una revisión de la evidencia disponible. En: *El desafío de las TIC en Argentina: crear capacidades para la generación de empleo*. Santiago: CEPAL, 2011. pp. 79–105. LC/R. 2178.
- Kiss, A.N. y Danis, W.M.** (2010). «Social networks and speed of new venture internationalization during institutional transition: a conceptual model». *Journal of International Entrepreneurship*, 8(3), pp. 273–287.
- Knight, G. y Cavusgil, T.** (1996). «The Born Global Firm: A Challenge to Traditional Internationalization Theory». *Advances in International Marketing*. Vol. 8.
- (2005). «A Taxonomy of Born-global Firms». *Management International Review*. Vol.45. Special Issue.
- Knight, G., Madsen, T.K. y Servais, P.** (2004). «An inquiry into born–global firms in Europe and the USA». *International Marketing Review*, 21(6), 645.
- Madsen, T.K., Rasmussen, E. y Servais, P.** (2001). *Differences and similarities between born globals and other types of exporters* (Vol. 10, pp. 247–265). Emerald Group Publishing Limited.
- Madsen, T.K. y Servais, P.** (1997). «The internationalization of Born Globals: An evolutionary process?» *International Business Review*, 6(6), pp. 561–583.
- Marradi, A.** (2007). Método, metodología, técnicas. *Metodología de Ciencias Sociales*, pp. 47–60.
- Moen, Ø. y Servais, P.** (2002). «Born global or gradual global? Examining the export behavior of small and medium-sized enterprises». *Journal of International Marketing*, 10(3), 49.
- Moen, Ø., Gavlen, M. y Endresen, I.** (2004). «Internationalization of small, computer software firms Entry forms and market selection». *European Journal of Marketing*, 38(9/10), pp. 1236–1251.
- North, D.** (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Novick, M. y Redondo, S.** (2013). El desafío de las TIC en Argentina: crear capacidades para la generación de empleo. CEPAL. LC/R.2178/REV.1
- O'Farrell, P., Wood, S.T. y Zheng, Y.** (1998). Internationalization by Business Service SME: An Inter-industry Analysis. *International Small Business Journal*, Vol.16 (2), pp.13–33.
- OECD** (1997). «Information Technology Outlook 1997», OECD, Paris. Recuperado el 21 de diciembre de 2013, de: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/1893085.pdf>
- Oviatt, B. y Mcdougall, P.** (1994). «Toward a Theory of International New Ventures». *Journal of International Business Studies*, Vol. 25, nº 1, pp. 45–64.
- (1995). Global start-ups: Entrepreneurs on a worldwide stage. *The Academy of Management Executive*, 9(2), 30.
- (1997). «Challenges for Internationalization Process Theory: The Case of International New Ventures», *Management International Review*, Vol. 37 (ed. especial, 2).
- (1999). «A framework for understanding accelerated international entrepreneurship». En R. Wright (Ed.), *Research in Global Strategic Management* (pp. 23–40). Stanford, CT: JAI Press.

- (2005). «Defining International Entrepreneurship and Modeling the speed of Internationalization». *Entrepreneurship: Theory and Practice*, Vol. 29, n° 5, pp. 537–553.
- Oviatt, B.M., Shrader, R.C. y Mcdougall, P.P.** (2004). «The internationalization of new ventures: A risk management model», En M.A. Hitt & J.L.C. Cheng (Editions), *Theories of the multinational enterprise: Diversity, complexity, and relevance. Advances in international management* 16:165–185, Amsterdam: Elsevier.
- Rennie, M.W.** (1993). Born global. *McKinsey Quarterly* (4), pp. 45–52.
- Reuber, A.R. y Fischer, E.** (1997). «The influence of the management team's international experience on the internationalization behavior of SMEs», *Journal of International Business Studies*, vol. 28, n° 4, pp. 807–825.
- Rivera León, L. y Kataishi, R.** (2010). Collaboration Networks for Innovation and Socio-economic Development: European and Latin American Perspectives on Digital Ecosystems Research, Local Readiness, Deployment Strategies and Their Policy Implications. En F. Antonio Basile Colugnati, L. Lopes & S. Barretto (Eds.), *Digital Ecosystems* (Vol. 67, pp. 1–19): Springer Berlin Heidelberg.
- Sharma, D. y Blomstermo, A.** (2003). The internationalization process of born globals: A network view. *International Business Review*, 12(6): pp. 739–753.
- Shrader, R.C., Oviatt, B.M. y Mcdougall, P.P.** (2000). «How new ventures exploit trade-offs among international risk factors: Lessons for the accelerated internationalization of the 21st century», *Academy of Management Journal*, vol. 43, n° 6, pp. 1227–1247.
- Sierra Bravo, R.** (2003). *Técnicas de investigación social: teoría y ejercicios*, 14a. 2ª reimpresión. Madrid: Thomson.
- Spence, M.** (2003). International Strategy Formation in Small Canadian High-Technology Companies – A Case Study Approach. *Journal of International Entrepreneurship*, 1(3), 277.
- Styles, C. y Ambler, T.** (2000). The Impact of Relational Variables on Export Performance: An Empirical Investigation in Australia and the UK. [Article]. *Australian Journal of Management (University of New South Wales)*, 25(3), 261.
- Welch, D.; Welch, L. y Wilkinson, I.** (1998). «The importance of networks in export promotion: policy issues». *Journal of International Marketing*, Vol. 6 (4) pp. 66–82.
- Wheeler, C., Ibeh, K. y Dimitratos, P.** (2008). UK Export Performance Research: Review and Implications. *International Small Business Journal*, 26(2), pp. 207–239.
- Yin, R.** (1989). *Case Study Research. Design and Methods*. Beverly Hills, Ca, Sage.
- Yoguel, G., Novick, M., Milesi, D., Roitter, S. y Borello, J.** (2004). Información y conocimiento: la difusión de las Tic en la industria manufacturera argentina. *CEPAL Review*, pp. 139–156.
- (2003). Knowledge and information: the diffusion of ICT in the Argentinean manufacturing industry. En *The First Global Conference*.
- Zhou, L., Wu, W.-P. y Luo, X.** (2007). Internationalization and the performance of born-global SMEs: the mediating role of social networks. *Journal of International Business Studies*, 38(4), 673.
- Zou, S. y Stan, S.** (1998). The determinants of export performance: a review of the empirical literature between 1987 and 1997. *International Marketing Review*, 15(5), pp. 333–356.

AVANCES DE INVESTIGACIÓN

06 Impactos en el Desarrollo Rural de la colonia Gral. Líber Seregni

Héctor Rodríguez d' Avila Weber
y Miguel Vassallo

RESUMEN El artículo presenta los resultados del estudio de la colonia Seregni, uno de los nuevos modelos de colonización del Instituto Nacional de Colonización. Las *preguntas problema* son: la colonia ¿constituye una experiencia que facilita la resolución de escala económica y promueve la producción familiar? La colonia ¿fue capaz de integrar en forma benéfica a los asalariados de la zona y promover el capital humano y social? El *objetivo general* del estudio es relevar y analizar los impactos generados por la colonia en la zona de influencia, en las organizaciones y en los productores. La *hipótesis* orientadora es que las formas asociativas de producción, integradas a organizaciones sociales, promueven el desarrollo rural. Se utilizó una metodología de investigación cualitativa. Entre los principales resultados se puede decir que: los pequeños productores cuando acceden a más tierra en forma grupal, aumentan su capacidad y eficiencia de producción, y sus ingresos. Los asalariados rurales, generan una fuente alternativa de ingresos y se desarrollan como productores. El sistema colectivo permite un uso más racional de los recursos, aumenta la escala, disminuyen los costos de producción y mejoran los precios de venta. La creación de una cooperativa y el fortalecimiento de las organizaciones, fomentaron procesos de crecimiento personal (capacidad) y fortalecimiento del capital social.

Palabras clave Desarrollo Rural | Colonización | Emprendimientos asociativos | Capital social e Institucionalidad rural

Fecha de recepción: 10 | 12 | 2013
Fecha de aceptación final: 23 | 09 | 2014

Héctor Rodríguez d' Avila Weber
Miguel Vassallo

Instituto Nacional de Colonización. Colonia Gral. L. Seregni, Salto, Uruguay. Facultad de Agronomía, Departamento de Ciencias Sociales. Universidade Federal de Santa Maria (Brasil). Centro de Ciencias Naturales y Exactas.
E-mail: hectorraw@hotmail.com
E-mail: miguel-vassallo@hotmail.com

Impacts on Rural Development of colony Gral. Liber Seregni

SUMMARY This paper presents the results about the study of the Seregni Colony, one of the new models of colonization from the National Colonization Institute. *Question problem* is how the colony is an experience that facilitates the resolution of economic and promotes family-scale production? Is the colony was able to integrate beneficially to rural workers in the area and promote human and social capital? The *study objective* is to highlight and analyze the generated impacts from the colony in the area, in the organizations and their growers. The guiding hypothesis is that the associative production, integrated social organizations, promote rural development. Qualitative research methodology was used. The productive capacity is improved in proportion to the access to more land by groups of small growers, therefore the efficiency in production and their income are improved. Rural workers generate a new alternative for income and develop themselves as growers. The collective system leads to a more rational use of the resources, increasing of scale, reduction of production costs and improve sale prices. The cooperative creation and the organizations strengthening, promoted personal growth, and social capital strengthening.

Key words Rural Development | Colonization
| Associative enterprises | Social capital and
Rural institutional

1. Introducción

El siguiente trabajo resume los aspectos principales de una tesis de maestría en Desarrollo Rural Sustentable. El estudio se refiere a una de las experiencias recientes de colonización y que se orienta a generar nuevas formas organizativas o modelos colonizadores. La experiencia en estudio se lleva a cabo por el Instituto Nacional de Colonización (INC) en Uruguay, y se la ha designado como colonia Gral. Líber Seregni.

El INC fue creado en 1948 como un instrumento de racionalización del uso de los recursos agrarios, principalmente la tierra, y tuvo en su historia de más de 60 años de existencia diferentes etapas y fuerza colonizadora. Algunos períodos presentaron un fuerte dinamismo, en tanto otros fueron de opacamiento institucional y desinterés de cumplir con sus objetivos de creación (Vassallo, 2000). Las décadas del 80 y 90, así como el primer quinquenio del siglo XXI se correspondieron con una etapa de aletargamiento, tendiente a la desaparición de la colonización como política redistributiva y al cierre del INC, como instrumento institucional para la aplicación de la Ley 11.029. Este enfoque fue propiciado en un contexto de un modelo neoliberal de la economía y de desinterés de la producción familiar en el medio agrario.

A partir del año 2005 ocurrieron cambios muy fuertes en el sistema político nacional. Por primera vez en la historia del país una coalición de partidos y fuerzas de izquierda ganó el gobierno. Este cambio de orientación introdujo profundos cambios en la política macroeconómica, en la política sectorial y, especialmente lo que atañe a este artículo, en la política colonizadora del país.

En ese nuevo contexto de políticas agrarias se inserta la creación de nuevas colonias y la búsqueda de nuevas formas colonizadoras, quebrando el modelo clásico de colonización. Por «modelo clásico» de colonización se entiende la adquisición de tierra por el INC y su subdivisión en pequeñas parcelas, de forma relativamente similar en la disposición de los recursos naturales entre cada una de ellas. Este modelo, también denominado en forma vulgar «la rabiolera», implica la subdivisión de la tierra en predios de escasa superficie y sin proyectos colectivos o de potencial ampliación de su escala de producción. Asimismo, se limitaba a dar «tierra nuda», sin considerar otros instrumentos de desarrollo agrario. Se privilegió, en la mayoría de los casos, a familias con capacidad económica, y nunca se integraron, en ese enfoque colonizador, a los sectores más carenciados del medio rural. Tampoco se integraban estos proyectos productivos con las cadenas agroindustriales o políticas económicas de mayor dimensión.

Las nuevas formas de colonización impulsadas a partir del año 2005 propusieron priorizar los sectores de menores recursos, redistribuyendo tierra en el marco de diversos proyectos asociativos, complementados con el uso

de otros instrumentos, tales como el crédito, la asistencia técnica, la inclusión o articulación con proyectos agroindustriales. En ese marco se inscriben varias experiencias colonizadoras generadas a partir de la instalación de la administración del Frente Amplio, tales como: las colonias M. Soler en Cerro Largo, Juan P. Terra en Artigas, Julia Arévalo en Salto, M. Carriquiry en San José y otras. Este conjunto de experiencias, diferentes entre ellas, merecen ser estudiadas y evaluadas, para conocer si han cumplido con los objetivos propios del desarrollo rural, y si pueden ser replicadas con otros grupos y en otras zonas. Por ello, esta investigación se integra a un conjunto de trabajos orientados a estudiar y evaluar diferentes experiencias colonizadoras del último decenio. Para ello se han realizado varios estudios de casos, referentes a las colonias mencionadas anteriormente, proponiéndose sistematizar su evolución y estudiar sus resultados, especialmente como impactos económicos, sociales y ambientales. El problema de investigación de la línea de trabajo es: Si las políticas de carácter asociativo adoptadas por el INC en el último decenio son una alternativa para contrarrestar los problemas de escala de los productores familiares y si son capaces de integrar beneficiosamente asalariados. Estos nuevos modelos de colonización ¿son factibles de ser reproducidos? Es decir, ¿generan la base material suficiente y necesaria para una reproducción sustentable?

La Colonia Líber Seregni constituye un caso de estudio, donde se abordó como *preguntas problema*: la colonia ¿constituye una experiencia que facilita la resolución de escala económica y promueve la producción familiar? La colonia ¿fue capaz de integrar en forma benéfica a los asalariados de la zona y promover el capital humano y social del área de influencia?

El *objetivo general* de la investigación, es relevar y analizar los impactos generados por la colonia Gral. L. Seregni en la zona de influencia, en las organizaciones y en los productores participantes.

El trabajo se ordena por la *hipótesis* que exponen: las formas asociativas de producción mediante campos colectivos gestionados por organizaciones sociales, promueven el desarrollo rural, a través de mejoras en los ingresos de los productores familiares y asalariados, estimulan el desarrollo del capital social y humano y se traducen en proyectos de desarrollo rural sustentable.

Para realizar una aproximación conceptual a la temática planteada y que nos permita orientar con mayor profundidad la hipótesis orientadora, se utilizará el concepto de *Desarrollo Rural*, el cual lo diferenciamos de los conceptos de *Desarrollo Agropecuario* y *Desarrollo Agrario*. Estos dos últimos tienen alcances mucho más limitados y no conforman un proceso profundo y abarcativo de todas las dimensiones, incluidas en el primero. El *Desarrollo Agropecuario* se refiere a los aspectos agro-económicos de la producción agrícola, con el fin de mejorar la productividad y el producto generado por ella; en tanto el *Desarrollo Agrario* incorpora los factores económicos, sociales, culturales y políticos que influyen en la producción agropecuaria. En este concepto, además

de los problemas tecnológicos se incorporan los aspectos referidos a la integración y desarrollo de los complejos agroindustriales, de la comercialización agrícola, y de las formas asociativas de resolución de problemas prediales y extra prediales. El concepto de *Desarrollo Rural*, además de las dimensiones incluidas en estos dos conceptos previos, incluye los temas de

la salud pública, la educación, los servicios de electricidad, agua potable, comunicaciones, las actividades de producción y comercialización no directamente vinculadas a la producción agropecuaria (industria rural, artesanía, comercio, etc.) También se relaciona con la organización social orientada a la producción, a la acción gremial o reivindicativa, a lo cultural, al esparcimiento y en general, aquella orientada al desarrollo local o regional. Es el enfoque más amplio del problema agrario y el desarrollo del espacio rural. (Vassallo, 2001 p. 8)

Por *Desarrollo Rural* en este trabajo se define como:

el pasaje de un estadio de desarrollo de un espacio rural, caracterizado por condiciones donde predominan las necesidades básicas insatisfechas, en forma individual y colectiva, a otro estadio con condiciones que permiten un mejor desarrollo de las personas por una mayor satisfacción de las Necesidades Básicas, a través de un proceso basado en la participación creciente de la población implicada en la gestión económica y social (Vasallo, 2001, p. 8)

Uniendo éste concepto con el de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, decimos que éste último es, según Schejtman y Berdagué (2003),

un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos con los agentes externos relevantes, así como de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. (p. 4)

Estos conceptos y la visión derivada de los mismos, implica considerar las diversas dimensiones del desarrollo rural: social, económica y ambiental. En la dimensión *Social del desarrollo rural* se procura el empoderamiento de las personas a través del desarrollo del capital humano y social. Se define empoderamiento al proceso por el cual una persona o grupo de personas adquiere más poder. Hay tres formas básicas de empoderamiento (Intrac, 1999, p. 84) a) mayor seguridad (confianza) personal para desarrollar actividades con éxito; b) aumento de las relaciones con otras personas y organizaciones (construcción de capital social, en especial económico); c) mayor ac-

ceso al crédito y recursos de producción. Si las personas están empoderadas, podrán aprovechar mejor los beneficios y oportunidades que generan las intervenciones (es decir apropiarse de los mismos) mediante la participación. El desarrollo del capital humano (capacitación) y social (organizaciones) permite: i) que las personas se motiven para salir de su situación (esto parece obvio pero es de extrema importancia, las personas salen de la pobreza si ellas quieren) y ii) construir el tejido social en el territorio, el cual desarrollará el capital social, entendido como la construcción de vinculaciones entre organizaciones (en un sentido amplio, desde aquellas legalmente constituidas hasta grupos de interés) para generar sinergias. Empoderamiento y capital social están íntimamente relacionados. No deben verse como que uno de ellos es causa y otro efecto. Ambos se promueven y se estimulan entre sí.

Esta visión de Desarrollo Rural y de empoderamiento se integra también con el enfoque de Amartya Sen, basado en el concepto de capacidades. Las «capacidades» como indicador del bienestar y calidad de vida de las personas (a mayores capacidades, mayor bienestar). Según A. Sen (2003), el bienestar y/o desarrollo se basa en las cosas que las personas realmente pueden hacer o ser (las capacidades o «*capability*» en inglés), entendidas como las oportunidades reales para elegir y llevar una vida que consideran valiosa con los recursos que tienen disponibles, teniendo en cuenta sus limitaciones psicológicas, sociales y ambientales. La teoría de capacidades de Amartya Sen tiene en cuenta tanto los aspectos subjetivos (valoración, satisfacción y percepción de la satisfacción) como los aspectos objetivos de los recursos (frecuencia, cantidad y variedad). El concepto de capacidad se define como las combinaciones alternativas de lo que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr («*functionings*» en inglés). Teniendo en cuenta lo que puede hacer el sujeto, ya que pueden existir limitaciones, que pueden afectar al uso y aprovechamiento de estos bienes y recursos. Estas limitaciones pueden ser personales (edad o salud), como sociales (normas sociales, costumbres o capital social), o ambientales (geografía, clima o instituciones). Estas limitaciones son los llamados factores de conversión: que son individuales, sociales y ambientales. Los factores de conversión son limitaciones que afectan al sujeto en el uso de sus bienes y recursos, y los que muestran efectivamente lo que puede hacer y ser capaz el sujeto con éstos. Ahora bien, las capacidades tienen que ver más con las oportunidades factibles de alcanzar esos funcionamientos, con las oportunidades y combinaciones alternativas de que dispone con esos funcionamientos, en términos de la habilidad para alcanzar lo que considera valioso. La capacidad apunta a la libertad, mientras que el funcionamiento muestra el hecho o *fact* (ese algo). Las capacidades pueden ser identificadas a varios niveles: nivel personal, nivel familiar, nivel social y nivel laboral (Garriga 2013, Boltvinik, 2003).

En el ámbito económico, el énfasis se encuentra en el desarrollo del capital social económico (vínculos entre organizaciones económicas, que actúan en la producción, distribución o el intercambio de bienes y servicios). Se aprovecha de los actores del te-

territorio, a los efectos que los mismos puedan «arrastrar» en su dinámica a los sectores más carenciados. Los pobres salen de su situación si quieren, pero esto sólo no alcanza; necesitan de la interacción con otros actores del territorio o de otros territorios, para poder impulsar actividades económicas rentables y sostenibles, que permitan generar ingresos o fuentes de trabajo, y acceder, de esta forma, a los diferentes mercados.

En el ámbito de lo ambiental, el énfasis se ubica en la delimitación de una unidad natural de territorio y en la preservación de sus recursos naturales. Esto significa actuar en forma coordinada sobre los recursos naturales, con el fin de rehabilitarlos, protegerlos y/o conservarlos, sin desmedro de su puesta en valor.

En esta discusión conceptual previa, también son de mención los desarrollos teórico-conceptuales realizados desde la economía agraria, no necesariamente vinculada al desarrollo. Así Gutman y Gorestein (2003), citado por De Hegedüs y Vassallo (2005, p. 51) dicen que: «Los nuevos enfoques sobre la dinámica del desarrollo proponen aproximaciones conceptuales que revalorizan el territorio a partir del cambio tecnológico y las innovaciones tecnológicas y organizativas; los nuevos determinantes de la competitividad a escala internacional; los procesos de conocimiento y aprendizaje en el seno de redes, tramas o conjuntos de agentes; y los impactos locales de la profundización de la globalización»

De Hegedüs y Vassallo (2005, p. 57) consideran que

la construcción del actor social tiene un papel relevante en cualquier acción de Desarrollo Rural, el cual asume un perfil diferente con un Enfoque Territorial, ya que se amplía el concepto y por ende, los actores potenciales de ser parte de la construcción social. Ello lleva a considerar dos conceptos: la participación y la cooperación.

Obviamente, estos conceptos se articulan con el «empoderamiento» y el desarrollo de «capacidades».

Es en este marco conceptual que el trabajo tiene por objetivo relevar y analizar los cambios ocurridos en un grupo social determinado (beneficiarios de la colonia L. Serregni), de una zona socio-económicamente postergada (campo y área de influencia), y de la formación de nuevas bases económicas y sociales para generar Desarrollo Rural. Ello implica, de alguna manera, apreciar el proceso y establecer sus impactos actuales o reales, así como las modificaciones en las capacidades individuales y colectivas, mediante un nuevo entramado social, que permitirá procesos más profundos de desarrollo rural a futuro, el desarrollo de capacidades, sin desmedro de los propios cambios productivos y tecnológicos acontecidos en la experiencia, que constituyen la base material de la misma.

En general, toda intervención social busca modificar exitosamente la situación problema que motivó dicha intervención; es decir, tener un impacto. Las políticas y proyectos orientados al desarrollo rural, también se espera que tengan impactos orientados

a los fines del mismo, tal como se explicitó anteriormente. El impacto puede definirse como la influencia o el efecto dejados en alguien o en algo por causa de cualquier acción o actividad; y, por ende, el impacto social puede definirse como la influencia o efecto en la sociedad, por causa de cualquier acción o actividad (programa). En el campo del Desarrollo Rural, son preguntas que aplican a los estudios de la política pública, la economía y la sociología agraria, vinculadas al desarrollo sectorial, y que indagan sobre la sociedad y su tejido social, y que explican el cambio y el bienestar social. La evaluación de impacto busca la medición o cuantificación de los cambios/efectos observados en la aplicación de una intervención social cualquiera (Valdés, 2014, p. 2). En este caso, se trata de evaluar una política pública y un proyecto específico. La evaluación de impacto se circunscribe a las denominadas investigaciones sociales aplicadas; es decir, que no buscan la generación de conocimiento por el conocimiento mismo, sino que acumula conocimiento en función mejorar la intervención social, la intervención del Estado. Es decir, a partir de su observación y análisis, genera información que permite organizar un conjunto de recomendaciones respecto de su corrección, replicabilidad y, en algunos casos, su reprogramación o discontinuidad (Valdés, 2014).

La evaluación de impacto de proyectos sociales, de data más reciente, es aquella que intenta constatar los cambios producidos por las intervenciones a que son sometidas las poblaciones objetivo, en la cual es aplicado un cierto proyecto. Es decir, la evaluación de impacto busca medir los resultados – en términos de cambios/efectos, que una determinada intervención social (plan/programa/proyecto) ha transferido a una población objetivo cualquiera, e implica una serie de procedimientos técnicos concatenados. Según Berumen (2010, p. 57), los indicadores de impacto son los «que miden el cambio logrado en el mediano o largo plazo, al final del proyecto o incluso después de su cierre. Están directamente relacionados con la medición de nuestro objetivo general (en algunos casos con el objetivo específico) y ayudan a revisar que el cambio positivo que se buscaba realmente se haya logrado. El impacto puede ser un cambio social, económico, político, ambiental o de comportamiento, y se puede dar a nivel local, regional o nacional».

2. Metodología

El trabajo se enmarca dentro del paradigma de investigación cualitativa. Con esto se promovió la participación de los protagonistas del emprendimiento, así como de los actores que inciden en el proceso, para que brinden desde su óptica la información y opinión que aporte a comprender los fenómenos en estudio.

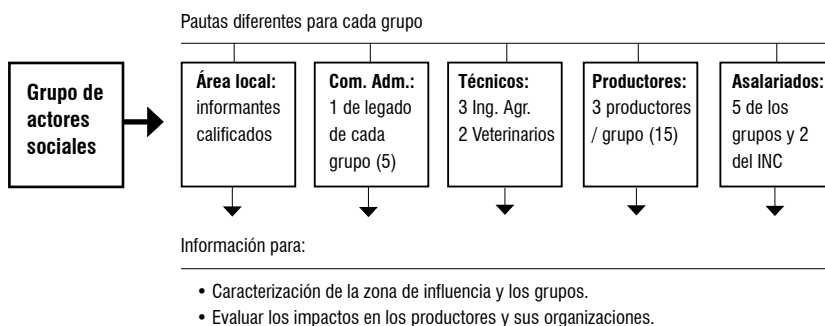
Los métodos cuantitativos se definen por su carácter numérico y por dar prioridad al análisis de la distribución, repetición, generalización o predicción de hechos sociales. Mientras que los cualitativos ponen énfasis en la «visión» de los actores y el análisis contextual en el que ésta se desarrolla, centrán-

dose en el significado de las relaciones sociales (Vela Peón, 2001). Por este motivo, en este caso se ha optado por priorizar los métodos cualitativos.

El trabajo tiene 3 etapas: a) trabajo de campo para el relevamiento de la información a través de diferentes técnicas. b) Sistematización de la información (primaria y secundaria) para la caracterización la zona, la colonia y los grupos de productores adjudicatarios, y para el ordenamiento y tipificación de los impactos. c) Procesamiento y análisis de la información obtenida.

Se agruparon las personas a entrevistar en 5 grupos de actores sociales, tomando como criterio, el rol y la vinculación que tienen con la colonia y la zona. A continuación se presenta un esquema con los actores sociales a relevar y el destino de la información a obtener.

Cuadro 1.



Técnicas - Dada la cantidad de personas dentro de cada grupo y el total de beneficiarios de la colonia, así como la información a obtener de cada uno de ellos, las técnicas a utilizar varían. Para la recolección de información, se utilizaron las siguientes técnicas:

- **Entrevistas semiestructuradas**, se basan en una conversación cara a cara entre entrevistador/entrevistado, donde el entrevistador plantea una serie de preguntas, que parten del objetivo planteado. La guía de la entrevista que se utilizó, sirve para tener en cuenta todos los temas que son relevantes y por tanto, sobre los que se tiene que indagar y profundizar. En este caso, como se describió en el esquema anterior, se elaboraron 4 pautas de entrevistas diferentes.
- **Entrevista grupal (o grupo focal)**, en términos generales, un grupo focal se define como el conjunto de personas que se reúnen con el fin de interactuar en una situación de entrevista grupal, semiestructurada y focalizada sobre una temática particular, que es común y compartida por todos (Vela Peón, 2001). Se realizó una actividad con la Comisión Administradora, que consistió en efectuar

preguntas generales como disparador de la reunión y posteriormente se hizo un trabajo de taller para el ordenamiento de la información.

- **Observación**, a través de visitas a las organizaciones, a la colonia y a la zona de influencia.
- **Análisis de documentos**, relevamiento y consulta de textos e informes Institucionales.

El trabajo de campo se realizó durante el 2011 y principios de 2012, y por tanto en este artículo se presenta información sobre los 5 grupos adjudicatarios en la etapa inicial de la colonia. Este estudio constituye parte de la tesis de maestría del primer autor.

3. Antecedentes

En 1992 el CLAEH-CAF realizó un estudio sobre la pobreza rural con base a las NBI, considerando vivienda, educación, agua, sanidad, etc. Para estas variables se determinó un piso mínimo, sin el cual la calidad de vida de la población en esos hogares es muy deficitaria. El estudio determinó que se encuentran carencias significativas en todo el medio rural. En el total del país el porcentaje de NBI era del 22%, en el área rural este porcentaje asciende al doble, 44% (CLAEH-CAF, 1992). Asimismo, se determinó que un 42% de los hogares de asalariados y un 43% de los hogares de pequeños productores, estaban en situación de pobreza. En el caso de los asalariados, los principales factores socio-demográficos de diferenciación se encuentran en una mayor disponibilidad de fuerza de trabajo, los niveles de especialización laboral, la estabilidad laboral, la ocupación de las mujeres en tareas remuneradas y la residencia en el predio, que habilita ingresos en especie y por autoconsumo. El ingreso extra predial tiene también una importancia manifiesta, ya que en promedio alcanza al 25% del total de los ingresos de los pequeños productores. En términos de rubros productivos, la pobreza mayor se encontraba entre los productores de la ganadería, seguida por la horticultura y la agricultura. En términos geográficos se ubicaba mayormente en el sur y el norte del país. El grupo de los asalariados encuentra su mayor concentración de pobreza en el norte del país. Una investigación posterior, efectuada por el Ministerio (MGAP, 2000), constata que, considerando indicadores de concentración como el índice de Gini, se desprende que la distribución del ingreso de los hogares de las áreas rurales, es más concentrado que en las localidades de menos de 5.000 habitantes y muy similar a la existente en las ciudades más grandes del interior del país. Este contexto socio-económico, descripto y analizado en estos trabajos, reflejan la continuidad de los mismos problemas, expuestos en otros trabajos históricos y, en general, caracterizan

la situación en la que se enmarca la experiencia en análisis, según los estudios realizados previamente (MGAP–Proyecto Uruguay Rural, 2007).

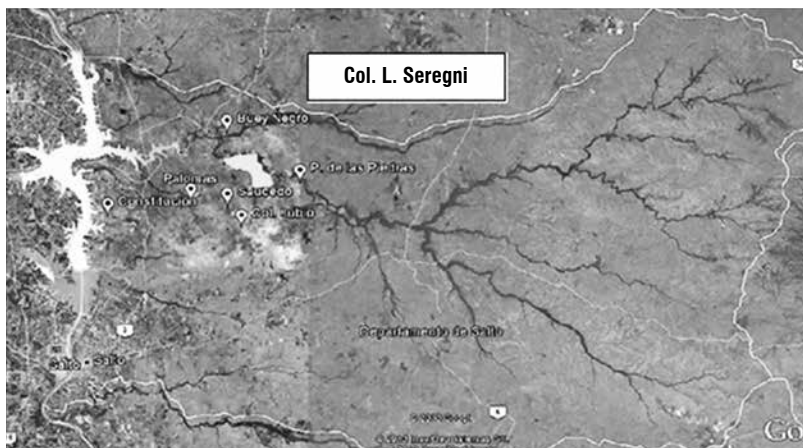
La colonia Líber Seregni se encuentra 80 km al norte de la ciudad de Salto, en el paraje denominado Tangarupá. Se accede desde Salto por la ruta N° 3 hacia el norte, y en el km 526 se toma el camino vecinal 30 km hacia el este (véase mapa 1). El predio tiene una superficie total de 4.658 has y se encuentra subdividido en potreros grandes. Está compuesto por un alto porcentaje de suelos superficiales y en menor proporción suelos de profundidad media a profundos en transición con los superficiales, típicos de los suelos de Basalto, con un Índice CONEAT promedio de 102. Esta aptitud productiva permite la ganadería mixta, vacuno–ovino, de cría y recría, y con menores posibilidades actividades más intensivas, como la invernada y la agricultura.

En el área de influencia (en un radio de 30 km) se ubican los parajes: Pueblo Saucedo, Cerrillada de Saucedo, colonia A. Rubio, Pueblo Farías, Pueblo Palomas, Termas del Arapey, Buey Negro y Paso de las Piedras del Arapey. Es una zona de grandes establecimientos (4.000 has promedio), predominantemente ganaderos, con sistemas de producción extensivos y en menor proporción agrícolas. Por lo tanto, se caracteriza por la baja densidad de población y de escaso dinamismo económico, ya que se limita a las actividades productivas y económicas de las haciendas con producción extensiva.

Los poblados más cercanos son Pueblo Saucedo a 10 km y Pueblo Palomas a 21 Km (véase el mapa 1). Palomas se desarrolló en función del ferrocarril, como muchos poblados del interior. Este servicio generó movimientos de personas y productos que dinamizaron el paraje. La desactivación del Ferrocarril gestó un proceso de retroceso económico y social, que incluyó una fuerte migración de los pobladores hacia la capital.

Mapa 1.

Departamento de Salto, colonia Líber Seregni y su zona de influencia



El Pueblo Palomas tiene 175 habitantes y un número variable de personas que eventualmente están en el pueblo, pero viven en sus lugares de trabajo. El poblado está compuesto por 28 viviendas del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) y 7 casas particulares, un salón comunal, el destacamento policial, la Escuela, la clausurada estación del ferrocarril, la policlínica que funciona en el salón comunal y 2 almacenes. A la escuela concurren 38 niños.

Pueblo Saucedo abarca una zona más grande que Palomas, dado que si bien cuenta con un centro poblado de MEVIR, también existen poblados menores vinculados, como Cerrillada de Saucedo y Pueblo Farías, que forman parte de dicha comunidad y cuentan con 317 habitantes en total. Está compuesto por 50 viviendas de MEVIR y 12 casas particulares. También cuenta con destacamento policial, el salón comunal donde funciona la policlínica, una Escuela a la que concurren 85 niños, 4 almacenes, una capilla Católica y 2 Iglesias Protestantes. En Saucedo existen las siguientes comisiones: la vecinal de MEVIR, fomento de la Escuela, la policial, la policlínica y la de fútbol.

En un diagnóstico efectuado en la zona entre los años 2006 y 2007, así como en el Informe preliminar sobre Pueblo Saucedo de la Dirección de Experiencias Asociativas del INC, en 2008, nos proporcionan importante información sobre la situación inicial de la zona. Entre otros aspectos, se indica que las comisiones de ambos pueblos presentan problemas de participación y se limitan a temas administrativos, y no se concibe un trabajo comunitario. Las necesidades sentidas no son un elemento unificador (MGAP-Uruguay Rural, 2007), por un conjunto de factores, tales como: descreimiento en el trabajo colectivo, búsqueda individual de salidas laborales, incomunicación dentro de la comunidad, aislamiento socio-económico y prejuicios de diferente naturaleza. Algunas necesidades básicas como: alimentación adecuada, vestimenta decorosa, equipamiento doméstico básico, acceso a servicios de salud, de educación y cultura, así como medios de transporte, están insatisfechas, según el Informe del Proyecto Uruguay Rural, en su diagnóstico de la zona. La población comprendida en estos dos poblados se encuentra en condiciones de pobreza.

En cuanto a la ocupación laboral, es limitada, la mayoría se desempeña como trabajadores zafrales en tareas rurales, en las estancias de la zona. Una proporción menor de aquellos tienen trabajos estables y realizan aportes al Banco de Previsión Social. La mayoría percibe salarios muy bajos (Informe del INC, e Informe Programa Uruguay Rural).

Según información relevada entre productores de la zona, pobladores del paraje Saucedo e hijos del personal que trabajó en el establecimiento con anterioridad (memoria colectiva), y por la documentación de las ventas de este campo, se desprende que en los últimos 100 años, esta propiedad pasó por varias familias y grupos económicos vinculados a la ganadería extensiva. En forma sucesiva fueron propietarios del mismo, las familias y grupos: Catalogni, Dondo y Silva, Trindade y Silva, Piacenza, Vallecuel SA, y en el 2003 fue vendido a Southmac SA. Así, como otros establecimientos del país, fueron propiedad de grandes empresarios, quienes explotaban grandes

extensiones de campo en más de un establecimiento. El sistema productivo estaba basado en producción conjunta y extensiva de ganadería vacuna y ovina; y con igual lógica: explotación extensiva de los recursos naturales con mano de obra asalariada con bajísimas retribuciones y pésimas condiciones de vida y trabajo. La rentabilidad se basaba en la producción de gran escala, sobre grandes superficies y con bajo costo. Se prestaba menor atención al proceso de producción y la innovación técnica, y al producto por unidad de superficie. El ingreso quedaba en manos de una familia y/o de los socios de la firma, todos ellos eran pertenecientes a la misma clase social y económica.

En el año 2005 el INC compró la estancia «La Huella» a Southmac SA, por medio de la aplicación del Art. N° 35 de la Ley N° 11.029¹. El INC transitó una serie de pasos para llegar a la colonia:

- **Primer paso:** se tomó posesión del campo, se efectuó el acondicionamiento de los alambrados y de la infraestructura en general (baño de ganado, bretes y corrales), que estaba en muy mal estado, así como las viviendas y galpones. El estudio de las aptitudes productivas del predio y la infraestructura, para elaborar las propuestas colonizadoras. La colonia se proyectó, en concordancia con el Plan Político, enfocada en un nuevo modelo colonizador. Esta constituye la primera experiencia de colonización de la administración del período 2005–2010, y se establece sobre la base de un nuevo enfoque. El INC destina el campo a emprendimientos colectivos, adjudicando las fracciones a organizaciones de productores ya formadas y en formación, y como prioridad se propuso atender la demanda de los tenedores de ganado sin tierra y asalariados de los parajes Palomas y Saucedo.
- **Segundo paso:** se efectuó un estudio social de la zona de influencia y la promoción de un potencial grupo de beneficiarios. Se efectuó un trabajo conjunto entre funcionarios del INC y técnicos del Ministerio. En agosto de 2007 se formó el grupo Saucedo y Palomas (SAUPA), integrado por 20 asalariados (muchos con ganado y sin tierra) y algún pequeño productor de la zona.
- **Tercer paso:** se realizaron los llamados públicos a grupos u organizaciones de productores interesados en explotar en forma colectiva y asociativa las fracciones de la Colonia.
- **Cuarto paso:** en Octubre de 2007 se adjudicó, en una primera etapa, una fracción a cada uno de los siguientes grupos: Saucedo y Palomas (SAUPA); Sociedad de Fomento Rural de la Industria Lechera de Salto (SOFRILS), Sociedad de Fomento Rural de la Colonia Presidente Gestido, y Grupo Ganaderos

¹ En una compra-venta de campos que superen las 500 has Coneat 100, el Art. N° 35 de la Ley N° 11.029 y sus modificaciones posteriores, habilita al INC para constituirse enagente prioritario de compra, asumiendo las mismas condiciones pactadas entre los privados. Por ello, toda transacción de inmuebles rurales debe ser ofrecida previamente al INC, antes de la escrituración del inmueble.

del Norte (GGN). En abril de 2008 se adjudicó una fracción a un grupo de la Sociedad de Fomento Rural de Villa Constitución. Por lo tanto, la tierra fue adjudicada a 5 organizaciones de pequeños productores y asalariados rurales.

Durante los años 2008 y 2009, cada grupo fue organizando su emprendimiento, en lo que respecta a aspectos productivos (incorporación de mejoras, manejos, etc.) y sociales, designación de cupos y reglamentos internos. Cada uno presentó diferentes procesos internos, algunos con mayor énfasis en lo productivo, otros en lo social y algunos con mayores dificultades que otros. En forma simultánea a los procesos citados, también se dieron procesos colectivos de los 6 grupos, en lo que respecta al espacio común de trabajo, convivencia y funcionamiento general de la colonia.

Las fuentes de agua con las que contaba el campo, antes de ser adquirido por el INC eran: un pozo semisurgente para el abastecimiento de la casa y para el consumo animal, el Río Arapey y el arroyo Tangarupá. Posteriormente a la adjudicación, los productores fueron incorporando mejoras básicas para la producción: subdivisiones, en su mayoría con alambrados eléctricos, perforaciones para la extracción de agua, molinos, tanques y bebederos. O sea que, de la situación inicial, se pasó a que cada fracción tenga un sistema de distribución de agua (5 pozos, tanques y demás). La mayoría de estas mejoras se financiaron con los aportes de los planes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Proyecto de Producción Responsable y Programa Ganadero).

El casco de la antigua Estancia, fue transformado por medio de MEVIR, en convenio con el INC, en un nuevo edificio compuesto por galpón, sala de reuniones, cocina, baños y dormitorios, que se destinó al funcionamiento en común de los 5 grupos, para capacitaciones y actividades de diversa índole. A esta construcción se le anexó una vivienda para ser habitada por el coordinador de la Colonia. También se construyeron 5 viviendas donde residen los operarios de los grupos que explotan la colonia y eventualmente productores que se encuentran realizando diversas actividades. Estas viviendas, de por sí, implicaron un salto cualitativo en las condiciones de vida de los asalariados rurales, quienes en la antigua estancia «La Huella» vivían en condiciones penosas: casas en ruinas, suministro de alimentos escaso y sin variaciones, etc.

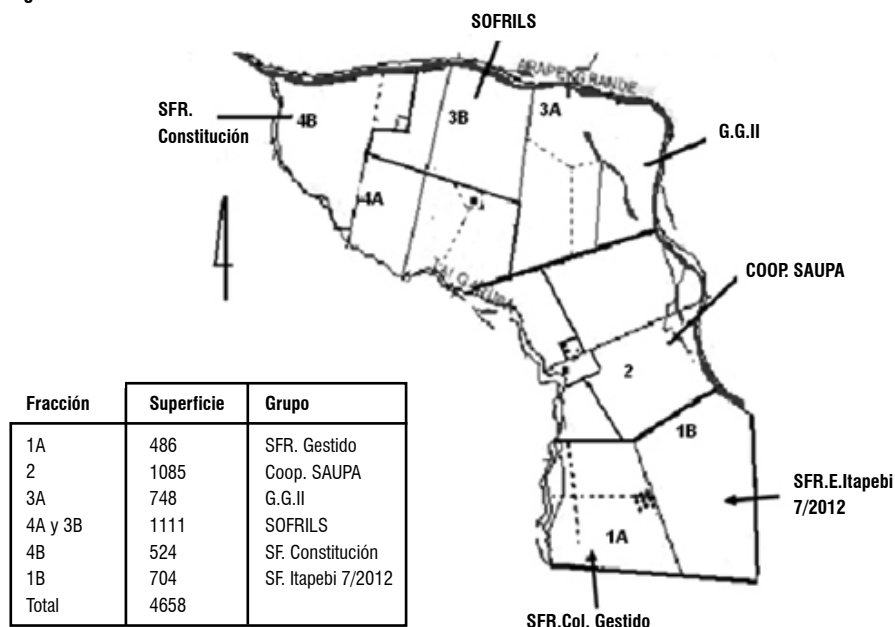
4. Modelo de la colonia y funcionamiento

La colonia fue adjudicada, en una primera instancia, a 4 organizaciones de pequeños productores y un grupo de asalariados. Las mismas nuclean en el entorno de 100 familias. A mediados de 2012 se adjudicó la última fracción que quedaba libre, de 704 has, a la sexta organización de productores: SFR de

Estación Itapebí.² Esta última incluyó otros 20 productores más a la colonia. En un formato de «colonización tradicional o clásica» se hubiesen realizado entre 4 y 8 fracciones familiares independientes, en el formato de producción aislada y con ganadería extensiva, basada en sistemas tradicionales de producción. Esta alternativa promueve la estabilidad de unas 120 familias, de productores y asalariados.

En la siguiente figura se presenta el croquis de la colonia con la distribución por grupos.

Figura 1.



Cada grupo desarrolla su emprendimiento colectivo en la fracción que le fue adjudicada en forma independiente, en lo que respecta al manejo productivo y económico. Pero los 5 grupos comparten los corrales, galpón, viviendas y demás instalaciones en el casco de la colonia. Existe cooperación entre el personal de los grupos, en tareas generales y actividades de mantenimiento del entorno y de las instalaciones para los animales (bretes y corrales).

² El trabajo de campo y la información que se presenta en este artículo no incluye a este último grupo, debido al momento de integración del mismo a la colonia y el desfase con el relevamiento realizado para la investigación.

Se formó una Comisión Administradora de la colonia integrada por delegados de los grupos y coordinada por un técnico del INC, con una frecuencia mensual de reuniones. El funcionamiento general de la Colonia está coordinado por esta comisión, la cual planifica el uso de los bienes en común: casco e instalaciones, así como la compra de insumos en común. Constituye un espacio de diálogo entre los representantes de cada grupo y de estos con el INC, y se pretende actuar en forma conjunta ante otras instituciones públicas y privadas. Se elaboró un reglamento de funcionamiento de la colonia, donde se incluyó un protocolo para el ingreso de los animales, inversiones en común y demás aspectos inherentes al trabajo y funcionamiento de la Colonia.

La colonia Líber Seregni, por constituir un tipo novedoso de organización y con participantes y actores diferentes a la integración clásica de las colonias implementadas anteriormente por el INC, fundamenta el interés de realizar una investigación sobre la misma y los procesos económicos y sociales desatados desde su creación.

5. Resultados

En relación al impacto que ha tenido y tiene la creación de la colonia, se obtuvieron variadas apreciaciones dependiendo del grupo social entrevistado. En este sentido se sistematizaron por separado las opiniones y se irá de un ámbito zonal a la visión de los productores.

5.1. Impacto de la colonia Seregni en la zona

Un productor vecino (grupo área local), manifiesta que el impacto en este ámbito ha sido poco. Quizás, el más relevante, fue la creación del grupo de productores (SAUPA) y generar la posibilidad de que éstos se desarrollen. Pero no tiene certeza de que esto tenga factibilidad económica. Según las expectativas que tenían los productores de la zona, que eran solucionar el problema de los animales en la calle —no solo por los accidentes sino por los problemas sanitarios— y dar ocupación a la gente de Saucedo, consideran que algunos objetivos se cumplieron. Con respecto a los animales en la calle, gran parte de este problema se ha terminado, al haber ingresado a la colonia el grupo de asalariados, lo que ha disminuido la probabilidad de accidentes y problemas sanitarios. En lo atinente a la ocupación de mano de obra, se estima que antes se ocupaba mayor número de personas y con respecto al movimiento del pueblo, los insumos, comestibles y demás, se siguen llevando desde Salto. A pesar de lo mencionado, según el productor entrevistado, la implementación de la colonia determina un mayor riesgo sanitario para la zona, al venir muchos animales de diferentes orígenes y con diferentes tratamientos sanitarios, lo que requiere un estricto control del movimiento de ganado.

Otra persona entrevistada dentro de este grupo de actores sociales, considera que se ve más movimiento de gente y vehículos, pero no un mayor movimiento económico en la zona, por lo que no se han visto cambios en la dinámica de funcionamiento del pueblo. En cuanto a aspectos del municipio de Saucedo, se entrevistó al presidente de la Comisión de vecinos del pueblo, quien manifestó que se ha dado un efecto indirecto de la colonia en la zona. Esto responde al mayor tránsito de personas que concurren y trabajan en la colonia, lo que ha llevado a recibir más demandas por el acondicionamiento de calzadas, puentes y de la caminería en general. Esta demanda se ha canalizado y se han dado mejoras parciales en este aspecto.

Entre los beneficiarios se consultó a los integrantes de la cooperativa SAUPA, dado que son lugareños. Respecto de los impactos económicos, relativos al movimiento de los comercios locales y la ocupación de mano de obra, coinciden con los demás entrevistados. Sin embargo, opinan que se ha notado un cambio en los integrantes del grupo SAUPA, en la generación de ingresos, mejora en las condiciones de trabajo y, en cierta medida, a nivel social ha posibilitado la inserción de este grupo en el medio productivo y en las Instituciones, pero aún no se registran efectos en la comunidad. En referencia a los aspectos sociales señalan, como el mayor impacto, la propia formación de la cooperativa SAUPA. Esta es una organización con personería jurídica, y está en una zona que carecía de institucionalidad. Por este medio, se han podido canalizar proyectos para la comunidad, desde diversas instituciones públicas, tales como: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Intendencia de Salto y la Mesa Inter-cooperativa de Salto. También se canalizaron donaciones para la policlínica y la escuela.

5.2. Impacto de la colonia Seregni en las organizaciones y en sus productores

• Sociedad de Fomento Rural (SFR) de Colonia Gestido

Esta SFR nuclea 38 productores hortícolas-ganaderos y lecheros de colonia Gestido (también del INC), que explotan fracciones con un promedio de 50 has. Sus principales actividades incluyen cursos de informática y compra de insumos en conjunto. También han efectuado convenios con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria para realizar semilleros de papa y de boniato y su posterior registro. En el campo de la colonia Seregni se brinda servicio de cría a 23 socios.

Los entrevistados consideran que el campo ha sido lo que revivió la SFR, dado que esta estaba cerrada y el campo de cría reflató su actividad. Se generaron reuniones por el campo y su administración, y se comenzaron a mover comisiones para otras actividades. Se ha dado un gran efecto indirecto, que ha beneficiado a productores que quizás no participan del campo, pero se acercaron por otras actividades. Sostienen que con el sólo hecho de

juntarse nuevamente, ya es un gran beneficio. Estos efectos indirectos han repercutido a nivel social. Se deben destacar que se ha reanudado el relacionamiento con las instituciones y se lograron aportes muy buenos de estas. Se hicieron cursos de informática en convenio con el INC y la Universidad de la República.

A nivel económico, se señalan como logros, la compra de insumos en conjunto para siembra de invierno y de verano, con lo cual se han obtenido mejores precios. En convenio con el Instituto Nacional de Investigación Agraria, por medio de la Sociedad de Fomento, se hicieron semilleros de papa y de boniato en predios de los socios, que se registraron en el Instituto Nacional de Semillas. También con el Instituto de Investigaciones y con el apoyo del Plan Agropecuario se implementaron ensayos de siembra de pasto elefante.

Los productores opinan que, el hecho de participar del campo de recría, les ha permitido aumentar el área. Esto implica que se libere espacio en sus predios, destinándolos a especializarse en cada actividad (lechería o ganadería de cría y horticultura). Además del efecto físico de aumentar la superficie que explotan, esto permite: llevar terneras, criarlas bien e inseminarlas. Se vuelve con una buena vaquillona, en buen estado y preñada con una buena genética. Esto determina una mejora en la eficiencia, lo que genera un gran impacto económico y una solución al manejo del sistema en los predios individuales. En cuanto a los terneros, la recría se realiza hasta un peso de entre 300 y 400 kg, y después se venden en conjunto. Además, debe señalarse que la transformación de terneros a novillos en el campo de recría, permite obtener buenos animales para la venta, lo que también repercute en la mejora de ingresos. Por ejemplo, en colonia Gestido generalmente los productores tenían uno o dos novillos criados para vender, pero regulares y flacos; al enviarlos al campo de recría, se dio un cambio y recientemente se hizo un embarque de 140 novillos con muy buen estado, de todos los productores.

Con este aumento de escala y calidad se logró conseguir un buen negocio, con excelentes precios y la disminución de costos de ventas y traslados.

Otro efecto positivo a nivel del predio individual, es la posibilidad de regularizar las ventas, los productores han hecho buenas ventas y en forma regular todos los años. Esto es difícil de implementar en las fracciones individuales, por falta de organización interna de los predios. Por ejemplo:

en los años previos a la existencia del campo de recría, se constató falta de comida para los animales, y no tenían nada para vender. En estos 3 últimos años, desde la existencia del campo de recría, los productores han facturado en forma regular gracias al ganado que se ha enviado al mismo.

• SOFRILS

Organización que nuclea 96 productores lecheros de Salto y parte de Paysandú de todos los estratos productivos pero, en su mayoría, chicos. Tienen una Comisión

Directiva y las actividades más importantes son: campo de recría y el Plan Ración. Representa a sus socios en la negociación del precio de la leche, proporciona insumos a mejores precios y brinda asistencia técnica. En la colonia Seregni establecieron un campo de recría, en el que participan 30 socios.

Al ser consultados sobre la importancia de administrar un campo de recría y su impacto sobre la organización, la respuesta fue rotunda *«Para la fomento hoy es la pieza medular y es fundamental la existencia de este campo»*.

SOFRILS, como gremial de lecheros, tuvo como principales actividades: representar a los productores, negociar precios con la planta, facilitar insumos, ración y asistencia técnica, entre otros. Pero en la actualidad el campo de recría le da un empuje diferente a la organización.

Sostienen que administrar un campo de recría, le ha dado una mayor dinámica a la gremial, al contar con mayor número de productores participando de las diferentes comisiones e indirectamente se han fortalecido los demás servicios que brinda la organización. Se ha generado más credibilidad y los productores se han dado cuenta de la utilidad e importancia de contar con una organización que los nuclea. Se organizan ventas de animales del campo para exportación, SOFRILS hace el negocio, se encarga de la trazabilidad, documentación, sanidad y se genera un ingreso como comisión del negocio, es bajo pero sirve para el funcionamiento de la gremial. *«Si bien, no es el objetivo tener el campo para generar ingresos para la fomento, sino para el beneficio de los asociados, pero hoy se tiene un ingreso que antes no había»*.

En referencia a los productores y sus predios individuales, las respuestas también fueron positivas. El proceso es favorable

100 %, al integrar el grupo y participar en un campo colectivo, aprendí mucho y lo volqué al predio particular. Todo lo que invertí lo hice asesorado, sobre todo en la orientación sobre el rubro, raza, técnicas y manejo. O sea que el grupo me dio vinculación, formación y conexiones comerciales, todo eso repercutió en términos económicos y a nivel personal.

Uno de los productores que explota 80 has, de las cuales 30 has son de bañado, indica que entre los beneficios directos obtenidos, tuvo un incremento de producción de leche, al sacar la recría para el campo en la Colonia y destinar toda la superficie de su predio a la producción de alimento para las vacas en producción. Por otro lado, obtiene vaquillonas bien criadas, con 100 % de preñez y con buena genética. Todo esto impacta en el incremento del ingreso económico. Asimismo, indicó que antes de ingresar al campo remitía 120.000 lts, porque hacía la recría en su predio, *«me complicaba el resto del sistema, siempre salía mal la recría, andar con esto, era como andar con una mochila»*. Buscó por todos los medios de conseguir pastoreos, pero era complicado, porque le daban en campos grandes junto con novillos, y si conseguía más chicos y

cerca, corría el riesgo de pérdidas por abigeato. También averiguó en los otros campos de recría y no había lugar. «Por eso desde que llegó ese campo en la colonia, lo empujo con todas las fuerzas, por todo lo que representa para mí y para otros productores como yo. El campo de recría no es un gasto, es una oportunidad». Otro gran impacto, además de aumentar el área y hacer una buena recría, es la estabilidad de producción que permite a lo largo del año y la posibilidad de planificar en función de las vaquillonas que se tienen previstas para entrar al sistema. En la actualidad tiene 32 vacas en ordeño, se propuso un techo de producción de 700 lt/día y mantener este nivel estable durante todo el año, que se lo permite el campo de recría. O sea, que pasó de remitir 120.000 lt a 255.000 lt/año. Sostiene que esta mejora responde en gran parte a su participación en el campo de recría. Otro efecto que se ha observado, quizás indirecto, pero que a los productores les ha impactado directamente, es el hecho de transmisión de técnicas de manejo desde el campo de recría a los predios individuales y la importancia de contar con un técnico que aporte a la conducción de los mismos. En estos últimos años se ha dado una mejora en la eficiencia del campo de recría, que también ha repercutido en la economía de los usuarios. Por ejemplo en el año 2012 se logró hacer sorgo (25 has forrajero y 25 has para grano húmedo) y posteriormente, verdes invernales y pradera (Rairgrás y Trébol rojo). La cantidad de alimento excedió el requerimiento de las vaquillonas que se estaban criando, por lo que se promocionó el ingreso de terneros para criar. Además del excelente producto obtenido en las vaquillonas, también permitió buenas ventas de los terneros machos, los que, en predios chicos, en general se terminan regalando. Todo esto implica un aumento de eficiencia y de la rentabilidad de los sistemas individuales. Otro aspecto indirecto y a nivel personal, menciona el productor, es que al integrar toda la colonia le permite obtener otros conocimientos, al estar en contacto con los demás rubros, ganadería de cría y ovinos, y con otro tipo de productores con sus respectivas lógicas y dinámicas de funcionamiento.

• **Cooperativa SAUPA**

Surge en el año 2007, como un grupo de 20 asalariados y tenedores de ganado sin campo, de los parajes de Saucedo y Palomas. En mayo de 2010 se funda la cooperativa SAUPA con 10 socios, pero los usuarios del campo son 17, ya que brindan servicio de pastoreo a los ex - integrantes del grupo y vecinos de la zona con similar perfil al de ellos. Los integrantes de la cooperativa son asalariados rurales de los establecimientos de la zona, su sistema productivo se encuentra en la colonia, o sea que no es un campo de recría, sino de producción. Destinan el campo a la cría bovina y ovina. En la actualidad han conformado una majada cooperativa y un rodeo colectivo.

Tal como se ha citado en varias oportunidades y a diferencia de las otras organizaciones con trayectoria, en este caso el gran impacto es la formación de la cooperativa, dado que ésta se formó a partir de la colonia. El campo en la colonia, es la razón de la existencia de SAUPA. Ello les abrió la posibilidad de integrar un grupo para explotar

un campo, lo que les permite mejoras en la forma de producción y en la generación de ingresos. Posteriormente se fueron visualizando, por parte de los productores, otros beneficios y efectos complementarios de integrar el grupo y participar del emprendimiento. Si bien, la conformación de una organización con personería jurídica, es una exigencia que tiene el INC para que un grupo sea arrendatario de una fracción, con el transcurso del tiempo se fueron dando cuenta de la importancia de ello. La cooperativa en esta zona es una herramienta, se obtienen beneficios directos para sus integrantes y aportes para la comunidad. Manifiestan, que pasaron por momentos difíciles en aspectos productivos (sequías) y de organización interna (transición de grupo a cooperativa), sin embargo desde hace 2 años se vienen obteniendo buenos resultados productivos y económicos, lo que ha fortalecido a la propia cooperativa y ha permitido pensar en planes y acciones de carácter social. A nivel individual o como integrantes de SAUPA, pasaron de ser vistos como «peones de estancia» a ser reconocidos como productores. También sostienen que SAUPA, debido a la creación de la colonia, ha dado a conocer la existencia de los pueblos Saucedo y Palomas en otros puntos del país. O sea que, además de los aspectos económicos y los directamente relacionados a la actividad productiva, se ha generado una gran familia y en cierta medida constituye una salida y una actividad social, para estas familias, que destinan prácticamente todos los días de sus vidas al trabajo en los predios de sus patrones. El impacto de la cooperativa y el campo, sobre las familias del grupo es muy grande. Dentro de los aspectos productivos, y como aspecto fundamental, es tener un lugar físico para desarrollar el emprendimiento; dado que en su mayoría tenía los animales en la calle, en pastoreos precarios y caros y/o en los predios donde trabajan. Esta oportunidad les significa tener un campo seguro, a un costo accesible, implementar medidas de manejo, realizar inversiones y obtener producciones regulares y no sólo un pastoreo. Los efectos de participar en un sistema organizado de producción colectiva les ha permitido: aumentar la escala, disminuir costos de producción, mejorar las condiciones de trabajo, mejorar la comercialización de los insumos y de la producción. El hecho de tener producciones estandarizadas de buena calidad y en mayor volumen, ha impactado sensiblemente en los ingresos económicos de las familias integrantes de la cooperativa. Reconocen que explotar esa fracción en la colonia no les permite dejar sus trabajos como asalariados y depender únicamente de lo generado en el campo, ya que el capital que poseen en animales y el cupo que tienen para poblar el campo no es suficiente como para generar ingresos que sustenten una familia. Sin embargo, estimaciones que realizamos, considerando las ventas de productos y los costos incurridos en la producción, así como el número de integrantes, permitieron realizar una primera estimación de ingresos incrementales. Se obtuvo que, asumiendo que todos los integrantes de la cooperativa tienen el mismo número de animales en producción, los ingresos incrementales mensuales significan en promedio más del 50% del sueldo que perciben como asalariados de la ganadería, y cuya cifra se encuentra en el entor-

no de los \$8.000 por mes por integrante (año 2012). Todos lo consideran un importante complemento al sueldo. Obviamente que esto no lo perciben por mes, sino al efectuar las ventas de terneros, vacas de descarte y lana en sus respectivas zafras, como todo emprendimiento agropecuario. Pero ello les ha permitido ganar en tranquilidad y en la posibilidad de realizar proyecciones. Se debe recordar que con los animales en la calle, muy a menudo tenían problemas con el tránsito de vehículos, por las pérdidas de animales, y no tenían capacidad de plantearse medidas de manejo y mucho menos de proyectarse en la producción. También destacaron la importancia y la posibilidad de acceder a asistencia técnica, en aspectos productivos y de organización del grupo, así como la capacitación recibida de las instituciones participantes que, en su situación anterior, como tenedores de ganado sin tierra y sin forma colectivas de organización, era muy difícil de acceder. En cuanto a los aspectos culturales y sociales, manifiestan un gran agradecimiento a las instituciones que los han apoyado e incentivado y reconocen el proceso de formación y crecimiento que han tenido como personas y como grupo de familias. Destacan que la participación en cursos, jornadas de capacitación y viajes, les ha permitido conocer otras realidades, aprender de errores propios y ajenos, y considerarse como productores agropecuarios. Uno de los productores entrevistados relató su experiencia de viaje a Paraguay y Argentina por medio de FAO, para conocer otras experiencias de acceso a la tierra por parte de los campesinos. Afirma que, de no participar en SAUPA, nunca hubiese accedido a ese viaje y ganar dicha experiencia, conocer lugares y personas. Sin duda, hay muchas anécdotas de casos similares a este, protagonizados por otros integrantes de la cooperativa, que han generado un enriquecimiento cultural para estas personas y para el colectivo.

• SFR de Villa Constitución

Esta organización tiene mayor número de socios que las anteriores, dado que se encuentra en una zona más poblada, por lo que se desarrollan diversas actividades a través de comisiones. Una de estas, es el grupo de 9 productores usuarios de una fracción en la colonia Seregni. Este grupo tiene perfiles de productores muy variados, que incluye pequeños productores ganaderos, productores hortícolas que en zona marginales crían animales, y comerciantes con animales en la calle o en pastoreos muy precarios.

La iniciativa y la demanda de acceso al campo surgieron de este grupo de productores en forma independiente y no por la Sociedad de Fomento como organización. Posteriormente, el INC los incentivó a que fueran representados y avalados por la Sociedad Fomento de Constitución, como entidad local. En la actualidad están funcionando como una comisión dentro de la misma y, a través de ella, se canalizan los fondos para la asistencia técnica y para la presentación y ejecución de proyectos con el Ministerio. Según lo expresado por el técnico de la Sociedad Fomento, la organización ha estado por fuera del proceso, que ha tenido el grupo en el campo. Sin embargo, el grupo ganadero de la Fomento ha sido el único que ha funcionado y se ha mantenido

hasta hoy. Todos los otros emprendimientos que tenía la Fomento han desaparecido. Estos emprendimientos y subgrupos fueron financiados y reactivados por los proyectos del Ministerio, pero cuando se terminaron los subsidios se fueron estancando hasta desaparecer. En cambio, el grupo ganadero sigue funcionando debido a que cuenta con un campo para administrar. O sea que para la Sociedad Fomento, el campo es una herramienta y va a ser lo que la mantenga activa, debido a que la propia directiva de la organización considera que lo más importante que tiene hoy, es el grupo ganadero.

En cuanto a los productores participantes, sostienen que uno de los principales impactos es el beneficio de vender en conjunto. El grupo les permitió acceder a remates con volúmenes más grandes y obtener mejores precios. Por otro lado, la organización de la producción da la posibilidad de implementar medidas de manejo, y esto lleva a mejorar el producto (terneros), ofreciendo mejor calidad y más homogéneo, en comparación con el trabajo individual y en zonas marginales de pequeños predios. Como productores chicos y en su mayoría con predios muy reducidos e instalaciones poco adecuadas, consideran que el campo en la colonia es beneficioso. Sin embargo, dada la superficie que les fue adjudicada (524 has) y la distancia que tienen hasta la colonia (60 km aproximadamente), les cuesta diluir los costos y tienen un costo fijo alto. Sin embargo, últimamente con la mejora de los precios, se ha hecho rentable el campo; o sea que, en términos generales, el campo les sirve y les es rentable. A nivel de los predios individuales y en la economía de los productores, aún no se han visto las repercusiones reales, debido a los altos costos mencionados anteriormente. Además estas posibles repercusiones no se han cuantificado exactamente, dado que estos productores desarrollan otras actividades que son las que aportan el principal ingreso de las familias.

Si bien no se ha perdido plata, se hace muy difícil para un productor chico soportar 6 o 7 meses pagando un pastoreo caro hasta la venta de los terneros y sin posibilidad de retener terneras para crecer. Por el momento se están manteniendo y conservando el lugar, porque la superficie asignada no da para mucho más.

En cuanto a aspectos personales, manifiestan que el ingresar a la colonia, les ha aportado formación como productores y el aprendizaje de trabajar en grupo.

• Grupo de Ganaderos del Norte

Organización compuesta por 7 grupos de productores ganaderos de los departamentos de Salto, Artigas y Paysandú, ex grupos del Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos. Nuclea 60 productores, de los cuales 30 son beneficiarios del campo de cría de la colonia. Además brinda un servicio de telefonía celular, cuenta con una majada colectiva de la organización, para solventar los gastos de funcionamiento. En la colonia realizan la cría de terneros y terneras.

Consideran que su participación en la colonia hizo crecer y fortaleció la organización y, en cierta forma, a los integrantes también. Antes era una organización que nucleaba grupos, se reunían los delegados, se llevaban informes y no mucho más. A partir del

campo, las personas tienen metas, se formó una comisión, se hacen reuniones específicas referidas al campo, se evalúan las tareas y se planifica. Sin embargo, sostienen que «a la organización no le ha brindado beneficios económicos, quizás por no haberle sacado más provecho, ya que hasta ahora se ha trabajado sólo como un campo de pastoreo». También consideran que en los integrantes de la organización no tuvo gran impacto, dado que son muchos y por lo tanto, los cupos que le corresponde a cada productor son bajos, por lo que se han beneficiado algunos productores dentro del grupo.

En cuanto a los beneficios individuales de los productores participantes, se registraron visiones y opiniones diferentes, dado principalmente por sus escalas de producción y por sus perfiles dentro la misma organización. Por un lado, uno de los entrevistados, un horticultor exitoso, que se ha diversificado en la actividad ganadera y que no cuenta con campo propio, opina que ha tenido impactos positivos por el hecho de participar en un grupo y, por medio de este, ingresar a la colonia Seregni. Con respecto al grupo, el aprendizaje sobre el rubro y el trabajo grupal se tradujo en mejoras en la producción y eso ha repercutido en un aumento de los ingresos por esta actividad. En cuanto al campo en la colonia, le permitió agrandar el área, mejorar la eficiencia, generando un gran impacto económico. Por otro lado, indica que usufructúa estos beneficios ya que ocupó lugares de productores que no llevaron ganado.

En cambio otro productor, que posee campos en propiedad y en arrendamiento y con más años como productor ganadero, considera que el beneficio de integrar el campo común en Seregni y, por ende, tener un lugar donde poner los animales, es como una caja de ahorros. Además se gana en la vinculación con la gente. Considera que es la manera de acceder a más campo, dado que en forma individual es complicado, y además, no es lo mismo estar a pastoreo en un campo, que estar en un campo de recría, donde está todo más controlado, con objetivos de producción y con participación en el manejo.

6. Análisis e interpretación de los resultados

A continuación se analizarán los resultados obtenidos en el relevamiento efectuado; en primer lugar en el ámbito local, siguiendo por las organizaciones y posteriormente a nivel individual de cada productor. En los cuadros que siguen se sintetizan las principales apreciaciones.

Impactos a nivel de la zona.

Positivos	Limitados	Negativos
Disminución de los animales sueltos en la calle	Ocupación de mano de obra de Saucedo	Riesgo sanitario para los predios vecinos, dado por animales de diferentes orígenes.
Creación de una organización de productores en la zona (SAUPA)	Mejoras parciales en la caminería	

De esta información se desprende que entre algunos actores locales se encuentra un cierto grado de desinterés y desinformación sobre la colonia, quizás por el escaso impacto económico que ha tenido en los parajes más cercanos. Sin embargo, se debe destacar la importancia que tiene la creación de SAUPA, en lo relacionado a los beneficios económicos en los integrantes de SAUPA y, a nivel social, la inserción de estas personas en el medio productivo e institucional. Por otro lado, al generarse una cooperativa, con personería jurídica, se ha podido encausar proyectos de diversas instituciones para los productores y con menor alcance para la comunidad. Se puede decir, que la creación de una colonia por el INC, al igual de lo que sucede en otras zonas, actuó como promotor y/o creador de nueva institucionalidad rural, especialmente en parajes alejados como Palomas y Saucedo. En el caso de SAUPA, se considera que se dio un fenómeno de búsqueda y fortalecimiento del capital humano y un proceso importante de generación del capital social de la zona, por lo cual se puede sostener que se ha dado un proceso mayor de empoderamiento y valorización del emprendimiento. Las capacidades de los asalariados integrantes se han modificado positivamente, en términos de ampliar sus capacidades de decisión.

Impactos a nivel de las organizaciones.

Positivos	Limitados
A partir de la colonia se creó la cooperativa de asalariados rurales (SAUPA)	En algunas organizaciones no se benefició a todos los socios (Grupos de Ganaderos del Norte)
Reactivación (Sociedad Fomento Rural Colonia Gestido).	En algunas, no se generan beneficios económicos.
Fortalecimiento y consolidación (gremial SOFRILS de lecheros y Grupos Ganaderos).	
Promoción de otras actividades y de asistencia técnica.	
Aumento del número de socios y de la participación.	
Generación de ingresos económicos.	

En este nivel, al igual que en el cuadro correspondiente al impacto en los productores, no se incluyó la columna correspondiente a los impactos negativos, debido a que no se relevó ningún comentario con este carácter.

En lo que respecta a las organizaciones ya formadas, la oportunidad de tener un predio para administrar como campo de recría, significa una pieza fundamental para la reactivación y fortalecimiento. Esto se ha dado en mayor o menor medida y con cierto reconocimiento o indiferencia en función del tipo y característica de la organización y del perfil de sus integrantes.

El Estado, en coordinación con entidades que nuclean productores, ha realizado esfuerzos y destinado recursos para la creación, reactivación y fortalecimiento de la ins-

titucionalidad rural. En este caso, se puede observar que el INC, a través de la entrega de tierras a organizaciones, además de brindar un beneficio directo a los productores, también genera un aporte a las organizaciones para su reactivación y fortalecimiento. Esto se refleja en que a partir de la posibilidad administrar un campo, se generan comisiones y actividades, que le dieron una nueva dinámica a las organizaciones participantes. En este sentido, se debe destacar la importancia del efecto de la reactivación y el fortalecimiento de las organizaciones en el medio rural, para la implementación de planes de desarrollo rural. Éstas se constituyen en ámbitos de representación local de los productores, y tienen la capacidad de dialogar con las instituciones públicas y privadas. Son canalizadoras de propuestas de sus socios y posibilitan un abanico de alternativas comerciales (venta de insumos y negocios), acceso a la asistencia técnica y el fomento de actividades sociales y culturales para los socios y sus familias. Todos estos aspectos aportan a la identidad de las comunidades rurales, valorizando sentimientos de pertenencia y potenciando las capacidades locales, mediante el fortalecimiento del «actor local». En este aspecto, se entiende que el impacto de la colonia L. Seregni también ha contribuido a la captación y fomento del capital social de la zona de influencia. Estas acciones son conducentes al empoderamiento por parte de los productores y las organizaciones, en especial de los diferentes proyectos ejecutados, lo que promueve un mejor uso de los beneficios y la continuidad de estos en el tiempo. Estos son puntos clave para la proyección y ejecución de propuestas de Desarrollo Rural.

Impactos a nivel de los productores.

Positivos	Limitados
Tener un espacio físico para producir. Formar parte de una organización.	Mantiene el capital y conservan un lugar para pastorear (Constitución).
Aumento de área. Incremento de escala y disminución de costos por unidad de producto.	El cupo asignado no les representó cambios en su economía. Acceso a pastoreo barato.
Mejora en la organización del sistema.	
Incremento en la eficiencia de producción a nivel del predio individual.	
Mejor cría y genética.	
Homogenización del producto.	
Aumento de la producción en general.	
Regularización de la producción y de las ventas.	
Mejor acceso a asistencia técnica y a tecnologías.	
Crecimiento como productor y como persona.	
Pasaje (parcial) de asalariado a productor.	
Mayor rentabilidad. Mejora en los ingresos económicos.	

En términos generales se considera que uno de los principales impactos de la colonia Seregni es el número de productores beneficiarios, a partir del modelo de colonización implementado.

En la «estancia tradicional» los resultados son acumulados por una familia o grupo económico importante, y se basa en el trabajo asalariado, en general sometido a difíciles condiciones de vida y trabajo. A diferencia de la empresa o estancia tradicional, en este modelo se reparten los ingresos entre numerosos beneficiarios; adicionalmente se establecen bases de estabilidad mayor para los pequeños productores familiares y estrategias que incrementan la independencia relativa de los asalariados rurales. Asimismo, se desarrollan capacidades, tanto en término de capital humano como de capital social, que abren nuevas potencialidades para el futuro.

Por otro lado, si se compara con el antiguo modelo de colonización, esta estructura basada en formas cooperativas y asociativas, respaldadas por organizaciones gremiales o sociales (Sociedades de Fomento Rural o una Mesa de Grupos de Productores) también presenta una gran diferencia de resultados. El modelo «clásico de colonización», en este mismo campo, hubiese permitido el establecimiento de entre 8 y 10 familias, independientes y sin sinergias tecnológicas ni de escala, y con una rentabilidad o ingreso en el límite de la sustentabilidad familiar y predial. En el marco de este proyecto se atiende la demanda de más de 100 (en la actualidad unos 120) productores de diferentes localidades, rubros y perfiles, pero además ya se ha generado una economía de escala importante y es de esperar que se generen, en el futuro próximo, múltiples sinergias tecnológicas y sociales.

La renta económicamente pura, obtenida por la explotación de la tierra, con este modelo de colonización se distribuye mucho más que en cualquiera de los otros dos modelos mencionados. En este caso, la misma se distribuye entre más de 100 grupos familiares y una institución estatal (INC); y en forma indirecta genera ingresos para algunas de las instituciones gremiales o sociales que hacen parte del proyecto. Además, por la forma más intensiva de producción y el aprovechamiento de las escalas colectivas, se genera una renta significativamente mayor a la que se daba en las situaciones anteriores o aquella que, potencialmente, se podría crear con un modelo clásico de colonización, con pocas unidades familiares, de pequeña escala y sin capacidad de acumulación económica y dificultad de innovación tecnológica.

En lo que respecta a los impactos registrados a nivel de productor individual, el caso más significativo es el de los integrantes de la cooperativa de asalariados (SAU-PA). En este grupo existe un proceso de pasaje de asalariado rural a productor; o mejor dicho, la constitución de una forma mixta de asalariado-pequeño productor miembro de una empresa asociativa. En este caso realizan una actividad mixta y complementaria, ya que la mayoría continúa con su actividad como asalariado y en forma simultánea explotan este campo en común. Este trabajo grupal les representa un complemento de ingresos y un crecimiento importante a nivel humano y social. Por ello, se concluye

que se encuentran en tránsito entre asalariados y productores, o como se indica en el cuadro: «pasaje (parcial) a productor». Además, de la respectiva formalización en los organismos públicos, de prevención social e impositivos.

Estos logros responden a varios factores inherentes a la mejora en la organización, definición de una orientación productiva, inversiones con capital propio y con ayuda de los programas del Ministerio, capacitación, mejora en la eficiencia del uso de los recursos naturales y financieros, aumento de escala, disminución de costos, mejores condiciones para la negociación de precios, entre otros factores. Y algo muy valioso, y quizás lo más importante, la revalorización del recurso humano con el que cuentan, dado por personas solidarias y muy trabajadoras.

En el caso de los integrantes de SAUPA, dado su carácter de asalariado rural, si bien últimamente se han implementado leyes que amparan y contemplan en mayor grado a los trabajadores de este sector, las características que presenta el trabajo rural en la historia ha estado sujeto a la precariedad, a la disminución de demanda por mano de obra, así como a la zafralidad. Estos factores determinan que el trabajo rural asalariado presente situaciones de inestabilidad laboral, lo que repercute en la regularidad de sus ingresos. Además de las malas condiciones de vida adentro de los predios ganaderos, como casa y alimentación. La oportunidad de desarrollarse como productores, les permite, además de un complemento de ingresos, capitalizar sus ahorros y generar una alternativa laboral ante situaciones de desocupación permanente o zafra.

En los productores de las demás organizaciones, los impactos han sido variados y se pueden observar diferentes apreciaciones. Por un lado, están aquellos que realizan explotaciones más intensivas y en predios reducidos, y que tienen un perfil similar al de los colonos del INC y, por otro, los productores ganaderos familiares, que si bien no explotan grandes superficies tienen otra lógica de producción y funcionamiento. En este sentido, el beneficio que han descripto los productores lecheros al contar con un campo de cría, al igual que los productores de la Colonia Gestido, es indiscutible. Esto les ha permitido aumentar la superficie y especializarse en la actividad que realizan en sus predios, lo que impacta significativamente en sus economías. Esta mejora en los ingresos económicos de los productores responde, además de los efectos citados anteriormente, a la generación de valor agregado en los animales. Se podría decir que se generó un fenómeno de socialización de los resultados económicos y una mejora en la distribución de la renta obtenida del campo.

A su vez, se debe contabilizar el efecto de reproducir en los predios individuales las técnicas de manejo implementadas en la colonia, a partir de las jornadas de campo (SOFRILS) e instancias de capacitación realizadas por el Secretariado Uruguayo de la Lana y el Instituto Plan Agropecuario para estos emprendimientos. Ello permitió constituir un espacio de intercambio de ideas y promoción de técnicas, en las jornadas que se desarrollan en la Colonia.

Sin embargo, las otras dos organizaciones, han manifestado impactos y/o beneficios parciales y, en cierta manera, resultados productivos y económicos que no afectan en gran medida sus sistemas de explotación predial, ni sus ingresos. Esto responde a sus escalas y formas de producción, con un corte más extensivo, sobre todo en el caso de Grupos de Ganaderos del Norte. La superficie de la fracción otorgada a esta organización determina que el número de beneficiarios de la misma sea reducido. La distancia de la Colonia y otros factores también actúan para que dichos colonos consideren poco favorables sus resultados. Sin bien estos aspectos afectan en gran medida la utilización y aprovechamiento del recurso ofrecido, estos impactos poco importantes, percibidos por estos productores, pueden deberse a aspectos organizativos internos de estos grupos y a los diferentes niveles de empoderamiento logrados, como para desarrollar un uso eficiente y más equitativo del campo.

En todos los casos, tanto a nivel de las organizaciones, así como de los productores, se considera que la magnitud de los impactos relevados está altamente influenciada por el recurso humano presente y su desarrollo en términos de capacidad de organización, empoderamiento del proyecto y disposición a trabajar por el colectivo. Esto determina en gran medida las respuestas y apoyos obtenidos desde las instituciones (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Instituto N. de Colonización, Secretariado Uruguayo de la Lana e Instituto Plan Agropecuario) actuando en coordinación y complementándose para la concreción de los resultados obtenidos. A esto se suma la importancia del aporte de los técnicos, no solo en aspectos productivos sino en la orientación sobre la conducción del emprendimiento y en el accionar de las organizaciones.

7. Consideraciones finales

La investigación permite hacer algunas apreciaciones en relación al impacto generado por la implementación de la colonia, que aporta a la comprensión de un nuevo modelo de colonización, basado entre otras cosas, en un concepto de Desarrollo Rural más amplio y abarcativo, que el aplicado en décadas anteriores. La visión del Desarrollo Rural como transformación humana, social y productiva, en la búsqueda por generar mejores condiciones de vida y trabajo, especialmente entre aquellos sectores sociales con mayores carencias en las necesidades básicas, quienes estuvieron ausentes en el modelo agrario implementado en el país, y seguramente en la región, durante el último siglo.

Los resultados obtenidos, así como las percepciones de los productores, están altamente condicionado por el perfil del productor y por el tipo de organización. Por tal motivo, se visualizan diferencias entre productores que realmente necesitaban un campo y lo demandaban, como forma de continuar

y mejorar su explotación, y productores que ven esta oportunidad como un negocio más, o como un lugar donde colocar sus animales en un pastoreo de bajo costo, a modo de «caja de ahorro».

Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta, la falta de experiencia en este tipo de emprendimientos, tanto de los productores como de los técnicos y las instituciones. Si bien a nivel nacional existen varias experiencias grupales, se debe destacar la magnitud de este emprendimiento colectivo, en relación a la superficie, las organizaciones, el número de productores involucrados (más de 120) y el modelo de funcionamiento implementado.

A nivel social, los impactos y beneficios más relevantes registrados en relación a la creación de una organización local de asalariados y pequeños productores, SAUPA, y la reactivación y el fortalecimiento de las ya existentes, responden a procesos de captación y fomento del capital social. Estas entidades de productores son fundamentales para el fomento de sus integrantes y de la zona, así como para la obtención de las líneas de apoyo de las instituciones públicas y privadas vinculadas al sector agropecuario.

A nivel de los productores, los impactos observados en términos económicos han sido significativos en los de menor escala, por el hecho de contar un predio para producir y desarrollarse como productores. En el caso de los productores de las demás organizaciones se vieron beneficiados en el aumento de su capacidad productiva, mejoras en la eficiencia de producción en sus predios, generando mayores ingresos y estabilidad en el sistema.

En ambas situaciones (asalariados y pequeños productores), lo anterior, es parte de los beneficios de participar en un sistema colectivo y asociativo que permite un uso más racional de los recursos e insumos. Como así también acceder a asistencia técnica, a la dilución y disminución de los costos de producción, a un aumento en la escala, a la estandarización de la producción y a la obtención de mejores precios de venta.

Si bien el emprendimiento y este modelo de colonización presentan una serie de limitantes y ajustes a realizar, se puede considerar que se ha dado un fenómeno de socialización de los beneficios generados y una mejor distribución de la renta obtenida.

Si bien en algunos aspectos aún no se han logrado todos los resultados esperados, en general y teniendo en cuenta el corto período desde la puesta en funcionamiento del emprendimiento, se entiende que se han obtenido logros importantes en lo esencial, y se avanza en forma sostenida en los cometidos inicialmente previstos para esta colonia. Pero sobre todo, se remarca el haber priorizado y beneficiado a los sectores de la población rural con mayores dificultades económicas y con menores oportunidades.

Registro bibliográfico

H. Rodríguez d' Avila Weber
y M. Vassallo
«Impactos en el Desarrollo
Rural de la colonia
Gral. Liber Seregni».
*Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 11, n° 11,
1er. semestre,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 143–173).

Bibliografía

AmartyaSen. El enfoque de las capacidades y las realizaciones. En *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, N° 5, Mayo 2003, pág. 413–423.

Berumen, J. (2010). Monitoreo y evaluación de proyectos. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo N° 3. Especialización en Cooperación Internacional para el desarrollo. Escuela latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, Universidad de San Buenaventura, Cartagena, Medellín, Colombia. Recuperado de: http://www.academia.edu/1636820/Monitoreo_y_Evaluacion_de_Proyectos en marzo 2014.

Boltvinik, J. (2003). Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza. *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, N° 5, mayo, 404–409.

Brunini, P., Di Paola, A. y Saavedra, J. (2006–2007). Palomas y Saucedo, Salto. Mimeo. También en web, Recuperado de http://www.mgap.gub.uy/URural/docs/Palomas_y_Saucedo el 13 de marzo de 2013.

Claeh–Caf (1992). Identificación y caracterización de pequeños productores agropecuarios en condiciones de pobreza, Montevideo, febrero MIMEO.

CONEAT (Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra). Recuperado de <http://www.prenader.gub.uy/coneat/viewer.htm> el 30 de marzo de 2011.

Hegedüs, P. y Vassallo, M. (2005). *Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque territorial en los Departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó*. Montevideo: IICA.

International Training and Research Centre (INTRAC) (1999). *Monitoreo y Evaluación del Empoderamiento*. Oxford: Intrac.

Garriga, E. (2013). *Impacto Social. Un modelo en base a capacidades*. EADA Business School, Barcelona; Fundación ManpowerGroup, España.

Gutman, G; Gorenstein, S. (2003). Territorio sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en Argentina. *Desarrollo Económico* 42 (168), 563–587.

Ley N° 11.029. Instituto Nacional de Colonización. 12 de enero de 1948.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-OPYPA (2000). Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales. Montevideo. Puede consultarse en CD–Rom y en la página web de MGAP–Opypa.

Schejtman, A. y Berdagué, J.A. (2004). Desarrollo Territorial Rural. *Debates y temas rurales N° 1*, 28–29.

Valdés, M. (2000). *La evaluación de impacto de proyectos sociales: definiciones y conceptos*. Mimeo.

Vela Peón, F. (2001). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En M.L. Tarrés, (coord). *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pp 63–95). México, D.F: FLACSO/Colegio de México.

Valdés, Marcos. (s/f) La evaluación de impacto de proyectos sociales: Definiciones y conceptos. http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/modelos_evaluacion.pdf, en octubre 2015.

Vassallo, M. (2001). Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Montevideo. Facultad de Agronomía. Departamento de Ciencias Sociales. 167 p.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina

Gabriela Merlinsky (comp.) (2013)

Buenos Aires: Ediciones Ciccus

Por María Lucila Grand

Universidad Nacional del Litoral

E-mail: lucila.grand@gmail.com



Al leer el título «Cartografías del conflicto ambiental en Argentina», imaginé una representación documentada de mapas, gráficos y croquis acerca de los distintos conflictos ambientales que se manifiestan en nuestro país. Debo reconocer que lejos de esto, se encuentra el libro compilado por Gabriela Merlinsky.

En sus comienzos, el concepto de desarrollo fue asociado estrechamente con la lectura del PBI (Producto Bruto Interno). Este indicador hoy resulta insuficiente para intentar obtener lecturas sobre bienestar humano y sobre la situación de la naturaleza. El Desarrollo es entendido desde una mirada más amplia; dicha amplitud, ha ido variando a lo largo del tiempo, sin descartar el componente económico, pero dándole cada vez más una posición relativa al tiempo que incorporando otras miradas o perspectivas. Las visiones más actuales del concepto de desarrollo nos hablan de una lectura conjunta desde distintas dimensiones: económica, social y ambiental. Esta forma de comprender el desarrollo, más conocido como desarrollo sustentable o sostenible, orienta las miradas a incorporar dos dimensiones: el aspecto social y el aspecto ambiental.

Muchas veces el concepto de «lo ambiental» fue acotado a lo estrictamente natural, y dicha concepción resulta para estos tiempos una mirada sesgada, acotada y parcial. Hoy lo ambiental es entendido como la relación sociedad–naturaleza. Cada sociedad tiene y tendrá desafíos ambientales a partir de la forma en que se relaciona con su entorno para construir su hábitat, generar procesos productivos y reproductivos. Por esto, intentar definir los problemas ambientales es excesivamente complejo. Comprender estas problemáticas ambientales implica reconocer que «lo humano» está íntimamente relacionado con «lo no humano»; y es a partir de esta relación que cada sociedad construye/convive/identifica los problemas ambientales para luego intentar resolverlos.

Este libro nos involucra en una serie de problemáticas o conflictos ambientales que han surgido y han tenido su consecuente crecimiento en distintos ámbitos, en territorios concretos, y que contaron con la participación de distintos actores sociales.

Son cada vez más visibles las manifestaciones que exponen conflictos de la relación sociedad–naturaleza, vinculados al acceso, disponibilidad, apropiación, distribución y gestión de los recursos naturales. Estas manifestaciones se han hecho públicas, abriendo

las puertas a los debates sobre los impactos en términos ambientales a mediano y largo plazo, principalmente aquellos en los se trata de daños irreversibles. Como ejemplo claro de estos conflictos ambientales se pueden nombrar: la resistencia a la minería a cielo abierto, las movilizaciones en torno a la ley de protección de bosques nativos, la discusión sobre la ley de glaciares, la oposición a la instalación de rellenos sanitarios, las demandas de vecinos afectados por los agroquímicos, por nombrar algunos, en un listado amplio, pero de ninguna manera exhaustivo.

Este libro nos muestra la política ambiental en Argentina como un espacio que está en construcción. Para comprender el porqué de las demandas ambientales, es necesario entender cómo los actores involucrados perciben el problema. En muchos de los casos plasmados en el libro, han emergido movimientos ciudadanos con mayores niveles de autonomía (principalmente frente al Estado y al mercado).

Los autores presentan un interesante análisis entre estudios empíricos enfocados a casos concretos, enmarcándolos en contextos históricos y sociales que ayudan a entender qué está en juego, al menos para los actores sociales involucrados que están dispuestos a movilizarse. Al inicio tiene lugar el trabajo «La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales» de Gabriela Merlinsky. La autora parte de dos ejemplos impactantes: el conflicto por la radicación de plantas de celulosa al margen del Río Uruguay, en la costa de la República Oriental del Uruguay y el conflicto por la situación de la Cuenca Matanza–Riachuelo. Sobre ellos, indaga y reflexiona acerca de la secuencia temporal de los hechos, brindando herramientas propositivas que son de utilidad para análisis donde el conflicto es la cuestión clave.

El segundo estudio «Controversias sociotécnicas en torno a las fumigaciones con glifosato en Argentina. Una mirada desde la construcción social del riesgo», de Ezequiel Grinberg y Karin Skill, nos introduce en los acontecimientos que visibilizaron desde la esfera pública el fenómeno del proceso de monocultivo, desde la «construcción social del riesgo». Desde el análisis de los debates públicos y la función de distintos actores sociales, estudian el rol de las controversias sociotécnicas en la construcción social. Nos invitan, en este marco, a repensar y analizar la comprensión pública y la utilidad de la ciencia, a considerar el riesgo desde dos modelos: el pragmático y el precautorio, incentivando la mirada a mediano y largo plazo de las transformaciones en el sistema agroalimentario y su impacto en diversos ámbitos.

El tercer trabajo, «Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires» es de Victoria D'hers, Cinthia Shammah, España Verrastro y Marle–noëlle Carré. Los autores nos acercan las complejas relaciones entre los actores colectivos vinculados con el proceso de gestión de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El estudio contribuye a comprender por qué aún persisten rasgos del modelo de gestión generado en la época del último gobierno militar en Argentina. Reconoce un entramado de actores en puja con poder económico y sindical que sostienen una discusión donde la cuestión ambiental, o sustentable está prácticamente ausente.

El cuarto artículo «El delta en disputa. Conflictos y controversias ambientales en el partido de Tigre», de Matías Paschkes Ronis, tiene como objetivo analizar la forma en que se vinculan las componentes ambientales y no ambientales en relación a los conflictos. El autor parte de entender que quienes se encargan de relacionar estas dos componentes y sus conflictos son los actores colectivos. Se introduce en los discursos de los actores en la relación sociedad–naturaleza y cómo a partir del accionar de éstos y de la respuesta del estado se va construyendo la cuestión ambiental.

A continuación, en el trabajo «Moros en la costa. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avelleda, Quilmes y Vicente López (2000–2011)», de los autores Matías Aizcorbe, Soledad Fernández Bouzo y Marina Wertheimer, son analizados aquellos conflictos surgidos en torno al proceso de transformación de zonas ribereñas, en este caso del Río de la Plata. El estudio realizado nos conduce a entender los problemas generados por la presión de las instalaciones inmobiliarias, cuando la población local cuestiona los usos legítimos del suelo, comienzan las protestas, crece el conflicto por el espacio público y aparece la demanda ambiental como espacio político.

La sexta producción «Políticas de agua potable y saneamiento. Demandas locales en el área Metropolitana de Buenos Aires», es de Pablo Pereira y Melina Tobías. Aquí los autores presentan los problemas generados a partir de los planes directores de la empresa AySA (primeramente estatal, privatizada en los 90 y re estatizada en la última década) en su relación con los actores locales y cómo estos se movilizan para influenciar en las políticas públicas.

El séptimo artículo, «Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control del territorio», es de Lorenzo Langbehn. El autor analiza el proceso de reglamentación de la Ley de Bosques en Salta, poniendo en juego las competencias específicas entre Nación y Provincia, a la vez que sus aparatos burocráticos. El texto plantea cómo se relacionan los conflictos ambientales con las estructuras de poder en la dimensión territorial.

El octavo trabajo, «Sobre arenas movedizas. Las dunas costeras como espacios del (des) conocimiento», es de Patricio Bruno Besana y Ana Laura Monserrat. Los autores realizan un análisis del conflicto ambiental generado en el Partido de Coronel Dorrego (Provincia de Buenos Aires), en un espacio que no puede encasillarse como «rural» o como «urbano»; y lo particular es que los principales actores en disputa son organizaciones de expertos profesionales. El conflicto, en este caso, se centra en relación a interpretaciones sobre potenciales consecuencias de un proyecto de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). La discusión puntual está orientada a la conveniencia de forestar o reforestar la zona de dunas costeras, al tiempo que una fundación ambiental propone preservar dicho espacio. Por último, el noveno artículo «Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza», es de Facundo Martín y Lucrecia Wagner. Los autores investigan y exponen la forma en que el recurso hídrico es el eje de los conflictos ambientales a la vez que potenciador del modelo productivo en la Provincia. En el trabajo se reconoce la presencia de una institucionalidad estatal, que a partir de estrategias diversas ha respondido a las disputas sobre la actividad minera.

En síntesis, nueve son los trabajos donde se escudriñan distintos conflictos ambientales que nos ayudarán a entender las posturas o posiciones que hicieron manifiesto el problema, su desarrollo y su desenlace, interactuando entre teoría y realidad, semejanzas y diferencias, concordancias y controversias, en un juego aparente y un texto atrapante.

PAMPA 12

año 11 - 2do. semestre - 2015
Santa Fe - República Argentina

**Revista Interuniversitaria
de Estudios Territoriales**

Publicación semestral
ISSN 1669-3299

SUMARIO // CONTENT

Artículos // Articles

- 187 **01. José Ignacio Vigil y Waldemar Ockstat**
Las deudas pendientes de la gobernanza del desarrollo regional en Argentina
// Pending issues on regional development governance in Argentina
- 217 **02. Ezequiel Acsebrud, Gonzalo Barrios García y Victoria D'hers**
Expansión del espacio urbano. Análisis de elementos conceptuales en el estudio de la Región Metropolitana de Buenos Aires
// The expansion of the urban space. An analysis of the key conceptual elements used in the study of the Buenos Aires Metropolitan Region.
- 241 **03. Eric Sabourin, María Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Gilles Massardier, Virginia Courdin, Jean François Tourrand y Hermes Morales**
Políticas públicas y ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial
// Public policies and family livestock in Uruguay: environmental and land use challenges
- 265 **04. Raúl Sarachu, Gerardo Schierenbeck y Pedro E. Carricart**
Estrategias productivas y económicas de los pequeños y medianos productores de la cuenca del Salado
// Productive and economic strategies of small and medium producers in Salado basin
- 285 **05. Agustín Kozak Grassini**
Sistema financiero argentino y el desarrollo económico: un diagnóstico en «4D» para identificar su verdadera contribución
// Argentine financial system and economic development: a diagnosis in «4D» to identify their true contribution
- 307 **06. Agustín Benassi**
Una matriz origen–destino para el transporte de cargas en Argentina
// A freight transport origin–destination matrix for Argentina

Reseñas bibliográficas

- 333 *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*
Carla Gras y Valeria Hernandez (coord.)
Por Silvia Lauxmann

336	Normas para la publicación
338	Suscripciones y solicitud de copias
339	Sumario histórico

ARTÍCULOS

01 Las deudas pendientes de la gobernanza del desarrollo regional en Argentina

José Ignacio Vigil y Waldemar Ockstat

RESUMEN Las ideas de gobernanza y gobernanza regional ganaron un lugar privilegiado en las discusiones sobre la reforma del Estado y reactivaron la tendencia a la articulación entre Estado y sociedad civil. Sin embargo, los resultados de esos esquemas de gobernanza no siempre han sido auspiciosos y la puesta en escena de las debilidades del planteo estuvo generalmente relegada, tanto en los propios enfoques de la administración pública como en los análisis económicos del desarrollo regional y local. En ese marco se plantea una revisión de algunos aspectos débiles de la gobernanza en el desarrollo regional, a partir de describir situaciones críticas basadas en análisis empíricos que permitirán revisar los supuestos del enfoque de la gobernanza en el desarrollo regional. Se concluye sobre la necesidad de re-teorizar la gobernanza en contrapunto con el Estado (nacional) como elemento para potenciar el desarrollo regional.

Pending issues on regional development governance in Argentina

SUMMARY Governance and regional governance ideas have rise in importance on debates on state reform and have paved the way to revise the relation between state and civil society. However, the outcomes of the governance dynamics have not always been promising and the staging of it weaknesses of the governance approach have most of the time been pushed into the background not just within public administration debates but also on economic analysis on local and regional development. That so, the paper aim to revise some of the weaknesses or pending issues of the governance approach on regional development based on the description of critic situations on empirical analysis which will allow revising some of the theoretical ground of the regional governance. The paper goes in the direction to re-theorize the regional governance in harmony with the (national) state in order to reinforce regional development.

Palabras clave Gobernanza | Desarrollo regional
| Santa Fe | Reforma Estado | Estado

Key words Governance | Regional development
| Santa Fe | State reform | State

José Ignacio Vigil
Waldemar Ockstat
Universidad Nacional del Litoral
E-mail: jvigil@fce.unl.edu.ar

Fecha de recepción: 13 | 05 | 2015

Fecha de aceptación final: 28 | 07 | 2015

1. Introducción

Por más de 30 años la ciencia social y el debate académico y político del desarrollo económico de ciudades, regiones y sistemas urbanos han prestado atención a las siempre cambiantes *dinámicas de regulación* entre *Estado* y *sociedad civil* en cualquiera de sus niveles institucionales, sea nacional como regional y local. Tanto en los enfoques de la administración político-burocrática (Barzelay, 1998; Bresser Pereira, 1998) como en los de las dinámicas de acumulación económica —incluso en las tradiciones más marxistas (Harvey, 2007) y marxistas gramscianas (Jessop, 1994, 1997) donde la articulación Estado/sociedad civil ha sido tradicionalmente más borrosa—, aparecieron términos como gobernanza, redes, interdependencia, capacidad institucional, deliberación, reflexividad, etc., que fueron ganando un lugar privilegiado en la arena académica y política frente a las más tradicionales ideas de Estado, gobierno, poder, jerarquía, autoridad, soberanía, etc. Los conceptos venían a poner en escena una variedad de (nuevas) formas de acción «colectiva», conformadas por diferentes categorías de actores organizados (tanto públicos como privados, agencias estatales, movimientos urbanos, redes sectoriales, instituciones privadas, grupos auto-regulados, asociaciones, cámaras, fundaciones, etc.) que iban reclamando mayor voz y mejor participación en los procesos de gestión, diseño y ejecución de políticas públicas.

La literatura fue entonces poco a poco reconociendo que en la definición y aplicación de políticas y/o programas y la prestación de servicios, predominaban esquemas poli céntricos dinamizados por una pluralidad de actores en supuesta «mayor» igualdad de condiciones de diálogo, localizados a diferentes escalas de regulación o niveles institucionales, que generaban acuerdos innovadores aparentemente más democráticos que daban soluciones *prácticas* a situaciones que anteriormente eran en su mayoría provistas por el Estado (nacional, provincial y local). Genéricamente colocadas bajo el paraguas conceptual de la *gobernanza*, estos esquemas o dinámicas parecían representar un avance para reanimar los espacios de intervención del Estado tendiente a hacer la actividad de gobierno más reflexiva, participativa y democrática en su interacción con la sociedad civil. Pero sobre todo, que parecían aparentemente más efectivos en la realización de la política y la prestación de servicios comparada con la esclerótica, jerárquica y en ocasiones autoritaria forma estatal. (Hajer & Wagenaar, 2003; Healey, 2006; Marks & Hooghe, 2004)

Sin embargo, los resultados de esos esquemas o dinámicas de gobernanza no siempre han sido auspiciosos o exitosos y la puesta en escena de las debilidades o falencias del planteo que estimuló el paso del gobierno a la gobernanza estuvo generalmente relegada, tanto en los propios enfoques

de la administración pública como en los análisis económicos del desarrollo regional y local, donde fuera particularmente acogida esta dinámica.

En ese marco, y sin ánimo de provocar una ruptura desalentadora hacia el avance de las discusiones aún pendientes sobre la gobernanza en la mejora de las políticas de desarrollo regional, la intención de este trabajo es rescatar una *mirada crítica* y desnudar algunas contradicciones y tensiones en sus supuestas ventajas a partir de describir algunas experiencias empíricas que podrían abonar a repensar la gobernanza como estrategia de política y paradigma conceptual. Entre otros posibles, proponemos remarcar tres aspectos o variables que surgen de la sistematización de experiencias significativas en la provincia de Santa Fe (Argentina), y que bien pueden ser representativas de situaciones similares en otros contextos para aportar a esa agenda de discusión sobre la gobernanza del desarrollo regional.

El *primer aspecto* crítico destaca la excesiva fe acrítica de las ventajas democráticas de las formas reflexivas de la gobernanza. Sugiere revisar los supuestos de los mecanismos que dieron paso a la creación de los arreglos institucionales de la gobernanza, dado que en ocasiones estos mecanismos han permitido empoderar nuevos actores pero desapoderaron a otros, desembocando en un déficit democrático mayor que el que se quería ofrecer, sobre todo en contextos como el argentino donde han predominado las reformas pro-mercado sobre el Estado que volvieron *cuasi-spenceriana* la arena socio-política sobre la cual transitan los acuerdos de gobernanza. Se discuten para ello dos experiencias que reflejan estas contradicciones, una en el campo de la planificación urbana en Rafaela (Santa Fe), y otra en el ámbito de procesos de regeneración económico-productiva regional (conglomerado productivo de la Maquinaria agrícola, Santa Fe).

El *segundo aspecto* crítico está vinculado a mostrar las dificultades de la gobernanza cuando deben coordinarse *múltiples instancias de regulación* (nacional, regional y local) en un mismo territorio, generándose una explosión de complejas articulaciones, donde cada una puja por re-direccionar los procesos de desarrollo regional y local. Se discuten allí dos experiencias: una muestra las dificultades de las instancias locales para articularse con el resto de las instancias regionales y nacionales de regulación y con los actores económicos para dinamizar e impulsar la economía local, debido a la multiplicidad de intereses diversos y la debilidad de esas estructuras estatales locales. La otra muestra cómo en el marco de la multiplicidad de voces y expresiones organizacionales a que da lugar la gobernanza, y la falta de articulación que existe entre los niveles institucionales (nacional, regional local), el Estado (en este caso Nacional) aprovecha para desarrollar mecanismos de gobierno (*gubernamentalidad*) *saltando escalas* para re-direccionar *en el terreno* el proceso de desarrollo regional.

El *tercer aspecto* crítico plantea algunos problemas sobre el exagerado reemplazo del Estado/gobierno por la *gobernanza* y su tendencia al empoderamiento hacia los actores sociales y económicos. Se ilustra la situación a partir de dos experiencias: una recoge las dificultades en la aplicación de políticas sociales *básicas* en Santa Fe (la

provisión de agua potable y servicios cloacales) bajo el esquema de gobernanza. La otra experiencia describe las debilidades de la articulación entre el Estado (regional) y las denominadas Agencias para el Desarrollo Económico Regional (paradigma de gobernanza en la provincia de Santa Fe). Se describe allí que aun cuando se construyó un fuerte esquema discursivo hacia las ventajas de las Agencias para la implementación de las políticas productivas de desarrollo regional, su articulación con el Estado ha sido deslucida y algo ecléctica, opacando los resultados de las políticas.

El objetivo de la descripción crítica de estas variables empíricamente es precisamente revisar y repensar la manera en que se proponen esquemas descentralizados de gobernanza como modelo eventualmente conducente al éxito económico regional y el cumplimiento democrático. En términos generales, y aun cuando existen innumerables situaciones que remarcan resultados beneficiosos de las innovadoras prácticas de gobernanza, hay razones aún para ser escépticos y críticos sobre las sugerentes ventajas participativas y reflexivas del *empowerment*, la descentralización y la gobernanza en el desarrollo regional en el contexto argentino.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la segunda sección, se describe brevemente el contexto a partir del cual surgieron las variantes de la gobernanza en Argentina y que sirve de antesala a la descripción de los casos. La tercera sección hace un breve recorrido de la gobernanza regional. La cuarta sección se introduce en el debate de los aspectos críticos empíricos mencionados. La quinta sección ensaya unas breves conclusiones para revisar la agenda de investigación futura de la gobernanza.

2. Breve puesta en escena del contexto de surgimiento de la gobernanza en el proceso de reforma reciente del Estado argentino

Una breve descripción sobre la emergencia de la gobernanza en el contexto argentino nos permitirá encontrar algunas de las raíces de las dificultades que pondremos luego en escena. Podríamos comenzar de modo más general, indicando que la discusión de la gobernanza como esquema de diseño y ejecución de políticas tiene ya un cierto grado de maduración y su teorización no es tan reciente. El concepto fue ganando lugar incipientemente desde fines de la década del '70 y principios de la del '80, en el marco de un intenso proceso de transformaciones tanto en las formas de producción keynesiano-fordistas (Amin, 1994) como en la *morfología* de intervención del Estado, sobre todo nacional, en las economías capitalistas. (Jessop, 1994; Mayntz, 1998; Powel, 1990)

Los variados enfoques que lo proponían indicaban que el concepto representaba una nueva forma y aparente *mejor* manera de articular intereses para gobernar y ejecutar acciones, programas y políticas públicas. Frente a

la idea de *Estado*, que actúa usualmente a través de *regulaciones* y *leyes*, donde manifiesta los valores de la ideología política que lo auspicia, la idea de *gobernanza* planteaba una forma de decisión menos rígida que, aun en el marco de una determinada posición política o ideológica, dejaba lugar a la negociación continua. Y frente a la idea de *gobierno* —al menos para buena parte de la literatura específica— la *gobernanza* aparecía como una idea cuyo significado intentaba transmitir un sentido de horizontalidad, de concertación, menos dirigista, de mayor reflexividad, participación, interacción, tendiente a la articulación de actores y de intereses en el diseño y ejecución de programas, políticas públicas y prestación de servicios.¹

En ese contexto, la idea tradicional de *gobierno* o *planificación racional-compreensiva* (Mattos, 2004) comenzó a perder su atractivo y su poder de convocatoria, y eventualmente a ser reemplazada en la literatura especializada y en el debate político por la *gobernanza*. Esta especie de desencanto por la *planificación* fue impulsada además por una especie de aparente «desilusión» sobre sus *modestos* resultados obtenidos desde mediados de la década del '70 y por una —quizá excesiva— «idealización» de la planificación como instrumento certero para promover el desarrollo económico y social. Así, avanzados los '80 y entrados los '90, los nombres y esquemas vinculados a la *gobernanza* emergieron con mayor nitidez, se consolidaron en los enfoques del desarrollo —y del desarrollo regional— y justificaron y demandaron el surgimiento de mayores estructuras descentralizadas. No solo en los países centrales que habían estado revisando la idea de «gran gobierno» (Rose, 1998) que había caracterizado sus procesos históricos recientes, sino en varios países de la periferia de América Latina a los que no pocos autores habían identificado como poseedores hasta fines de los '70 de una fuerte tradición centralista estatal² —incluyendo varias versiones autoritarias (O'Donnell, 1982)—, mayor incluso al centralismo estatal de las versiones europeas.

Lo cierto es que la literatura especializada discutía cada vez más fuertemente sobre las posibles ventajas esperables de la «subpolítica» —como llamaron algunos a los espacios de la gobernanza— que iba emergiendo *por detrás y más allá* de las instituciones tradicionales de representación política, y avanzaba sobre los posibles efectos macro sociales y económicos que dichas transformaciones en los mecanismos reflexivos de articulación de actores económicos, políticos y sociales iban produciendo en los países que los adoptaban (Grindle, 2007). No pocos estudios comenzaron a relacionar *Gobernanza* con *Desarrollo* a partir de analizar los indicadores económicos

¹ La literatura ha discutido ampliamente sobre las definiciones de gobernanza. El lector puede revisar Börzel, (1998); Hewitt de Alcántara, (1998); Kooiman, (1993); Mayntz, (1998); Messner, (1997), por mencionar algunos de los más citados de la primera generación del debate. Una revisión más actual puede verse en Bevir (2011) y Levi-Faur (2012).

² La conocida expresión de Matriz Estado Centrista (MEC) (Cavarozzi, 1996) hacía referencia al papel central del Estado en, por ejemplo, la constitución de los movimientos obreros, en buena medida en la determinación de los niveles de acumulación capitalista y hasta en su accionar como sustituto, a su rol como constructor político e ideológico de la nación y su rol económico en definición y articulación de las clases.

de los países tanto en estudios macro comparados³ como con estudios de caso específicos por países. A veces, se utilizó la idea de gobernanza en sentido amplio incluyendo no solo las modificaciones hacia las formas de gestión articulada y reflexiva de la política pública sino también los análisis vinculados a lo que cierta parte de la literatura fue denominando «buena gobernanza», incluyendo desde las propuestas de reformas burocráticas *weberianas* (Evans & Rauch, 1999) a los análisis de mejora de las instituciones anticorrupción y las que focalizaban en asegurar los derechos de propiedad y estabilidad al sistema jurídico contractual (Friedman et al., 1999; Mauro, 1995; World Bank, 1997), hasta los análisis de la gobernanza en la descentralización fiscal (Huther & Shah, 1998), entre otros. En ocasiones esa relación de causalidad entre «buena gobernanza» y resultados positivos en las variables macro económicas del desarrollo fue criticada, indicándose que la relación de causalidad es en verdad inversa, y que aquellos elementos o indicadores que definen o caracterizan la «buena gobernanza» podrían ser precisamente resultado consecuente de la mejora económica que iban obteniendo los países. (Chang, 2002)

La materialización de estas ideas o representaciones de la gobernanza fue variada y con matices diferentes en cada lugar, dependiendo de su contexto político, económico e institucional (Lindert & Verkoren, 2012) y de las fortalezas, debilidades y capacidades de los Estados y sistemas políticos (Grindle, 2007; Moore, 2001)⁴. En lo que refiere a la gobernanza como mecanismo de articulación de actores, en ocasiones emergió con impulsos *desde el Estado*, como delegaciones de ciertas funciones vinculadas a su rol de generador de bienestar y que se creían iban siendo mejor ejercidas por los actores *sociales* supuestamente mejor organizados (Kenis & Schneider, 1991; Kooiman, 1993, 2004). En otras ocasiones, emergieron *desde una sociedad civil* cada vez más «auto-organizada», pero que reclamaba incluir al actor estatal como medio de mitigar los efectos derivados de la complejidad de la dinámica de la interacción y el intercambio de información, conocimientos y habilidades, entre los actores económicos y sociales dejados a su libre accionar. (Morgan, 2007)

En el caso *argentino*, por ejemplo, estas formas de gobernanza emergieron principalmente en el marco de los procesos de reforma sobre el Estado durante fines de los '80 y principios de los '90, teñidas dichas reformas en buena medida de matices neoliberales. Brevemente, la primera generación de reformas importantes sobre el Estado focalizó —como es sabido— en un fuerte achicamiento y disminución —o desguace— de la estructura estatal, sobre todo nacional antes que por una lógica de modernización o racionalización. La asociación de los procesos de reforma con la idea

3 Comparar Kaufman & Kraay, (2002) y WorldBank, (2000)

4 Por ejemplo, Moore (2001) establece tipologías guías para clasificar posibles variaciones de sistemas políticos a partir de algunas características claves (ej.: estabilidad institucional, capacidad de organización del Estado, grado de legitimidad, etc.) sobre las cuales pueden proyectarse materializaciones vinculadas al sistema de gobernanza.

de descentralización de funciones o traspaso de competencias hacia las instancias inferiores fundado en la necesidad de reducir el aparato estatal, es decir el gasto nacional, y mejorar la oferta y efectividad de los servicios públicos en su adaptación a las necesidades y preferencias locales, dio paso a una reestructuración de relaciones fiscales, legales, etc. Entre los distintos niveles de gobierno como el central, el intermedio y el local; así como también entre el sector público y la sociedad civil.

Fruto de que en Argentina se priorizó el desmantelamiento del Estado por sobre la *efectividad* del traspaso de competencias y la interrelación o articulación de las instancias de gobierno, la gobernanza apareció como una especie de delegación de funciones del Estado quien, por su parte, parecía más deseoso por dirigir y *timonear* los procesos, sobre todo económicos, que por *remar* en la nave estatal, según una vieja analogía de los reformadores que habilitó el ahucamiento del Estado y los diseños de *privatización* y *descentralización* de una gran mayoría de funciones estatales. En ese contexto, la gobernanza, sobre todo a nivel regional, aparecía entonces como un espacio o instancia *residual* que recolectaba lo que el Estado delegaba. (Andrieu, 1999; Oszlak, 2003; Zurbriggen, 2014)⁵

Las siguientes generaciones de reformas en Argentina se ocuparon de intentar mejorar los aspectos técnicos de la provisión de servicios, con mayor énfasis en la subsidiariedad de la intervención, la preocupación por la *eficiencia* y la *eficacia* de las acciones estatales. En ese marco, sobre todo las corrientes de inspiración institucionalista, vieron quizá con buenos ojos a la gobernanza y la «buena» gobernanza, como aquel concepto que representaba la articulación reflexiva entre Estado y sociedad civil que se estaba intentando forjar (Burki & Perry, 1998). A su vez, los posteriores modelos de administración pública orientados por las ideas del *gerenciamiento público*, con un arsenal conceptual diferente, acompañaron este proceso de mutación del gobierno a la gobernanza, dando mayor relevancia a los mecanismos de implicación de los actores sociales receptores de los bienes y servicios otrora propiciados por el Estado. Así aparecieron y se reafirmaron las ideas de la *accountability* o rendición de cuentas hacia la sociedad civil, repartiendo la distribución de riesgos y recompensas entre el Estado y los actores no estatales, e incentivando a los ciudadanos, en ocasiones devenidos en *clientes*, a adquirir mayor *responsabilidad* por las acciones estatales, sobre todo a nivel local donde se instaba a esta instancia a convertirse en el principal motor para que la sociedad civil participe efectivamente en asuntos que conciernen a sus propios entornos de vida y de producción (Bontenbal & van Lindert, 2008; de Mattos, 2004).

Reafirmando incluso esa tendencia, más recientemente, reapareció la preocupación por la *transparencia* de la administración pública, entre cuyas discusiones emergió la vinculación a las ideas de *gobierno abierto* (Concha & Naser, 2012; Merlo Rodríguez, 2013; Oszlak, 2013) tendientes precisamente a que el Estado pueda ser constantemente *inte-*

⁵ Ver también Cavarozzi & Abal Medina, (1999).

ractado por la sociedad civil en forma —aparentemente— más democrática y reflexiva, y conjugando en definitiva con algunos de los principios básicos de la gobernanza.

Ahora bien, el concepto de gobernanza y sus análisis fueron entonces ganando un lugar privilegiado en la sucesiva agenda de la reforma del Estado argentino, y aunque abarcaba una amplia avenida de carriles variados de investigación, tuvo quizá una preocupación común que —diremos— resulta problemática: ha tendido más a limitar o atenuar y controlar el poder estatal antes que por una focalización en la manera en que las dinámicas reflexivas podrían articularse y dar complemento a la acción estatal. Para algunos analistas (Fukuyama, 2013), esta tendencia generó un desprendimiento poco feliz de la gobernanza como preocupación autónoma respecto del Estado dando con ello lugar a no pocos debates y problemas. Dos son de particular importancia para nuestra línea argumental.

Por un lado, dio paso a una exagerada ausencia de la preocupación por el estudio de las estructuras internas del Estado y sus capacidades, como mecanismo e instrumento necesario para facilitar los procesos de acumulación y redistribución de recursos y para re-direccionar los procesos de desarrollo económico y social (Skocpol, 2008; Weiss, 2003). Una preocupación que, en el marco del reclamo reciente por *traer el Estado de vuelta al primer plano* que han mostrado al menos discursivamente una gran cantidad de países en América Latina durante la última década —en parte como contestación al neoliberalismo que los precedió— puso al descubierto los *condicionantes* que aún posee la estructura estatal para intervenir con cierto grado de efectividad en los procesos de desarrollo fruto de la larga despreocupación política por la construcción de sus *capacidades* (Alonso, 2007; Fernández & Vigil, 2012; Fernández, Vigil, & Güemes, 2006; Isuani, 2012)

Por otro lado, el excesivo reemplazo del Estado/gobierno por la gobernanza tuvo a su vez una mayor preocupación por resaltar las ventajas y beneficios *discursivos* de las formas en que deberían desarrollarse las dinámicas reflexivas de articulación y participación y menos por el *fondo* mismo del proceso y sus resultados. Por ejemplo, por la manera en que determinados actores terminan en la práctica gravitando más fuertemente e influyen estratégicamente en el sentido y dirección del debate y la decisión política, como veremos luego en algunos casos de estudio. No puede obviarse que en la nueva arquitectura de fuerzas reflexivas que proponían las dinámicas de gobernanza, existen necesariamente, por estructura o coyuntura, vértices formadores y captadores de mayor posibilidad de decisión y direccionamiento de procesos políticos y económicos, y por tanto, incluir estos debates en la dinámica de gobernanza podría enriquecer no solo los análisis conceptuales (Bassols & Mendoza, 2011; Dallabrida, 2011), sino también los diagnósticos políticos y los diseños de programas de acción. Su debate en profundidad es aún un tema pendiente en el contexto argentino, sobre todo por el fuerte lastre que acarrió el paradigma neoliberal de los '90 (aún en parte sin revertir) en la profundización de la concentración de actores y grupos económicos que, como mencionamos al inicio, convertía la actividad social en arena de un combate spenceriano.

3. El giro desde lo regional y la necesidad de generar los mecanismos de concertación reflexiva entre Estado y sociedad civil

Ahora bien, si la gobernanza a nivel nacional en Argentina se desplegó mayormente al amparo de las reformas neoliberales y de los '90 —de achique y «devolución» de funciones por parte del Estado a la esfera social y económica privada, potenciada luego por las aún incipientes reformas ofrecidas por las orientaciones conceptuales de la *nueva gerencia pública*—, en los debates del desarrollo regional y local, ámbito que nos incumbe aquí, el concepto de gobernanza fue ganando lugar privilegiado a través de una inmensa variedad de expresiones y conceptos regionalistas que intentaban reflejar esta nueva orientación en la forma de gobernar y de emprender proyectos políticos (Goodwin & Painter, 1996).

El planteo *regionalista* habilitó un camino hacia la gobernanza desde varios cuerpos conceptuales. Por ejemplo, desde los trabajos de las nuevas formas de organización regional de la producción flexibles para la generación de riqueza (Piore & Sabel, 1984), desde los aportes de las ventajas de la proximidad para la reducción de costos de transacción y economías externas (Scott, 1988), desde los análisis de las ventajas de la interacción de los actores económicos como elemento de generación de innovación y aprendizaje colectivo —conocimiento tácito— que podía generar mejoras a nivel de productos y procesos en las empresas, facilitado por una infraestructura institucional local que permitiera la circulación de información y mejorara la oferta de servicios empresariales (Amin & Thrift, 1994; Cooke & Morgan, 1998; Storper, 1995, 1997), entre otros.⁶

En ese marco, el regionalismo auspició desde sus comienzos la necesidad de la *delegación de funciones* desde el Estado central hacia las instancias inferiores para poder avanzar en la apertura del potencial de los territorios como *sujetos activos del desarrollo*. En el caso argentino y latinoamericano, implicaba revertir esa matriz *estado-céntrica* antes mencionada⁷. Y demandaba en principio una descentralización de acciones hacia los niveles donde se indicaba que era más oportuna la inclusión de mayores voces posibles y se habilitaba la concertación democrática de los actores intervinientes, al tiempo que se generaban los mecanismos para que esa toma de decisión concertada y esa amplitud de voces, ocurra. Lo local, lo regional, lo territorial, etc. —en ocasiones tratados indistintamente— era

⁶ Para una descripción de los conceptos regionalistas y su vinculación a la idea de gobernanza ver Vigil, 2013b; Vigil & Fernández, 2012.

⁷ Ver los trabajos regionalistas que auspiciaban la descentralización del Estado de Sergio Boisier (como consultor de CEPAL) que fueron muy influyentes en los debates académicos y políticos en América Latina desde inicios de los '80 (Boisier, 1982, 1987a, 1987b, 1990, 1991)

visto como la arena quizá más apta para lograr la expresión de voces y la eventual concertación de propuestas. Comenzaron entonces a aparecer expresiones y conceptos como el de gestión estratégica, gestión societaria del proceso de desarrollo, concertación público-privada, articulación de intereses, desarrollo conjunto o cooperativo, negociación conjunta entre actores sociales, gestión de interacciones, redes locales o mecanismos de coordinación horizontal, gestión social, gestión territorial, acción colectiva, sinergia social, etc., por mencionar solo algunos de los usos que el lenguaje del desarrollo regional y local comenzó a adoptar parafraseando a la gobernanza. Incluso —en las versiones angloparlantes— la palabra «régimen» (Jessop, 2002) y régimen urbano fueron también utilizadas como ejemplos de sustitución de la palabra de Estado/gobierno y cercanas a la idea de gobernanza.

Las *formas* que adquirieron las dinámicas de gobernanza en el marco del desarrollo regional fueron variadas. En ocasiones consolidaron en redes o arreglos institucionales *informales*; a veces solo funcionaban para un proyecto o programa específico y no lograban, o no tenían intención de institucionalizarse formalmente y a largo plazo. Por ejemplo: las consultas, plebiscitos y referendos, sesiones municipales abiertas, foros temáticos, asambleas, etc. En otras ocasiones las estrategias de gobernanza aparecían inicialmente materializadas como *instituciones formales* que podían incluir una variedad de actores encargados de diseñar y ejecutar una parte, aspecto o función de la política pública o servicio público, constituyéndose en nuevas innovaciones institucionales, cuya participación en la arena pública y en el diseño y ejecución de políticas estaba siendo aceptada y reglamentada. Por ejemplo: agencias de desarrollo, foros de competitividad empresarial, asociaciones para el desarrollo, unidades de vinculación, incluso cámaras empresariales, fundaciones, etc. No pocas veces estas estrategias de gobernanza poseían gran capacidad para captar fondos de financiamiento —incluso externo— y hasta ejecutaban quizá más fondos para determinados programas o políticas que los propios organismos públicos de gobierno, e incluso muchas de las veces tenían mayor capacidad técnica-operativa burocrática que las propias oficinas estatales. Las estrategias de gobernanza podían incluir una variedad de áreas temáticas en la prestación de servicios y podían tener articulaciones verticales y horizontales de variada intensidad y geometría institucional.

A su vez, en *términos espaciales* —quizá la dimensión menos estudiada (Allen, 2008, 2011; Allen & Cochrane, 2007)— estas estrategias de gobernanza del desarrollo regional podían delimitar espacios territoriales o regionales de actuación y superponer diferentes espacios político-administrativos o jurídico-administrativos. Cuando formalizaban, esas articulaciones de la gobernanza generaban nuevos espacios o bloques socio-territoriales. Por ejemplo: consorcios intermunicipales, clusters o aglomeraciones de empresas, corredores de comercio, etc. Estos generaban nuevos desafíos a las formas de gobierno tradicional, pues las regiones, ciudades y localidades estaban siendo atravesadas por redes, vínculos, dinámicas, flujos, de dinero, de personas, de intereses, etc., que no respondían a los parámetros tradicionales de la geografía de las divisiones

jurídico–políticas (Painter, 2011). Y así, nuevos actores o grupos de actores locales, regionales, metropolitanos y supra–regionales aparecieron reclamando mayor presencia y capacidad para gobernar, o al menos aplicar determinadas políticas o programas de regeneración económica sobre esos espacios económicos y sociales nuevos.

En la práctica, la implementación de las *estrategias o dinámicas de gobernanza* para el desarrollo regional fue requiriendo una adaptación, al menos desde el Estado, de las herramientas tradicionales de gestión. Básicamente se requerían mecanismos y procedimientos que permitieran acordar, compatibilizar o concertar una cierta diversidad de expresiones con diferentes intereses y demandas —incluso contradictorias— propias de la complejidad que iban adquiriendo los espacios regionales. Aparecieron entonces una innumerable cantidad de *análisis de diagnósticos*, de documentos preparatorios de planificación, *programas de sensibilización* sobre la temática en las administraciones públicas, diversidad de desarrollo de *manuales* de «buenas prácticas», o de procedimientos, de contenidos, de cronogramas, de pasos o etapas, así como de *agencias*, consultorías, asesorías técnicas, etc. En ocasiones orquestadas desde los organismos de financiamiento internacional que no pocas veces derivaba en un despliegue de formas «*one size fit all*» o «*a 10–step planning process*» sobre la planificación del desarrollo regional bajo las formas de gobernanza, y que dejaba poco espacio para maniobras a los gobiernos regionales y locales para adaptar sus planes o estrategias a sus propias condiciones contextuales (UN–Habitat, 2005a; UN–Habitat, 2005b; United.Nations, 2008)⁸.

Lo cierto es que la combinación de las transformaciones espaciales y morfológicas del Estado, la necesidad de avanzar en la descentralización y *empoderamiento* de los actores sociales, sumado al fuerte y consolidado emergente regionalista, fueron dando paso al intento de configuración de un paradigma muy utilizado en las teorías del desarrollo regional que sustituía la idea de la posibilidad de la activación del crecimiento y el desarrollo económico solo desde «arriba» y solo desde el «Estado», por la idea de la posibilidad de generar los mismos resultados a partir de la dinamización de acuerdos, arreglos, articulaciones, estrategias y multiplicidad de formatos organizacionales o configuraciones institucionales que, a la par del Estado —y en ocasiones suplantándolo—, tenían capacidad de *generar regulaciones*, *dinamizar actores económicos*, *dirigir comportamientos* y *encauzar intereses* en escalas sub-nacionales de actuación: el barrio, la ciudad, la región, la metrópolis, etc. (Bertranou, 2011; Cardoso Cançado, Tavares, & Dallabrida, 2013; Dallabrida, 2011; de Mattos, 2010; Healey, 2006; Moulaert, Parra, & Swyngedouw, 2014; Pereira, 2014; Sending & Neumann, 2006).

Estas tendencias y re–direccionamientos del debate en el desarrollo regional, a la luz de las experiencias críticas que veremos luego, nos han incitado a una serie de breves interrogantes: ¿en qué medida la gobernanza, como nueva forma de empoderamiento y articulación de actores e intereses, ha sido un elemento válido para facilitar las diná-

⁸ Ver también <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>.

micas económicas del desarrollo regional? ¿Hasta qué punto han mejorado la democratización de los procesos de diseño e implementación de políticas de regeneración económica? ¿Han sido sus resultados verdaderamente contundentes para reivindicar estas dinámicas en las políticas de desarrollo regional? ¿Existen particularidades que deban tenerse en cuenta para diseñar los mecanismos de gobernanza en el desarrollo regional en contextos como el argentino con fuertes legados de reformas neoliberales?

Como indicamos, este trabajo no pretende una negación de los beneficios o avances que las ideas asociadas a la gobernanza trajeron a la discusión del desarrollo regional, aunque el planteo apunta a describir situaciones críticas y experiencias problemáticas de la gobernanza regional, como disparador para revisar estas dinámicas y estrategias de planificación para el éxito.

4. Las debilidades y deudas pendientes de la gobernanza regional a partir de la exploración de experiencias críticas en Argentina

Proponemos ahora contribuir a ese debate crítico de la gobernanza del desarrollo regional a partir de describir algunas experiencias empíricas que hemos agrupado bajo tres aspectos o variables problemáticas (ver tabla 1).

4.1. Gobernanza horizontal y déficit democrático en las políticas urbana y regional

Dijimos reiteradas veces que la gobernanza había abierto el camino a una serie de innovaciones institucionales que redefinían la relación Estado/sociedad civil y que eran reconocidas como nuevas dinámicas que facilitaban y fomentaban la inclusión democrática por canales alternativos —la subpolítica— a los de la participación política ciudadana de la democracia representativa formal o codificada. Sin embargo, buena parte de la literatura también ha indicado que mientras se iluminaban nuevos canales, instituciones y actores, se oscurecían y desapoderaban otros (Swyngedouw, 2005). En el marco de las reformas pro-mercado brevemente mencionadas como contextualizadoras de la realidad argentina reciente, la gobernanza tenía algunas deficiencias. Dos casos contrapuestos podrían servir de disparadores.

El primer caso contempla dos experiencias empíricas de gobernanza *positiva* que describe situaciones en la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe (Argentina). La primera experiencia analizada (Alfaro, 2013) describe la situación en la que el *centro comercial e industrial de Rafaela* había pro-

Tabla 1.

Reforma del Estado y debilidades de la gobernanza en el contexto Argentino

Contexto de reformas	Tendencia	Problemas de esas tendencias	Ámbitos de las debilidades de la gobernanza	Experiencias / análisis empírico	Supuestos críticos del mecanismo de gobernanza
<p>Reforma del Estado Market Friendly Institucional NPM</p>	<p>Gobernanza «Buena Gobernanza» Gobernanza Regional</p>	<p>Pérdida de preocupación por la centralidad del Estado (nacional) y por su estructura</p>	<p><i>Gobernanza horizontal:</i> ¿esquemas con ventajas democráticas o gobernanza selectiva?</p> <p><i>Gobernanza a múltiples niveles:</i> ¿articulación de redes y territorio o cooptación de las dinámicas de gobernanza?</p>	<p>Planificación urbana (Rafaela) vs. Políticas de procesos de regeneración económico-productiva regional (conglomerado productivo de la Maquinaria agrícola, Santa Fe)</p> <p>Debilidades del Estado local para articular dinámicas de gobernanza (Gov. Crespo, San Justo, Santa Fe) & Estado nacional re-dirigiendo actores en la región de producción de maquinaria agrícola (Santa Fe)</p>	<p>La heterogeneidad estructural y coyuntural de los actores económicos participantes de la articulación, genera déficits democráticos (gobernanza «selectiva»)</p> <p>La gobernanza no funciona con debilidad institucional estatal local (o son cooptados por los actores económicos o por las instancias superiores de regulación)</p>
<p>Regionalismo Descentralización Empoderamiento Instituciones locales</p>	<p>(+) democracia participativa (+) flexibilidad</p>	<p>Pérdida de preocupación por los resultados: disociación entre teoría y práctica</p>	<p><i>Gobernanza en la implementación de las políticas públicas:</i> ¿empoderamiento de actores y retro del Estado?</p>	<p>Políticas sociales de asistencia básica en un barrio marginal de la ciudad de Santa Fe & Estado y Agencias de Desarrollo Económico Regional (Santa Fe)</p>	<p>La gobernanza puede generar deslinde de responsabilidades del actor estatal en las políticas que se ejecutan bajo estas dinámicas.</p>

Fuente: elaboración propia.

puesto una re-funcionalización del área comercial de la ciudad, y habiendo contado con el apoyo municipal se convergió en avanzar en un proyecto común involucrando incluso a la asociación de arquitectos locales, consensuándose la apertura de un concurso de remodelación urbana, adjudicado luego a una firma local. Luego de presentada la propuesta de remodelación, el presupuesto final fue considerado demasiado elevado por los vecinos beneficiados con la obra y por tanto obligados a cubrir parte de los gastos a través de impuestos. Parte de los propietarios/vecinos se auto-organizaron por fuera de la representación que de ellos llevaba el centro comercial para participar activamente con voz directa en las negociaciones. Al poco tiempo, los vecinos auto-organizados no acordaron con el municipio por el monto de la obra. Se abrió un «registro de oposición» donde los vecinos votaron y se obtuvo un porcentaje suficiente para vetar el proyecto y dejar sin efecto la remodelación. En este caso la gobernanza urbana jugó abiertamente, dando voz a los actores interesados para discutir propuestas y llegar a un resultado.

De manera similar, una segunda experiencia (Alfaro, 2013) describe la situación en la que un grupo de inversores privados *extranjeros* había propuesto refuncionalizar un edificio perteneciente a la antigua estación de buses de Rafaela (un patrimonio cultural local) en un nuevo espacio urbano comercial y cultural. La propuesta abarcaba además de la estación a otras construcciones que conforman el denominado núcleo «cultural» de la ciudad, incluyendo al museo local de bellas artes, el museo fotográfico, el archivo histórico, la biblioteca pública y el liceo municipal. Sin haber sido convocados a discutir la reutilización del espacio urbano, las entidades culturales locales se articularon para manifestar su oposición a la propuesta ante el municipio. Alegaron la necesidad del cuidado del patrimonio cultural local, la preservación del espacio para uso de toda la comunidad, evitar el avasallamiento por la dinámica comercial —como por ejemplo, un shopping—, la preocupación por el uso extendido del espacio —incluyendo comercio los días domingos— con el cambio en las rutinas del barrio, etc. A su vez, al reclamo de esta auto-organizada red de «actores culturales» se sumó el sector empresario local, a través del *centro comercial*, argumentando que la ciudad no soportaría una nueva *zona comercial* con más competencia entre comercios, pues perjudicaría la economía local. En ese marco, el municipio convocó a las partes a discutir la propuesta y abrió el debate público sobre las diferentes posibilidades de utilización del espacio urbano. El resultado fue la discusión de más de 10 propuestas con la decisión final de avanzar en convertir dicho espacio en un *complejo cultural público* y un centro de convenciones, dando con prioridad al uso público y cultural por sobre el comercial y privado.

El despliegue de las dinámicas de gobernanza en los casos de Rafaela muestra un eficiente uso de las articulaciones reflexivas, que giran alrededor del Estado local, garante y árbitro de las articulaciones. Contrasta con el segundo caso de experiencias empíricas que refiere a la situación de implementación de políticas de desarrollo regional para PyMEs industriales, específicamente sobre un programa vinculado al sector metalmeccánico/maquinaria agrícola del Sur-Oeste de la provincia de Santa Fe (Argentina) (Seval,

2011; Vigil & Fernández, 2011 y Seval, 2015). El análisis muestra cómo, en el marco de la implementación de programas que aplican los esquemas formales de la gobernanza, como descentralización, empoderamiento de actores sociales, mecanismos de búsqueda de articulaciones horizontales, etc.; es posible detectar un déficit democrático entre los actores económicos interesados en la regeneración económica regional. Se discute la implementación de un importante programa nacional de regeneración económica para PyMEs diseñado para ser ejecutado *desde y por* los actores regionales, financiado por el Estado nacional, como un claro ejemplo de fomento a la gobernanza regional. En este caso fundado en que las instituciones locales son las verdaderas conectoras de los problemas económicos locales al tiempo que las encargadas de la promoción de *actividades innovadoras*, la difusión y transferencia de *conocimiento* y la provisión de *servicios empresariales*. Bien en línea con los postulados del *regionalismo*.

El análisis se realizó sobre la base de estudiar primero la composición de la *estructura productiva empresarial local* y luego las *dinámicas de articulación institucional* de dichos actores en el terreno: por ejemplo, el tipo de proyectos existentes, forma de participación de los actores en las instituciones, influencia de los actores en la construcción del imaginario local, influencia en la orientación de la política pública, capacidad de enrolar y/o convencer al resto de los actores en un proyecto económico-político regional —por movilización de agendas, de recursos financieros, de prácticas de seducción y/o dominación, condicionamientos, imposición de regulaciones, por asesoramiento de expertos o «gurús» regionalistas, etc. Al delegarse el financiamiento, control y decisión del programa en las instituciones locales, el trabajo muestra que en la práctica, los actores económicos de la gobernanza, en el marco de un Estado débil, pueden generar una articulación selectiva que revierte el supuesto esquema de disminución del déficit democrático: las elites empresariales locales cooptan las instituciones locales y determinan la orientación del desarrollo económico, al menos en el uso del financiamiento del programa. En ese sentido, tienen capacidad para determinar por ejemplo, qué tipo de instrumento financiero necesitan las empresas locales —entiéndase, las elites locales—, qué tipo de «servicios» de apoyo empresarial necesitan —por ejemplo, promoción de exportaciones, ferias inversas, centros de transferencia de tecnología, etc.—, qué tipos de redes es conveniente construir o son necesarias para lograr la regeneración económica local, como ser clientes específicos, entre otras.

El planteo en su marco conceptual muestra que la gobernanza, como mecanismo decisorio, descuida la compleja y desigual composición socio-económica de los espacios regionales, las asimétricas formas de involucramiento en los canales decisorios de los actores interesados, la manera en que se estructura y circula el poder entre los actores de la red de gobernanza y la manera en que eso impacta en el grado de democratización y flexibilización para la toma de decisiones que se proponía con esa dinámica. La situación invita a evitar que la gobernanza se convierta en un mecanismo de cosmética urbana regional para justificar la concentración decisional y económica.

4.2. Gobernanzas de múltiples geografías y tensiones en su articulación

Otro de los puntos críticos recientes sobre el debate de la gobernanza y el desarrollo regional ha estado vinculado a la relación entre las diferentes geografías de regulación o los *ensambles institucionales* multiniveles. En ocasiones este debate tomó el curso de la discusión sobre la interrelación entre *escalas* o niveles, *redes* y *territorios*. Sin entrar en ese análisis, pues no es objeto de este trabajo⁹, diremos sin embargo que la discusión versaba sobre cómo debe analizarse, entenderse e intervenir en los procesos de desarrollo regional, en el marco de la gran cantidad de actores, organizaciones, redes, así como niveles de acción posibles con habilidad para direccionar las dinámicas de los territorios. El debate intentó avanzar sobre ciertas cuestiones: qué niveles trabajan sobre qué espacio territorial; cómo se articulan lo nacional, lo regional, y lo local/municipal en un territorio determinado; cómo se articulan esos niveles en relación a los diferentes temas del desarrollo; cuántas y de qué tipo pueden ser las geografías de regulación de lo regional; es posible articular redes, escalas y territorio. En ese marco de la discusión conceptual, las dinámicas del desarrollo regional mostraban en la práctica ciertas debilidades. Entre otras posibles, nos interesa destacar dos situaciones conflictivas de esta temática.

La *primera* refiere a las deficiencias de articulación y a la superposición de agentes, redes y estructuras que actúan sobre un mismo espacio territorial o área de acción, por ejemplo la economía, el desarrollo empresarial, etc. Un trabajo reciente (Vigil & Priolo, 2014) con eje en un estudio empírico en la provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período post-convertibilidad (2002-2013), esto es posterior al proceso de reformas ocurridas en los Estados-Nación que tuvo entre uno de sus objetivos la descentralización de competencias para *empoderar* los niveles inferiores de administración, ha mostrado las dificultades que enfrentan los diferentes niveles de gobierno —nacional, provincial y, sobre todo, local— para articular políticas e intereses entre sí en el marco de los múltiples organismos y organizaciones que conforman la arena de la gobernanza.

Se muestra allí que mientras el Estado *local* desarrollaba mecanismos para ejecutar políticas conjuntamente con los actores empresariales locales, el Estado *provincial* —con una orientación política diferente— desplegaba herramientas similares sobre el mismo territorio que se superponían a los

⁹ El lector puede rastrear parte de esa discusión en Allen & Cochrane (2007), Brandão (2007), Brenner (2009), Fernández, Vigil, & Seval (2012), Jessop, Brenner, & Jones (2008), MacLeod & Jones (2007), Riffo Pérez (2008).

existentes programas locales. Por su parte, el Estado nacional implementaba, sobre el mismo territorio y con mayor financiamiento, otra diversidad de programas, de herramientas de capacitación técnica a PyMEs y herramientas de «atracción» de los actores empresariales locales, por ejemplo el programa de acceso a crédito, etc. Así, cada una de estas instancias desarrollaba sus propios mecanismos de articulación y de cooptación con los actores socio-económicos territoriales en políticas de desarrollo empresarial. Se muestra allí que mientras desde el *Estado local* se había avanzado en la creación de secretarías de producción local, en la aplicación de programas de capacitación institucional y sensibilización sobre la importancia de la articulación de intereses entre Estado y empresas, y en la realización de adaptaciones de herramientas políticas en términos de gobernanza; las *instancias nacionales y provinciales* intentaban penetrar en ese ámbito de influencia del Estado local a través del impulso que daban a las denominadas Asociaciones y Agencias para el Desarrollo Regional, oficinas encargadas precisamente de generar las articulaciones entre el Estado y la sociedad civil en materia de políticas de desarrollo productivo. Así, estas agencias y asociaciones eran más bien utilizadas como correas de transmisión para «bajar» las políticas y programas —tanto nacionales, como provinciales— hacia el territorio, quedando más bien relegadas a acoplarse a las acciones y programas de las instancias superiores, antes que como instancias relativamente autónomas y descentralizadas capaces de articular actores económicos y desarrollar políticas económico-productivas locales.

El resultado era una superposición de herramientas, programas y estrategias de múltiples niveles sin ninguna coordinación interinstitucional, todas con penetración sobre el mismo territorio y para la misma finalidad. A su vez, y como aspecto no menor, el análisis mostraba que las instancias estatales locales no contaban con estructuras institucionales sólidas —lo que la literatura específica denomina «capacidades estatales», como ser recursos humanos calificados, fuentes de financiamiento propio o relativamente autónomas, habilidad para direccionar procesos sociales, etc.— que permitieran un grado estable de autonomía en el accionar estatal, todo lo cual contribuía a plegarse a las acciones de las instancias superiores.

La *segunda* situación conflictiva de la gobernanza en esa aún inconclusa discusión sobre las relaciones entre escalas, redes y territorios, vincula *gobernanza* con la idea *foucaultiana* de *gubernamentalidad*. El planteo va en la dirección de colocar un disparador crítico acerca de las supuestas ventajas provenientes de la explosión de actores, voces y posibilidades expresivas y democráticas que la gobernanza sugería desde que esa multiplicidad de voces puede favorecer el realineamiento jerárquico, a través del uso de herramientas o tecnologías de gobierno (*gubernamentalidad*) que sirvan para direccionar procesos a la distancia, como por ejemplo: el Estado nacional sobre espacios locales.

El caso analizado (Vigil, 2013a), una región del sur-oeste de la provincia de Santa Fe (Argentina) vinculada a la producción de maquinaria agrícola, muestra que el proceso de «construcción regional», es decir la aparición en escena de una región como

sujeto político-económico, se debe en gran medida a la intervención de diferentes instancias extra-regionales, fundamentalmente nacionales, de variada índole, intensidad y forma, operando en la conformación de la estrategia de desarrollo de la región. A contramano de los análisis que suelen describir esa región como ejemplo exitoso de gobernanza horizontal, el trabajo muestra con base en la idea de *gubernamentalidad* la manera en que el Estado nacional argentino durante el periodo de pos-convertibilidad intervino con una serie de herramientas de política —dispositivos, técnicas, instrumentos, etc.— que fueron contribuyendo a moldear la orientación de la economía regional. No es el Estado dirigista que actúa verticalmente ejerciendo el control directo *sobre* los comportamientos de los agentes locales o regionales, sino con mecanismos, herramientas y tecnologías que actúan *a través* de los *sujetos* y del *espacio* regional en forma inmanente. Implica más bien el despliegue de esquemas que intentan inducir, posibilitar y generar determinados comportamientos en ciertas direcciones deseadas.

Entonces, se pueden describir ciertos elementos del caso, como ser: i) la manera en que el Estado nacional generó un importante *esquema discursivo* sobre la importancia del impulso a las PyMEs industriales en el marco de un esquema que intentaba la modificación de la estructura productiva argentina con eje en la industrialización, que permitía así tener el apoyo de las cámaras industriales del sector, con gran influencia en la región bajo estudio; ii) la identificación y compromiso casi «personal» del Estado nacional con la producción de maquinaria agrícola, con numerosas menciones en discursos y con dos visitas presidenciales a la localidad, que aportaba credibilidad de los receptores al planteo discursivo; iii) el enrolamiento de los actores PyMEs —elites locales— tanto en los espacios de discusión que proponía el Estado nacional —como por ejemplo *foros de competitividad* sectorial nacional—, como en las herramientas de financiamiento que ofrecía, como ser la promoción de aglomerados productivos, para ir construyendo el espacio regional en línea con los objetivos trazados nacionalmente; iv) una numerosa cantidad de «opiniones de expertos» sobre las ventajas de los espacios económicos regionales del tipo aglomeración productiva, que daba seguridad a los actores regionales sobre la dirección económica del proceso; entre otros. Como resultado, se constituía entonces una región, delimitada territorialmente, con las formas y contenidos exigidos por los programas nacionales, llevados adelante en parte por las elites empresariales locales que se encontraban alineadas al planteo nacional.

El resultado del análisis no solo complejiza las articulaciones multiniveles, sino que cuestiona que la descentralización formal y el empoderamiento sean elementos suficientes para garantizar la generación de una eficiente gobernanza local o regional, además se direcciona hacia la necesidad de comprender las dinámicas regionales a partir de advertir sus redes de relaciones próximas y distantes y de entender los mecanismos de poder con los cuales se conforman esas redes. Respuestas sobre las que aún la gobernanza del desarrollo regional no parece haber avanzado certeramente.

3. Empoderamiento y retiro estatal: ¿gobernanza o —excesiva— delegación de responsabilidad?

Un tercer y último elemento crítico sobre la discusión de la tendencia a la gobernanza del desarrollo regional está vinculado a remarcar que la habilidad de despertar a *la sociedad civil* y *empoderar* a los actores sociales para la toma de decisiones sobre determinadas cuestiones que eventualmente les concierne generó también, en el marco de las reformas ocurridas en Argentina, que la gobernanza adquiriera un carácter emprendedor- *schumpeteriano*-innovador, al legitimar e incentivar a los actores y agentes sociales y económicos a encontrar soluciones a sus problemas y luchar por sus intereses. Esta situación ha derivado en que la responsabilidad por el resultado final de algunas de las dinámicas de gobernanza se traslade desde el Estado hacia la sociedad civil, incluyendo situaciones en la que tradicionalmente el Estado ha aparecido al menos como garante mínimo (Swyngedouw, 2005). Dos situaciones ponen en evidencia este problema.

La *primera* pone al descubierto cierta debilidad de la gobernanza en materia de políticas sociales —provisión de agua y servicios cloacales— en un barrio marginal de la ciudad de Santa Fe. El análisis (Vigil & Otazo, 2015) plantea que ha existido una especie de giro conceptual tendiente a conjugar gobernanza con políticas sociales intentando reemplazar el carácter meramente «receptivo» de las políticas sociales por iniciativas de carácter *socio-productivo* que permitan dar mayor participación/acción al destinatario final de la política o programa social potenciando los recursos existentes y desarrollando instancias de mejoras de los ingresos de los beneficiarios (Rebón & Roffler, 2006). Sin embargo, como muestra el caso analizado, la situación puede generar una excesiva eximición de responsabilidad por parte del Estado en aspectos sociales sensibles.

Sintetizando el análisis, el barrio Santa Rosa de Lima (ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe) no posee provisión de agua potable. En la mayoría de los barrios de la ciudad, la provisión es responsabilidad de Aguas Santafesinas SA (ASSA), una empresa de capital estatal mayoritario encargada desde 2006 de la *captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización* de agua potable, así como de la disposición de desagües cloacales. Sin embargo, esta empresa no cubre aquellos lugares, como Santa Rosa de Lima, donde no están dadas las condiciones infraestructurales para que dicho servicio pueda prestarse o que —en principio— no son rentables para

su prestación. En situaciones así, el Estado Nacional¹⁰ prevé un mecanismo alternativo *subsidiario* a través del Programa «Agua + Trabajo», que brinda *financiamiento para la realización de las obras* de infraestructura necesarias para la provisión del servicio. El programa establece una serie de mecanismos de articulación de actores a nivel local (gobernanza). Por ejemplo, establece que los beneficiarios del programa, si pretenden ser beneficiados, deben conformar Cooperativas de Trabajadores, usualmente conformadas por beneficiarios de planes sociales de la localidad,¹¹ que serán las responsables de la construcción de las obras de infraestructura. Además el Estado Municipal actúa como co-ejecutor de las obras organizando esas cooperativas y certificando las obras. Por su parte, ASSA se encarga de determinar las especificaciones técnicas, la adquisición, acopio y certificación de materiales, la identificación del área de expansión de los servicios, la elaboración del proyecto técnico y la recepción de las obras que formarán parte del sistema de provisión del servicio, incluyendo la facturación a los beneficiarios.

El programa comenzó a ejecutarse en 2009 cuando se consiguió el financiamiento por parte de la Nación para la extensión de la red de desagües cloacales y acceso al agua potable de tres vecinales del barrio Santa Rosa de Lima, con un alcance aproximadamente de 17 mil vecinos. A poco de andar, la cooperativa fue teniendo dificultades internas para funcionar por falta de experiencia organizativa, entre otras razones. A su vez, el municipio comenzó a ser cuestionado por la compra de los materiales que realizaba: el prestador futuro del servicio (ASSA) no aprobaba los materiales que se adquirirían. Notificado, el Estado nacional dejó de realizar el aporte financiero al municipio, y por tanto este último dejó de pagar el trabajo que realizaba la cooperativa en terreno. Al no recibir el aporte económico, la cooperativa cuestionaba al municipio, quien se defendía alegando que no recibía el pago por diferencias «políticas» con el Estado Nacional. Como los pagos dependían del grado de avance de la obra, al no avanzar no había pagos a la cooperativa, y con ello crecientes amenazas de huelga por parte de los trabajadores de la cooperativa, sumado a los continuos planteos de desconfianza, como ser sospechas de corrupción, desvío de fondos, etc.

Se generó entonces una gran tensión entre las organizaciones involucradas. Como primera respuesta el Estado nacional dejó de aportar el subsidio al municipio y lo entregó directamente a ASSA, y este a la cooperativa. Sin embargo, los trabajadores de la cooperativa en tensión con el municipio habían dispersado su atención buscando alternativas de trabajo momentáneo —es decir, «changas»— para complementar la falta de pago en la cooperativa, retrasando consecuentemente los avances del programa. Al poco tiempo, se paralizaron completamente las obras y las responsabilidades

¹⁰ A través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación.

¹¹ En este caso, por los beneficiarios del *Plan Jefes y Jefas de Hogar*.

fueron en contra de la cooperativa, visualizada como problemática, pues no fue capaz de auto-organizarse para proveerse del servicio de desagües y agua potable. Como dato, nótese que, en los fundamentos del programa «Agua + Trabajo», era de esperarse que luego de terminada su obra las cooperativas puedan funcionar como MiPyMEs en otros emprendimientos. En el caso de Santa Fe, de 7 cooperativas creadas solo 3 siguieron momentáneamente funcionando. Al parecer, el resultado esperado del remedio propuesto fue, en el mejor de los casos, solo igual a la enfermedad.

La *segunda* situación crítica es más analítica del tratamiento que el Estado ha dado al intentar dinamizar las acciones de gobernanza a través de las ya mencionadas Agencias de Desarrollo Económico Regional (ADER) en la provincia de Santa Fe, es decir, las oficinas encargadas de generar las articulaciones entre el Estado y la sociedad civil en materia de políticas de desarrollo. Cuando exploramos la problemática de las articulaciones multiniveles de la gobernanza mencionamos que, en ocasiones, estas Asociaciones y/o Agencias eran utilizadas como correas de transmisión para «bajar» las políticas y programas —nacionales y provinciales— *hacia* el territorio, antes que como mecanismo para diseñar políticas de desarrollo regional *desde* el territorio. Dijimos también que eso contribuyó en ocasiones a superponer y solapar las instancias de regulación nacional, provincial y local.

Una mirada más genérica del problema en términos de financiamiento desde el Estado provincial a las Agencias durante los últimos diez años complementa ese análisis. El estudio de Ockstat (2015) muestra que existió un fuerte reclamo discursivo del propio Estado provincial por colocar a las agencias de desarrollo como las organizaciones centrales para activar la articulación horizontal público-privada en materia de fomento al desarrollo regional y local, en buena medida promocionado por las agencias de financiamiento internacional que habían convencido de las ventajas de esta aparentemente «nueva» herramienta de gestión: la provincia adoptó el convenio nacional para la creación de las agencias, se crearon nueve ADERs, hubo financiamiento para capacitación y sensibilización, y más recientemente el plan estratégico provincial «*Santa Fe Visión 2030*» contempló el Fortalecimiento de las Asociaciones Territoriales Público-Privadas en clara sintonía con los postulados de la gobernanza regional, indicando que estas oficinas debían promover procesos de desarrollo regional actuando en la intermediación entre la oferta y demanda de servicios de apoyo al sector productivo. Sin embargo, luego del impulso inicial de los programas de sensibilización no parece haberse sostenido ese postulado, quedando las Agencias/asociaciones libradas a la cooptación de los diferentes actores económicos de sus áreas de influencia o bien, a actuar como correa de trasmisión de las instancias superiores (ej. Estado nacional).

Las variables del trabajo muestran que: i) el financiamiento por parte del Estado provincial a las ADERs no representa un porcentual significativo en el gasto de funcionamiento del ministerio respectivo en materia de política industrial, la elección por la dinamización de las redes de gobernanza es accesorio, es decir que no es un objetivo

central; ii) existe una notoria involución del monto erogado tanto para programas con dinámicas de gobernanza como para financiar el funcionamiento operativo de las oficinas de las ADERs o impulsar desde allí ciertos programas de desarrollo regional; iii) la mayoría de los montos utilizados para financiar a las ADERs proviene de financiamiento externo/internacional generándose una complejización aún mayor del esquema de desarrollo sobre el territorio: hay políticas de Estado nacional, regional, local, y agencias constreñidas por los lineamientos del financiamiento internacional; iv) de ese escaso apoyo financiero explícito del Estado provincial existe finalmente una concentración —en términos de programas, fondos, dinamismo de actores institucionales, etc.— en las zonas relativamente más industrializadas y desarrolladas de la provincia reproduciéndose la disparidad territorial. Por ejemplo, Santa Fe y Rosario han concentrado el 90% de los fondos destinados a las ADERs; v) finalmente, las ADERs no siempre son actores involucrados en el diseño y ejecución de políticas en forma coordinada con el Estado provincial: por ejemplo, no aparecen en la composición de los Consejos Económicos de las cadenas de valor productivo que en la actualidad estructuran la política productiva de la provincia de Santa Fe.

5. Recapitulando: breves reflexiones a manera de conclusión y agenda futura

Como mencionamos al inicio, uno de los objetivos del trabajo era la descripción crítica de variables y situaciones empíricas que permitieran revisar y repensar la manera en que se siguen proponiendo esquemas descentralizados de gobernanza como modelo eventualmente conducente al éxito económico y el cumplimiento democrático. Nos planteamos para ello algunos interrogantes disparadores, entre ellos: en qué medida la gobernanza, como nueva forma de empoderamiento, articulación de actores e intereses había sido un elemento válido para facilitar las dinámicas económicas del desarrollo regional. Mencionamos también que no hay intención de hacer un planteo desestabilizador sobre las ventajas posibles de la gobernanza en el desarrollo regional. Las situaciones brevemente descritas que corresponden a análisis realizados en la provincia de Santa Fe–Argentina), son simplemente ejemplificativas de advertencias que deberían conformar la agenda de algunos reacomodamiento conceptuales pero, sobre todo, de diseño de políticas y programas basados en la gobernanza.

Gobernar en el siglo XXI no parece sencillo. Como vimos, se combinan una gran variedad de clases de actores provenientes de diferentes jurisdicciones políticas, incluyendo una creciente arena supranacional a la que están cada vez más articulados los espacios nacionales. Y si sumamos la variedad de áreas temáticas a la que los Estados debe hacer frente simultáneamente,

la complejidad aumenta. En ese marco, si la gobernanza pretende afianzarse como un elemento fundamental para impulsar el desarrollo regional creemos que debiera prestarse atención a tres aspectos claves que mencionamos breve y muy genéricamente:

Un primer elemento sería *re-teorizar la presencia estatal* de manera que logre articular con las dinámicas de gobernanza que caracterizaron el panorama político de las últimas décadas. Las lógicas de los procesos de reforma en Argentina, como mencionamos, afectaron la capacidad de acción del Estado y socavaron la fortaleza de su estructura institucional. Los últimos años parecen haber mostrado una mayor preocupación por la re-teorización sobre esa «vuelta del Estado» problematizando sus habilidades o capacidades (Bernazza & Longo, 2014; Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014; Rey, 2014; Santiso, 2015). Avanzar sobre esta teorización es central para evitar las falencias o debilidades de la gobernanza empírica que mencionamos en los puntos anteriores. La construcción de un Estado más fuerte no debería ser un juego de suma negativa con el avance de la gobernanza (Matthews, 2012). El desafío de los Estados parece estar en asegurar la continuidad de la sensibilidad de su liderazgo político estratégico y su aparato institucional para evitar una excesiva fragmentación, vaciamiento y por ende, las *fallas de Estado*. A su vez, es necesario el reconocimiento de esa complejidad e interdependencia de la gobernanza que ha caracterizado el sistema político reciente y de cómo ello interactúa con los recursos del Estado y su estructura (Vigil, 2015).

Un segundo elemento sería avanzar en la *re-teorización de la gobernanza del desarrollo regional en el marco de la problemática de la coordinación de las múltiples geografías de regulación*, logrando una distribución más equilibrada de poder entre diferentes instancias, antes que concentrar la decisión en la instancia superior o la excesiva tendencia a la descentralización y el empoderamiento, que como vimos, en ocasiones debilitaba el desempeño y resultado de las políticas. Muchos países y regiones continúan con esquemas centralizados, frágil integración de políticas sectoriales (Vigil & Magri, 2015) e insuficiente articulación multinivel (Pereira, 2014; Repetto, 2014; Semeria, 2010). Nótese que la articulación de instancias de regulación no debe leerse como socavamiento de la instancia nacional. Más aun existe a su vez una creciente tendencia a explorar un espacio relativamente abandonado vinculado al desarrollo regional y referido a la *prospectiva económica* a escala nacional tendiente a orientar la acción actual a la perspectiva futura avanzando en las decisiones estratégicas necesarias para traducir la visión en acción, y donde se conjugan la revalorización del liderazgo estratégico del Estado, la presencia articuladora de la instancia nacional y la dinámica de la gobernanza de múltiples geografías en el marco de una cultura de pensamiento a mediano y largo plazo para el desarrollo económico y regional (Cuervo González, 2012; Medina Vásquez, 2014)¹²

12 Por ejemplo, MPFIPS (2004 y 2010).

Un tercer elemento estaría vinculado con una preocupación (y advertencia) que ya hemos mencionado sobre la *tendencia de la gobernanza a convertirse en instrumento discursivo de justificación del auto-consenso* para la realización de un programa o una política específica, en contextos neoliberales. Esto es, la reducción a una especie de «gobernanza consensual» o cooperativa, *despolitizada*, que se inclina más por resaltar los acuerdos entre los grupos involucrados antes que sus rupturas y fisuras, donde predomina la armonía por encima del conflicto y que mantiene un tono positivo sobre los resultados esperados pero descarta la posibilidad de resistencias. En el contexto argentino reciente, la preocupación apunta entonces hacia rescatar algunas teorizaciones tendientes a mejorar la ingeniería institucional y a visualizar la gobernanza como una dinámica que permita incorporar hacia la esfera pública cuestiones, problematizaciones, desacuerdos, etc. que pueden haber quedado fuera del orden institucionalizado tradicional de representación democrática —partidos, cámaras empresariales, sindicatos, etc.—, y que permita recoger y convertir en «voz» aquello que puede haberse iniciado como «ruido» para ser incorporado en el diálogo político y el ejercicio del poder (Swyngedouw, 2014).

Registro bibliográfico

J.I. Vigil y W. Ockstat
«Las deudas pendientes de la gobernanza del desarrollo regional en Argentina».
Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 11, n° 12, 2do. semestre, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 187–215).

Bibliografía

- Alfaro, M.B.** (2013). Collaborative Decision-Making Processes in Planning: Opportunities and Challenges in the City of Rafaela, Argentina. Amherst, Estados Unidos: University of Massachusetts.
- Alonso, G.** (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales, en G. Alonso (ed), *Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales*. pp. 17–40. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Allen, J.** (2008). Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control, *Globalization and World Cities Study Group (GaWC) Research Bulletin 270*.
- (2011). Topological twists: power's shifting geographies. *Dialogues in Human Geography*, 1 (In press).
- Allen, J. & Cochrane, A.** (2007). Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power, *Regional Studies*, 41(9), pp. 1161–1175.
- Amin, A. (ed.)** (1994). *Post Fordism. A reader*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Amin, A. & Thrift, N.** (1994). Globalization, institutional thickness and local prospects, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, 3, pp. 405–427.
- Andrieu, P.** (1999). *Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de la Plata.
- Barzelay, M.** (1998). La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE), *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10 (Febrero).
- Bassols, M. & Mendoza, C. (eds.)** (2011). *Gobernanza. Teorías y prácticas colectivas*. México: Anthropos & Universidad Autónoma Metropolitana.

- Bernazza, C. & Longo, G.** (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del Arte, *Estado y Políticas Públicas*, 3, pp. 107–130.
- Bertranou, J.** (2011). Estado y agencia público–privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11(17), pp. 7–40.
- Bevir, M.** (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE.
- Boisier, S.** (1982). Política económica, organización social y desarrollo regional, *Cuadernos del ILPES* (Vol. 29). Santiago de Chile: ILPES.
- (1987a). Decentralization and regional development in Latin America today, *CEPAL Review*, 31, pp. 133–144.
- (1987b). Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional. Santiago de Chile: CEPAL.
- (1990). *Territorio, Estado y Sociedad: reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile* Santiago de Chile: Pehuen & Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (Universidad Católica de Valparaíso).
- (1991). La descentralización: un tema confuso y difuso in D. Nolhen (ed), *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Bontenbal, M. & van Lindert, P. (2008). Bridging local institutions and civil society in Latin America: can city–to–city cooperation make a difference? *Environment & Urbanization*, 29(2), pp. 465–482.
- Börzel, T.A.** (1998). Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks, *Public Administration*, 76, pp. 253–273.
- Brandão, C.A.** (2007). *Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas – SP: UNICAMP.
- Brenner, N.** (2009). Open questions on state rescaling, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, pp. 123–139.
- Bresser Pereira, L.C.** (1998). La reforma del estado en los años 90s. Lógica y mecanismos de control, *Desarrollo Económico*, 38(150), pp. 517–550.
- Burki, S.J. & Perry, G.E.** (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cardoso Cançado, A., Tavares, B. & Dallabrida, V.R.** (2013). Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico–práticas, *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* 9(3), pp. 313–353.
- Cavarozzi, M.** (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cavarozzi, M. & Abal Medina, J.** (1999). Del problema del Estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión, *Revista Sociedad de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*, 15(Diciembre).
- Concha, G. & Naser, A. (eds.)** (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cooke, P. & Morgan, K.** (1998). *The associational economy. Firms, regions and innovation*. New York: Oxford University Press.
- Crespi, G., Fernández–Arias, E. & Stein, E. (eds.)** (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cuervo González, L.M.** (2012). Prospectiva económica. Una primera aproximación al estado del arte, *Gestión Pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chang, H.-J.** (2002). *Kicking Away the Ladder? Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*. New York: Anthem Press.
- Dallabrida, V.R. (ed.)** (2011). *Governança Territorial e Desenvolvimento. Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond.
- De Mattos, C.A.** (2004). De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 107 (Julio-Diciembre), pp. 9–23.
- (2010). Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. Conferencia con motivo de la entrega del Premio Internacional de Geocrítica 2010, *Scripta Nova*, Volumen (331), URL (consulted).
- Evans, P. & Rauch, J.** (1999). Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of Weberian, State Structures on Economic Growth', *American Sociological Review*, 64.
- Fernández, V.R. & Vigil, J.I.** (2012). Capacidades Estatales Regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina, *Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Políticas da Universidade Federal do Maranhão*, 16(1), pp. 51–65.
- Fernández, V.R., Vigil, J.I. & Güemes, C.** (2006). ¿Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana, *Desenvolvimento em Questão*, 4(8), pp. 35–73.
- Fernández, V.R., Vigil, J.I. & Seval, M.** (2012). Explorando la Región. Territorios, Escalas y Relacionalidades, *Revista de Geografía Norte Grande*, 51, pp. 21–41.
- Fukuyama, F.** (2013). What Is Governance? Center for Global Development Working Paper 314: Washington, DC.
- Goodwin, M. & Painter, J.** (1996). Local governance, the crises of Fordism and changing geographies of regulation, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 4, pp. 635–648.
- Grindle, M.S.** (2007). Good Enough Governance Revisited, *Development Policy Review*, 25(5), pp. 553–574.
- Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (eds.)** (2003). *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, D.** (2007). *Espacios de Esperanza*. Madrid: Akal.
- Healey, P.** (2006). Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space, *European Planning Studies*, 14(3), pp. 299–320.
- Hewitt de Alcántara, C.** (1998). Uses and abuses of the concept of governance, *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 105–113.
- Huther, J. & Shah, A.** (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, *Policy Research Working Paper N° 1894*. Washington, DC: World Bank.
- Isuani, E.A.** (2012). Instrumentos de Políticas Pública. Factor clave de las Capacidades Estatales, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión*

Estatal, 12(19), pp. 51–74.

Jessop, B. (1994). Post Fordism and the State, pp. 251–179 in A. Amin (ed), *Post Fordism. A reader*. Oxford: Blackwell Publishers.

——— (1997). The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance, pp. 95–128 in A. Amin & J. Hausner (eds), *Beyond market and hierarchy. Interactive governance and social complexity*. Cheltenham: Edward Elgar.

——— (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.

Jessop, B., Brenner, N. & Jones, M. (2008). Theorizing sociospatial relations, *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, pp. 389–401.

Kaufman, D. & Kraay, A. (2002). Growth without Governance. World Bank Policy Research Working Paper N° 2928. Washington, DC: World Bank.

Kenis, P. & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, pp. 25–59 in B. Marin & R. Mayntz (eds), *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.

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

——— (2004). Gobernar en gobernanza, *Instituciones y Desarrollo*, 16, pp. 171–194.

Levi-Faur, D. (ed.) (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.

MacLeod, G. & Jones, M. (2007). Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a Regional World? *Regional Studies*, 41(9), pp. 1177 – 1191.

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

Matthews, F. (2012). Governance and State Capacity in D. Levi-Faur (ed), *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.

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

Medina Vásquez, J. (2014). El avance de la prospectiva en América Latina y el cambio de paradigmas de planificación para el desarrollo en el siglo XXI.

Merlo Rodríguez, I. (2013). Buropatología: patrimonialismo, burocracia y New Public Management en los gobiernos de América Latina en general y Argentina en particular, *XI Congreso Nacional de Ciencia Política, 17 al 20 de julio de 2013*. Paraná, Entre Ríos: Universidad Nacional de Entre Ríos.

Messner, D. (1997). *The Network Society. Economic development and international competitiveness as problems of social governance*. London: Frank Cass.

Moore, M. (2001). Political Underdevelopment: What Causes «Bad Governance?», *Public Management Review*, 3(3), pp. 385–418.

Morgan, K. (2007). The Polycentric State: New Spaces of Empowerment and Engagement? *Regional Studies*, 41(9), pp. 1237–1251.

Moulaert, F., Parra, C. & Swyngedouw, E.A. (2014). Ciudades, Barrios y Gobernanza Multiescalar en la Europa Urbana, *EURE*, 40(119), pp. 5–24.

MPFIPS (2004). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal,

Inversión Pública y Servicios (MPFIPS). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

——— (2010). Plan Estratégico Territorial Bicentenario. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: De Belgrano.

Ockstat, W.H. (2015). La implicación del Estado provincial en las dinámicas de gobernanza del desarrollo, *Facultad de Ciencias Económicas*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Osziak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina, *Desarrollo Económico*, 42(168), pp. 519–543.

——— (2013). Open Government: Promises, Assumptions, Challenges, *PATimes* (Vol. 36, pp. 1–2): American Society for Public Administration.

Painter, J. (2011). Rethinking territory, *Antipode*, 43(1).

Pereira, M. (2014). Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s), *Desenvolvimento Regional em debate*, 4(2), pp. 4–20.

Piore, M. & Sabel, C.F. (1984). *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.

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

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

Repetto, F. (2014). Panorama general de la coordinación de la política social en América Latina, *Seminario Instituciones, Política y Políticas Públicas (EPG/UNSAM)*. Universidad Nacional de San Martín.

Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad, *Estado y Políticas Públicas*, 2(2).

Riffo Pérez, L. (2008). Relacionalidad y re-escalamiento: tensiones emergentes para la gobernanza territorial, pp. 53–66 in G. Yáñez Warner, A. Orellana, Ó. Figueroa & F. Arenas (eds), *Ciudad, Poder, Gobernanza*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.

Rose, R. (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Santiso, C. (2015). Governing to Deliver: Three Keys for Reinventing Government in Latin America and the Caribbean, *Governance*, 28(2), pp. 123–126.

Scott, A.J. (1988). *New industrial spaces. Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. London: Pion.

Semeria, F. (ed.) (2010). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Sending, O.J. & Neumann, I.B. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power, *International Studies Quarterly*, 50(3), pp. 651–672.

Seval, M. (2011). Heterogeneidades, instituciones y políticas de desarrollo regional. El caso del aglomerado productivo de la maquinaria agrícola argentina, *Facultad de Humanidades y Ciencias*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

- Skocpol, T.** (2008). Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect, *Scandinavian Political Studies* 31(2), pp. 109–124.
- Storper, M.** (1995). The Resurgence of Regional Economic, Ten Year Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies, *European Urban and Regional Studies*, 2(3), pp. 191–221.
- Storper, M.** (1997). *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York – London: The Guilford Press.
- Swyngedouw, E.A.** (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance—beyond—the—State, *Urban Studies*, 42(11), pp. 1991–2006.
- (2014). Interrogando la posdemocratización: reclamando espacios políticos igualitarios, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14(22), pp. 7–43.
- UN–Habitat** (2005a). Key Competencies for Improving Local Governance, *The Local Elected Leadership Series*. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.
- (2005b). Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, *The Local Economic Development Series*. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.
- United.Nations** (2008). Guidebook on promoting Good Governance in public–private partnerships. New York / Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- Van Lindert, P., & Verkoren, O. (2012). La planificación del desarrollo local bajo la descentralización y gobernanza local. Una reseña interpretativa de la literatura, *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), pp. 9–48.
- Vigil, J.I.** (2013a). Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 3(1), pp. 52–78.
- (2013b). Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina, *Revista de Extensión +E*, 3(1).
- (2015). El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre conceptos regionalistas y la política regional, *Revista de Estudios Regionales*, 102.
- Vigil, J.I. & Fernández, V.R.** (2011). *Gobernanza y Dinámicas Productivas de Desarrollo Regional: evaluando enfoques en el escenario argentino a partir de un estudio de caso*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- (2012). Gobernanza y Regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas, *Revista del Reforma y Democracia*, 53, pp. 21–60.
- Vigil, J.I. & Magri, A.** (2015). El problema regional: desarticulaciones regionales y sectoriales en la explicación del desarrollo. El caso de la maquinaria agrícola argentina, *Revista Problemas del Desarrollo*, 47(182).
- Vigil, J.I. & Priolo, D.J.** (2014). Desafíos del Estado local: problemas en la articulación de políticas de múltiples geografías, *Política – Revista de Ciencias Política*, 52(1), pp. 7–38.
- Weiss, L.** (2003). *State in the global economy. Bringing domestic institutions back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WorldBank** (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Washington, DC: World Bank.
- Zurbruggen, C.** (2014). De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina, *Estado y Políticas Públicas*, 2, pp. 47–64.

02 Expansión del espacio urbano. Análisis de elementos conceptuales en el estudio de la Región Metropolitana de Buenos Aires*

Ezequiel Acsebrud, Gonzalo Barrios García y Victoria D'hers

RESUMEN La expansión del espacio urbano en Buenos Aires tiene como unidad privilegiada de estudio la que actualmente se denomina como Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Esta denominación, que emerge hacia finales de la década del 90, alude al reconocimiento del proceso de expansión urbana más allá de lo que tradicionalmente se definía dentro de los límites del Gran Buenos Aires.

Frente a la existencia de una multiplicidad de dimensiones y procesos contenidos en la RMBA, el estudio de la misma puede llegar a ser problemático. Consideramos que la dimensión territorial, en tanto que sintetiza la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza, es una dimensión de fundamental importancia para la interpretación de los procesos vinculados con el despliegue urbano de la RMBA. Identificar las categorías utilizadas para el análisis de los procesos es una tarea determinante para comprender qué nociones analíticas sustentan los estudios vinculados con dichos procesos de despliegue territorial. El propósito de este trabajo es dar cuenta de los diversos enfoques analíticos utilizados para identificar el mayor o menor grado de articulación entre los diferentes procesos vinculados con la Región Metropolitana de Buenos Aires. Nos proponemos reconocer: las categorías analíticas utilizadas, los procesos que son rescatados en tanto determinantes de las transformaciones de la región, y las relaciones causales establecidas por los autores entre categorías y procesos.

Palabras clave Región Metropolitana | Espacio urbano | Territorio

Fecha de recepción: 31 | 03 | 2015

Fecha de aceptación final: 31 | 07 | 2015

Ezequiel Acsebrud

Centro de Desarrollo Territorial –
Universidad Nacional de Quilmes
E-mail: eacsebrud@gmail.com

Gonzalo Barrios García

Centro de Desarrollo Territorial –
Universidad Nacional de Quilmes
E-mail: gonzaloebarriosgarcia@gmail.com

Victoria D'hers

IIGG – FSOC (UBA) / CONICET / CIES Correo
E-mail: victoriadhers@gmail.com

* El presente escrito en su versión preliminar fue presentado para las X Jornadas de Investigación en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias – Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, del 15 al 17 de octubre de 2014.

The expansion of the urban space. An analysis of the key conceptual elements used in the study of the Buenos Aires Metropolitan Region.

SUMMARY The expansion of the urban space in Buenos Aires features the study of the so called Buenos Aires Metropolitan Region (BAMR) as its privileged unit. This name emerges in 1990's and refers to the acknowledgment of its process of growth beyond which was usually referred to as Gran Buenos Aires.

Considering the presence of a multiplicity of dimensions and processes implied in it, the analysis of the BAMR can be problematic. In this sense, we consider that the territorial dimension, since it summarizes the complex relationship between society and nature, plays a key role in order to understand the processes related to this region expansion. So, identifying the categories used for its study becomes central in order to comprehend the main notions that support the interpretations of the territorial metamorphosis.

The aim of this paper is to display the diverse perspectives used to identifying the articulations between the multiple processes linked to the region. We hereby distinguish: the analytical categories utilized, the processes which are underlined as determinants of the region's transformations, and the causal relationships established between categories and process by the different authors.

Key words Metropolitan Region |

Urban space | Territory

1. Introducción

La expansión del espacio urbano en Buenos Aires tiene como unidad privilegiada de estudio la que actualmente se denomina como Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Esta denominación, que emerge hacia finales de la década del 90, alude al reconocimiento del proceso de expansión urbana más allá de lo que tradicionalmente se definía dentro de los límites del Gran Buenos Aires. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) identifica, en este sentido, una serie de partidos cuya superficie y población integran parcialmente el *aglomerado urbano* (INDEC, 2001). La dimensión fundamental a partir de la cual se constituye esta nueva unidad, es la dimensión funcional de la región que se vincula tanto con el crecimiento poblacional del aglomerado, como con la expansión geográfica del mismo. Esta expansión implica, además, un despliegue infraestructural de importancia vinculado a la expansión de los servicios básicos, rutas de circulación y nuevos equipamientos para satisfacer las necesidades de habitabilidad, ocio y producción.

Estudiar la RMBA trae aparejado el análisis de un espacio con complejas determinaciones. Por un lado, conlleva reconocer la presencia de una multiplicidad de procesos vinculados a la forma de estructuración histórica de un entramado productivo y social, con formas específicas de aprovechamiento y uso del suelo, con una institucionalidad y legalidad específica; todo esto vinculado a procesos políticos y económicos generales tanto a nivel nacional como internacional. Por otro lado, implica reconocer el lugar que ocupó históricamente como espacio de materialización de políticas nacionales y como principal núcleo urbano-productivo a nivel nacional. En el plano regional e internacional, dicha región se constituye como metrópolis latinoamericana, la cual contiene una multiplicidad de procesos asimilables con las principales metrópolis de la región. En este sentido, es de fundamental importancia concebir a la RMBA como espacio de expansión urbana en el marco de una economía que se integra de manera subordinada a la división internacional del trabajo (De Mattos, 2002; Lombardo, 2009).

Frente a la existencia de una multiplicidad de dimensiones y procesos contenidos en la RMBA, el estudio de la misma puede llegar a ser problemático. Consideramos que la dimensión territorial, en tanto que sintetiza la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza, es una dimensión de fundamental importancia para la interpretación de los procesos vinculados con el despliegue urbano de la RMBA. Identificar las categorías utilizadas para el análisis de los procesos, es una tarea determinante para comprender qué nociones analíticas sustentan los estudios vinculados con dichos procesos de despliegue territorial. El propósito de este trabajo es dar cuenta de los diversos enfoques analíticos utilizados para identificar el mayor o menor grado de articulación entre los diferentes procesos vinculados con la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En la primera década del Siglo XXI, los análisis vinculados con la región han abarcado un gran número de dimensiones que expresan diferentes puntos de vista en torno a cuáles deben ser consideradas las dimensiones fundamentales que estructuran a este espacio urbano. A partir de un informe elaborado en el año 2010, solicitado por el área de urbanismo del Instituto del Conurbano (ICO-UNGS), que analiza la producción científica en torno a los procesos que atraviesan la conformación de la RMBA entre los años 1999–2009, se identificaron diversos ejes para abordar el estudio de la región (Versclir, 2010).

Tomando este como punto de partida, hemos ampliado la lectura de autores y seleccionado a aquellos que consideramos principales para analizar cuáles son las dimensiones que se rescatan del proceso de estructuración urbana de la región. En este sentido, nos proponemos reconocer: las categorías analíticas utilizadas, los procesos que son rescatados en tanto determinantes de las transformaciones de la región, y las relaciones causales establecidas por los autores entre categorías y procesos.

Cabe destacar que no hay pretensiones de exhaustividad, sino más bien proponer un acercamiento a las diversas perspectivas analíticas como primer paso hacia un análisis más acabado de las estructuraciones socio-espaciales de la región. Asimismo, las secciones siguientes constituyen una herramienta ordenada de análisis, dado que en la realidad los diferentes elementos confluyen y se relacionan mutuamente.

2. Transformaciones generales

Para comprender la diversidad de enfoques y dimensiones vinculadas a los análisis de la RMBA, primero es necesario hacer una breve revisión de los procesos generales sucedidos. El proceso de urbanización de la RMBA tiene sus inicios con el modelo agroexportador que otorgó centralidad a la Ciudad de Buenos Aires y al Puerto de Buenos Aires. Posteriormente con el modelo de desarrollo industrial por sustitución de importaciones, tiene lugar la consolidación de la primera y segunda corona del Gran Buenos Aires. Entre 1940 y 1960, el motor de la suburbanización fue la industria, con la consecuente expansión acelerada del uso residencial de los sectores de menores ingresos y obreros asalariados de la industria sustitutiva de importaciones hacia la periferia urbana, facilitado por el parcelamiento de tierras y la ampliación del transporte público; dando como resultado un paisaje mixto con usos tanto residenciales como productivos. Posteriormente, entre 1960 y fines de la década de 1980 guarda relación con la crisis del estado de bienestar y la instauración del Estado neoliberal —que se impuso finalmente con la dictadura militar, afectando la continuidad de los procesos anteriores.

A partir de la década de 1990, la urbanización de la RMBA profundizó patrones de desarrollo que si bien coincidían con los procesos socio-económicos-tecnológicos neoliberales que se desarrollaron a nivel mundial (Lombardo,

2000), habían comenzado a producirse desde comienzos de 1976. Durante la última dictadura, se tomaron decisiones políticas y se sentaron las bases en materia de urbanización, las que dejaron de apuntar al «ideal de homogeneidad» (Lacarrière, 2005). La Ley de usos del suelo (Decreto Ley 8912) que pone fin a los loteos económicos y a la aparición de nuevas formas de suburbanización, la sanción del Código de edificación de la Ciudad de Buenos Aires, la erradicación de villas de la ciudad, la elaboración y ejecución de un Plan de Autopistas Urbanas, la eliminación de la ley de congelamiento de alquileres y la erradicación de la industria en los partidos de la primera corona del Gran Buenos Aires junto con el impulso a los nuevos mega-emprendimientos inmobiliarios, representó la emergencia de renovados procesos de conflicto social vinculados con la apropiación del espacio, consolidando una nueva etapa de desarrollo de gran incidencia del mercado global (Cicollella, 1999; Prévôt-Schapira, 2002; Torres, 2006). La localización de nuevos parques industriales se constituyó en una oportunidad de dinamizar el mercado de empleo en las jurisdicciones de la tercera corona, contribuyendo con exenciones impositivas para la localización industrial. Desde el punto de vista de los establecimientos industriales, la relocalización a un suelo más barato representó la posibilidad de generar un excedente en sus ingresos a partir de la venta de sus antiguos establecimientos en otras áreas centrales (Fritzsche & Vio, 2005), logrando de este modo capitalizar la externalización de los costes del impacto ambiental de las producciones concentradas y con laxos controles al momento de su instalación.

3. La producción de los procesos territoriales

Tras este breve repaso de los grandes procesos de cambio, en lo que respecta a un análisis más vinculado a los procesos de conformación del espacio urbano rescatamos tres autores que, con diferentes grados de alcance, han logrado estructurar la mirada vinculada al despliegue socio-espacial en la región. Recataremos en primer lugar a Juan Donato Lombardo, quien viene trabajando lo que concibe como la construcción del «espacio urbano», y que sirve como trasfondo del trabajo realizado por Horacio Torres en *El Mapa social de Buenos Aires*; así como también sustenta el análisis de Pablo Cicollella en relación con las transformaciones ocurridas en la década del 90.

Juan Lombardo (2009) es quien ha realizado un mayor esfuerzo teórico para definir cuál es la relación específica entre la sociedad y el espacio en el que se vincula, para dar lugar a un tipo de espacio particular, *el urbano*. El punto de partida del análisis será el reconocimiento de las especificidades vinculadas con la forma de organización social predominante en la actualidad, donde se reconoce la existencia de sujetos cuyas relaciones, acciones y prácticas se vinculan con la necesidad de resolver su existencia material. Esto se

realiza mediante el establecimiento de acuerdos y convenios que van conformando un tejido amplio de relaciones, que sostienen y reproducen las estructuras en que se basa el modo de producción. Estos acuerdos y convenios se institucionalizan y pasan a formar parte del conjunto de estructuras que sostienen el modo de producción predominante.

Los diferentes momentos analíticos establecidos por el autor, sirven para evidenciar el nivel de las prácticas de los sujetos que muchas veces se conciben como a-históricos o naturales. Las prácticas y acciones de los sujetos son dinámicas, y sustentan la formación de sectores económicos de interés vinculados con los diferentes momentos de producción y consumo, así como también las formas específicas vinculadas a la organización social. La lógica predominante de reproducción material direcciona, de alguna forma, las instituciones establecidas para cumplir aquella función de regulación y articulación de las referidas acciones. De esta forma, entran en escena los diversos niveles del Estado, el direccionamiento de los proyectos políticos y económicos que establecen y jerarquizan las políticas públicas, así como también la normativa vigente, y susceptible de ser modificada.

La presencia de los sujetos e instituciones previamente mencionados, van conformando el espacio urbano a partir de tres mecanismos. La calificación del espacio mediante el aprovisionamiento de infraestructura y equipamientos; la valorización del territorio a partir de la presencia de nueva infraestructura que satisface las necesidades de los sujetos presentes en el área; y la consecuente diferenciación de otros territorios a partir de las características específicas del uso del suelo en un determinado espacio. La producción del espacio urbano es, por tanto, el producto de una multiplicidad de determinaciones que condiciona las estrategias de reproducción material de los sujetos sociales que se hacen presentes. La lógica predominante a partir de lo cual los elementos anteriores se articulan, es la lógica de acumulación capitalista que le imprime al espacio urbano una dinámica particular vinculada con la constitución de un espacio que es a la vez, espacio de reproducción social y de extracción de beneficios.

Algunos de los indicadores concretos de la producción de este espacio son, pues, la legislación vinculada con el ordenamiento territorial, la presencia de sectores empresariales vinculados con la producción del espacio en sus diferentes aspectos (construcción inmobiliaria, construcción y gestión de vías de comunicación, sectores financieros), las propias estrategias del Estado, la presencia de un determinado perfil productivo y comercial que se articula con la presencia de sectores poblacionales con determinadas características vinculadas fundamentalmente al nivel de ingreso y pautas culturales de consumo y habitabilidad.

A partir de este entramado teórico, se analizan las características del espacio que se despliega con gran fuerza a partir de la década del 80. La expansión urbana de estas últimas décadas se produce en el marco de una profunda crisis económica y social donde el mercado interno se reduce, cuando se produce un aumento abrupto del desempleo, se polariza el nivel de ingresos, los autores muestran las diferentes áreas

del GBA evidenciando que los sectores de mayor ingresos conviven en espacios de menor densidad poblacional.

Las características fundamentales del espacio urbano que se despliega, se vinculan con el mayor gasto público en la construcción de rutas y autopistas que permiten el acceso a nuevas áreas que comienzan a valorizarse. El aumento del parque automotor evidencia que la matriz urbana planteada privilegia el transporte individual. Por otro lado aumenta el financiamiento del sector, fundamentalmente financiando proyectos de los desarrolladores inmobiliarios, aparecen estos desarrolladores como nuevos sujetos de la producción que «coordina, organiza y pone en contacto a los distintos componentes e integrantes de esta red circuito» (Lombardo et. al., 2001, p. 113). El estado, fundamentalmente a partir del nivel municipal, establece las condiciones normativas necesarias para que los proyectos puedan producirse, originando una fuente de renta extraordinaria para los capitales privados que obtienen grandes áreas rurales a un precio que luego multiplican al declararse dicha área como urbana. Finalmente, el aumento de la inversión privada en grandes equipamientos de ocio, termina de contribuir a las dimensiones tomadas para evidenciar el nuevo tipo de espacio urbano que se construye.

Dentro de este mismo enfoque, Horacio Torres (2006) afirma que la estructuración espacial interna de Buenos Aires guarda una estrecha relación con los grandes períodos de cambio económico, social y político. Desde su análisis, la dinámica urbana entre las décadas de 1940 y 1980 va adquiriendo características particulares a partir de las políticas desplegadas en torno al acceso de la vivienda y la garantía de la accesibilidad a las diferentes áreas del conurbano a través del transporte y su infraestructura correspondiente. El proceso de valorización del suelo se va modificando a lo largo del tiempo, produciendo desvalorizaciones y revalorizaciones de diversas áreas de acuerdo a cada período.

El mapa social de Buenos Aires muestra de manera clara cómo el proceso de pauperización de amplios sectores de la población imposibilita el acceso de estos sectores al mercado inmobiliario formal. Si en el período que va entre 1940 y 1960 esto se produce por la falta de capacidad estatal de satisfacer una demanda creciente de viviendas debido a las migraciones internas, en períodos posteriores la consolidación de las villas miseria y la emergencia de los asentamientos se produjo por la sistemática expulsión de los sujetos del sistema productivo.

A partir de lo anterior podemos llegar a una primera conclusión. La consolidación de los mecanismos informales de acceso a la tierra se constituye en una forma específica de reproducción material de los sujetos sociales, producida a partir de la desvalorización de la fuerza de trabajo.

La conceptualización realizada por Lombardo alude a las «estrategias de reproducción material» de los sujetos sociales como formadores de las prácticas sociales establecidas a todo nivel. En este sentido Lombardo ilustra, a partir de las transformaciones producidas en la región metropolitana, un determinado proceso de valorización del sue-

lo urbano y sus correspondientes reestructuraciones, en el marco de un contexto social polarizado y desigual. Torres aporta una mirada un tanto más dinámica donde se establece una concomitancia entre procesos de crisis económica con la expresión espacial de la pauperización de la población, establecida por la falta de capacidad de reproducción material de las condiciones de existencia a través del mercado inmobiliario formal.

En el desarrollo realizado por Cicolella (1999), esto mismo toma expresión a partir de un doble proceso vinculado tanto con el formato como por el rol de la región metropolitana en la actualidad. El punto de partida de Cicolella es el cambio de rol de las principales ciudades del mundo a partir de una sustantiva transformación en la división internacional del trabajo. La salida de la crisis del 70 abre un período denominado de «acumulación flexible» donde se descentraliza el entramado productivo a escala planetaria, donde la tecnología de la comunicación y el manejo de información se convierten en un eje central en el proceso de organización y coordinación del proceso productivo en dicha escala. En este marco, las grandes ciudades sufren transformaciones vinculadas con el tipo de actividad que en ellas se concentran (Sassen, 1999), modificando las dinámicas e incluso la morfología urbana de las principales ciudades del mundo.

En función de esta lectura, Cicolella evidencia cómo los cambios ocurridos a escala planetaria imprimen una dinámica particular la RMBA. En el marco del proceso de apertura del mercado local para la atracción de capitales externos, privatización de los servicios públicos y de concentración de capitales mediante fusiones y adquisiciones, la llegada de Inversiones Extranjeras Directas se materializó en la RMBA en forma de inversiones vinculadas con el entramado de los que este autor denomina como «artefactos de la globalización». De esta manera la producción de la ciudad se dirigió hacia sectores concentrados de la población y en función del mercado internacional. Existe, sin embargo, una diferencia sustancial ente el rol de la RMBA respecto a las principales «ciudades globales» del planeta. Mientras estas últimas concentran servicios empresariales relativos a la necesidad de coordinación y organización de la producción a escala global, la RMBA se organiza en función de actividades «banales» centrada fundamentalmente en el turismo, ocio y consumo.

La planificación regional metropolitana sumida bajo las reglas del mercado, traspasó las fronteras de las urbanizaciones cerradas, maximizando los beneficios de la inversión privada sobre los bienes públicos privatizados multiplicando las oportunidades de negocio y especulación para el desarrollo inmobiliario y posibilitándolo captar rentas urbanas extraordinarias. Se estableció un tipo de organización espacial y de urbanización de «enclave» dirigidas a un sector de ingresos medio-alto (Soja, 2000), caracterizado por urbanizaciones privadas de barrios cerrados, countries o clubes de campo que se asentaron sobre la privatización de espacios públicos (Torres, 2000). En torno a estas áreas se produjeron también espacios de concentración de la actividad comercial y de recreación (Cicolella, 1999; Calello, 2000; Frtizche y Vio, 2005). Este desarrollo urbano de enclave, se adoptó en una doble modalidad: por un lado, una

densificación del distrito central histórico en un proceso de creciente verticalización y modernización de edificios y conjuntos residenciales con servicios e infraestructuras deportivas o de confort en la ciudad de Buenos Aires. Mientras que por el otro, la extensión del área hacia los partidos de la tercera corona que tomaron como eje de desarrollo los accesos rápidos y autopistas (Cicolella, 1999), cambiando la fisonomía y dando forma al nuevo paisaje suburbano.

La refuncionalización de diversas áreas del espacio urbano ya consolidado en relación con nuevos tipos de actividad implica una valorización de suelo urbano y un tipo de actividad que implica la expulsión de población de las nuevas «centralidades» que se van constituyendo. A su vez, los nuevos espacios producidos en función de estos nuevos procesos implican una segregación espacial en relación a los espacios alejados. El análisis de este autor junto a la noción de la «suburbanización de las elites» (Torres, 2000), aportan un enfoque concreto en relación a los procesos de polarización social y segregación espacial.

Estos tres autores exponen cómo el espacio urbano es el resultado de una relación dinámica entre las relaciones sociales y el espacio donde se establece una forma de organización social. Las dimensiones clave a partir de las cuales se despliega el espacio urbano se vinculan con el proceso de valorización y refuncionalización del suelo urbano, así como también con la reproducción material de los sujetos sociales.

4. La institucionalidad de los procesos territoriales

Dentro del segundo grupo de trabajos nos encontramos con análisis vinculados a institucionalidad con que se rige, crece y se desarrolla la RMBA. Distintos autores retoman las problemáticas surgidas por parcialidades o limitaciones desde el ámbito político institucional. En este sentido, Pedro Pérez (2004, 2005), afirma que la organización estatal Argentina impone una fragmentación político institucional y no contempla el gobierno de la ciudad como tal, sino que distingue niveles territoriales: uno nacional y otros dos parciales: gobiernos provinciales y municipales. Tal fragmentación determina la configuración política de la RMBA y, por ende, su dinámica en términos de gobierno y gestión urbana. En este sentido, los actores políticos que existen en el área metropolitana operan como sujetos de acumulación, compitiendo por el control de los recursos en tres circuitos diferenciados: uno integrado por las relaciones políticas que se dan en el territorio local, donde se define el acceso a posiciones institucionales de poder, el segundo donde los gobiernos locales compiten entre sí en un ámbito mayor con el gobierno provincial por la oferta de elementos instrumentales (recursos, apoyos publicitarios, obras públicas, planes sociales, etc.). El tercero, donde la base de la integración del

conjunto de gobiernos y jurisdicciones presentes en el área (federal, provincial, municipal y la CABA) da diferentes sistemas de relaciones o encadenamientos de acumulación. Al no existir en ninguno de los casos unidad en el funcionamiento político, se consolida la «inexistencia metropolitana». Esta invisibilización en términos políticos, fortalece el peso de los actores sociales privados que construyen de acuerdo a sus intereses la realidad metropolitana (2004). Por último, identifica tres contradicciones: entre el ámbito territorial de los problemas, y el ámbito territorial del gobierno y de la gestión locales; entre el ámbito territorial de las necesidades y el de la representación política, ya que no coinciden los espacios de la vida urbana metropolitana con los de las representaciones políticas; entre el ámbito territorial de las necesidades y el de los recursos, todo esto lleva a que la realidad metropolitana tienda a concentrar las necesidades en ciertos territorios, mientras los recursos se concentran en otros (2005). En este sentido, en el marco de los cambios económicos y sociales del '90, derivados del impacto de la reestructuración y la globalización, señala que la RMBA ha experimentado dos procesos de cambio: por un lado, crecimiento y redistribución demográfica, hacia la Tercera Corona; por otro, creciente concentración económica en la Ciudad de Buenos Aires.

Esta nueva realidad consolida las desigualdades de la región, fortaleciendo los patrones históricos de configuración territorial (norte/sur y centro/periferia). Las decisiones tomadas por actores económicos, con el predominio de lógicas privadas resultan en un déficit de democracia y participación ciudadana en las decisiones que afectan el medio metropolitano (2004). La diferenciación social del espacio supone a su vez la aplicación de la lógica de la estratificación social al territorio, y su concreción en la «segregación territorial». La descentralización en términos demográficos, así como la centralización en términos de actividad económica, implica un comportamiento de flujo entre los sectores residenciales y el área de empleo. El crecimiento poblacional en la tercera corona de la RMBA se produce por aquellos sectores poblacionales que son capaces de trasladarse cotidianamente hacia el centro de la región, rompiendo el esquema tradicional de integración territorial de las inmediaciones de las actividades productivas.

Por otra parte, las relocalizaciones de los sectores productivos respondieron a un proceso de valorización de espacios que se produjo a expensas de la desvalorización de antiguas áreas industriales que entraron en crisis durante el periodo anterior. Si la crisis de la industria del siglo XX se produjo en las áreas en torno de la primera corona de la RMBA, el proceso de recuperación se produjo en la tercera corona de la región. La imposibilidad de reconversión de la industria, representó no solo la desvalorización de dichos espacios en términos de infraestructura y servicios sino, además, la instalación definitiva de las problemáticas sociales vinculadas con el desempleo y la pobreza estructural de un importante sector de la población. Como concluye Bozzano, estos «cementeros industriales» persisten dado que son los herederos de nulos controles de impacto ambiental de las actividades desarrolladas, por lo tanto coinciden generalmente con áreas de un gran pasivo ambiental (Bozzano, 2000).

Otro aspecto señalado por Pérez y desarrollado en este caso por Aída Quintar (2003, 2007) es la vinculación con la crisis del modelo de desarrollo Argentino en el 2001, y el surgimiento de nuevas formas de participación políticas que buscaron superar algunas de las contradicciones del sistema. Los efectos de los cambios producidos durante la década del '90 sobre la estructura económica: aumento de la pobreza, de la deuda externa, la concentración de capitales, la desocupación, el descenso del PBI, etc., junto con la corrupción, el descontento social, la movilización y organización creciente dieron una crisis de representatividad (2003). En paralelo, las formas de organización social y los nuevos valores de la solidaridad, cooperación y pensamiento colectivo, propiciaron el surgimiento de movimientos de protestas y Asambleas Populares Barriales. Frente a este panorama, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires buscó contener ese clima de protesta social e insubordinación civil puesto de manifiesto durante el 2002, retomando el proyecto de descentralización política en Comunas y la implementación del Presupuesto Participativo, ya contemplados en la Constitución de 1996 (2007). Sin embargo, debido a que no se realizó respondiendo a una propuesta surgida desde la propia sociedad civil, las lógicas de acumulación de poder predominaron sobre los intereses colectivos impidiendo la consolidación efectiva.

5. La dimensión social de los procesos territoriales

Tomando como punto de partida los análisis sobre los procesos territoriales, diferentes autores avanzaron sobre el impacto en la forma de vivir estos cambios, el acceso al suelo urbano, la problemática habitacional, la informalidad y la segregación socio-espacial, adquiriendo de este modo mayor riqueza conceptual. Como una de las principales referentes en el tema, Nora Clichevsky (2000, 2003) observa concretamente la dinámica de expansión de la informalidad en el crecimiento de las urbes. Hace un recorrido por las distintas ciudades importantes de América Latina, revisando datos censales de población viviendo en villas, asentamientos informales, etc. Su análisis se basa en revisar las políticas públicas referente a la vivienda, afinando los conceptos para analizar las diversas formas que adopta la informalidad, ligada al funcionamiento del mercado de suelos:

La ilegalidad/irregularidad/informalidad implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad. Cada una de ellas se concretan en diferentes tipos que definen formas distintas de segregación urbana. (2000, p. 4)

Observa cómo se maneja el mercado de suelos, y cómo se dan las dinámicas de valorización por el capital y las inversiones, detallando cómo el Estado interviene en dicha dinámica «produciendo» suelos para pobres por medio de adquisición de tierras:

Dependiendo de las regulaciones estatales, la tierra urbana poseía, históricamente, más o menos servicios y por lo tanto un precio de producción diferente; las regulaciones estatales han encarecido el precio de producción de la tierra. Los loteos se efectuaban según submercados, definidos por las normas de zonificación (gran instrumento de segregación urbana), como de accesibilidad relativa, tipo de medio natural, superficie de lotes, etc. Las diferencias son muy grandes entre ciudades, dependiendo justamente del medio natural, en una gran parte, así como de la concentración de la propiedad, el tipo de agente (Clichevsky, 1990) y las inversiones estatales, que alientan el uso de uno u otro espacio (a partir del sistema de transporte e inversiones en autopistas e infraestructura básica). También son grandes las diferencias en relación a la existencia o no de un submercado residencial para sectores de bajos ingresos entre los países de la región, dependiendo básicamente de las normas estatales. (Clichevsky, 2000, p. 14).

Además, revisa los modos «informales» en que se da esta producción de suelo urbano, específicamente en la periferia (siempre en vinculación con el centro). Esto resulta en la llamada «segregación». Según esta autora, el funcionamiento de los mercados formal e informal y las políticas del Estado hacia los mismos, vinculados directamente a los distintos sectores socio-económicos, conlleva a una segregación espacial cada vez más acentuada. La localización de los diferentes tipos de informalidad dentro de las áreas urbanas/metropolitanas, resulta en la agudización de múltiples problemas urbanoambientales, dependiendo si se habla de una ocupación directa de tierra, a través de loteos clandestinos e irregulares y ocupación de viviendas, corticos, inquilinatos, etc. Dirá:

Para la ocupación directa, la población no tiene muchas opciones, sino localizarse en las tierras que no poseen interés para ser desarrolladas por el mercado formal; las mismas tienen severas restricciones, tanto desde el punto de vista del medio natural como del antropizado, y los riesgos son muy altos. (Clichevsky, 2000: 18)

Afectando este fenómeno en última instancia a los alcances de la «ciudadanía».

En este mismo sentido de estudio del crecimiento de las diversas formas de urbanización en la región, María Cristina Cravino (2006, 2009) y el equipo del Instituto del Conurbano realizan un acercamiento al análisis de la evolución y crecimiento de los llamados asentamientos informales y villas. En el año 2009 contaban por lo menos 819 asentamientos informales,

de los cuales 363 son villas, 429 son asentamientos, y 27 polígonos [en lenguaje de SIG, se habla de puntos, líneas, polígonos] en los que no se pudo identificar la tipología. En los 819 barrios viven poco más de 1 millón de personas con un promedio de 1301 personas por barrio. La superficie que abarcan es de 6484, 2 hectáreas, con una densidad bruta promedio estimada de 164 habitantes por hectárea. (2009, p. 95)¹

Marie-France Prévot Schapira (2002, 2008), en cambio, cruza sus análisis de los cambios en el área metropolitana con las mismas en el nivel del sistema productivo, resultantes de las nuevas orientaciones económicas y sociales de los años '90, y aquellas manifestadas en la organización socio-espacial de Buenos Aires. Dichas transformaciones que se sucedieron en el mercado de trabajo, según esta autora, rediseñan la geografía social del Gran Buenos Aires. Finalmente, se observará la *especialización de los procesos de dualización y desintegración de la sociedad en la región metropolitana* (2002). Estas «transformaciones rápidas y espectaculares cambios», se pueden resumir bajo el término *metropolización*: terciarización de la economía, privatización de los servicios urbanos, desarrollo del sector inmobiliario ligado a las nuevas formas de consumo y de esparcimiento, así como también aumento de la pobreza y de las desigualdades. Según estos trabajos, la crisis financiera, social y política por la que atravesó Argentina en su conjunto deja ver la relación entre los procesos de metropolización y las recomposiciones socio-espaciales que acompañaron los años de la convertibilidad (1991–2001). No obstante, en los años '90 se entra en una lógica priva-

1 «[son múltiples] las diferencias planteadas en la literatura de estudios de hábitat entre lo definido como *villa* y como *asentamiento*, ambos clasificados como «hábitats típicos de los pobres urbanos» (Pastrana *et al.*, 2003) —además de los inquilinatos, hotel-pensión y toma de inmueble. La *Villa* se identifica como surgida en la década de los '40-'50, en un contexto de ascenso y movilidad social gracias al modelo de sustitución de importaciones e industrialización; con fuertes migraciones del campo a la ciudad, donde es una estrategia individual de supervivencia; sin una organización clara en sus inicios con un manejo individual del espacio y su distribución, resultando en un «amontonamiento de casas»; donde con el tiempo se van organizando frente a desalojos, y demanda de ciertos servicios. La ocupación de los terrenos es ilegal, pero hay reclamos frente al Estado; y los principales problemas ambientales son por las zonas de ocupación inundables, ausencia de espacios verdes, contaminación de napas, entre otros. Los Asentamientos presentan ciertas diferencias, desde su surgimiento en la década de 1980, con fuerte migración interna del Gran Buenos Aires hacia la ciudad y sus bordes, donde el asentamiento se constituye como una estrategia colectiva para encontrar soluciones definitivas, con organización y en ocasiones ayuda externa; con preocupaciones por la apertura de calles y construcción de espacios comunes, donde se «respetan la trama urbana». Son ocupaciones ilegales con miras a acceder a la regularización de la tenencia de la tierra e infraestructura definitiva, pero no ya solamente desde el Estado sino también en tanto mediador hacia esas la autogestión de mejoras. Son definidos por la bibliografía especializada (cfr. Cravino 2006, 2009; Fernández Wagner 2009; Merklen 1991, 1997) como una estrategia de los sectores populares con la que hacen frente a las características excluyentes de los procesos de urbanización dominantes, de segregación socioespacial —acentuada en la década del setenta— mediante la política de alquileres, erradicación de villas de emergencia de la zona de la Ciudad de Buenos Aires, obras de infraestructura como autopistas o el cinturón ecológico (CEAMSE).» (D'hers, 2011, p. 46).

da que transforma la ciudad *por pedazos*: ¿se puede decir que el modelo de la ciudad más integrador, más democrático de toda América Latina, y que había correspondido a un proyecto político, está siendo deshecho hoy en día por el modelo económico privilegiado durante los años '90? (2002).

Entonces, centra los estudios en el papel de las ciudades, en este caso Buenos Aires y su área metropolitana, como *espacio privilegiado de la acumulación flexible*, y de nuevas formas de producción para la Inversión Extranjera Directa: «La región metropolitana fue y se conserva como la región industrial más importante de Argentina, pero las políticas monetaristas de la dictadura, el difícil recomienzo de los años '80 y la hiperinflación llevaron al cierre masivo de industrias (cristalería, automóvil, textil) y transformó las viejas comunas obreras de la primera corona en verdaderos “cementorios industriales” (Avellaneda, La Matanza, General San Martín)» (2002, s.p.).

Asimismo, esta fragmentación muestra la complejidad del cambio, dado que desde los años noventa y cada vez más

la posición social no determina ahora la posición geográfica, que la sociedad en «archipiélago» produce una superposición de diferentes espacios y da una visibilidad acrecentada a las diferencias. En este marco, el concepto de fragmentación actúa como noción articuladora entre los componentes espaciales, delimitados por la desconexión física y la generación de discontinuidades morfológicas; la dimensión social, replegada a lo comunitario; y la dimensión políticas, vinculada con una dispersión de actores y la autonomización de dispositivos de regulación y gestión urbana. También paralelamente al proceso de metropolización y de apertura ligados a la globalización, se desarrollan en el interior de la ciudad lógicas de separación y nuevas «fronteras urbanas» (2002, s.p.).²

² «En el Conurbano, en la medida en que ni el sector privado ni el público toman en cuenta la alta demanda de tierra y de vivienda por parte de los sectores populares y de pequeñas clases medias empobrecidas (cada vez más a menudo desocupados), prosiguen las ocupaciones de tierra (asentamientos), como en todas las grandes ciudades latinoamericanas, por invasiones de terrenos vacantes, numerosos en el espacio de la periferia... Para las poblaciones empobrecidas, se trata de reafirmar las fronteras entre “ellos” y “nosotros” en situaciones de proximidad, que exacerban las diferencias y la necesidad de “distinción”... A semejanza de lo que pasa en otras metrópolis latinoamericanas, el decenio de 1990 ha visto el crecimiento rápido de formas privadas de urbanización: clubes de campo, barrios cerrados. Rodeados de muros, protegidos por guardias, los “barrios cerrados” se ubican de manera privilegiada en la periferia lejana, a una cincuenta de kilómetros del centro, a lo largo de tres grandes ejes de autopistas que sirven a la Capital. Estas “secesiones” al borde de la ciudad, ¿están en contradicción con el proceso de gentrificación que supuestamente caracterizaría a la “ciudad global”? (Sassen, 1996). A diferencia de otras capitales latinoamericanas, Buenos Aires no conoció una retirada masiva hacia los suburbios residenciales de clases acomodadas, que permanecen aún muy concentradas en el Barrio Norte y su extensión periférica norte.» (2002).

Dentro de esta línea, Hilda Herzer y su equipo del Área de Estudios Urbanos del IIGG, UBA (Herzer, 2008; Di Virgilio y Vio, 2009; Rodríguez *et al*, 2007) también tomarán en análisis las transformaciones del mercado inmobiliario para comprender la metamorfosis producida en los barrios y las dinámicas de producción social del hábitat. En esta dirección, Di Virgilio y Vio (2009) especifican que la geografía urbana de la RMBA está caracterizada por el cambio constante y la transformación de áreas no urbanizadas en suelo urbano, retomando lo que Garay define como consolidación y densificación. La producción de la RMBA, estuvo orientada hacia la obtención de rentas inmobiliarias extraordinarias y, en menor medida, por inversiones tendientes a resolver o a aliviar las condiciones urbanas deficitarias (Di Virgilio, 2009). La política urbana perdió perspectiva regional sobre la cuestión metropolitana, y en su lugar, las lógicas, mecanismos, factores y actores que operan sobre el crecimiento y/o la transformación de la RMBA respondían a decisiones y estrategias globales del capital.

Respecto de las reconfiguraciones específicas en tanto proceso paralelo a la expansión de la citada informalidad, como ser los barrios privados, countries, Maristella Svampa (2001, 2004) realiza una descripción de dicho fenómeno como un correlato de las transformaciones acaecidas en la sociedad de los años noventa, marcada por la fractura, polarización social y proceso de privatizaciones. Desde una perspectiva de estudio del paisaje urbano, Raquel Perahia (2011) observa esta dinámica en el cambio del paisaje natural y urbano, en consonancia con las tendencias globales de marketing que lo modifican radicalmente.³

El marco general en que se produce el despliegue de este tipo de proyectos, se vincula con una cierta estabilidad económica de ciertos sectores de la sociedad y la disponibilidad de redes de autopistas que facilita un acceso rápido a nuevas áreas de la región, así como también un alto rendimiento en el negocio inmobiliario que permite a los desarrolladores obtener tierras a un precio reducido (desde el punto de vista del desarrollador) (Vidal Kopman, 2011). Esta transformación del paisaje implica la presencia de nuevos sujetos que producen un nuevo tipo de urbanización a través de la implementación de nuevas tecnologías para producir nuevo tipo de espacio urbano (Lombardo, 2014). Estas transformaciones requirieron de determinadas políticas estatales que permitiesen este nuevo tipo de intervención territorial. Este nuevo tipo de expansión urbana implica la producción de nuevos tipos de conexiones, produciendo lo que Tella ha denominado como «ínsulas de riqueza». Se establece un continuo de

³ «Ante la carencia de lotes urbanizados se incorpora tierra agrícola o tierras de reserva urbana (reservada para otro destino). Las modificaciones al territorio, derivada de esa expansión suburbana de carácter difuso y fragmentario, reduce las tierras productivas y parte del patrimonio natural con un fuerte consumo de suelo para actividades residenciales. Se incorporan importantes cambios en la topografía y las condiciones del suelo y el subsuelo, que se vieron afectados por la sobre ocupación y subocupación de los usos urbanos, y que modifica los recursos acuíferos subterráneos y de superficie y degrada sus condiciones y sus funciones naturales.» (Perahia, 2011, p. 89).

espacios privados que tiende a la pérdida de contacto con el entorno próximo, lo que fractura en el tejido socio – territorial con múltiples consecuencias. En el contexto de crisis económica de fines de la década del 90, la desigualdad y pobreza, que repercutieron en la consolidación de un problema público que afecta de manera subjetiva la calidad de vida de la población: la inseguridad; sumado al deterioro del espacio público a partir de su falta de mantenimiento dieron como consecuencia un nuevo culto de lo privado. Es en este marco en el que se van produciendo y articulando lentamente nuevas pautas de comportamiento y consumo.

De este modo, las urbanizaciones cerradas representan un espacio mono funcional con viviendas unifamiliares y una simplificación del paisaje que permite un mayor control en el flujo de personas y sus actividades. La calle es uno de los pocos espacios públicos, y es un espacio de tránsito. No existe, por tanto, un espacio público que permita cierta forma de sociabilidad ni de lugar a una multiplicidad de actividades. Por otro lado, la vigilancia se establece como un elemento fundamental, existe un estricto reglamento con horarios para las diferentes actividades, así como también se establecen mecanismos de administración de justicia propia. Se estatuye lo que se denomina como «urbanismo de encierro». Finalmente, hacia el interior de estas urbanizaciones, se produce una aparente paradoja. A la vez que la distribución poblacional responde a una densidad débil, los individuos se encuentran socialmente más próximos, la continuidad de los espacios privados da a lugar a un relacionamiento con sectores sociales homogéneos, lo cual implica un empobrecimiento en el contacto de la diversidad social con la que se encuentran los sujetos. En relación a su entorno, se formalizan las desigualdades sociales. Se produce una «rigidez» en el relacionamiento entre diferentes sectores de la población.

Desde una mirada más antropológica, María Carman especifica cuatro tipos de segregación: *acallada* (producción directa e implícita de situaciones de confinamiento, donde lo que es presentado como una política asistencial puede enmascarar una segregación de los sectores más débiles); *por default*, variante de la anterior como «efectos socioespaciales de un prolongado abandono de los habitantes de una zona de relegación»; *presuntamente indolente* o positiva, como procesos de autosegregación de clase acomodada; por último, una segregación *agravada*, donde se da un efecto acumulativo de experiencias que dificultan la integración de un grupo, donde «los grupos vulnerables interiorizan la hostilidad de ser segregados una y otra vez» (Carman, 2011, p. 245 y ss).

Finalmente, entonces, a modo de síntesis se debe explicitar la importancia de las dinámicas «informales» de expansión del espacio urbano y la presión generada por los sectores «vulnerables» dentro de las posibilidades de ocupación de sectores ambientalmente degradados, forzando al Estado —por momentos— a tomar decisiones de expansión de la infraestructura.

A partir de esto es posible articular las características de la producción del suelo urbano con las problemáticas ambientales urbanas. Si se quiere estudiar el modo y/o

las condiciones en que los sujetos sociales reproducen sus condiciones materiales de existencia, entonces la dimensión ambiental se establecen como un aspecto cualitativo fundamental de dichas condiciones. En tal sentido el acceso al suelo urbano representa una posibilidad específica de acceder a recursos naturales así como también a un espacio con características ambientales específicas y a un ambiente construido particular.

6. La dimensión ambiental de los procesos territoriales

Desde el punto de vista socio-territorial o ambiental, las problemáticas estuvieron vinculadas con el uso ineficiente de recursos y el acceso desigual a los servicios públicos que el espacio producido no logró cubrir por una reglamentación ineficiente y una política ineficaz. La expansión urbana ha implicado la emergencia de problemáticas desde los primeros períodos. La falta de acceso al agua de red, a cloacas y la exposición a inundaciones se han agravado desde el primer período de sustitución de importaciones. Por su parte, Perahia (2011) explica cómo la consolidación de la urbanización de las primeras coronas han traído problemas vinculados al vuelco de efluentes industriales, alteración de la dinámica hídrica así como también el tipo de urbanización desarrollado en función del loteo masivo, representó la escasez de espacios verdes y la pérdida de recursos no renovables como el suelo fértil y la biodiversidad. En la actualidad podríamos sumar la crisis energética, toda la problemática referente a la gestión de los residuos urbanos.

Todos estas problemáticas refieren a la forma en que la población se vincula con el ambiente en el que se establece, se apropia y lo transforma para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, el modo en que esto se produce es divergente a lo largo de los diferentes sectores y el modo en que esto se interpreta también es diverso, habiendo dificultades para llegar a una interpretación holística y sintética de estos procesos (Carballo, 2002).

En el marco de los estudios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, podemos identificar dos enfoques de importancia: la ecología urbana y aquellos autores que retoman las nociones de la teoría del riesgo. Desde el punto de vista de la ecología urbana, los procesos urbanos-ambientales son vistos desde una dinámica de poblaciones en tanto los seres humanos son un conjunto que interactúan de alguna forma con el ambiente que supone un sustento, a la vez que es modificado por la población. La ciudad se constituye en un espacio privilegiado para el estudio de las interacciones de los seres humanos con su ambiente, por ser los espacios de mayor concentración poblacional (Di Pace y Caride, 2012).

Este enfoque se concentra en lo empírico, como las transformaciones producidas en los '90 en el Litoral Sur de la RMBA a partir del anuncio (del Puente Punta Lara – Colonia) y la ejecución (de la Autopista La Plata – Buenos Aires) de importantes emprendimientos que mejorarían su accesibilidad y por lo tanto sus oportunidades de transformación (Etulain, 2004). El autor realiza una delimitación y caracterización exhaustiva del área de análisis tomando como puntos centrales lo fitogeográfico, la geomorfología, a su vez, identifica las transformaciones territoriales producidas por cada asentamiento, la intensidad y tipos de usos del suelo, remarcando los principales problemas ambientales emergentes. Concluye que los espacios libres pertenecientes al sistema Litoral Sur adquieren una posición estratégica entre la nueva accesibilidad dadas por la autopista y el sistema ribereño, propiciando nuevas formas de apropiación social que inciden en su dinámica. Se pasa de una condición de periferia aislada con asentamientos de usos degradados, a la de periferia integrada por su conectividad a la autopista y su vinculación actual. Todo esto afectando al ambiente y produciendo una progresiva pérdida del recurso a partir de la degradación ambiental del río y sus riberas y la marcada desaparición del carácter público de éste y legitimado en que cada jurisdicción ha tomado su territorio y valorado internamente, desconociendo la problemática de ocupar el espacio litoral o ser parte de él (2004). De esta manera, al enfocarse en las interacciones entre los diferentes niveles de los procesos físicos y sociales, brinda un marco que permita un tratamiento holístico de la problemática estudiadas. El «paisaje» se establece como categoría analítica que sintetiza las relaciones entre la población y su ambiente.

Por otro lado, el concepto de «vulnerabilidad» aparece como la noción central que se utiliza para analizar una situación particular de un determinado segmento de la población. Esta noción, vinculada con la teoría social del riesgo desarrollada principalmente por Ulrich Beck, centra su atención en conocer el grado de riesgo al que está expuesta una población frente a una posible amenaza, así como también la capacidad de esta población de recuperarse frente la ocurrencia de un desastre. Esta noción se establece como concepto multidimensional que concentra tanto la realidad de las condiciones materiales de la población, como las características de la forma de organización social, el enramado institucional-leal, político y cultural de la población.

Análisis donde la interpretación de los procesos sociales tiene un lugar central en la explicación en torno a la prevalencia de riesgo en la sociedad actual y la espacialidad que ocupan logran en casos particulares cierta riqueza analítica. Si la desigualdad social expresa una desigualdad en términos de origen y trayectoria de los sujetos sociales que repercute sobre el desempeño personal, lo que puede ser vinculado con la exclusión de estos sectores de la población de los flujos globales de integración económica, da a lugar a una distribución desigual no solo en términos económicos y espaciales sino también del riesgo que es visto a partir de un multiplicidad de situaciones de vulnerabilidad ambiental (Merlinsky, 2003). En la explicación de la prevalencia de los conflictos ambientales, Merlinsky afirma que existe una desigualdad en

la distribución de las externalidades negativas del proceso de producción, donde las demandas ambientales ponen en cuestión el régimen de tenencia de la tierra, el uso del suelo urbano, la contradicción entre diferentes sistemas de producción en una región, los derechos del hábitat digno y del acceso a la ciudad entre otras cuestiones. De esta manera, logra demostrar que los conflictos ambientales no solo aluden a la especialidad, sino que se tienen que establecer una serie de condiciones vinculadas con el universo simbólico de la población y una determinada realidad político-institucional y social para que los conflictos emerjan. Finalmente ve en el concepto de Vulnerabilidad una noción con gran capacidad productiva, dado que logra una perspectiva en que la producción del espacio urbano se analiza como proceso dinámico. Desde su punto de vista, el concepto permite reconocer una relación dialéctica entre lo que se encuentra por fuera del grupo social que pueden convertirse en una amenaza para dicho grupo y que este no lo puede controlar, y lo que se encuentra dentro de este grupo, vinculado con el entramado de relaciones sociales, económicas y culturales. Desde este punto de vista, la producción desigual de la ciudad encuentra mecanismos de segregación socio-territorial que se ponen en juego a la hora de la producción urbana. Estableciendo lógicas diferenciales de producción para aquellos que pueden acceder a un mercado formal y los que no pueden, de la misma forma que el Estado de manera diferente.

7. Reflexiones finales

Luego de este recorrido amplio por las diversas perspectivas de análisis y definición de la RMBA y sus principales variables de crecimiento y expansión, podemos destacar los siguientes puntos.

En términos generales, se observa un cambio sustantivo en la dirección adoptada por la estructuración productiva de la región, que interactúa con las condiciones heredadas de etapas productivas previas y con condiciones impuestas por su inserción en la economía a escala regional. Estas transformaciones dan a lugar a una multiplicidad de procesos ya mencionados y analizados desde distintos enfoques.

En principio, los autores referirán al surgimiento de procesos de conflicto vinculados a la apropiación del espacio, los que fueron consolidando su desarrollo con fuerte incidencia del mercado global (Cicollella, 1999; Prévôt-Schapira, 2002; Torres, 2006). Entre dichos autores, Lombardo se destaca por su esfuerzo teórico de delimitar la relación entre la sociedad y el espacio en el que se vincula, generando un tipo de espacio particular, *el urbano*. En este sentido, se reconoce y analiza el modo cómo las prácticas y acciones de los sujetos son dinámicas, y resultan en la formación de sectores económicos específicos vinculados con los diferentes momentos de producción y consumo y con las formas específicas de organización social.

Luego, se remarca la incidencia de la consolidación de villas miseria y la emergencia de los asentamientos que resultó en una sistemática expulsión de los sujetos del sistema productivo. En este contexto, la consolidación de los mecanismos informales de acceso a la tierra se constituye en una forma específica de reproducción material de los sujetos, dada la desvalorización de la fuerza de trabajo.

Tomará centralidad la transformación de la división internacional del trabajo, que será analizado por Cicoella, entre otros. En este sentido, como ya dijéramos, cabe destacar la diferencia entre la RMBA y otras «ciudades globales»: si estas concentran servicios empresariales relativos a la necesidad de coordinación y organización de la producción a escala global, la RMBA se organiza en función de actividades «banales» ligadas al consumo y ocio.

En tercer lugar, se refiere al fenómeno de suburbanización de las elites (Torres, 2000), lo cual aporta un enfoque concreto en relación a los procesos de polarización social y segregación espacial, a la par que se da una invisibilización en términos políticos de la institucionalidad, lo que fortalece el peso de los actores sociales privados que construyen de acuerdo a sus intereses la realidad metropolitana (2004). La creciente diferenciación social del espacio implica la aplicación de la lógica de la estratificación social al territorio, y la «segregación territorial» creciente.

En este contexto, el desarrollo «informal» del espacio urbano va tomando centralidad, observando en detalle los procesos de dualización y desintegración, y el rol de los sectores «vulnerables» en la ocupación de sectores ambientalmente degradados. Se analiza el modo como la RMBA se convierte en *espacio privilegiado de la acumulación flexible*, y de nuevas formas de producción para la Inversión Extranjera Directa, y donde su transformación se vincula directamente con estrategias globales del capital.

Finalmente, con relación a la problemática ambiental, sobresalen dos enfoques principales: la ecología urbana y aquellos autores que retoman las nociones de la teoría social del riesgo. Así, vemos cómo cada vez más los estudios se concentran en analizar la desigualdad en la distribución de las externalidades negativas del proceso de producción, dado que la creciente presión en torno a demandas ambientales y conflictos ligados a la calidad de vida de los sujetos abren la agenda pública a las temáticas de tenencia de la tierra y el uso del suelo urbano, ligado directamente al cuestionamiento por el acceso a la ciudad y el derecho a un hábitat digno.

A pesar de los grandes avances en las explicaciones de tan particular dinámica, observamos que no es clara la intención de resolver las vinculaciones internas entre el proceso de cambio de perfil productivo y económico, procesos de empobrecimiento, de degradación ambiental y de segregación socio-territorial, procesos de producción del territorio y enfoques conceptuales que definen la planificación urbana. Con todo, si bien sabemos que no se agotan aquí los múltiples enfoques y definiciones de la cuestión urbana ligada a la RMBA, hemos recorrido los principales ejes explicativos que permiten penetrar en su desarrollo y reflexionar en torno a las condiciones teóricas actuales para su comprensión, y los desafíos que enfrentamos para profundizar dichos ejes.

Registro bibliográfico

E. Acsebrud y otros
«Expansión del espacio urbano. Análisis de elementos conceptuales en el estudio de la Región Metropolitana de Buenos Aires». *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 11, n° 12, 2do. semestre, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 217–239).

Bibliografía

- Argumedo, A. & Quintar, A.** (2003). Argentina ante una encrucijada histórica. *Estudios Sociológicos*, 613–642.
- Borello, J.A.** (2003). «Reseña de “Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente” de Horacio Bozzano.» *Eure* 29.87.
- Bozzano, H.** (2000). Atractividad territorial y cementerios industriales. Fortalezas y debilidades de la reestructuración industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Polígonos. Revista de Geografía* 10.
- (2009). Territorios: el Método Territorii. Una mirada territorial a proyectos e investigaciones no siempre territoriales. *Conference proceedings «Territorial intelligence and culture of development»*.
- (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Carman, M.** (2011). *Las Trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: FCE/CLACSO.
- Cicoletta, P.** (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE*, 25(76), 5–27.
- Clichevsky, N.** (2000). «Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación.» Documento elaborado para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mayo. Disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioclichevsky2.pdf>
- (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. CEPAL: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- Cravino, M.C. (org.)** (2009). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo [2008].
- (2008). «Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años.» Disponible en <http://www.redulacav.net/material2008.php> (acceso 26-02-10).
- (2007). «Transformaciones estructurales de las villas de emergencia. Despejando mitos sobre los asentamientos informales de Buenos Aires.» *Revista Digital Café de las Ciudades*, año 6 N° 56. Disponible on-line http://www.cafedelasciudades.com.ar/tendencias_56_1.htm/ (último acceso 25–6–11).
- D’Hers, V.** (2011). *Configuraciones de las sensibilidades y soportabilidad social en hábitats precarios. Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires (2007–2011)*. Tesis Doctoral Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- De Matos, C.** (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? *EURE*, 28(85), 5–10.
- Di Virgilio, M. y Vio, G.** (2009). La geografía del proceso de urbanización de la RMBA (mimeo).
- Etulain, J.C.** (2004). Transformaciones territoriales recientes en el litoral sur de la RMBA: un camino de gestión posible. *Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad*, (4), 11–2.

- Herzer, Hilda (org.)** (2008). *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires*. 1º ed. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- INDEC** (2001). *Censo Nacional de Población, hogares y Vivienda*.
- Lombardo, J.D.** (2009). Transposición del orden social en espacial. En H. Poggiere, & T. Cohen Egler, *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*.
- (2014). *La construcción del espacio urbano. Sus características en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Ciccus – Universidad Nacional General Sarmiento.
- Murillo F. y Schweitzer M.** (2007). Porosidad urbana y apertura barrial como claves del derecho a la ciudad. El caso de la fragmentación socio-territorial de Buenos Aires y sus modelos de re-planificación emergentes. Presentación CiHam N°35.
- Murillo F., Abba A. y Tábbita J.** (2006). La ciudad multicultural: la cuestión del crecimiento de los asentamientos informales y la inmigración internacional en la metrópoli de Buenos Aires. Recuperado el 09 de Septiembre de 2014, de http://www.academia.edu/5557270/Migraciones_asentamientos_informales_y_planicacion_territorial
- Novick, Alicia** (2003). Espacios y proyectos: oposiciones, hegemonías e interrogantes. En Novick, Alicia (editora), *Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos*. Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. ISBN 987-1037-18-X.
- (2004). Historias del urbanismo/historias de la ciudad. Una revisión de la bibliografía. *Seminarios de Crítica* 137.
- (2013). Las dimensiones de la ciudad desde los planes y los proyectos. Historias, palabras y libros. *Registros. Revista de investigación histórica. FAUD/ UNMDP* 6.
- Pírez, P.** (2004). Instituciones políticas y gestión urbana en el área Metropolitana de Buenos Aires. *Cuadernos PROLAM/USP*, 3(2), 73–87.
- (2005). Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 423–447.
- (2005). Descentralización demográfica y centralización económica en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires*, 2(2), 29–44.
- Prévot-Schapira, M.F.** (2002). Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. En *Revista EURE*, Vol. 28, N° 25, Santiago de Chile. Dic.
- Prévot-Schapira, M.F.; Cattaneo Pineda, R.** (2008). «Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada». *EURE Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*. Vol. 34, n° 103. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, p. 73–92.
- Perahia, R.** (2011). La región metropolitana de Buenos Aires: suburbanización desordenada. *Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes* 2(2): 88–94.
- Quintar, A. & Carmona, R.** Las comunas en la Ciudad Autónoma de Bs. As.: ¿nuevas instancias de democratización de la gestión y la política urbana? *Ciudades Latinoamericanas IV: Políticas, acciones, memoria*, 19.

Rodríguez, M.C. (2000). «Descentralización de la política habitacional. Una mirada desde el nivel local sobre las características que asume la relación Estado–Mercado en este proceso». *Mundo Urbano*. Buenos Aires: Secretaría de Comunicación y Tecnologías de la Información de la Universidad Nacional de Quilmes.

Rodríguez, M.C.; Di Virgilio, M.; Procupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F.; Mendoza, M.; Morales, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documento de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Sassen, S. (1999). *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: EUDEBA.

Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. 1º ed. Buenos Aires: Biblos.

——— (2004). *La brecha urbana. Countries y Barrios privados en Argentina*. 1º ed. Buenos Aires: Biblos.

Torres, H. (2004). *Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites*. Recuperado el 10 de 05 de 2014, de Mundo Urbano, URBARED.

——— (2006 [1993]). *El mapa social de Buenos Aires (1940–1990)*. Buenos Aires: Serie difusión Nº 3, Secretaria de Investigacion y Posgrado, FADU, UBA.

Vecslir, L. (2010). Proyecto: la región metropolitana de buenos aires como objeto de investigación. Recuperado el 09 de Septiembre de 2014, de <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-informes/Informe-Final-Estado-Del-Arte-Urbanismo.pdf>

03 Políticas públicas y ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial

Eric Sabourin, María Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Gilles Massardier, Virginia Courdin, Jean François Tourrand y Hermes Morales

RESUMEN Las políticas públicas recientes en favor de la agricultura familiar en Uruguay enfrentan varias tensiones con la lógica neoliberal dominante en la economía y la agricultura uruguaya. Este artículo analiza innovaciones en las políticas públicas de gestión de los recursos naturales, uso de la tierra y descentralización del desarrollo rural examinando sus efectos, sobre todo en el área de la ganadería familiar. Uruguay sigue el proceso de integración de las normas internacionales en las políticas ambientales —conservación de agua y suelo— y de desarrollo regional sostenible. Pero la implementación de esos nuevos instrumentos de regulación —territorial, ambiental, de tierra, agua y suelos, entre otros— entra en tensión o en conflicto con los intereses del sector empresarial de un lado y con la identidad de los ganaderos familiares en campo natural por otro.

Palabras clave Políticas de desarrollo territorial rural | Políticas ambientales | Descentralización | Gestión de recursos naturales | Ganadería familiar | Campo natural | Uruguay

Fecha de recepción: 08 | 10 | 2014

Fecha de aceptación final: 19 | 05 | 2015

Eric Sabourin

Cirad, UMR Art Dev y Universidad de Brasilia, CDS
E-mail: eric.sabourin@cirad.fr

María Fernanda de Torres Álvarez

UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales
E-mail: mfdetorres@gmail.com

Pedro Arbeletche

UDELAR, Facultad de Agronomía
E-mail: arbe19@fagro.edu.uy

Gilles Massardier

Cirad, Art Dev, Montpellier
E-mail: massardier@cirad.fr

Virginia Courdin

UDELAR, Facultad de Agronomía,
Centro Universitario de Paysandú
E-mail: virginia.courdin@gmail.com

Jean François Tourrand

Cirad, UR Green, Montpellier
E-mail: tourrand@aol.com

Hermes Morales

Instituto Plan Agropecuario
E-mail: paisanohermes@hotmail.com

Public policies and family livestock in Uruguay: environmental and land use challenges

SUMMARY Recent public policies in favor of family farming in Uruguay face a lot of tension with the dominant neoliberal logic of Uruguayan agriculture. This paper analyzes the public policy innovations in the management of natural resources, land use and rural development decentralization. It also examines their effects, especially on the area of family livestock farming. Uruguay is in the process of integrating international standards in environmental policies (conservation of water and soil) and regional sustainable development. But the implementation of new regulatory instruments (territorial, environmental, land use, etc.) has problems as they come in tension or conflict with the interests of the corporate sector or with the identity of family farmer.

Key words Rural territorial development policies |
Environmental policies | Decentralization |
Natural resources management | Family livestock
| Native grassland | Uruguay

1. Introducción

El artículo analiza la elaboración e inicio de aplicación de nuevas políticas públicas en materia de agricultura y ganadería familiar, medio ambiente y territorio en Uruguay y examina sus primeras interacciones y efectos en el sector de la ganadería familiar.

Los resultados provienen de investigaciones conducidas en el marco del proyecto MOUVE¹, que trata la producción de conocimientos sobre las condiciones, formas posibles e implicaciones de la intensificación ecológica de la pecuaria a la escala del territorio en varios países del mundo (Brasil, Uruguay, Senegal, Marruecos, Francia). Para ello, la investigación relaciona el punto de vista de los actores sobre las dinámicas de la ganadería en su territorio y los conocimientos científicos y locales sobre las interacciones entre las dinámicas de la actividad, medio ambiente y políticas públicas y sus efectos sobre la ganadería familiar.

Los objetivos del estudio en Uruguay fueron caracterizar la evolución específica de las políticas públicas ambientales y territoriales, y analizar sus consecuencias o alternativas para el sector de la ganadería extensiva en campo natural.

La metodología asoció bibliografía amplia, consulta de websites y publicaciones de los órganos públicos. Además, entrevistas de actores y estudiosos de las políticas públicas analizadas.

El enfoque es esencialmente empírico e histórico; moviliza la caracterización sociológica (Lagroye, 2006; Massardier, 2008) y económica (Mahoney y Thelen, 2010) de las políticas públicas.

Para Pal (1992) la política pública «es una serie de acciones u omisiones que las autoridades políticas decidan adoptar para regular o responder a un problema o conjunto de problemas inter–ligados entre ellos.» (p. 2) Según Jenkins (1978) la política pública se refiere a un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o un grupo de actores políticos. Esta definición introduce la noción de la pluralidad de los actores de las políticas públicas y de la complejidad del nuevo proceso de política pública regionalizada, que involucra una multiplicación de los centros y niveles de decisión (Massardier, 2008). Al igual que cualquier política agraria, una política destinada a la agricultura familiar tiene una base de contingencia —población objetivo—, un dispositivo de prestación de servicios —crédito, capacitación, asistencia técnica, entre otros—, una burocracia dedicada y presupuestos públicos.

¹ *Interacciones entre ganadería y territorio en un proceso de evolución para la intensificación ecológica*, financiado por la Asociación nacional de investigación de Francia (ANR) y realizado por equipos de CIRAD, INRA, IRSTEA y Institut de l'Élevage de Francia, de la UDELAR y del IPA en Uruguay.

El artículo se divide en tres partes. La primera presenta una caracterización rápida de la historia de las políticas públicas para el sector ganadero y de la situación actual de la ganadería familiar. La segunda trata de las políticas de agricultura familiar y proyectos para el sector ganadero. La tercera sección analiza las nuevas políticas territoriales, ambientales y de tierras.

2. Políticas públicas para ganadería extensiva

Si bien históricamente la economía de Uruguay estuvo sostenida por la producción agropecuaria, el peso de otros sectores aumentó en los últimos años. En 1990, las actividades primarias correspondían al 11% del total del Producto Interno Bruto uruguayo. En el 2000 este valor descendía al 10.5% y en 2010 vuelve a descender al 7%. Este fenómeno se da en un contexto de elevado crecimiento del producto uruguayo, donde otros rubros como el comercio y los servicios ganan participación relativa (Cuentas Nacionales, 2013).

Es importante señalar que de los 3.286.314 habitantes (Censo de Población, 2011) solo 175.613 son rurales, 5,3 % de la población. Es decir que no todos los que trabajan o viven de la agricultura habitan el medio rural.

2.1. Trayectoria histórica de las políticas públicas para el sector ganadero

La discusión nacional sobre la ganadería se centró en la discusión sobre tecnología en el campo natural, conocido como *el problema forrajero* (Böerger, 1935). Esta discusión fue realizada sobre una verdad técnica acerca de la aptitud bromatológica de los pastizales —capacidad de engorde— así como de su homogeneidad en especies y la posibilidad de mejora solo a través de la aplicación de especies exóticas y fertilizantes. En el caso de pecuaria bovina, los historiadores económicos utilizan referencias del tipo ideal bovino que pasa de un ganado «criollo» al «moderno», para hacer referencia al tránsito hacia la modernidad de la ganadería del siglo XX que supuso el mestizaje (Moraes, 2001). El crecimiento de la población bovina y una mejora de la calidad de los productos derivado del mismo, se ve de manera evidente al siglo de su introducción, desde 1870–1970, medido en la carga y los rendimientos por cabeza (Moraes, 2001). En el proceso, señala Moraes, los ganaderos fueron acumulando conocimiento para la producción de mejoramientos genéticos.

Las «cabañas» son los principales actores de la modernidad que modelaron las poblaciones de bovinos, que le dan continuidad a la relación entre familias ganaderas y ganado —de un tipo de raza particular— por más cien años² (ver cuadro 1).

La trayectoria tecnológica de la ganadería ha estado dirigida a buscar mayor productividad de los animales, de la tierra y el trabajo, buscando dejar atrás cualquier rasgo que le diera continuidad con el tiempo anterior, interpretado como arcaico y arcaizante (De Torres, 2013).

Cuadro 1.

Porcentaje de establecimientos por tipo, según especialización productiva

Tipo	Familiares	Medios	Grandes	Total
Ganadería	79	13	9	100
Lechería	74	17	9	100
Horticultura	88	8	5	100
Cerdos	84	10	6	100
Vid	76	18	7	100
Cereales y oleaginosos	76	12	12	100
Aves	85	8	7	100
Caducas	79	13	8	100

Fuente: elaborado por OPYPA-DIEA, con base en el CGA 2000.

Las grandes transformaciones en esta materia son referidas a la introducción del alambrado, el mestizaje de razas y la introducción del ovino a finales del siglo XIX. Luego, el devenir del siglo XX ha sido una controversia permanente en torno al desempeño tecnológico de la ganadería y sus posibilidades de crecimiento. La introducción de la siembra directa y la expansión de cultivos de secano y del cultivo de árboles, han completado el panorama a finales del siglo XX (Piñeiro y Moraes, 2008).

La extensión del uso del alambrado estuvo asociada a las exoneraciones obtenidas por la Asociación Rural (ARU) en 1875 y por la introducción de la medianería obligatoria en el Código Rural de 1879 (Barrán y Nahum, 1973). El uso del alambrado supuso una relación más intensiva con el recurso forrajero, a través de medidas técnicas de manejo del campo y los animales aumentando las posibilidades de ganancia. El impacto social de esta novedad rural de finales XIX creó los *pobreríos rurales* (Barran y Nahum, 1971) y el fin del *gaucho* (Vidart, 1996), pero también la sostenibilidad del ecosistema porteras adentro (De Torres, 2013; De Torres *et al.*, 2012).

² En la reciente ExpoPrado2012, que se realiza anualmente en Montevideo, las Cabañas centenarias ganaron premios como en todas las ediciones de la feria; la novedad del 2012 fue que estas tuvieron que compartir los premios con cabañas con menos de diez años en plaza (el total de cabañas ascendió a 700).

El siglo XX tuvo dos propuestas tecnológicas para solucionar el *problema forrajero*. Por un lado, Rosengurt (1946) realiza un conjunto de contribuciones científicas que suponen una innovación tecnológica a partir de la noción de *capacidad óptima*. Se trata al mismo tiempo de buscar la conservación del campo natural —posterior a su valoración botánica— y el engorde de animales, para lo cual se utilizaba una serie de mejoras básicas —sombra, aguadas y alambrados. Esta concepción se opone a la noción de *capacidad máxima* presentada como objetivo por el problema forrajero. Aun cuando esta opción fue fundamentada por investigaciones que inauguraron la botánica en el país, fueron desestimadas por la política pública parada en la convicción del «problema forrajero» (Böerguer, 1935) o «restricción forrajera» (Astori *et al.*, 1979), que prefirió en 1955 el asesoramiento de la FAO y una deuda pública de 77.7 millones de dólares con el Banco Mundial para implementar el paquete neozelandés. Entonces las investigaciones científicas sobre el recurso forrajero natural se cortaron, y la política pública se afirmó en diseños de transformación de la ganadería hacia una que marchara al ritmo industrial.

La evaluación de esta experiencia muestra mejores resultados en la ganadería de leche, mientras sus resultados son menos del 10% del territorio ganadero de carne, y solo aquellos aspectos del paquete que no exigían romper el tapiz (Paolino, 1990). El ecosistema de campos no logró tener relevancia en la política pública salvo vía su sustitución por especies de pedigrí extranjero. Junto con la valoración de los campos, la ganadería extensiva siguió siendo interpretada como un elemento arcaico y arcaizante del mundo rural, que debía ceder a las transformaciones del progreso, esto es, la agricultura (De Torres, 2015). Aún cuando durante el siglo XX se ensayaron proyectos de desarrollo agrícola, la mayoría del territorio nacional siguió caracterizándose por la ganadería.

El fenómeno dominante de comienzos del siglo XXI, marcado por el crecimiento de la agricultura, se explica mayormente por la disponibilidad de capitales financieros, el precio relativo de la tierra y por un diseño de política pública que prefirió: las grandes inversiones, a través de mecanismos que facilitan su instalación, como ser las exoneraciones tributarias, gastos en equipamientos, ley de inversiones, etc.; y a los viejos actores de la ganadería extensiva, formados por capitales nacionales considerados de baja productividad y de referencias locales con representación política conservadora (Piñeiro y Moraes, 2008).

En este movimiento, se definió una dirección de sustitución de los pastizales por cultivos de soja, trigo, árboles —pinos y eucaliptos— mayormente; es decir, se dio por sentado la legitimidad del sacrificio del ecosistema natural que sostenía la ganadería extensiva. Por lo tanto, existe una controversia entre las políticas públicas que prefieren la sustitución de la flora nativa y el ecosistema que sostienen, y aquellas que buscan la convivencia entre la producción y la conservación de la biodiversidad.

2.2. La especificidad de la ganadería familiar en el contexto reciente

• La expansión de la forestación y agricultura de secano

Las transformaciones del agro uruguayo de finales del siglo pasado, derivadas de la expansión de modalidades intensivas del uso de la tierra vía tecnología, tienen un efecto comparable a los procesos de cambio que se suscitaron al finalizar el siglo XIX, produciendo en la actualidad rasgos nuevos que difícilmente serán reversibles (Piñeiro y Moraes, 2008). Indicadores de este proceso se advierten en la expansión de la forestación y la agricultura de secano; el crecimiento del precio de la tierra y los insumos, así como del precio internacional de las *commodities*. La extranjerización y concentración de la tierra producen, como lo hicieron en el siglo XIX y principios del XX, un efecto social particular, como el desplazamiento de un grupo local de antiguos propietarios, por nuevas formulaciones colectivas de tenencia principalmente extranjera, como sociedades anónimas (Piñeiro y Moraes, 2008). Así, se consolida una agricultura a dos velocidades, caracterizada por el crecimiento de los nuevos grandes propietarios y la disminución de los productores, que se vieron reducidos a la mitad en las últimas tres décadas del siglo XX. El estrato que disminuye es fundamentalmente el de productores familiares.

La creciente demanda global de alimentos y materias primas, por aumento del consumo global, con el efecto agregado de los biocombustibles, se sostienen en una tendencia creciente de sus precios al igual que el efecto que tienen en el alza del precio de la tierra. La convivencia de nuevos paquetes tecnológicos, que suponen nuevas modalidades de explotación y nuevos actores, se expande a nivel nacional a través del arrendamiento y compra de tierra (Moraes y Piñeiro, 2008; Arbeletche y Carballo, 2006). Las transacciones de tierra en nuestro país, arrendamiento y ventas, equivalen a más de la mitad de la superficie agropecuaria del país (Piñeiro, 2009). La expansión de la agricultura supone que la ganadería quede relegada en las tierras de menos potencial y al surgimiento de nuevos actores, dado que este impulso ha sido liderado —al menos en nuestro país— por una gran empresa (Arbeletche y Carballo, 2006).

• Los pool de siembra y las inversiones extranjeras

Las profundas transformaciones que se dan en la agricultura generan un proceso de expansión e intensificación que afecta a todo el sector agropecuario. Según las estadísticas oficiales, en los últimos 15 años se cuadruplicó la producción total de granos, lo que se explica por un aumento de los rendimientos, por una ocupación casi completa y exclusiva de los mejores suelos y por la expansión hacia áreas no tradicionales. Este fenómeno tiene su origen

en la generalización del uso de cultivos transgénicos y la siembra directa, la estandarización de labores y la protocolización de procesos que incrementan la productividad, el incremento en los precios internacionales de los granos asociado a una mayor demanda mundial, y las medidas de política económica en Argentina que resultaron en la mayor participación de inversores y productores argentinos en el negocio agrícola en Uruguay. Se producen otras innovaciones en materia de comercialización de granos y es el uso de avanzados instrumentos financieros como los son los mercados de futuros y opciones —en particular, en soja— lo que brinda una mayor seguridad al negocio agrícola.

Junto con estas innovaciones tecnológicas y comerciales, se dan cambios en materia de organización del negocio destacándose el incremento de la agricultura por contratos, el surgimiento de las empresas en red y la presencia creciente de capital extranjero de tipo transnacional en toda la cadena agrícola. Se pasa de un modelo dominante de integración vertical, donde las decisiones de producción eran tomadas por los mismos productores que a su vez eran dueños de las tierras y la maquinaria y que incluso se financiaban con sus propios recursos, hacia una coexistencia de múltiples formas organizacionales. Emergen formas contractuales más complejas y redes relacionales que involucran a productores, propietarios de la tierra, empresas de maquinaria y servicios agrícolas, proveedores, procesadores y exportadores (Arbeletche *et al.*, 2012).

- **Ganadería extensiva y ganadería familiar**

La ganadería extensiva se desarrolla en su mayor parte sobre el ecosistema de pastizales —*campo natural*—, de hecho es la ganadería la que ha valorizado su existencia y la ha sostenido hasta hoy (De Torres, 2013), mientras es amenazada y reducida en gran proporción por la agricultura de secano y el cultivo de árboles (Paruelo *et al.*, 2006). La fuerte asociación entre pastizales y ganadería ha hecho de los paisajes nacionales el producto de la co-evolución de las poblaciones bovinas, los pastizales y ganaderos, de tal suerte que estos últimos se han configurado como *guardianes de la pradera* (De Torres, 2013).

Las transformaciones de finales del siglo XIX derivaron en la sustitución parcial de la *ganadería tradicional* por la *ganadería racional*, esta última se caracteriza por el uso de fertilizantes, semillas exóticas y la combinación con agricultura, así como su asociación con un grupo nuevo de expertos rurales, *los ingenieros agrónomos*. La sustitución no fue total, la convivencia de ambas tradiciones ha sido discutida durante todo el siglo XX a través de la agenda nacional del *problema forrajero*, sobre la base de percepciones diferentes sobre el ecosistema de pastizales que representa la mayor oferta forrajera nacional.

La ganadería familiar representa el 70% de los agricultores de Uruguay. Es un sector concentrado esencialmente en el norte y este del país y que actualmente enfrenta una gran vulnerabilidad a la sequía, al cambio climático y al valor creciente de la tierra. La vaca es un activo muy específico: representa el ahorro de la familia, según una lógica patrimonial y de identidad que compite con lógica de mercado y de flujos comerciales

en la toma de decisión del ganadero. Actualmente la relación de precios es favorable a la retención de vacas y la venta de terneros. Una breve segmentación de los ganaderos familiares indica tres principales tipos: los productores de leche; los criadores de ovinos y vacunos; los asalariados y doble activos que corresponden a un doble proceso de envejecimiento y de proletarización de la ganadería familiar (Riella, 2001).

Para el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca MGAP (OPYPA, 2012) el principal desafío para la ganadería es la reducción del espacio en el territorio con un reciente descenso del número de cabezas, el mercado inmobiliario y la especulación de fondos de inversión. La respuesta «más moderna» pasa por la intensificación.

Las alternativas pueden ser la valorización del pastizal natural y su complemento con granos, para reducir la vulnerabilidad a la escasez de agua y/o productos industriales. Invertir en la calidad específica de la carne de ganadería a cielo abierto, exclusivamente a partir de pastizales naturales no es fácil: las nuevas cuotas europeas de carne de calidad son manejadas exclusivamente por el sector de los frigoríficos, que terminan los ganados a *feed lot*³. Estos en Uruguay recobran diversas formas, todas diferentes de las de Estados Unidos y de Europa —máximo de estadía de 110 días.

Finalmente, existen dificultades específicas al aislamiento del sector ganadero familiar, derivadas de su falta de organización y por lo tanto, de una relativa distancia de las políticas públicas.

3. Cambio político y proyectos específicos para la agricultura familiar

3.1. Victoria del Frente Amplio: un análisis de la pobreza rural

A partir del 2005 con la victoria en las elecciones nacionales del partido político de la principal coalición de izquierda —Frente Amplio—, la nueva administración ha puesto particular atención en los grupos sociales menos favorecidos y en cambiar las orientaciones hasta entonces trazadas (Vassallo, 2008).

La argumentación y justificación de la nueva política se basó en varios instrumentos:

- a) El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca pasa a integrar progresivamente la categoría de Agricultura Familiar, a través de la creación de un Registro Nacional de Productores Familiares en base a los trabajos inaugurados a partir de 2006 en el seno de la reunión Especializada de la Agricultura Familiar– REAF, localizada en el MERCOSUR en Montevideo (cuadro 2).

³ Existe una iniciativa de sello regional, de Carne de Pastizal sobretodo, aprovechada por productores argentinos y sin efectos significativos en Uruguay hasta ahora. Ver: http://www.alianzadelpastizal.org/media/Protocolo_Carnes-de-Pastizal_Alianza-del-Pastizal_04.pdf

Cuadro 2.

Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación

Tamaño de la explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada		
	Total	%	Total (ha)	%	Hectáreas /explotación
Total	44.890	100,0	16.227.088	100,0	361
1 a 19	12.274	27,3	104.696	0,6	9
20 a 99	12.657	28,3	632.564	3,9	50
100 a 199	5.540	12,3	790.426	4,9	143
200 a 499	6.473	14,4	2.078.220	12,8	321
500 a 999	3.808	8,5	2.680.466	16,5	704
1.000 a 2.499	2.970	6,6	4.493.059	27,7	1.513
2.500 y más	1.168	2,6	5.447.657	33,6	4.664

Fuente: Censo General Agropecuario 2011.

b) El estudio sobre pobreza rural, financiada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA (Paulino y Perera, 2008), encontró una correlación de los índices de mayor pobreza o de menos renta con la agricultura familiar del norte y el este del país, en particular la ganadería familiar de la zona del basalto, al norte de Uruguay. Por supuesto, es difícil oponerse, principalmente por parte de organizaciones internacionales, a la reducción de la pobreza rural. Sin embargo, ciertos técnicos de campo —entre ellos, pequeños pluriactivos criadores de bovinos— se sorprenden cuando se considera pobre a alguien que de hecho tiene una renta monetaria reducida, pero que vive rodeado de un capital considerable en ganado y/o del capital tierra cada vez más valorizado. Seguramente hay ricos y pobres en el campo uruguayo, aun así no cabe duda que la mayor pobreza hoy habita la zona urbana.

c) La descentralización de la política del MGAP y la relación con los movimientos sociales del campo. La constitución de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), que procura la integración de Sociedades Rurales —gremiales— de base o locales, es interpretada como un cambio en la selección del interlocutor histórico del mundo rural con el Estado. Durante el siglo XX la Asociación Rural y la Federación Rural, medianos y grandes productores, fueron quienes monopolizaron la voz rural para capturar recursos del Estado. Moraes (2008) sugiere que estas gremiales de ganaderos tuvieron un activo intangible en la jefatura directa del MGAP durante dicho período.

Actualmente, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) es quien sostiene mejor diálogo con el gobierno y los legisladores de izquierda, y ha sido beneficiada a través de los fondos para el fortalecimiento institucional de la acción colectiva. Sin embargo, la dinámica territorial ha demostrado que la frontera entre las gremiales no es tan clara y se confunden las inscripciones a una y otra gremial entre los productores.

De hecho, en realidad, Uruguay mantiene dos líneas de políticas públicas en relación al desarrollo y crecimiento de su sector primario. Por un lado, se continúa promoviendo la intensificación a gran escala a través de legislación excepcional para la forestación, la agricultura de secano y la minería. Esto introduce recientemente, en los últimos 12 y 15 años, nuevos actores globales y regionales en el ámbito doméstico, lo que renueva las controversias sobre la representación de la voz rural para la demanda de recursos del Estado.

Por otro lado, el gobierno promueve la competitividad de los productores familiares a través de la homogeneización de la racionalidad hacia una del tipo empresarial a través de políticas específicas. Este último esfuerzo es uno que comenzó ya en el final de los años 90 sin mayores logros y se retoma como meta consensuada por la izquierda desarrollista que hoy está en el gobierno.

El proyecto de desarrollo nacional busca compatibilizar dos imágenes: *Uruguay Natural* y *Uruguay Productivo*, donde en el contexto del primer referente la ganadería a cielo abierto se ubica en un paisaje de campos naturales, mientras el productivo puja por la intensificación y renovación de las actividades rurales posibles, como la minería. En las controversias por el uso del suelo, entre el *Uruguay Natural* y la intensificación en clave *Uruguay Productivo*, es a la vez una controversia sobre la identidad cultural de las familias rurales más tradicionales del paisaje uruguayo y los nuevos actores del capital agrario.

Aunque las manifestaciones públicas que resisten la expansión de la minería y otras producciones intensivas han juntado ambientalistas, ganaderos y políticos de oposición, bajo el lema de la defensa de la familia rural y de los recursos naturales; la gremial de la producción familiar ha participado tímidamente. Probablemente para cuidar su buen diálogo con el gobierno, reduciendo las tensiones y diferencias. La producción familiar, al presentarse como el inverso del latifundio, y así colocarse en un esquema de interpretación histórica en la cuestión rural, ofrece una imaginación distinta para el futuro agrario y político del mundo rural.

La política de «agricultura familiar» del gobierno está vinculada a una imaginación nacional que crece en la capital, que asocia este actor a la dinámica social rural que puebla el continente y sobre la que se puede zurcir agendas latinoamericanas. En otras palabras, la producción familiar y los asalariados rurales son vistos como actores equivalentes a los campesinos latinoamericanos, en términos políticos, aun cuando la Academia se resiste a esta analogía.

La atención al productor familiar, a pesar de la imaginación antes referida, es el producto de la convergencia con las agendas sociales regionales —Brasil y Argentina. En

este sentido, la creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar-REAF en 2003 y la incorporación de un eje de investigación sobre la agricultura familiar por el programa regional PROCISUR, son una muestra de ello. Sin embargo, en la investigación científica los temas específicos de agricultura o ganadería familiar siguen siendo una proporción pequeña de los presupuestos institucionales, en el marco de una confusión que no diferencia agricultura familiar de agricultura intensiva.

3.2. Proyectos para producción familiar con financiamiento externo

Desde el 2005, el MGAP promueve tres programas dirigidos a productores familiares y ampliados también a productores medianos, a saber: el Programa Uruguay Rural (PUR)⁴, financiado por MGAP-FIDA; Programa de Producción Responsable (PPR) con fondos MGAP-Banco Mundial (BM) y el Programa Ganadero (PG) sostenido por MGAP-Banco Interamericano de Desarrollo-BID (Rearte, 2011). Durante el 2012 se revisaron los programas a partir de una evaluación. A la luz de nuevos fondos de desarrollo y con mayor conocimiento de la población objetivo, se rediseñaron los planes aunque persistirá el apoyo a los productores medianos y familiares. Esta política ha sido sostenida por el BM, el BID, a través de deuda pública, y de donaciones del FIDA y más recientemente del Fondo de Adaptación del IPCC, ya sea a través de ventanillas globales de sustentabilidad, de desarrollo o de adaptación al cambio climático.

En la priorización del gobierno por la producción familiar se organizó un Registro de Productores Agropecuarios Familiares⁵, donde de manera voluntaria declaraban entrar en la categoría definida por la cartera, aunque dicha herramienta está aún en construcción, ha servido de base de selección para las intervenciones públicas. El registro cuenta hoy con más de 21.000 productores familiares.

El registro de productores familiares ha sido utilizado para otras intervenciones contingentes, como el Fondo de Emergencia Agropecuaria en el contexto de sequías recientes (2008–09; 2010–11) donde se financió la compra de semillas, fertilizantes y raciones para la alimentación animal para la lechería y ganadería. Así también se subsidió a la ganadería para bajar la carga animal en otoño 2009, y para atender las heladas en el sur en la viticultura (2009) o la reconstrucción productiva de la granja (2008–09).

⁴ Dicho programa fue ejecutado solo durante el primer período de gobierno del Frente Amplio y reformulado luego dentro de la Dirección General de Desarrollo Rural.

⁵ Según el MGAP la producción familiar es un área debajo de 500 ha, mano de obra familiar con máximo de 500 días anuales de asalariados, radicar en el predio o a menos de 50 km; y que el ingreso declarado provenga esencialmente de la actividad agrícola. (Ver Evaluación del Registro de Productores Agropecuarios Familiares del MAGP).

El Registro de Productores Agropecuarios Familiares fue utilizado también en la coordinación de servicios con otras dependencias del Estado. En este sentido, se diseñó un trato excepcional para la normativa de uso de semillas propias por pago de 'royalties', condiciones favorables en la competencia para las compras del Estado, financiamiento diferenciado para infraestructura productiva a través del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre en el medio Rural (MEVIR), reducción impositiva, acceso a operaciones oftalmológicas que coordinó el Ministerio de Desarrollo Social y un trato diferenciado para el endeudamiento con la banca nacional.

Las políticas diferenciadas inducirán al trabajo de grupo y organización de base en zonas de población dispersa y aislada, conformada en su gran mayoría por productores familiares o medianos.

3.3. La política de extensión rural y educación rural

El Instituto Plan Agropecuario (IPA) tiene como antecesora a la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, que surge en la segunda mitad del siglo XX, en 1961, al impulso modernizador del agro uruguayo a través de la implementación del paquete tecnológico neozelandés y mejoras básicas para la ganadería en el territorio nacional. Igual que las otras instituciones agropecuarias, actualmente está integrado por las gremiales rurales y por representantes del gobierno en su directiva. La experiencia de esta institución le ha permitido acumular conocimiento sobre la ganadería sobre pastizales de tal manera, que se apartó del perfil que le dio origen. En efecto, el IPA busca integrar conocimientos de los ganaderos y técnicos desde una óptica que integra la familia como sujeto de interés. Su especialización la ha convertido en un actor clave para la implementación de políticas públicas en la ganadería de cría del país, especialmente en la zona norte.

Las políticas públicas en educación para la población del interior del país incluyen, sin pretender ser exhaustivos: la alfabetización digital, la descentralización de la Universidad pública, Centros del Ministerio de Educación y Cultura para la formación artística —Usinas Culturales— y la apertura de tecnicaturas con vocación productiva en áreas estratégicas, como por ejemplo: lechería, arroz, carne y forestación. A pesar de ello las poblaciones rurales dispersas del norte del país —más alejadas de la capital— manifiestan la necesidad de más oportunidades para estudiar, asociando este servicio a la probabilidad de más jóvenes radicados en campaña. Esta parte del país también mira al sur de Brasil como alternativa laboral y educativa, dado que está más o igual de cerca que la capital del país.

Otras políticas públicas se canalizan a través de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación–ANII, relativas a la investigación en tecnología de procesos y productos que busquen agregar valor a los productos primarios. La articulación entre la ANII y otras agencias e institutos —INIA, INAC, UdelaR, Cámaras empresariales, entre otras— ha favorecido investigaciones sobre mercados potenciales para la creación de nuevos productos⁶. Estas experiencias han sido un aprendizaje de articulación entre instituciones con distintos lenguajes y tradiciones, aunque no incluyen en la mayor parte de los casos relevados, demandas de base⁷.

4. Políticas ambientales y territoriales: tensiones para su aplicación

4.1. Política de regulación del mercado de tierras

El Instituto Nacional de Colonización–INC aparece como la institución encargada de promover el acceso a la tierra de asalariados rurales e hijos de productores. Es por esto que tiene planificada la compra de más tierras para nuevas adjudicaciones.

El universo del INC está compuesto por más de 600 inmuebles —algunos agrupados entre sí— de muy variada extensión. La superficie total integrada a lo largo de los años, asciende a 556.313 ha., de las cuales, más de la mitad, se ha incorporado a lo largo de los últimos 50 años. Sin embargo, el área directamente afectada a la ley, hoy alcanza a las 491.638 ha. El resto ha salido de la égida del ente, quedando fuera de los alcances de la Ley N° 11.029 (INC, 2013). El modelo tradicional de colonización del INC no es el más rápido para la respuesta al problema social, solo se capta 6% de las tierras accesibles a la prioridad del Estado. Por lo tanto, a partir de 2006 el gobierno intentó promover nuevas herramientas, el uso comunitario de las tierras, de tal manera de cubrir más demanda en menos tiempo. Sin embargo, los recursos del INC —financieros y humanos— no se corresponden con la magnitud del problema que busca resolver.

⁶ El *cordero pesado* es el resultado del esfuerzo por articular varias instituciones y agencias que está dando una oportunidad a los criadores de ovinos en una doble apuesta; lana y carne.

⁷ El Conglomerado de Alimentos, apoyado por el Programa de Competitividad de Conglomerados y cadenas Productivas de la Oficina Planeamiento y Presupuesto, elaboró un estudio sobre las posibilidades de exportación de alimentos con valor agregado de base cárnica. La propuesta se concentra en la agregación de valor en la fase industrial, dejando por fuera la cría de ganado a la que aún le resta por incorporar tecnología de procesos que producirían una especialización del valor y atenderían a las demandas de este sector. En particular, lo que refiere a bienestar animal y manejo del ecosistema de pastizales.

Con objeto de promover el acceso a la tierra para uso colectivo, han tenido lugar experiencias alternativas —en régimen de arrendamiento a privados e instituciones públicas— entre las que se destacan los denominados «campos de recría», esto es, un sistema de uso difundido para apoyar a los ganaderos y lecheros familiares de gestión colectiva del forraje. El INC ha ampliado su alcance hacia los asalariados rurales —tanto en forma individual como colectiva, como por ejemplo, mediante el sindicato de trabajadores de la caña de azúcar y citrícolas—; y a los productores familiares que tienen un problema de escala. El programa de *estabilidad del lechero arrendatario*, es destinado a *buenos* productores familiares que están en riesgo de salirse de la actividad por la venta de la tierra que arriendan, por ejemplo. Finalmente, si bien el INC no tiene formalizada una política afirmativa de género ha aumentado la cantidad de colonas mujeres, porque tienen cierta prioridad en la asignación. Dicha medida, ha desarrollado una estrategia legítima en las familias de presentar a las mujeres como candidatas a colonas, de manera de aumentar las chances de asignación de tierras.

El INC si bien define sus propias políticas y el plan estratégico, le viene dando importancia a las opiniones que crecen en nuevos ámbitos de descentralización del Estado, de tal manera de ajustar sus políticas a las demandas locales.

En el primer período del gobierno actual se entregaron 45 mil ha y se espera alcanzar las 55 mil ha en este período (INC, 2013)⁸, de tal manera que en los diez años de gobierno se adquiera el 25% del total de tierras que hoy tiene el Instituto. De acuerdo con el INC ha habido un aumento de los presupuestos asignados a la adquisición de tierras y la cantidad de familias asentadas en las mismas en los últimos años (cuadro 3).

Cuadro 3.

Asignación de tierras por INC

	2010	2011	2012
Tierras ofrecidas (há)	177.600	196.163	163.495
Valor promedio (U\$S/ha)	3.900	4.500	5.440
Tierras compradas (ha)	6.000	6.194	11.705
Fracciones adjudicadas	177	48	77
Superficie adjudicada	28.000	8.985	8.628
Adjudicatarios Individuales	177	36	51
Adjudicatarios grupales	378	276	381

Fuente: elaborado por OPYP-DIEA, con base en el CGA 2000.

⁸ Entrevista realizada en agosto 2013 en el INC.

Los procesos de asentamiento han ido acompañados de algunas obras de infraestructura complementarias: i) la construcción y reparación de caminos rurales; ii) la renovación o construcción de viviendas rurales junto con MEVIR; iii) obras de almacenamiento y distribución de agua, y iv) acceso a la energía eléctrica para uso doméstico y productivo.

Según el principal gremio de los agricultores familiares, la CNFR, el marco regulatorio de tierras es insuficiente. No existe límite máximo de compra o de tamaño de explotaciones. Si bien ha sido positivo, tanto el impuesto sobre transacciones contra la concentración de tierras y como el derecho de opción del Estado sobre venta de propiedades de más de 500 ha, estos han tenido un impacto limitado —solo 6% de la oferta captada— sobre todo, cuando la exoneración de tributos a las grandes inversiones representa 100 millones/año. La concentración de la tierra en sí es más grave que la inversión de fondos extranjeros: el problema es la llegada de capital de poca calidad y gran movilidad, solo interesado en renta máxima y explotación máxima de los recursos o especulación sobre la tierra, aun cuando el rendimiento baja. Estos fondos pasan a entrar no solo en el control de la producción, sino también en la transformación o industrialización y la comercialización.

4.2. Políticas de medio ambiente y ordenamiento territorial

Aunque las políticas públicas por definición modelan las relaciones entre las personas y entre las personas y su ambiente, existe un conjunto de gestos del ejecutivo y el legislador que tienden a regular la expansión de la intensificación agraria. El gobierno promovió recientemente tres leyes: la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (2008), que busca regular y controlar los planes de manejo en el uso del suelo de parte de los privados; la Ley de Aguas (2009), que procura centralizar la regulación y planificación sobre los recursos, ya sea para uso productivo como de consumo o servicios ambientales; y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2009), que promueve una regulación regional y departamental de la planificación del uso del territorio.

Este conjunto de leyes organizan un conjunto de políticas públicas que aún tienen sus resistencias entre distintos grupos de actores, ya sea porque significan una intervención estatal en una parte del territorio que siempre impulsó el liberalismo económico o porque la heterogeneidad del campo actual genera posiciones contrarias al interior de la ruralidad.

• Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos

Esa ley intenta regular la explotación desordenada e intensiva de la agricultura con aspectos técnicos que el mercado no regula. Hace 10 años había 300.000 ha de agricultura, hoy son 1,5 millones de ha, dedicadas a la exportación.

tación. La regulación era más que urgente en el contexto de crecimiento del área agrícola. La ley fue votada en 1981, regulada en 1990 y su aplicación se inició en el 2008, lo que da una idea de la resistencia en el sector mayoritario dentro del Parlamento y el Poder Ejecutivo durante dicho período.

Para la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE) del MGAP, el modelo agro-exportador requiere inversión, pero esta no puede ser permisiva. Las nuevas normas de uso de tierras deben establecer el nivel tolerable de erosión, como de carga e inversión para la sociedad en su conjunto. Por otra parte, desde el Ministerio de Industria Energía y Minería, se planifica el aumento del número de mineras en el territorio, sin mayor planificación con el MGAP, dado que supone la pérdida de tierras ganaderas; y con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-MVOTMA que busca la sustentabilidad de los recursos naturales, como el agua y la biodiversidad.

La principal herramienta para la implementación de los planes de manejo y uso del suelo es el índice CONEAT y la utilización de un modelo que estima la pérdida de suelo que genera la agricultura, utilizando el programa Usle-Rusle. Este es el resultado de una cartografía que busca distinguir áreas homogéneas del territorio nacional en función de su capacidad productiva en términos de lana y carne, bovina y ovina en pie. Esta capacidad es relativa a un índice medio nacional, base 100. Sobre este indicador y el Catastro Rural se elaboran una serie de medidas impositivas e incluso la posibilidad de establecer seguros que cubran los riesgos frente a la variabilidad del clima y la carga animal⁹. A partir del 2009 la RENARE optó por reabrir una oficina dependiente de esta, que llevará adelante la actualización de los mapas de suelo, elaborados en la última parte del siglo pasado. La implementación de la Ley de Suelos requiere de la articulación entre el MGAP-RENARE y los técnicos privados, a partir de sistemas de acreditación técnica, que les permita actualizar los conocimientos y facilitar la ejecución de planes de uso y manejo de suelos¹⁰.

La Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos comenzó con una fase piloto, a través de la cual algunos privados concurren a la elaboración de planes de manejo para la agricultura de secano. Dicha fase se prolongó en sus plazos debido a dos razones fundamentales, argüidas por el MGAP: en primer lugar, porque carece de mecanismos de homogeneización de las prácticas privadas de los técnicos que asesoran especialmente la agricultura; en segundo lugar, el atraso está vinculado al diagnóstico de las autoridades del MGAP sobre el insuficiente conocimiento de suelos entre los técnicos privados. Aún existe falta de técnicos calificados para aplicación de la ley, a pesar de ello está vigente y en aplicación desde el invierno de 2013.

⁹ La Mesa de Campo Natural recibe consultas desde la dirección del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, para establecer parámetros que permitan determinar o no una carga animal de acuerdo a cada zona por el índice CONEAT.

¹⁰ El apoyo en el sector privado se sostiene en la imposibilidad de fiscalización pública que hasta 2011 la RENARE solo tenía dos jóvenes recién formados para todo el país.

• La Ley de Aguas

El Artículo 47 de la Constitución sobre agua, medio ambiente, territorios y participación (plebiscito 2004) dio lugar a la Ley de política nacional de agua y a la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que prevé procesos participativos.

La Ley de Aguas se nutrió de modelos extranjeros para su diseño, con adaptación para la ejecución y fiscalización al organismo nacional MVOTMA que creó la Dirección Nacional de Aguas—DINAGUA, de tal manera de concentrar la planificación sobre el recurso. Sin embargo, no es una tarea fácil la de la coordinación interministerial de los distintos usos, en particular con el MGAP que ha desarrollado su política para el riego productivo.

La ley prevé un Consejo Nacional de Agua, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, la creación de Consejos Regionales de Recursos Hídricos —ya creados— y Comisiones de Cuencas —de inicio, no son órganos descentralizados, más bien órganos asesores—, que están aún en proceso de implementación.

Actualmente, existen un Comité Nacional de Cuenca, tres Consejos Regionales y Comisiones de Cuenca locales. Entre estos distintos niveles y al interior de estos, hay tensiones o malentendidos en el inicio de aplicación de esa nueva legislación multinivel. De hecho, este nuevo modo de políticas públicas exige mucho más institucionalidad, mayor coordinación y participación ciudadana.

En efecto, entre algunas de las Comisiones de Cuenca locales o regionales se prohíben actividades que ni siquiera están previstas en la ley —fertilizantes químicos o *feed lot* por ejemplo—, sobre las que se generan controversias y la necesidad de ir actualizando el alcance del instrumento. Por otra parte, la participación ciudadana es deficitaria en competencias y capacidades, lo cual va en desmedro de lo que busca la ley, esto es, ampliar la incidencia ciudadana en la planificación colectiva del uso del territorio y sus recursos naturales. La temática ambiental no solo es novedosa en el ámbito público, sino que también es una novedad que se trata parcialmente prestándose fácilmente a la confusión y manipulación. En este sentido, parece que es necesario acompañar de procesos de capacitación adecuados para efectivizar los derechos ciudadanos en definir la planificación sobre recursos colectivos. Finalmente, cabe destacar que el proceso de construcción de esta ley, como se señaló antes, se realizó en función de experiencia extranjera, lo que ha dificultado el proceso de apropiación y la creación de competencias nacionales sobre el tema.

En cuanto a la relación con agricultura y ganadería, la tradición técnica del manejo de agua —como ser la construcción de obras infraestructurales para la distribución de agua potable para la población y para la industria— ha sido llevada adelante por la ingeniería hidráulica, la infraestructura para el uso agrario por la ingeniería agronómica. Los conocimientos que han manejado del recurso hasta la actualidad deben abrir paso a otras formas de conocimiento —experto y no experto— en el diseño de la planificación. Este punto no es menor para pensar el funcionamiento de las nuevas instituciones creadas, en el proceso de creación de legitimidades y articulación.

• Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

En paralelo a la Ley de Descentralización que regula la creación de municipios según las juntas e intendencias departamentales, fue también promulgada en 2009 La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).

La LOTDS fue elaborada por un grupo de técnicos —desde el gobierno central—, especialmente por arquitectos. Este factor, sumado al proceso inconsulto de su elaboración —tanto de la sociedad civil, colectividades regionales, como otros ministerios—, provocó varias críticas; en particular el desconocimiento de la dinámica de la vida rural.

Algunos gobiernos departamentales han optado por realizar gestos públicos, a través de los mecanismos que prevé la ley, para prohibir el cultivo de árboles en sus territorios y, de esta manera, responder a la demanda de la base electoral de tipo ganadera o lechera.

Subrayamos el hecho de llamarlos gestos, porque están dirigidos a plasmar una voluntad que no puede extremarse por falta de recursos humanos para la fiscalización. En este último rasgo es común en la implementación de todas las leyes antes mencionadas, dado que el Estado ha retaceado los fondos para la fiscalización durante la década de los noventa, y es lenta la capacitación y reorganización del trabajo entre las carteras.

La consulta sobre las directrices de la ley fue realizada a posteriori a los otros ministerios bajo la animación de la DINOT en el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. A lo largo de tres años se reunieron una vez por semana con todos los ministerios y/o directores, con el objetivo de coordinar las diversas políticas públicas en los territorios.

Para el MGAP, la LOTDS concede capacidades de ejecución a los departamentos e intendencias, pero no contempla las Mesas de Desarrollo que resultaron de la descentralización de la política agrícola y donde estas tienen el papel de coordinación dentro del territorio. De hecho, si hay tensión entre el MVOTMA y los ministerios sectoriales como economía, industria o ganadería, la asimetría de poder no es a favor del medio ambiente y ordenamiento territorial.

Un ministerio como el MGAP dispone de representante y funcionarios locales, que le confieren una capacidad de intervención en el conjunto de territorio, lo que no es el caso de la DINOT. Incluso, la relación privilegiada entre el MGAP y la profesión agrícola puede mantener efectos neo-corporativistas que constituyen frenos al diálogo, a la coordinación y a la necesaria incorporación de dimensiones rurales a la aplicación de la nueva ley. Se trata de un pasaje obligatorio que la DINOT percibió, buscando alianzas locales o regionales con el MGAP y las Mesas de Desarrollo Rural, allí donde estos tienen mayor experiencia y diálogo con los actores locales. Efectivamente, un rasgo del despoblado territorio rural es la repetición de los mismos representantes de base en las distintas institucionalidades de descentralización del Estado. Por lo tanto, el problema de la coordinación interinstitucional resulta vital para el crecimiento de capacidades locales y por esta misma razón, una debilidad del proceso actual. En efecto,

la descoordinación redundante en tensiones entre la DINOT, DINAGUA, RENARE-MGAP¹¹ y con las Intendencias Departamentales. Existen ejemplos de coordinación, como en el departamento de Cerro Largo, donde esta dependió del liderazgo y el compromiso del gobierno departamental y del apoyo de la cooperación internacional a través de fondos dirigidos estrictamente a la articulación.

4.3. Las Mesas de Desarrollo Rural

En relación al acceso de los productores familiares a los programas específicos antes referidos, es necesario puntualizar que el Estado desde el 2005 emprendió un proceso de descentralización. Para ello se constituyeron varias Mesas de Diálogo Interinstitucional e Inter-actoral en todo el territorio nacional. El MGAP organizó Mesas de Desarrollo Rural (MDR), mientras que otras carteras desplegaron sus espacios en paralelo. En las MDR se prevé un lugar de voz y voto a los gobiernos locales, la representación del ejecutivo para la coordinación de intervenciones —electricidad, salud, educación, etc.—, las gremiales rurales y un lugar, pocas veces ocupado, para las organizaciones colectivas de asalariados rurales. La elaboración de proyectos para aplicar a los fondos de los distintos programas se hace en las sociedades rurales y las intendencias junto con los productores. Una vez presentados, la MDR repasa los proyectos para garantizar la pertinencia de cada propuesta y las eleva al MGAP para su aprobación.

Por otro lado, las MDR son un campo de batalla por el protagonismo del gasto presupuestal entre el gobierno local y el nacional, más aún cuando son del signo opuesto. El enfoque de las mesas sobre el mundo rural es mayoritariamente productivo y responde a líneas pensadas desde el gobierno central, lo cual deja poco espacio para un enfoque territorial del desarrollo. Sin embargo, es posible pensar que estos nuevos nodos de descentralización están en un proceso reciente de instalación, por lo cual se podría esperar un desempeño que aumente la inclusión de demandas desde lo local para atender especificidades concretas. En la evaluación del PG se pudo ver cómo a través de cada ventanilla —Planes de Gestión, Planes de silvo-pastoreo, Planes de infraestructura, entre otros— la demanda de recursos de los productores familiares parece seguir una estrategia expansiva, es decir, de la reiteración de una demanda en todas las oportunidades abiertas por el MGAP.

De hecho, este tipo de proceso consultivo y participativo pasa por un lento aprendizaje y no puede funcionar apenas por decreto. Se nota que la experiencia de descentralización del desarrollo rural del MGAP mediante las

11 Y dentro del MGAP con los otros servicios o divisiones productivas.

MDR, acompaña el propio proceso de descentralización administrativa del país, así como la preocupación por aspiraciones sociales de participación y de respeto a nuevas normas ambientales.

5. Conclusiones

Como en otros lugares, en Brasil (Tonneau y Sabourin, 2007) o en Argentina (Albaladejo, 2012) la transformación de la agricultura da lugar a la coexistencia de varios modelos productivos más o menos territorializados, sea dentro de la categoría de los productores familiares o sea dentro del sector de la gran empresa (Guibert *et al.*, 2011).

Tomando el riesgo de ser reductores, se puede constatar que a pesar de las diferencias estructurales y tensiones entre los modelos productivos del agro-negocio y de la agricultura o ganadería familiar, ambos modelos han conseguido coexistir hasta los años '80. Una forma de regulación y de reequilibrio es necesaria, ya que desde el fin de los '90 la extensión del sector agro-industrial amenaza hacer desaparecer brutalmente el sector familiar, sin haber hecho la prueba de su mayor eficiencia y, sobre todo, de su sostenibilidad.

Más que opciones por un modelo u otro, o consideraciones ideológicas, es esta realidad fría con sus consecuencias no solo sociales, sino también económicas y ambientales, que debe guiar las agendas de políticas públicas y procurar alternativas.

La experiencia uruguaya de descentralización del desarrollo rural intenta, precisamente, mediante dispositivos como las MDR, las leyes de ordenamiento territorial o ambiental, de producir un conocimiento situado y luego una «expertise» nacional y local, sobre lo que podría ser la intensificación ecológica y la territorialización de los sistemas de ganadería. Eso implica llevar al debate las opciones para la conservación de ciertos sistemas, saber-hacer, modos de vida y, para sistemas de producción y de productos, procesos y mercados agro-alimentarios que les son asociados.

Esa experiencia constituye un verdadero laboratorio propio a las especificidades históricas, culturales, demográficas, políticas y territoriales de Uruguay. Esas peculiaridades en un país pequeño, históricamente centralizado y aún marcado por las consecuencias de la dictadura (1970–80) y de una liberalización económica acelerada (1990–2000), contrastan bastante con las propuestas de organismos interamericanos (BID, IICA). Se observa su tendencia a ofrecer modelos y capacitaciones al desarrollo territorial rural, copiadas de experiencias europeas como el programa LEADER —cooperación española— o brasileras —modelo difundido por IICA— concebidas en un contexto radicalmente diferente (Massardier y Sabourin, 2013).

Varias cuestiones generan interrogantes: Una pregunta crucial es cuál es el futuro y la sostenibilidad del modelo tecnológico dominante en materia de producción de granos. ¿Hasta cuándo y a qué costo se podrá sostener? ¿Cómo se puede pensar un medio rural sin gente, solo con pocas grandes estancias e inmensas plantaciones de granos o árboles? ¿Qué futuro político y social reserva tal modelo a las próximas generaciones? El modelo de producción de carne, basado en el pastoreo del campo natural, es probablemente la explotación más sostenible desde el punto de vista ecológico que se puede identificar. Lo que puede estar amenazado son los ganaderos y otros actores sociales vinculados a ella. ¿Es imaginable una ganadería casi sin gente? En Australia existen corporaciones ganaderas con 7 millones de ha y 135 empleados, lo que sugiere que en Uruguay podría ocurrir algo similar. ¿Es esto deseable? ¿Cuáles son sus implicancias? ¿Qué pierde la sociedad al perder la ganadería familiar?

En el plan del diálogo en materia de políticas públicas, parece que por la peculiaridad de un país relativamente pequeño donde todavía predominan relaciones de proximidad y de inter-conocimiento, hay una dimensión humana en los debates, que aún con dificultades, que se resiste a relaciones meramente mercantiles, tecnocráticas y financieras. De hecho, esas relaciones se encuentran también en el medio político, en el de las políticas públicas, de los gremios y de las colectividades territoriales. Por supuesto, esa característica no lo resuelve todo; pues la realidad muestra que un dirigente puede ser a la vez, muy cordial, próximo de todos, de fácil acceso, popular y con una visión bastante tecnocrática de la economía. Al menos, la proximidad facilita las interacciones y los tecnócratas están condenados a tener que escuchar las propuestas alternativas y viceversa.*

* Este artículo ha sido escrito a partir de resultados de trabajos realizados en el marco del Proyecto de investigación MOUVE financiado por l'Agence Nationale de la Recherche de Francia (ANR-2010-STRA-005-01).

Registro bibliográfico

E. Sabourin y otros
«Políticas públicas y ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial».
Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales,
año 11, n° 12,
2do. semestre,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 241–264).

Bibliografía

- Albadejo, C.** (2012). Les transformations de l'espace rural pampéen face à la mondialisation, *Annales de géographie*, vol. 686, sept 2: pp. 387–409.
- Arbeletche P., Coppola M.; Paladino, C.** (2012). Análisis del agronegocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: el caso uruguayo. *Agrociencia* (16) 2, pp.110–119.
- Arbeletche, P., Carballo, C.** (2006). Sojización y concentración de la agricultura uruguaya. En: XXXIV Congreso de la Asociación Argentina de Economía Agrícola Córdoba, Argentina.
- Astori, D.; Perez Arrarte, C.; Alonso, J.** (1979). La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930–1977. Ed. Banda oriental, Montevideo, pp. 471.
- Barran, J.P.; Nahum, B.** (1971). Historia Rural del Uruguay Moderno Tomo II: 1886–1884, EBO, Montevideo.
- (1973). Historia Rural del Uruguay Moderno; Tomo III: 1895–1904, EBO, Montevideo.
- Böerguer, A.** (1935). El problema forrajero en Uruguay. Urta y Curbelo, Montevideo.
- De Torres Álvarez, M.F.** (2013). Guardianes de la Pradera. El origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay. Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- (2015). Campos. Breve historia de una discusión tecnológica. Trilce, Montevideo.
- De Torres Álvarez, M.F.; Toranza, C.; Fourment, M.** (2012). «*Campo natural y tecnologías nativas para hacer ganadería. Primer informe: génesis del campo natural.*» Informe PROYECTO: Innovación en pasturas naturales: la intimidad de la innovación y de su proceso de destinación 1934–1961. Fondo Bicentenario José Pedro Barrán–ANIL, Montevideo.
- Guilbert, M.; Sili, M.; Arbeletche, P.; Piñeiro, D.; Grosso, S.** (2011). Nouvelles formes d'agricultures entrepreneuriales en Argentine et Uruguay. *Economies et sociétés*, v. 10: pp.1807–1825.
- INC, Instituto Nacional de Colonización.** Recuperado el 3 de junio de 2013, de: www.colonizacion.com.uy
- Jenkins, W.I.** (1978). Policy analysis. A Political and Organisational Perspective, Ed. Martin Robertson, London.
- Lagroye, J.; Bastien, F.; Sawicki, F.** (2006) Sociologie politique, Dalloz–Sirey, Paris.
- Mahoney, J; Thelen, K.** (2010). A Gradual Theory of Institutional Change, in Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power, Cambridge University Press, Cambridge.
- Massardier, G.** (2008). Politiques et actions publiques, Armand Colin, Paris.
- Massardier, G.; Sabourin, E.** (2013). A Latin–American way of regionalization through policy making: between globalization, policy transfer and regional production of policies, the case of territory rural development in: *ICPP International Conference on Public Policy, Session: Policymaking in Latin America*, Grenoble, june, pp. 26–28.
- Moraes, M.** (2001). Las determinantes tecnológicas e institucionales del desempeño ganadero en el largo plazo, 1870–1970. *Tesis de Maestría*, Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- Moraes, M.I.** (2008a). La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760–1970. Linardi y Risso, Montevideo.

- (2008b). El hombre y su relación con la naturaleza: una historia de los paisajes agrarios. En: Uruguay. Tierra de encuentros, Ed. MVOTMA, Montevideo. Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pp. 130–181.
- Pal, L.A.** (1992). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd edition). Toronto: Nelson.
- Paolino, C.** (1990). Estagnação e dinamismo na pecuária uruguaia: uma abordagem heterodoxa. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da universidade estadual de Campinas, São Paulo.
- Paolino, C.; Perera, M.** (2008). La pobreza rural en el Uruguay: la situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo.
- Paruelo, J. et al.** (2006). Cambios en el uso de la tierra en Argentina y Uruguay: marcos conceptuales para su análisis. *Agrociencia*, Vol. X. Nº2, Montevideo, pp. 47–61.
- Piñeiro, D.** (2008). El trabajo precario en el campo uruguayo. CSIC–Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Piñeiro, D.; Moraes, M.I.** (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el SXX. En: *El Uruguay del siglo XX*. Tomo III. Ed. Banda Oriental, Montevideo.
- Rearte, D.H.** (2011). Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos 1643/OC–UR Informe Evaluación Final, MGAP, Montevideo.
- Riella, A.** (1991). La estructura social y económica del complejo ganadero En Los actores sociales y la modernización agraria en el Uruguay. CIESU, Montevideo. pp. 29–65.
- Rosengurti, B.** (1946). Estudios sobre praderas naturales del Uruguay. Quinta Contribución. Campo Experimental de Pastos. Estancia Rincón de Santa Elena, Estación Dr. Alejandro Gallinal. Rosgal, Montevideo.
- Mgap** (2011). Informe sobre Registro de Productores/as familiares Oficina del Registro de Productores Familiares. Dirección General de Desarrollo Rural, Montevideo.
- MGAP–OPYPA** (2012). Comunicación en entrevista al Dr. C. Paulino, OPYPA Montevideo.
- Tonneau, J.P.; Sabourin, E. (org.)** (2007). *Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais*, Editora da UFRGS, Serie Estudos Rurais, Porto Alegre, 321.
- Vasallo, M.** (2008). Estado y agricultura en el Uruguay. En: Chiappe, M., Carambala, M. y Fernández, E. (comp.). *El campo uruguayo. Una mirada desde la Sociología Rural*. Montevideo, Dpto. Publicaciones, Facultad de Agronomía, Montevideo.
- Vidart, D.** (1997). La trama de la identidad nacional. Tomo I: indios, negros, gauchos, EBO, Montevideo.

04 Estrategias productivas y económicas de los pequeños y medianos productores de la Cuenca del Salado

Raúl Sarachu, Gerardo Schierenbeck y Pedro E. Carricart

RESUMEN El trabajo tiene por objetivo analizar los impactos económicos diferenciales vinculados a distintas estrategias productivas y organizacionales de unidades productivas para dos regiones ganaderas de la Provincia de Buenos Aires, cuya actividad principal es la cría de ganado vacuno.

La caracterización física de las unidades productivas fue realizada teniendo en cuenta el stock de vientres y el uso del suelo, y luego se procedió a estimar los resultados económicos para dos ciclos productivos distintos (2008/2009 y 2011/2012), asumiendo que la estructura productiva no se modifica; es decir se analiza comparativamente los resultados obtenidos en los dos períodos.

El cambio de precios relativos, como consecuencia de un incremento de los precios ganaderos respecto de los agrícolas, arroja una mejora generalizada en los indicadores económicos y financieros tanto en unidades productivas ganaderas puras como en sistemas mixtos. Sin embargo y de acuerdo a la diferente intensidad de uso de los factores, especialmente del suelo, se observan disparidades que se consideran de interés para interpretar las estrategias asumidas por los productores y los grados de flexibilidad de las mismas. Los resultados económicos y financieros obtenidos muestran un incremento mayor en los casos en donde el sistema de cría tiene mayor relevancia y a su vez donde la estrategia de producción es tradicional (alimentación pastoril). Otro aspecto de relevancia es la reducción de los costos fijos (gastos de estructura y amortizaciones) en relación al valor neto de la producción. Esto implica que el cambio de precios relativos seguramente permitió dar una nueva oportunidad para repensar las alternativas de producción y organización en particular en aquellos productores más chicos.

Finalmente se plantean algunas reflexiones sobre las ventajas y desventajas de estrategias extensivas e intensivas, es decir entre comportamientos más empresariales, más tradicionales o familiares.

Palabras clave Ganadería de cría | Estrategias | Diversificación | Precios relativos

Fecha de recepción: 26 | 08 | 2015

Fecha de aceptación final: 08 | 04 | 2015

Raúl Sarachu

Facultad de Agronomía –
Universidad Nacional del Centro

Gerardo Schierenbeck

Pedro E. Carricart

Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales –
Universidad Nacional de La Plata
E-mail: schierenbeck@speedy.com.ar

Productive and economic strategies of small and medium producers in Salado basin

SUMMARY This paper analyzes the differential economic impact related to diverse productive and organizational strategies of productive units for two stockbreeding regions of the Province of Buenos Aires, where cattle raising is the major economic activity.

The physical characterization of the productive units bore breeding stock, as well as land use, in mind. A second step involved estimating the economic results for two distinct productive cycles (2008/2009, and 2011/2012), assuming that the productive structure is left unmodified; i.e. a comparative analysis is carried out of the results obtained in those two periods. Changes in relative prices, brought about by increases in stockbreeding prices, as against agricultural prices, show generalized improvements in economic and financial indicators in pure cattle raising productive units, as well as in mixed systems. However, and in agreement with the different intensity in the use of the factors, especially land, indicate disparities that are of interest in the interpretation of strategies chosen by the farmers, as well as their degrees of flexibility. Economic and financial results obtained show a greater increase in those cases where the breeding system has greater relevance, and where a traditional production strategy is present (natural pasture feeding). A second relevant factor is the decrease of fixed costs (structure and amortizations costs) in their relationship with production net value. This may imply that the change in relative prices granted, especially small lots' owners, an opportunity to reflect on productive and organizational approaches, Finally, considerations are made on the pros and cons of extensive, vs intensive strategies, i.e. between corporate, traditional, or family behaviors.

Key words Cattle raising | Strategy | Flexibility |
Relative prices

1. Introducción

El trabajo se plantea como objetivos identificar distintas estrategias productivas y organizacionales que surgen como resultado de la cuantificación en términos físicos y monetarios de seis esquemas productivos y a partir de esta identificación analizar comparativamente los resultados económicos a nivel microeconómico bajo dos escenarios de precios ganaderos. El primero de ellos considera el ciclo productivo 2008–2009 y el segundo 2011–2012. Estos esquemas productivos fueron caracterizados a partir de un relevamiento efectuado a productores de dos regiones típicamente ganaderas de la Provincia de Buenos Aires, cuya actividad principal es la cría de ganado.

El trabajo presenta en primer lugar la metodología utilizada para la caracterización física y económica de la unidad de análisis, posteriormente se detallan los resultados físicos y económicos obtenidos, luego se analizan dichos resultados vinculándolos con el contexto macroeconómico y con las distintas estrategias que se adoptan.

Los resultados obtenidos permiten corroborar una de las hipótesis de trabajo que es la presencia de nuevas estrategias organizacionales que surgen como una respuesta al contexto extrapredial, que además permiten dotar de una mayor flexibilidad al negocio. Por otro lado el cambio de precios relativos registrado modifica sustancialmente los resultados. Es así como aquellos modelos ganaderos puros son los que mayor crecimiento en los resultados presentan cuando se analizan los dos períodos, pero a su vez esta relación es aún mejor cuanto mayor sea el aporte pastoril en la oferta y por lo tanto menor la dependencia de la suplementación, que tiene un costo más elevado en términos de kilogramos de materia seca. Tampoco parece ser evidente el correlato entre la mejora en los resultados y eficiencia del stock.

2. Perspectiva metodológica: análisis de casos modelizados, metodología de cálculo

El área de estudio abarca la zona definida como Salado Norte —partidos General Belgrano, Pila, Magdalena y Chascomus— y Salado Sur —partidos de Azul, Tapalqué, General Alvear, Saladillo y 25 de Mayo. En todos los casos se trata de distritos ubicados en la provincia de Buenos Aires.

El trabajo se basa en la realización de un estudio de casos a partir de un relevamiento directo a los productores para lo cual se diseñó una muestra para las áreas descritas anteriormente. Se tuvo en cuenta para la realización de las encuestas una clasificación en la cual se conjugaban aspectos referidos al tamaño de los establecimientos y asociado a ello el de la unidad

productiva y la otra variable referida a la residencia del productor por tratarse de un elemento que se consideraba a priori relevante en la organización de la empresa¹. De esta forma se podía esquematizar de la siguiente manera:

Tamaño (superficie o tamaño del stock de Vientres)	Lugar de residencia		
	Gran ciudad	Pueblo ciudad cercana	Campo
Grande			
Mediano			
Chico			

A priori se definió como grande a productores con un stock de vacas en producción mayor a 400 vientres, medianos entre 100–400 y pequeños con menos de 100 vacas.

A partir de este contexto de trabajo se realizó una encuesta razonada de 16 casos con el objetivo de cubrir la diversidad socio productiva ya identificada en estudios previos², abarcando los partidos mencionados con anterioridad. La información de los casos fue obtenida a través de entrevistas en profundidad a los productores seleccionados.

Se realizó una primera clasificación de acuerdo al stock de vacas, una segunda variable considerada fue el uso del suelo y la presencia de agricultura.

Los criterios mencionados permitieron obtener seis esquemas productivos distintos, que fueron posteriormente modelizados. En cuanto al lugar de residencia, en 5 casos se adoptó el criterio que el mismo es en un pueblo o ciudad cercana y en el restante en el campo.

Conceptualmente se ha definido a un modelo como una simplificación y abstracción de la realidad que, a través de supuestos, argumentos y conclusiones, explica una determinada proposición o un aspecto de un fenómeno más amplio. Alternativamente se puede decir que un modelo toma elementos de la realidad, trata de establecer relaciones causa–efecto, con lo cual permite explicar y establecer predicciones. Se trata de una simplificación de la realidad, pero que adquiere operatividad en la medida que tiene poder predictivo³.

1 La variable residencia solo fue considerada en este trabajo a los efectos del cálculo de gastos de movilidad de los productores. Estudios previos indicaban que la residencia del productor tenía impacto en la adopción de técnicas.

2 Carricart P.E. Gómez Berisso V. «Productores de Cría en el partido de Magdalena. Una aproximación a una nueva tipología» PIEA Noviembre de 2001; Carricart Pedro E. Gómez Berisso V. «La Ganadería de Cría en el partido de Magdalena y los Actores Sociales» AADER Setiembre 2002; Carricart P.E. y Gómez Berisso, V. «Productores de Cría en el Partido de Magdalena: Aproximación a una nueva Tipología» PIEA 2003.

3 Mochon, F. y Becker, V. (2003) *Economía Principios y Aplicaciones*. Mc. Graw Hill 3ª Edición.

A los efectos de caracterizar en cuanto a sus variables físicas a cada uno de los modelos identificados y teniendo en cuenta la información que suministraron las encuestas, se procedió de la siguiente forma:

- a) La superficie total fue desglosada entre superficie efectiva ganadera y agrícola para los casos de los modelos mixtos. Para ello se calcularon tiempos de ocupación de la agricultura y aprovechamiento de rastrojos agrícolas para la ganadería, razón por la cual si se relaciona superficie ocupada por los cultivos respecto del total del modelo, la participación que surge es mayor dado que este cálculo supone que la agricultura utiliza todo el año el suelo cuando en la realidad ese período es menor. Otro elemento a tener en cuenta es que los cultivos comúnmente llamados de «segunda» no se consideraron como superficie agrícola adicional (es decir se supone que fueron realizados sobre un cultivo de cosecha fina).
- b) El balance forrajero se realizó teniendo en cuenta los aportes del campo natural, pasturas, verdes, heno y suplementación con grano y concentrados en el caso de la oferta. Para estimar la demanda de cada uno de los casos modelizados se estimó la carga efectiva sobre la superficie ganadera. Dentro de la demanda se determinó que porción de ella correspondía al rodeo de cría puro siendo el resto asignada a los procesos de engorde.
- c) Se diseñó un esquema de producción y venta (% de preñez, terneros logrados, reposición interna o externa) que permitió estimar la producción de carne total. Para la estimación de los volúmenes de producción ganadera además del componente forrajero, se elaboró, teniendo en cuenta la información básica (encuestas), un paquete sanitario, de requerimientos de personal y manejo ganadero que resultara compatible con el resto de las características de cada uno de los modelos.
- d) En cuanto a la agricultura se consideró la superficie agrícola efectiva ocupada realizándose una discriminación por cultivos. Se estimaron rendimientos compatibles con los paquetes tecnológicos utilizados y las calidades de sitios.
- e) Finalmente se realizó una descripción del capital agrario (Capital fundiario y de explotación) para cada uno de los modelos.

Las estimaciones en términos monetarios (valor bruto de la producción, gastos, amortizaciones y valuación del capital agrario) fueron efectuadas de la siguiente forma:

En el caso del valor bruto de la producción ganadera, surge del producto de la estimación de la producción física de cada etapa (cría y engorde) por los precios promedios de cada categoría para los períodos julio 2008/junio 2009 y julio 2010/junio de 2011 y julio 2011/junio 2012. Los gastos de comercialización en la ganadería fueron estimados en base a un análisis donde se efectuó un seguimiento de dichos gastos durante cinco años para un establecimiento agrícola-ganadero del área de estudio estimándose de esta forma el porcentaje de los mismos en relación al valor de las ventas

para operaciones directas, remates ferias y Liniers. Ese coeficiente fue aplicado para el cálculo del valor neto de la producción ganadera.

Para la valorización de la producción agrícola se utilizaron precios de pizarra descontados los gastos de comercialización y cosecha de las campañas 2008/09, 2010/11 y 2011/2012. Los costos agrícolas y ganaderos fueron considerados de acuerdo a los precios de los períodos mencionados anteriormente. El capital agrario, amortizaciones y gastos de mantenimiento del capital fueron estimados a valores de diciembre de 2008, 2010 y 2011.

Para la valuación del capital agrario y el cálculo de amortizaciones, se consideró: i) Para la tierra se tomó el valor libre de mejoras; ii) Para las mejoras ordinarias y el capital fijo inanimado se tuvo en cuenta la antigüedad del mismo aplicándose el criterio de valuación VRACI o el valor residual en aquellos casos en que los bienes tuviesen una antigüedad superior a la vida útil estimada, y se aplicó un sistema lineal para el cálculo de las amortizaciones; iii) el stock ganadero se valuó a los precios de mercado, no se practicaron amortizaciones sobre los vientres dado que se asumió que existe reposición interna y por tanto se amortizan en forma implícita por la disminución de las ventas (hembras) y el costo de recría, para el caso de los reproductores machos se adoptó un criterio similar, debido a que la información que surgía de las encuestas presentaba situaciones de reposición interna y circunstancialmente externa; iv) El resto del capital fue valuado a precios de mercado no computándose gastos financieros dado que del relevamiento efectuado no se podía inferir que se trabaje con capital de terceros, tampoco se computó un costo de oportunidad sobre el capital propio.

Finalmente los gastos de mantenimiento del capital fueron estimados en el 1,5% del capital fundiario (sin considerar la tierra) y del capital fijo inanimado.

En cuanto a los gastos de estructura han sido considerados el impuesto inmobiliario, la tasa para la conservación y reparación de la red vial, honorarios pagados a profesionales del área contable y gastos de movilidad considerando el lugar de residencia. De acuerdo a los datos de las encuestas realizadas se puede inferir que aquellos que están a cargo del manejo de los establecimientos residen en una ciudad cercana (40 km. de distancia como máximo del campo) en cinco casos mientras que en el restante se consideró que reside en el campo.

Se han considerado ingresos extraprediales en dos modelos en base a la información que surgía de las encuestas. Estos ingresos provienen de la realización de labores agrícolas realizadas en campos de terceros, situación ésta que era a su vez corroborada por el parque de maquinaria que disponían.

No se ha computado remuneraciones al productor, motivo por el cual los resultados obtenidos constituyen una remuneración al capital agrario invertido, a la capacidad empresaria y al aporte de trabajo directo que se realice.

Las fuentes de consulta utilizadas para los precios, la estimación del capital, gastos de mantenimiento y de algunos gastos de estructura fueron: Revista Márgenes Agro-

pecuarios, Pagina WEB del Mercado de Liniers y de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Revista Vivienda, Médicos Veterinarios de las áreas de influencia donde se efectuaron los relevamientos y Empresas Privadas. En el caso del calculo del Impuesto Inmobiliario Rural fue calculado teniendo en cuenta el valor promedio de las cuotas pagadas en el período 2008/2009 y 2010/2011 y 2011/2012 determinado por el ARBA para los municipios de las dos áreas de estudio⁴; en tanto que la tasa vial se estimó en un 45% del valor del impuesto inmobiliario.

3. Resultados obtenidos

En este acápite se presentarán las características físicas y cálculos de resultados económicos que surgieron de la información básica obtenida del trabajo de campo que posteriormente fue modelizada con los criterios explicitados anteriormente.

3.1. Aspectos físicos de los modelos

Como ya ha sido mencionado se obtuvieron seis modelos cuya características fundamentales (superficie total, uso del suelo, stock de vientres en producción, carga ganadera y producción de carne) se sintetizan en el Cuadro 1.

Como puede observarse se presentan tres grandes estratos tanto en superficie como en tamaño del rodeo de vientres. Una escala situada entre 700 y 800 has. con un stock de vacas en producción superior a 400 cabezas. Luego una escala intermedia entre 200 y 300 has. que poseen menos de 200 vientres y finalmente el rango de menor superficie con una superficie inferior a las 200 has. y un rodeo inferior a las 100 vacas. En estos tres grandes grupos conviven esquemas totalmente ganaderos con aquellos que combinan la ganadería con la agricultura. Otro aspecto que se puede apreciar es que en los modelos mixtos grandes o medianos la carga ganadera por unidad de superficie es mayor que en aquellos ganaderos puros, lo cual tiene su correlato en los valores de productividad por ha. Finalmente también es importante destacar que casi todos (excepción del modelo 5) realizan procesos de engorde total ó parcial de su propia producción.

Esta situación confirma algunas hipótesis que a priori se habían planteado en el sentido que por diferentes motivos la tradicional ganadería de cría había tenido modificaciones en cuanto al producto final que generaba incorporando nuevos eslabones en la cadena de producción primaria.

⁴ En ambos casos se consideraron la 2ª y 3ª de un año y la 1ª del siguiente.

Cuadro 1.

Variables físicas de los modelos

Indicadores	Denominación de los modelos					
	M1	M2	M3	M4	M5	M6
Superficie total (ha.)	796	740	231	274	72	147
Stock de Vientres (cabezas)	491	455	163	150	80	85
Participación efectiva de la ganadería en el uso del suelo	100%	55%	100%	74%	100%	93%
Carga por ha. ganadera (EV/ha.)	1,04	1,70	1,14	1,22	1,39	1,20
Participación de la cría en el total de la carga ganadera	85%	70%	79%	75%	100%	86,5%
Participación del engorde en el total de la carga ganadera	15%	30%	21%	25%	0%	13,5%
Producción (kg./carne/ha/año)	136,45	315,32	196,14	203,53	140,00	157,37

En cuanto a la oferta forrajera es importante destacar la complementación del sistema pastoril con reservas de forrajes (rollos), grano y concentrados particularmente en los sistemas mixtos que permiten incorporar el engorde como actividad en sus establecimientos. En los modelos ganaderos puros el mayor aporte de la alimentación es el campo natural con baja participación de pasturas permanentes. El caso extremo es el modelo M1 donde la pradera natural aporta más del 95% de la oferta forrajera, constituyéndose en el esquema más «extensivo» y tradicional. En el Cuadro 2 se presenta una síntesis del origen de la alimentación por modelo.

Cuadro 2.

Oferta forrajera por modelo

Origen de la alimentación	Superficie (ha.)					
	M1	M2	M3	M4	M5	M6
Campo natural	784,0	249,5	180,0	136,8	50,0	73,2
Praderas permanentes	0,0	50,0	29,7	45,5	0,0	17,0
Verdeos de invierno	0,0	107,5	21,3	0,0	22,0	18,0
Verdeos de verano	12,0	0,0	0,0	20,5	15,0	15,0
Reservas de forraje, granos, concentrados y otros						
Rollos (cantidad suministrada)	0	980	0	170	0	70
Grano (Tn. suministradas)	0	320	80	70	0	15
Concentrados (Tn. suministradas)	0	150	0	0	0	10
Sales	NO	SI	NO	SI	NO	NO

La presencia de verdeos de invierno ó verano ó su utilización diferida (sorgo) en este ultimo caso, se observa como una alternativa al empleo de pasturas perennes. Es posible que las limitantes climáticas (sequía particularmente para el periodo 2008/09) hayan contribuido a estructurar esta oferta forrajera. Pero debe tenerse en cuenta que la implantación de pasturas implica una mayor inversión e inmovilización del capital, disminuyendo la flexibilidad del sistema productivo. El reemplazo de las pasturas por la suplementación y verdeos permiten de alguna manera repensar la estrategia productiva anualmente. Adicionalmente una de las razones para la incorporación de la agricultura en el esquema productivo es la provisión de granos para la alimentación del rodeo. Pero la utilización de los mejores suelos para la agricultura compite con la implantación de pasturas de mayor calidad y productividad de pasto.

En cuanto a tecnologías de manejo se observa que el alambrado eléctrico ha sido incorporado en todos los casos analizados junto a la suplementación a campo ó a corral, encierre nocturno, etc.

En lo referido al manejo sanitario y reproductivo se ha incorporado el tacto en vientres (vacas), control de reproductores machos, vacunación de mancha, carbunco y neumonía y el suministro de antiparasitarios y cobre. La aplicación de otras vacunas en general no es frecuente.

De acuerdo a lo expresado en el Cuadro 1 la agricultura aparece en tres de los seis modelos caracterizados (M2, M4 y M6). En el siguiente cuadro se presentan la superficie ocupada y los rendimientos considerados.

Cuadro 3.

Uso del suelo agrícola por modelo

Cultivos	Rendimiento qq/ha	Superficie de cada cultivo (ha.)		
		M2	M4	M6
Trigo	27,0	0	40	0
Cebada	34,0	100	0	0
Maíz	60,0	140	30	8
Soja 1°	28,0	190	40	0
Soja 2°	15,0	100	0	0

Otro aspecto a tener en cuenta es que tanto el maíz como la cebada son cultivos que permiten complementar la alimentación del ganado abaratando los costos del engorde ó alternativamente mejorando el precio del grano al convertirlo en carne⁵. La presencia de trigo solo puede explicarse como parte de un esquema de rotación, si

⁵ Uno de los gastos evitados al consumirse el grano dentro del establecimiento es el flete que se ha incrementado en los últimos años.

se tiene en cuenta que los márgenes brutos para la campaña en que fue realizado el relevamiento fueron negativos y que la posibilidad de aprovechamiento para forraje no está difundida en la zona.

En cuanto al Capital Agrario se observa que el parque de maquinaria está asociado a las actividades ganaderas: desmalezadoras, pinche y la presencia de tractores en todos los casos, siendo mayor en aquellos establecimientos más pequeños, donde se consideraron dos tractores. Este dato permitió identificar actividades extraprediales de estos productores como contratistas a los efectos complementar los ingresos que obtienen de sus establecimientos.

Los requerimientos de mano de obra asalariada muestran diferencias entre cada uno de los modelos en particular si se relaciona con la superficie total del establecimiento y el nivel de intensificación de la ganadería con la presencia de suplementación. En el siguiente cuadro se presenta la demanda del personal asalariado por modelo. Es preciso aclarar que no se computa en este cuadro el aporte del trabajo familiar.

Cuadro 4.

Personal ocupado por modelo

Modelos	Cantidad de personal permanente	Cantidad de jornales por año de personal transitorio
M1	1	12
M2	2	50
M3	1	8
M4	1	24
M5	-	4
M6	-	5

Obsérvese que en los modelos donde existe mayor porcentaje del suelo destinado a engorde (M2 y M4) la demanda de mano obra crece, fundamentalmente de personal transitorio.

En lo referido al asesoramiento técnico-profesional en todos los casos es permanente en lo vinculado a aspectos contable-impositivos. Los establecimientos con más de 400 vacas en algunos casos cuentan con asesoramiento permanente Ingenieros Agrónomos o Veterinarios; en el resto sólo se recurre en casos puntuales a estos profesionales.

Si se realiza un análisis comparativo entre modelos de una misma escala (superficie o stock) y con usos del suelo distinto, se puede observar que los modelos netamente ganaderos producen menos carne por unidad de superficie ganadera que los mixtos. A su vez si se analiza por escalas dentro de un mismo esquema productivo, en los modelos mixtos la productividad ganadera disminuye a medida que el tamaño de los establecimientos es menor. Esta situación no es tan evidente en aquellos netamente

ganaderos donde por ejemplo se observa un alto nivel de productividad relativa en el modelo M3. Otro elemento que ha sido analizado es la eficiencia del stock (kilogramos producidos por kilogramo de carga promedio). En el Cuadro N°5 es posible visualizar este indicador, allí los valores son similares entre los modelos M2, M3 y M4 aproximadamente 0,45 kg., siendo menos eficientes los modelos M1 y M6 (0,33kg.) y un inferior desempeño en el M5 (0,25 kg.). Aquí cabe reflexionar que en principio es esperable que los modelos mixtos que a su vez incorporan la suplementación y el engorde en mayor proporción presenten los mejores indicadores de eficiencia pero también es posible encontrar niveles razonables en esquemas netamente ganaderos (M3), sin que ello esté asociado a variables de tamaño.

Cuadro 5.
Eficiencia del Stock Ganadero por Modelo

Modelos	Kg. producidos / Kg. de carga promedio (en kg.)
M1	0,327
M2	0,466
M3	0,430
M4	0,418
M5	0,252
M6	0,330

Finalmente en referencia a la agricultura merecen destacarse dos aspectos: el componente agrícola disminuye con la escala y se verifica la presencia del cultivo de maíz en todos los casos analizados, que tiene como principal destino la alimentación del ganado. Sin embargo en todos los casos, los modelos poseen saldo comercializable después de cubrir los requerimientos internos de suplementación.

3.2. Resultados económicos

La estimación de los resultados económicos merece algunas aclaraciones en cuanto a la terminología utilizada a los efectos de interpretar los indicadores que se expondrán. En primer lugar se ha calculado el indicador de Margen Bruto como un resultado del excedente cuasi-financiero⁶ entre los ingresos y egresos efectivos de una actividad. Se ha calculado el Valor Neto de las Producciones Agrícolas (VNPGA) y Ganaderas (VNPG) como diferencia entre el Valor Bruto de la Producción y los Gastos Variables

⁶ Se ha computado solamente las amortizaciones directas en los cálculos de costos de la maquinaria y de las pasturas para el costo de alimentación.

(comercialización y además cosecha en el caso de la agricultura). Es preciso recordar que la producción ganadera en términos físicos ha sido calculada por el volumen de producción de carne generado en un año sin que necesariamente haya sido comercializada. Además se ha asumido que el sistema ganadero es estable (stock de capital ganadero constante).

En las siguientes tablas se presenta una síntesis comparativa para los períodos analizados de los valores calculados a partir del uso del suelo, las productividades, precios y los criterios de valuación del capital agrario y de cálculos de costos.

Es necesario aclarar que los resultados obtenidos permiten comparar las variaciones en los mismos por cambios de precios relativos (insumo–producto o producto–producto) toda vez que se ha considerado fijo el uso del suelo y la tecnología empleada.

En primer lugar se analiza los resultados financieros a nivel global de los modelos y el aporte de la agricultura en aquellos casos mixtos, luego la evolución en las relaciones insumo producto en la ganadería, posteriormente se observa la trayectoria que han tenido los costos fijos (gastos de estructura) y el capital invertido. Finalmente se analizan distintos indicadores de rentabilidad.

En la Tabla 1 se muestra la evolución de los márgenes brutos totales en términos de variaciones porcentuales entre períodos.

Tabla 1.

Variación (%) del margen bruto total en \$/ha para 3 periodos comparativos en los 6 modelos analizados

	2010/2008	2012/2010	2012/2008
M1	181,20	44,25	305,62
M2	108,07	109,31	335,50
M3	244,70	47,15	407,22
M4	164,10	71,18	352,09
M5	200,94	27,13	282,58
M6	165,28	35,30	258,91

En términos generales la mejora en las relaciones insumo–producto particularmente en la ganadería como se verá más adelante, implican un mejor resultado en general pero es importante enfatizar que los mejores indicadores se verifican en el modelo ganadero puro de tamaño medio (M3) donde la orientación ganadera es de un 79 % cría y 21% engorde con una productividad cercana a 200kg carne/ha con un bajo porcentaje de suplementación (6,4% de la dieta total), es decir existe una mayor eficiencia en el suministro de la dieta de granos y concentrados en relación a otros modelos. En síntesis se puede señalar que una intensificación moderada respecto de otros casos analizados consigue mejores resultados a largo plazo.

También es importante remarcar que los mejores resultados globales son atribuidos casi exclusivamente a la ganadería dado que en aquellos modelos mixtos la participación de la agricultura en el margen total disminuye entre 2012 y 2008. Dicha disminución en el aporte al margen bruto total de la agricultura fue para el M2 del 22%, para el M4 del 32,2 % y para el M5 del 51,3%. Esta caída es mayor en los modelos de menor superficie donde la dependencia en un único cultivo volatiliza los resultados y la alta participación de la cría implica una mayor dependencia del valor del ternero, que fue particularmente el que mayor crecimiento tuvo en el período 2008–2010. En los sistemas productivos medianos y grandes la caída en el aporte de la agricultura es menor, explicado en parte por una mayor diversificación agrícola y también por la participación en mayor magnitud del engorde que presenta resultados más ajustados.

A los efectos de analizar con mayor detalle los costos variables de la ganadería en los siguiente cuadros se presentan las relaciones insumo–producto más importante en la actividad y para el tipo de producción que se ha descrito anteriormente.

Tabla 2.

Variación (%) de la participación de los costos ganaderos (alimentación, sanidad y trabajo) sobre el VNPG entre los años 2012-2008 para los 6 modelos analizados

	2012/2008
M1	-38,69
M2	-43,09
M3	-47,65
M4	-44,00
M5	-44,72
M6	-42,90

Tabla 3.

Variación (%) de la participación de la alimentación, sanidad y trabajo sobre el VNPG entre los años 2012–2008 para los 6 modelos analizados

	Alimentación	Sanidad	Trabajo
M1	-133,33	-29,12	-63,65
M2	-81,54	-36,02	-59,02
M3	-134,37	-37,93	-61,55
M4	-94,14	-38,19	-60,21
M5	-86,39	-41,88	-70,00
M6	-77,84	-40,14	-60,00

En términos generales se puede decir que los mejores precios de la actividad implican el crecimiento del excedente, sin embargo esa mejora reconoce una variabilidad importante si se tienen en cuenta los principales costos. Así es como reducción de costos en la alimentación es notoria en el caso de los modelos más extensivos grandes ó medianos ó bien por eficacia productiva en la combinación de la dieta cuando se incorpora la suplementación. La reducción en los costos de la sanidad son menores al resto de los insumos en parte explicado a un mayor ajuste de los costos en particular el de los servicios profesionales⁷.

⁷ Muchos servicios veterinarios están asociados al valor del ganado en pie.

En cuanto al costo de la mano de obra no presenta mayores divergencias en cuanto a su caída, sin embargo la rebaja en el costo laboral se verifica en mayor medida en el período 2008–2010 (datos no publicados).

En síntesis se puede decir que aquel esquema ganadero puro con alta eficiencia en la dieta de suplementación es el que más se beneficia de la mejora en la relación insumo–producto.

En cuanto a los gastos de estructura el crecimiento fue para el M1 del 116,5%, M2 115,1%, M3 115,4%, M4 116,2%, y para los de menor escala, el M5 111,2 % y M6 del 113,5 %, un incremento tres veces inferior al de los márgenes (Tabla 1) lo cual implica un rezago en la actualización de los mismos y por lo tanto una licuación de estos gastos que impactan con mayor magnitud en los modelos productivos de menor dotación de tierra.

Al incorporarse las amortizaciones del capital a los gastos de estructura a los efectos de totalizar los costos fijos para cada modelo se observa que también se reducen en particular si se los refiere al valor de la producción ganadera (Tabla 4).

Sin embargo en este caso el mayor peso relativo de los bienes expuestos a depreciación respecto del total del capital invertido en los esquemas de menor dotación de tierra trae como resultado que la licuación de los costos sea menor.

En cuanto al capital invertido en la actividad se observa nuevamente un retraso en la actualización de estos valores, en tal sentido dado que la tierra es el principal componente del mismo se verifica que el ajuste en su valor también sufre rezago respecto de los valores de los productos obtenidos.

La conjunción de todos los indicadores mencionados anteriormente permite prever cuáles serán los impactos en los distintos indicadores de rentabilidad que han sido calculados en la Tabla 6.

Tabla 4.
Variación (%) de la incidencia de Costos Fijos (gastos de estructura + amortizaciones) sobre el VNPG entre los años 2012–2008 para los 6 modelos analizados

	2012/2008
M1	-48,26
M2	-38,63
M3	-40,41
M4	-40,00
M5	-23,38
M6	-17,25

Tabla 5.
Variación (%) del capital invertido entre los años 2012–2008 para los 6 modelos analizados

	2012/2008
M1	141,68
M2	146,88
M3	148,06
M4	138,72
M5	126,36
M6	136,69

Tabla 6.
Variación (%) de la rentabilidad entre los años 2012–2008 para los 6 modelos analizados

	2012/2008
M1	98,25
M2	109,17
M3	184,27
M4	143,04
M5	332,26
M6	97,91

En este caso debe realizarse una aclaración respecto del crecimiento en el indicador de rentabilidad del modelo 5. Se trata de un esquema de cría puro pequeño que presentaba una rentabilidad en el año base (2008) del 0,68%, motivo por el cual cualquier cambio de precios relativo hace muy sensible los resultados y por tal motivo se observa el mayor impacto positivo. En el resto de los casos las mejoras oscilan entre casi un 100% (M1) y un 184% (M3), esté último debido a la eficiencia en la composición de la dieta. También es de destacar que si se desglosan los períodos, los esquemas ganaderos puros tienen su mejor trayectoria en el período 2008–2010 y luego los modelos mixtos logran recuperar sus indicadores de rentabilidad respecto de los ganaderos en la medida que los precios ganaderos se ajustan en menor proporción.

La Tabla 7 muestra las variaciones en la relación entre el capital invertido y el valor neto de la producción total. Esto implica que indicadores negativos muestran una aceleración en la rotación del capital, ya que con menos ciclos productivos se alcanza el valor del capital invertido.

Tabla 7.

Variación (%) de la rotación del capital para 3 periodos comparativos en los 6 modelos analizados

	2010/2008	2012/2010	2012/2008
M1	-39,25	4,42	-36,56
M2	6,52	-6,12	0,00
M3	-36,96	4,60	-34,06
M4	-7,14	1,54	-5,71
M5	-44,49	3,17	-42,73
M6	-32,08	2,78	-30,19

Los datos muestran que los modelos ganaderos puros, son los más beneficiados, mientras que el modelo mixto grande (M2) de mayor complejización en su sistema productivo no varió la velocidad de rotación del capital; sin embargo cabe recordar que es el que tiene un menor valor en este indicador en todos los períodos bajo análisis, es decir presenta una mayor estabilidad frente a variaciones en el contexto económico; situación similar se verifica en el modelo mediano mixto que mejora su rotación pero lejos de la magnitud en que lo hicieron los ganaderos puros. En la Tabla 7 se pueden observar las variaciones entre los distintos períodos de análisis.

El caso del modelo mixto más pequeño (M5) la escasa participación agrícola en el planteo productivo implica que influya fuertemente la mejora relativa en el precio de la carne en la velocidad de rotación del capital.

La mayor sensibilidad encontrada en los modelos ganaderos puros en los indicadores económicos y financieros implica que se requiera un manejo profesional de estos,

mientras que en aquellos esquemas mixtos y con mayor intensificación en el proceso de engorde deben tener incorporado a su gerenciamiento estos índices dado que de lo contrario implicaría rápidamente la salida del negocio.

Finalmente y analizando específicamente el retorno por peso invertido en la ganadería se observa que todos los modelos se vieron beneficiados por la mejora en los precios ganaderos, destacándose el caso del M3 donde su eficiencia tanto en la combinación productiva como en la eficiencia en la producción y particularmente en la dieta alimentaria, arrojaron un incremento del 90% en esta variable (Tabla 8).

Tabla 8.

Variación (%) del retorno por peso invertido en la producción ganadera entre los años 2012-2008 para los 6 modelos analizados

	2012/2008
M1	62,89
M2	76,92
M3	90,83
M4	79,38
M5	84,35
M6	71,92

4. Conclusiones

Del análisis y discusión de los resultados obtenidos se puede concluir que se observan en los productores de cría estrategias organizacionales diferenciales en los planos tecnológico y económico.

La incorporación de la agricultura en un esquema ganadero tradicional permite diversificar riesgos y posibilita, a través de la suplementación, que la ganadería pueda integrar su producción y ofrecer nuevos productos finales como el novillito y la vaquillona con destino a faena; además de acelerar los procesos productivos particularmente el engorde. Lo mencionado anteriormente no implica que el modelo tradicional de cría haya desaparecido, pero se observa una mayor presencia de sistemas mixtos y con una ganadería más flexible en cuanto al producto a ofrecer en el mercado.

Estas estrategias organizacionales fueron en su momento una respuesta al contexto extrapredial pero además permitieron dotar de una mayor flexibilidad al negocio. Esa mayor flexibilidad se tradujo en una menor inversión en activos con un período de recupero más lento como son las pasturas implantadas plurianuales y su reemplazo por la suplementación y verdeos.

Sin embargo al analizarse la evolución en los resultados en los últimos años pareciera más razonable la implantación de pasturas que permiten abaratar el costo de la alimentación; como contrapartida esto significa una inmovilización de capital que no siempre los productores están dispuestos a afrontar y que además tendrá su retorno quizás en una fase del ciclo ganadero con precios relativos más bajos. Un aspecto a tener en cuenta y que resulta trascendente al momento de invertir es el financiamiento; en tal sentido las condiciones del mismo (costos y plazos) suelen ser una limitante para su acceso.

El cambio de precios relativos registrado modifica sustancialmente los resultados; en particular en la ganadería, donde se verifica un abaratamiento global de los costos en relación a los ingresos. Es así como aquellos modelos ganaderos puros son los que mayor crecimiento en los resultados presentan cuando se analizan los períodos, pero a su vez esta relación es aún mejor cuanto mayor sea el aporte pastoril en la oferta y por lo tanto menor la dependencia de la suplementación, que tiene un costo más elevado en términos de kilogramos de materia seca. Tampoco parece existir una correlación positiva entre la mejora en los resultados y eficiencia del stock.

La transformación del maíz en carne permite asegurar la provisión de grano en los esquemas integrados lo cual implica un ahorro de costos de comercialización del grano y de aprovisionamiento del alimento; ahora bien esta estrategia que parece indiscutible con relaciones insumo-producto ajustadas para la ganadería también debe analizarse considerando el costo de producción de ese grano donde los rendimientos por unidad de superficie no son óptimos versus el aporte en pasto que puede ofrecer ese suelo si se implanta una pastura y se recurre al aprovisionamiento de grano extra-finca. A este comentario también debe incorporarse otro elemento el cual es el incremento notable registrado en los últimos años de los costos de transporte de mercadería, constituyendo un rubro de importancia en el valor final de los insumos.

Un aspecto interesante a analizar es saber cuales son los factores que más se han apropiado de esta mejora en los resultados. En tal sentido aquellos esquemas con menor dependencia de tecnologías de insumos y procesos, es decir más tradicionales, son los que mayor incremento han obtenido. Esto nos permite suponer que ese mayor excedente se puede atribuir al aporte de la tierra mientras que quedaría más relegado las remuneraciones a la capacidad empresaria y su correlato en la eficiencia productiva.

Lo expresado anteriormente nos lleva a reflexionar en dos sentidos: el primero de ellos recordar que mayor productividad no significa mayor beneficio y el ser cautelosos al momento de las recomendaciones respecto a los planteos ganaderos. Nótese que el cambio de precios relativos no es sólo entre la agricultura y la ganadería sino que dentro de la ganadería la cría mejoró sustancialmente los resultados respecto del engorde y más aún si ese engorde se logra con suplementación basada en granos y concentrados, donde los márgenes son relativamente estrechos. Entonces aquí nuevamente cabe preguntarse si es mejor integrar el proceso productivo ó por el contrario mantener el sistema de cría y por supuesto mejorarlo con técnicas que minimicen costos.

Sin duda la respuesta no es fácil y no sólo depende de los resultados económicos sino de las características del productor y del establecimiento. En tal sentido Carricart *et al.*, (2004) realizan consideraciones asociadas al ciclo de vida de las unidades productivas donde se analiza que mientras transcurre la vida del productor y de su familia, el capital, la mano de obra y los consumos se modifican.

Las economías de escala siguen explicando una parte importante de la rentabilidad económica de los sistemas productivos y el peso de los costos fijos (gastos de estructura y amortizaciones) constituyen un elemento importante que dificulta la capitalización de los pequeños productores. Esto se ve reflejado en los modelos de menor superficie que combinan la actividad con otras fuera del establecimiento, como puede ser la ampliación de la oferta de labores en campos de terceros. Las mejoras en los resultados de la ganadería han aliviado el peso de estos costos fijos particularmente en los pequeños productores, esto permite generar algún excedente que deberá ser destinado con la mayor racionalidad posible para poder mantenerse en el sistema ó bien ensayar alguna reconversión productiva.

Asimismo se considera un momento adecuado para analizar que tipo de replanteos deben hacerse en las políticas públicas que acompañen y sostengan estos sistemas de manera de contemplar una ocupación del espacio rural con diversidad de productores y otros actores locales. En tal sentido aprovechar la disponibilidad de mano de obra, impulsando emprendimientos con un uso intensivo de la misma orientándose a actividades con mercados de fácil acceso, con posibilidades ciertas de colocación del producto.

La mayor productividad por hectárea, como consecuencia de la suplementación, trae como resultado niveles de rotación del capital más rápidos y también requerimientos organizacionales adicionales en cuanto al manejo de la empresa, sin embargo estos resultados que eran muy favorables en el período 2008/09 siguen siéndolo pero en menor medida en el último ciclo.

Es esperable que aquellos modelos con una baja diversificación de su producción, presentan mayores riesgos ante situaciones de mercado desfavorables, y en contraposición obtienen mayores ganancias frente a escenarios favorables. Es necesario, por lo tanto, analizar los plazos de cada fase de mercado, y así aprovechar las posibilidades de inversión en los momentos de auge y la capacidad económica y financiera para permanecer en la actividad en los tiempos adversos.

La trayectoria de los sistemas ganaderos puros con manejo adecuado de los excedentes en ciclos favorables resulta de importancia decisiva para enfrentar períodos de relaciones insumo-producto más adverso. Nuevamente en este aspecto las diferencias entre pequeños, medianos y grandes productores son importantes dado que existen costos asociados al mantenimiento de la familia que en términos relativos a los resultados de la actividad productiva, son muy distintos. Si bien es cierto que particularmente en los productores chicos, pueden existir ingresos extra prediales que

permitan solventar —en parte— los retiros destinados al consumo familiar, el peso de los costos fijos como ya se ha mencionado son muy importantes.

Por último, es preciso resaltar que modificaciones tan importantes en los resultados no ayudan a consolidar estrategias de largo plazo y además nos llevan a ser muy cautelosos al momento de realizar recomendaciones sobre las mejores opciones tanto desde la perspectiva productiva como económica. En tal sentido resulta útil realizar un análisis plurianual de los resultados y de esta forma establecer una tendencia en los mismos que ayude a definir las estrategias más adecuadas, que significan en muchos casos la inmovilización de capital y por lo tanto mayor rigidez en la estructura productiva.

La complejidad de una actividad como la agropecuaria que presenta sus propias características diferenciales en lo productivo respecto de otros sectores de la economía y los cambiantes escenarios económicos a los cuales se enfrenta implica que «tranqueras adentro», se vuelva necesario tener un seguimiento muy preciso de los indicadores económicos y financieros. Asimismo para los decisores de políticas públicas, reconocer la heterogeneidad de los actores y las distintas formas de intervención que se pueden adoptar para modificar favorablemente las tendencias de ocupación del espacio rural por una diversidad de explotaciones y no si se deja actuar al mercado como asignador de recursos.

Registro bibliográfico

R. Sarachu y otros
«Estrategias productivas
y económicas de los
pequeños y medianos
productores de la Cuenca
del Salado».
*Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 11, n° 12,
2do. semestre,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 266–284).

Bibliografía

- Bilello, G.** (2005). La disyuntiva entre empresa y explotación agropecuaria. Los productores no familiares de Azul. En M.C. González (coord.) *Productores familiares pampeanos: hacia la comprensión de similitudes y diferenciaciones zonales*. Astralib Cooperativa Editora.
- (2005). Estrategias productivas y posibilidad de permanencia. La evolución de los pequeños productores de Azul en el marco de la globalización. En M.C. González (coord.) *Productores familiares pampeanos: hacia la comprensión de similitudes y diferenciaciones zonales*. Astralib Cooperativa Editora.
- Bilello, G. y González M.C.** (2005). Contexto y estructura agraria de una zona mixta ganadera. El partido de Azul. En M.C. González (coord.) *Productores familiares pampeanos: hacia la comprensión de similitudes y diferenciaciones zonales*. Astralib Cooperativa Editora.
- Carriart, P.E., Bustos Cara R.** (2002). *Territorio local y procesos de concentración en la región pampeana de Argentina*. AADER.
- Carriart, P.E., Gómez Berisso, V.** (2001, noviembre). *Productores de cría en el partido de Magdalena. Una aproximación a una nueva tipología*. Ponencia presentada en las 2° Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires, Argentina.
- (2002). *La ganadería de cría en el partido de Magdalena y los actores sociales*. AADER.

——— (2003). Productores de cría en el partido de Magdalena: aproximación a una nueva tipología. PIEA.

——— (2005). Mudanzas y Traslocaciones de las empresas familiares del partido de Magdalena ET AI PIEA.

Carricart, P.E., Schierenbeck G. (2004, septiembre). *Las empresas de familia y las restricciones en la adopción de técnicas y prácticas*. Ponencia presentada en las XII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IV del MERCOSUR.

——— (2005, noviembre). *Impactos de los cambios económicos del 2002 sobre los sistemas ganaderos de cría del partido de Magdalena. Las transformaciones del gerenciamiento y las innovaciones tecnológicas*. Ponencia presentada en las IV Jornadas Interdisciplinarias y Agroindustriales organizadas por Piea: Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios y Sociales.

Sarachu, R., Carrasco, N., Formichella, M., Quinteros, M., Secanell, E., Venancio, M. (2004). actores organizacionales e institucionales en el caso del Consorcio Pampas del Salado. En *Sistemas agroalimentarios localizados: procesos de innovación y valorización de los recursos locales*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

Sarachu, R., Carricart, P., Echeverría, S., Menici, D. (2008). *algunas particularidades del abastecimiento de carne vacuna. El caso de la comercialización de los excedentes de exportación*. Ponencia presentada en la XXXIX Reunión Anual de Economía Agraria, 2º Congreso Regional de Economía Agraria y 3º Congreso Rioplatense de Economía Agraria. Montevideo, Uruguay.

Sarachu, R., Echeverría, S. y Menici, D. (2007). *la carne en tiempo de crisis: variables relevantes en los márgenes de la cadena cárnica. Un análisis de caso*. Ponencia presentada en las V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales PIEA.

Sarachu, R., Schierenbeck, G., Carricart, P.E. (2012). *Impactos en las estrategias de los productores ganaderos de la cuenca del salado por los cambios en el contexto económico. Argentina. Concordia-Entre Ríos*. Ponencia presentada en las XVI Jornadas Nacional de Extensión Rural y VIII del Mercosur. AADER.

Schierenbeck, G., Sarachu, R., Carricart, P.E. (2010). *Nuevos criterios empresariales de los productores de cría de la Cuenca del Salado*. Argentina. Potrero de los Funes. Ponencia presentada en las XV Jornadas Nacional de Extensión Rural y VII del Mercosur y XLIº Reunión Anual de Economía Agraria. AADER-AAEA.

Schierenbeck, G., Sarachu, R., Heguy, B., Mendicino, L. (2013, octubre). *Destino del excedente: decisiones de inversión y redefinición de procesos productivos en los productores ganaderos de la Cuenca del Salado. Un análisis de casos*. Ponencia presentada en las VIII Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales. Buenos Aires.

05 Sistema financiero argentino y el desarrollo económico: un diagnóstico en «4D» para identificar su verdadera contribución*

Agustín Kozak Grassini

RESUMEN Este trabajo propone construir un marco analítico para detectar la real contribución del sistema financiero (SF) al desarrollo económico argentino. Esta construcción se realiza en torno a cuatro dimensiones: i) la «cuantitativa»: ¿es razonable el monto prestado por los bancos? ii) la «sectorial»: ¿privilegia nuestro SF aquellas actividades que pueden promover la diversificación de la estructura productiva, su integración y su modernización? iii) la «territorial»: ¿el otorgamiento de préstamos ayuda a romper el patrón de crecimiento divergente de nuestro territorio? iv) la «actoral»: ¿el SF permite quebrar lógicas de acumulación concentradoras de riquezas?. La exposición tiene tres partes. La primera introduce conceptos básicos utilizados en el resto del trabajo, la segunda evalúa el desempeño del SF en las cuatro dimensiones precitadas. Finalmente, se resumen los hallazgos más relevantes. Se concluye que a pesar de la enorme potencialidad del SF para el desarrollo, su configuración en nuestro país ha sido muy deficiente.

Argentine financial system and economic development: a diagnosis in «4D» to identify their true contribution

SUMMARY This paper proposes to construct an analytical framework to identify the real contribution of financial system (FS) to Argentine economic development. This construction is performed on four dimensions: i) «Quantitative»: Is it reasonable amount borrowed by banks? ii) «sectorial»: SF favors activities than can promote diversification, integration and modernization of the productive structure iii) «territorial»: FS lending helps break the divergent growth pattern of our territory? iv) an «actor» dimension: FS helps break the logic of concentrating wealth accumulation. The paper is organized in three parts. First introduce basic concept that will be used in the rest of the paper, second assess the performance of FS under the four dimension considerer. We conclude that despite the huge potential of FS for development, its configuration in our country has been very poor.

Palabras clave Bancos | Banco Central | Crecimiento | Desarrollo económico | Sistema financiero

Key words Banks | Central Bank | Growth | Economic development | Financial system

Fecha de recepción: 09 | 02 | 2015

Fecha de aceptación final: 21 | 07 | 2015

Agustín Kozak Grassini

Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)
E-mail: agustinkozak@gmail.com

* Este trabajo es un resumen de la tesis de maestría de Economía Política y Gobierno (USAM y Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco), «Sistema financiero y desarrollo: un diagnóstico en 4D».

1. Introducción

En marzo de 2012 el gobierno impulsó una reforma de la Carta Orgánica del BCRA que podría marcar un antes y un después en la historia del sistema financiero nacional y su contribución al desarrollo. Sin embargo, hasta el momento, el cambio institucional no se ha traducido en cambio estructural. Sometido a una evaluación en cuatro dimensiones (cuantitativa, territorial, sectorial y actuarial) es posible demostrar que las nuevas facultades que tiene el BCRA no han implicado una economía más dinámica, moderna, diversificada e integrada.

La reforma devuelve a la autoridad monetaria los históricos objetivos de «empleo y desarrollo económico con equidad social» que datan de su nacionalización en 1946.¹ Se supera así el interregno neoliberal, abierto con la sanción de la Ley Nº 24.144 en 1992, en el cual se reconoció como único propósito del Banco Central el de ser custodio de la «estabilidad financiera». Desde el 2012 el BCRA vuelve a constituirse en una herramienta «multipropósito» que además de la modesta meta de control del circulante puede ser utilizado para el más ambicioso fin del desarrollo económico. El gobierno impulsando esta re-ampliación de la misión del Central, recupera la plena capacidad de lo que Stiglitz (1994) llamó el «cerebro del sistema económico» para promover el desarrollo. Sin embargo, como se concluirá, el espíritu de la norma aún no se ha hecho «carne» en la estructura productiva territorial de la economía argentina. Con todo, antes de emprender el análisis del desempeño del sector bancario en nuestro país, introduzcamos algunos conceptos necesarios.

Entendemos por desarrollo económico el «proceso de pasar de un conjunto de actividades basadas en productos primarios (...) a un conjunto de *actividades basadas en conocimiento*» (Amsden, 2001, p. 2). Más concretamente Ferrer (2010) asigna a la industria el rol de ser «la correa de transmisión entre el conocimiento y la producción» (p. 18). Por su parte Hirschman (1958) considera estratégica la manufactura de bienes de capital e insumos, con las cuales se completa la sucesión de *eslabonamientos hacia atrás*. En resumen, el desarrollo es aplicación del conocimiento a través de la industria, especialmente la industria de base, cuyo dominio perfecciona el proceso de desarrollo.

Por «sistema financiero» (SF) entenderemos al conjunto de instituciones y mercados que cumplen el rol de acumular ahorro de las familias, las empresas y el gobierno y prestarlo para diversos fines: consumo, inversión reproductiva e inmobiliaria. El SF argentino está compuesto por los bancos regulados por el BCRA y el mercado de capitales subordinado a la CNV. Los bancos son instituciones cuya actividad principal consiste en tomar ahorros

¹ El 24 de febrero de 1946 se sanciona la Ley Nº 12.962 que nacionaliza el BCRA, otorgándole su segunda Carta Orgánica. Su última reforma se realiza bajo la Ley Nº 26.739, sancionada el 22 de marzo de 2012.

del público para prestarlo a empresas, familias o al gobierno. El mercado de capitales es un mercado en el que se comercializan activos financieros de las empresas —las acciones y las obligaciones negociables— y del gobierno —bonos.

Sin embargo, hablar de sistema financiero en Argentina es hablar de bancos, toda vez que el 98% de los recursos financieros recibidos por el sector privado se canalizan por la vía bancaria. Tal preponderancia indica que los cambios sobre el ente que en nuestro país regula el funcionamiento de estas instituciones, implica también una modificación de los parámetros operacionales del SF en su conjunto.

Los bancos tienen un doble rol en las economías monetarias: captar depósitos y asignar estos recursos en forma de créditos. Desde el punto de vista del desarrollo, es deseable que el SF absorba todos los ahorros posibles y los destine a las actividades con mayor retorno social. Aldo Ferrer (2007) dice que «una sociedad desarrollada es aquella que está organizada para orientar su creatividad y sus recursos para poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio» (p. 3) La organización de nuestro sistema financiero dice mucho sobre el grado de desarrollo de nuestra sociedad.

Empero, la organización de nuestro sistema financiero, antes que estar orientado hacia el desarrollo, parece estar influida por el *mainstream* de pensamiento económico. Esta corriente hace reconocimiento explícito de las fallas de mercado para la asignación eficiente, fundamentalmente en un mercado en el que se intercambian recursos presentes por promesas futuras y en el cual la información juega un rol preponderante. Con tales características la prevalencia del racionamiento de crédito es una situación de largo plazo. La flexibilidad de precio es incapaz de eliminar el exceso de demanda. Este mercado ajusta por cantidades y no por precio (Stiglitz, 1991). Minimizar este racionamiento requiere de regulaciones bancarias de compatibilidad de incentivos en la relación tripartita ahorrista-prestamista-prestatario. En este tipo de argumentos se basan las normas de Basilea sobre las que se funda nuestra regulación bancaria.

Aunque este enfoque *prudencial* de la regulación bancaria tiene sus méritos, en países como los nuestros resulta a toda luz insuficiente. De hecho hay una larga tradición en la literatura del desarrollo que aborda el tema de su financiamiento. Gerschenkron (1962) es un autor clásico que pone énfasis en cómo los países «de la retaguardia económica» —como Francia, Alemania y Rusia— se las han arreglado para reunir el capital escaso y difuso para luego dirigirlo a las actividades industriales. Si aceptamos que las economías pobres requieren de grandes volúmenes de inversión para aumentar la dotación *per cápita* de capital, la escasa disponibilidad de recursos para volcarlos a la inversión implica un verdadero obstáculo para el desarrollo (Harrod, R., 1939; Domar E., 1946; Lewis A., 1954; Solow R., 1956 y Rostow W., 1960)

Estas son las *restricciones cuantitativas* —al financiamiento— del desarrollo que habrá que superar para abandonar la condición de economías rezagadas. Según Gerschenkron, los gobiernos de los países que han prosperado han sabido activar diversos mecanismos con el objetivo de canalizar los recursos hacia el desarrollo industrial, de

manera de superar la «natural» restricción cuantitativa de créditos. Se trata de acciones dirigidas desde el Estado que fueron mucho más allá de la simple regulación prudencial.

Más aun la *industrialización tardía* requerirá de mayor cantidad de recursos conforme la brecha tecnológica entre las naciones líderes y sus seguidoras se vaya ampliando. Es cierto que ser imitador ofrece la ventaja de poder copiar tecnología; sin embargo, Gerschenkron (1962) cuestiona que ser imitador sea menos costoso que ser innovador: se requieren grandes importaciones de maquinarias y conocimiento extranjero al tiempo que se necesita invertir en un aparato nacional capaz de copiar, adaptar y aplicar esa nueva tecnología. La construcción de esta «capacidad de absorción» requiere de mucho tiempo y dinero, al decir de Paul Romer (1986).

Pero el proceso de desarrollo en los países latinoamericanos suele caracterizarse como *industrialización tardía-tardía*, según lo rotuló Hirschman (1996), para diferenciarlos de los países europeos de «la retaguardia económica» que analizó Gerschenkron. Hay diferencias fundamentales. En primer lugar la industrialización no penetró en la cultura latinoamericana como sí lo hizo en Europa. Despojados de una ideología industrial, la dirigencia política rara vez la tomó como un objetivo principal, apenas es un accesorio de la expansión del consumo de su base electoral. Así concebida la industria latinoamericana se especializó en bienes de demanda final con consecuencias de larga data. A diferencia de los esfuerzos europeos por promover la industria autoabastecida nacionalmente, avocándose a insumos y bienes de capital, la latinoamericana resultaba ser una estrategia condenada al «agotamiento» por las nuevas formas de «dependencia» que con ella emergían (Prebisch, 1951).

Así los ciclos de *stop & go*, mal endémico de los países agroexportadores en su transición industrial, pasaron a caracterizar la trayectoria de nuestras economías. Estos ciclos nacen en lo que Diamand (1972) llamó la *estructura productiva desequilibrada*. Se trata de la coexistencia de dos sectores con desiguales posibilidades de competir internacionalmente. Un sector muy competitivo basado en recursos naturales y otro sector industrial de menor productividad relativa. Mientras que la industria no reciba las inversiones necesarias para al menos conseguir las divisas que consume, su expansión estará condicionada al aumento de las agroexportaciones. Y con ella, el nivel de actividad, el empleo, los salarios y la distribución del ingreso. Por este motivo, el financiamiento a la industria debe ser prioridad nacional.

Pero nuestro país no solo muestra heterogeneidad estructural, también adolece de heterogeneidad territorial. La fisonomía argentina es similar a la del embudo. Todo confluye en la pampa húmeda y el principal puerto de ultramar. Es otra manifestación de la primacía de los recursos naturales en el país. Krugman (1991) señala que al reconocer la existencia de rendimientos crecientes a escala, es lógico concluir que el mercado atrae a las empresas y las empresas atraen al mercado. Es natural entonces que se generen patrones de desarrollo divergentes: polos prósperos y periferias empobrecidas y subordinadas. Muy por el contrario de lo postulado por Solow (1956), que el capital

fluiría guiado por las señales de precios hacia las regiones en donde este escaseaba, la dinámica se materializa como una fuerza centrípeta que tiende a concentrar. Para un desarrollo territorialmente equilibrado se requieren incentivos diferenciales que alienen la inversión en las periferias balanceando la tendencia concentradora.

Finalmente una cuestión de *political economy* que nos llevará a concluir que es tan importante definir el «para qué» —sectores— y el «para dónde» —territorio— se facilitan los créditos, como también es vital el «a quién» preferentemente están orientados. Antes es necesario introducir el concepto de *modelo* o *régimen de acumulación*. Se trata del conjunto de incentivos implícitos o explícitos vigentes en un momento dado que determinan la estructura de precios relativos y por lo tanto las rentabilidades relativas entre sectores económicos. Estos incentivos determinan al menos tres interrogantes: el patrón de inserción internacional: qué exportamos e importamos; el grado de concentración de la estructura del poder económico: qué sectores, actores y regiones son los privilegiados por las políticas; y el rol del salario: si se reconoce cómo un factor de costo que hay que minimizar o un elemento para distribuir ingreso que expanda el mercado doméstico.

En Argentina, la estructura productiva además de estar desequilibrada —sectorial y geográficamente—, desde 1976 viene sufriendo un proceso de «desintegración». Esta consiste en la erosión de la densidad del entramado industrial, el rompimiento definitivo de los vínculos empresariales entre firmas locales, la mayor propensión a importar insumos y bienes de capital del resto mundo.

En este devenir fue incrementándose la centralidad estructural de actores cuyos intereses eran opuestos a la instauración de un modelo de acumulación que hagan de Argentina un país social y económicamente integrado. La *centralidad estructural* de un actor está definida por el grado de influencia que su comportamiento ejerce sobre la evolución de las variables económicas claves. Por ejemplo, históricamente en nuestro país aquellos actores capaces de «conseguir los dólares» gozaron de gran centralidad estructural. Esta centralidad se traduce, en lo político, en una gran influencia en la determinación de las políticas públicas. Es difícil que sus intereses no formen parte de acuerdos políticos y, cuando no lo hacen, se oponen y usualmente terminan por doblegar a la política. Cuentan con gran poder de veto. (Fernández Bugna y Porta, 2008; Schorr, 2012).

El problema es que la estructura productiva —y fundamentalmente la exportadora— se ha concentrado en actores que ven al salario como un costo a reducir para preservar su competitividad internacional y su tasa de ganancias. Esto impone un límite objetivo a la redistribución del ingreso en nuestro país: las políticas que tienden a incrementar los salarios son neutralizadas por la conducta de estos intereses corporativos. Estos actores no tienen problemas de solvencia, sus registros suelen ser impecables y disponen de varios activos para comprometerlos en garantía. Han sido desde siempre los clientes predilectos de los bancos. Por el contrario, usualmente las PyMEs, por lo

general más intensivas en mano de obra y más dependientes de la solidez del mercado interno, muestran calificaciones menos atractivas para los bancos. Por tal motivo históricamente han sido puestas al final de la fila para recibir financiamiento.

Así se han comportado los bancos, por lo menos hasta la reciente reforma de la Carta Orgánica del BCRA. Un objetivo central de la nueva Carta es la reversión de esta conducta. Se busca favorecer los emprendimientos de menor porte y los capitales nacionales, que como Amsden (2001) señala, son los que se encuentran en mejor posición para incursionar en las actividades basadas en conocimiento que nos acercarán hacia el desarrollo.

El marco de evaluación (las 4D) que proponemos en este trabajo se encuentra implícito en la extensa literatura del financiamiento del desarrollo de la que hemos expuesto una apretada síntesis. De hecho, el cambio institucional ocurrido en 2012 promete resolver estas falencias estructurales del sistema financiero: la orientación productiva del crédito, la integración del aparato productivo nacional, el desarrollo territorialmente equilibrado y mejorar la accesibilidad al crédito de las empresas de menor escala. Se trata de una reforma en el sentido correcto. Sin embargo, su implementación no ha logrado hasta el momento los resultados esperados. Para comprobarlo, en la próxima sección se recurre a los datos del Central.

2. El sistema financiero bajo las «4D»

El desarrollo exige altos niveles de inversión, una economía integrada desde el punto de vista productivo, con crecimiento parejo entre las regiones constitutivas del país y que tienda a la igualdad de oportunidades —entre ellas, el acceso al crédito. Hay entonces cuatro dimensiones (4D) del desarrollo sobre las cuales el SF puede contribuir: cuantitativa, territorial, sectorial y actoral. Identificar el real aporte de los bancos al progreso colectivo supone analizar cada uno de estos aspectos.

2.1. Dimensión cuantitativa

Un buen punto de partida para este análisis es, considerando que la justificación de la existencia del SF es la transformación del ahorro en créditos, preguntarse si es razonable el monto que los bancos prestan. Hay al menos tres formas de comprobarlo:

- Por comparación: ¿hay similitud entre los niveles de créditos otorgados en otros países —o grupo de países— comparables?
- Por capacidad prestable: ¿los bancos comerciales otorgan todo el financiamiento que podrían?
- Por grado de satisfacción de la demanda: ¿Hay clientes de los bancos que tomarían más crédito si los bancos se lo permitiesen? ¿Qué tan extendido está el racionamiento de crédito?

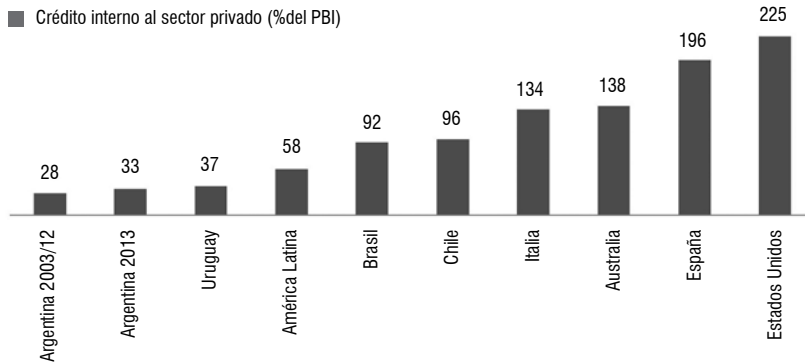
Si bien se trata de indicadores incompletos, aproximados, al ser considerados conjuntamente nos pueden acercar razonablemente a una respuesta acabada.

• Por comparación

Un indicador usual para comparar la importancia del sistema financiero en las distintas economías consiste en identificar el grado de «profundidad financiera». No es más que el ratio créditos al sector privado/PBI. Sin perjuicio de que el sector público también pueda invertir y de que el sector privado pueda distraer recursos en actividades improductivas, el crédito destinado al este último suele ser un primer *proxy* de la inversión productiva. Por tal motivo se lo adopta para la comparación.

Gráfico 1.

Profundidad financiera de Argentina (en distintos marcos institucionales) y de países (o grupo de países) comparables. Período 2003/13.



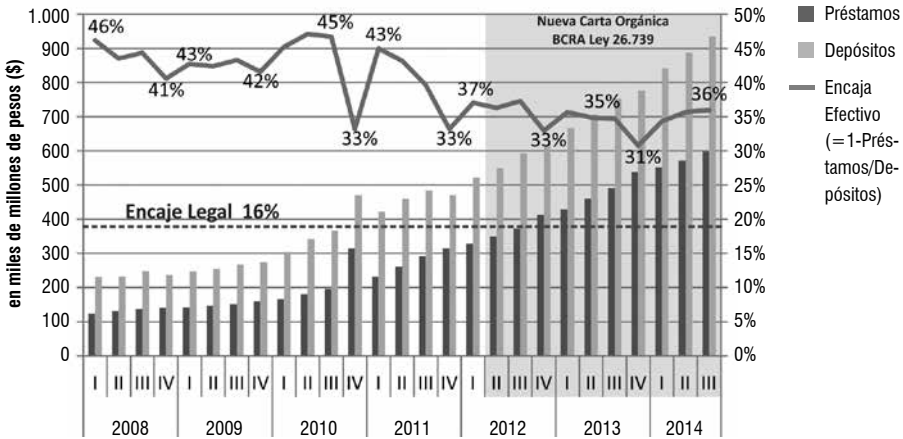
Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Si bien la reforma de la Carta Orgánica del BCRA impulsó el crédito interno², los préstamos de los bancos argentinos en relación al PBI constituyen una fracción muy baja respecto a países comparables, por raíces culturales —España e Italia—, por dotación de factores —EEUU y Australia— o por proximidad geográfica —Brasil y Chile. Sin embargo, este resultado no indica necesariamente que el problema esté dentro del SF. Puede ocurrir que el crédito interno sea poco porque los depósitos son escasos o por que no exista demanda por parte de las empresas. En los próximos dos apartados trataremos ambas cuestiones.

• **Por capacidad de prestar**

Para preservar la solidez del sistema la autoridad monetaria exige una serie de restricciones sobre la operatoria bancaria. La principal de estas limitaciones es el encaje, también llamada «efectivos mínimos». Tiene por objeto reducir la vulnerabilidad frente a corridas por parte de los depositantes. Consiste en el establecimiento de una fracción de los depósitos que los bancos tienen prohibido prestar. Es una medida que delimita el negocio bancario al indicar hasta qué punto pueden realizar su operatoria principal: captación de depósitos y otorgamiento de préstamos. Si la rentabilidad del sistema dependiese de esta operatoria lo lógico sería que los bancos expandan el crédito tanto como estén habilitados.

Gráfico 2.
Evolución de los depósitos, préstamos, encaje legal y encaje efectivo



Nota: el Encaje Legal se calculó como el promedio ponderado de depósitos según naturaleza, zona geográfica y denominación, de acuerdo con la Comunicación «A» 5471. El Encaje Efectivo se calcula como el porcentaje de los depósitos no destinado a operaciones de préstamos. Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

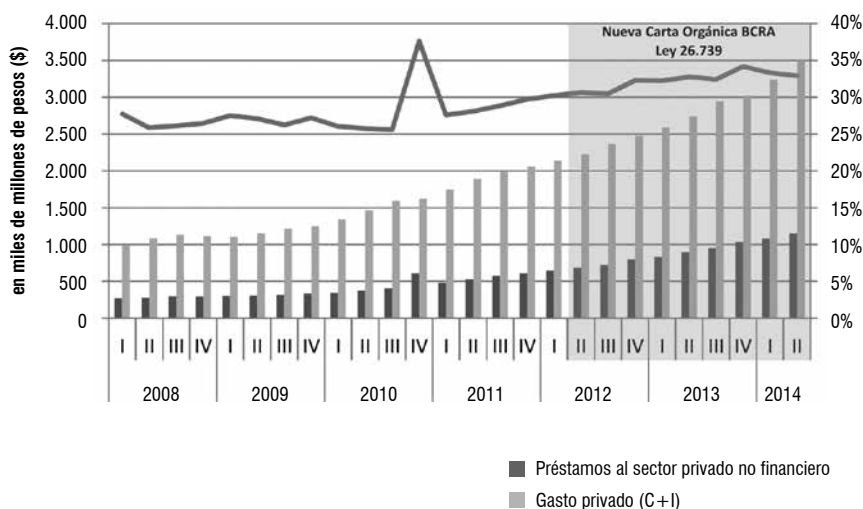
² Lamentablemente hasta el momento de realización de este trabajo el BM solo dispone de datos sobre crédito interno hasta el 2013.

El nivel de bancarización en términos nominales ha aumentado progresivamente desde 2008. Si bien la reforma parece haber reducido la preferencia por liquidez por los bancos, esta duplica la exigencia legal de efectivos mínimos. Los bancos «se quedan» en pesos no solo para respetar la normativa del BCRA, sino también, dada su vocación maximizadora de su propia rentabilidad, para realizar negocios financieros de corto plazo. De esta manera restan recursos a la economía real.

• **Grado de satisfacción de la demanda**

En los apartados anteriores vimos que el SF aporta poco al crédito interno en relación a otros países y que esta situación no es atribuible a la escasez de depósitos ya que los bancos conservan más recursos en cartera que lo legalmente exigible. Pero quizás el comportamiento de los bancos esté explicado por la debilidad de la demanda por crédito. Ahora nos queda examinar este camino.

Gráfico 3.
Financiamiento del gasto privado con préstamos bancarios



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y del BCRA.

Si bien la reforma a la Carta Orgánica vino acompañada de un incremento en la proporción en que el gasto privado —consumo más inversión— es financiado por la banca, el nivel es aún muy bajo. Sólo uno de cada tres pesos gastados por el sector privado es aportado por el SF. Se puede intuir que la expansión del crédito no tendría ninguna limitación por el lado de la demanda.

Tomando los gráficos 1, 2 y 3 es fácil concluir que el SF presta poco, inmovilizando importantes cantidades de saldos prestables, sin que esto se deba a deficiencias de demanda, sino para destinarlos a la realización de ganancias financieras de corto plazo. Sin que la regulación sobre los bancos reduzca los incentivos a la especulación, el SF no logrará superar la dimensión cuantitativa del desarrollo.

2.2. Dimensión territorial

Los economistas neoclásicos consideran que la flexibilidad de precios hace tender al desarrollo territorialmente equilibrado entre las diferentes regiones. Sin barreras al flujo de capitales, cómo ocurre fronteras adentro de un país, y minimizando la intervención estatal distorsiva en los mercados financieros, los capitales se dirigirán a aquellas zonas en donde su escasez relativa es mayor, y por ende también lo es la tasa de interés que lo retribuye. La desregulación financiera de los '90 se efectuó bajo esta promesa. Promesa cuyo cumplimiento fue insatisfactorio y en el mejor de los casos parcial.

Tabla 1.

La concentración territorial de los depósitos y préstamos bancarios en diferentes marcos institucionales (%)

Marcos institucionales	Herencia del neoliberalismo		Post convertibilidad Ley 24.144		Post convertibilidad Ley 26.731	
	I-T 2002	II-T 2003	III-T 2003	III-T 2012	IV-T 2012	III-T 2014
Jurisdicciones	Préstamos	Depósitos	Préstamos	Depósitos	Préstamos	Depósitos
CABA	51,7	58,0	49,2	49,3	46,8	48,8
Buenos Aires	20,6	19,5	19,7	21,5	21,0	22,0
Santa Fe	4,4	4,9	6,6	6,1	7,4	5,9
Córdoba	5,0	6,0	6,0	6,6	6,5	5,9
Mendoza	2,6	1,9	2,4	2,8	2,1	2,5
Resto de 19 jurisdicciones	15,6	9,6	16,0	13,8	16,1	14,9
Total país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: promedio de la distribución territorial informada en los trimestres involucrados en cada período.

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

A la salida de la convertibilidad, la actividad bancaria se concentró como nunca en torno al polo financiero del país: la Ciudad de Buenos Aires. Desde entonces, aún en vigencia de la Carta Orgánica del BCRA formulada en los '90, la importancia del interior para los bancos aumentó. No obstante, esta suerte de «descentralización» fue asimétrica. Los ahorros del interior crecieron

más que los préstamos. La importancia relativa del «resto de las 19 jurisdicciones» aumentó en los depósitos sin tener contrapartida en los préstamos. Las periferias, que supieron ser consumidores netos de recursos financieros, tendieron hacia su autoabastecimiento. El SF perdió eficacia redistributiva, situación que la reforma bancaria del 2012 tampoco pudo revertir.

De hecho, la redistribución territorial no parece ser un objetivo que el gobierno le haya asignado al SF. Lo comprobaremos con rudimentos econométricos. La variable a explicar será el nivel de préstamos por habitante otorgados en cada provincia durante el 2014. Sus posibles determinantes pueden reunirse en dos grupos. Por un lado, las variables de «política económica», aquellas que el gobierno podría seguir para desviar el crédito de manera de lograr un crecimiento armónico: el nivel de actividad, el desempleo, la pobreza, el ingreso *per cápita*, la desigualdad. Por otro lado, una variable de control, el nivel de depósitos por habitante, que tendría preponderancia en caso de que el desarrollo parejo entre las distintas regiones no esté en la lógica de la operatoria bancaria.

Los resultados se exponen en forma matricial en la tabla 2 para mejorar su comprensión. Especificamos ocho modelos. Los seis primeros son regresiones simples. Los modelos 1 a 5 muestran que las variables de política económica no tienen significancia estadística —salvo el nivel de actividad— ni poder explicativo como determinantes del otorgamiento *per cápita* de créditos. Es el nivel de depósito por habitante la única variable relevante para explicarlo. De hecho cuando esta se incorpora al conjunto de indicadores de «política económica»³, hasta el nivel de actividad pierde significancia y el poder explicativo del modelo se resiente, porque cae el R^2 ajustado como consecuencia de la incorporación de variables irrelevantes al modelo.

En resumen, los bancos desde un plano territorial, juegan un rol poco redistributivo del nivel de actividad y del empleo. Prestan los recursos en función al lugar en dónde estos se captan; depósitos. Las cuestiones de mercado —la disponibilidad de recursos para prestar— dominan la decisión de dónde direccionar el crédito. De esta manera contribuye a consolidar patrones territoriales de crecimiento divergentes, del tipo *centro-periferia*, mencionado en la primera parte de este artículo. A pesar de que la federalización del desarrollo es un objetivo explícito de la nueva Carta Orgánica del BCRA, la autoridad monetaria aún no ha «bajado» este mandato a los bancos.

3 Ver modelo 8.

Tabla 2.

¿La distribución territorial del crédito está guiada por consideraciones de política económica o por cuestiones de mercado?

$\begin{matrix} X_i \\ Y \end{matrix}$	Constante	Tasa de Actividad (III-T 2013)	Tasa de Desempleo (III-T 2103)	Población debajo de la línea de pobreza (II-S 2012)	Ingreso per Cápita (II-T 2012)	Gini (III-T 2012)	Monto depositado por habitante (2014)	R ²
1 Monto Crédito por habitante	-11.160,7 (0,05374)*	278,7 (0,0310)**						0,1772
2 Monto Crédito por habitante	74,2 (0,95054)		167,2 (0,38403)					0,0331
3 Monto Crédito por habitante	658,7 (0,64874)			63,2 (0,79363)				0,0030
4 Monto Crédito por habitante	-166,8 (0,92002)				0,67 (0,45649)			0,0243
5 Monto Crédito por habitante	-2.562,6 (0,78936)					8.893,5 (0,70956)		0,0061
6 Monto Crédito por habitante	10,8 (0,57171)						0,91 (0,000)***	0,9990
7 Monto Crédito por habitante	-19.709,7 (0,15820)	511,4 (0,04339)**	-228,8 (0,39087)	422,3 (0,26039)	-0,41 (0,78996)	-4682,9 (0,86862)		0,0914 (ajustado)
8 Monto Crédito por habitante	409,0 (0,43462)	-8,62 (0,37839)	8,47 (0,38915)	-13,51 (0,33403)	-0,026 (0,63498)	126,82 (0,90130)	0,92 (0,000)***	0,9988 (ajustado)

Notas: p–value entre paréntesis. *significativo al 90%; **significativo al 95%; ***significativo al 99%.

Fuente: elaboración propia en base a reportes de Gretl basados en datos de INDEC, BCRA y DINREP.

2.3. Dimensión sectorial

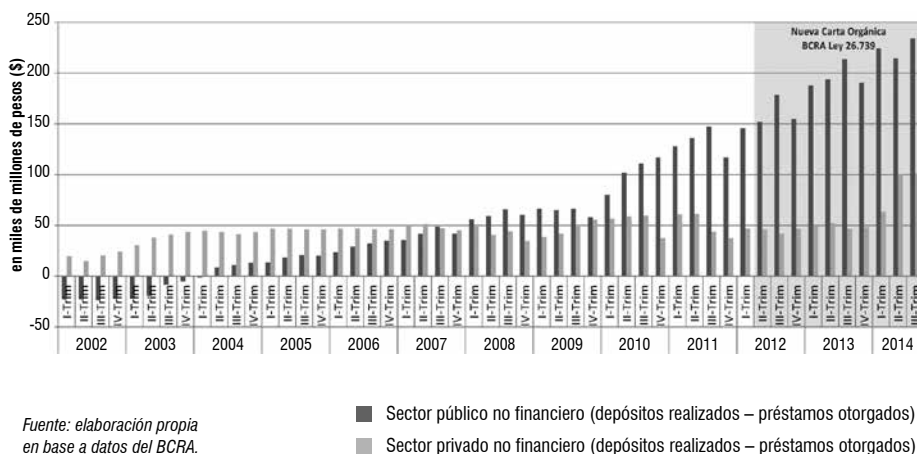
Esta sección se dedica a responder que tan avocado está el SF a fondear los proyectos de inversión productiva. Para no invalidar nuestras conclusiones posteriores, primero analizaremos si el sector público no «distrae» recursos financieros para destinarlos a fines «no productivos».

Como mencionáramos más arriba, un preconceito injustificado que suele estar en el aire en los debates económicos es que solo el sector privado puede realizar inversiones productivas. Este debate da lugar a otra discusión que suele suscitarse en ámbitos académicos que tiene que ver con la intervención del Estado en los mercados financieros, pero ya no como regulador sino como demandante de fondos. El efecto expulsión o *crowding out* está asociado al endeudamiento público a gran escala y al consecuente aumento de la tasa de interés que perjudica al sector privado, obligándolo a recurrir a fuentes alternativas —re inversión de utilidades— para financiar sus proyectos o directamente posponer la inversión.

¿Será esta la explicación de algunos hallazgos encontrados hasta el momento? ¿Una alta participación del Estado como demandante de créditos es la causante del escaso nivel de profundidad financiera⁴ registrado en el país? ¿La demanda gubernamental de préstamos determina la restricción crediticia para las inversiones productivas? ¿Será este el motivo por el cual las empresas recurren a los fondos autogenerados, quedándose «cortos» para la ejecución de sus proyectos productivos?

Gráfico 4.

Posición neta del sector público y privado en el sistema financiero nacional



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

- Sector público no financiero (depósitos realizados – préstamos otorgados)
- Sector privado no financiero (depósitos realizados – préstamos otorgados)

El gráfico 4 nos da algunas respuestas. Se observa que el sector público ha sido progresivamente colocador neto de recursos en el sistema bancario desde el 2004. El sector privado también mantiene una posición «acreedora neta», respecto a los bancos pero con un comportamiento más errático.

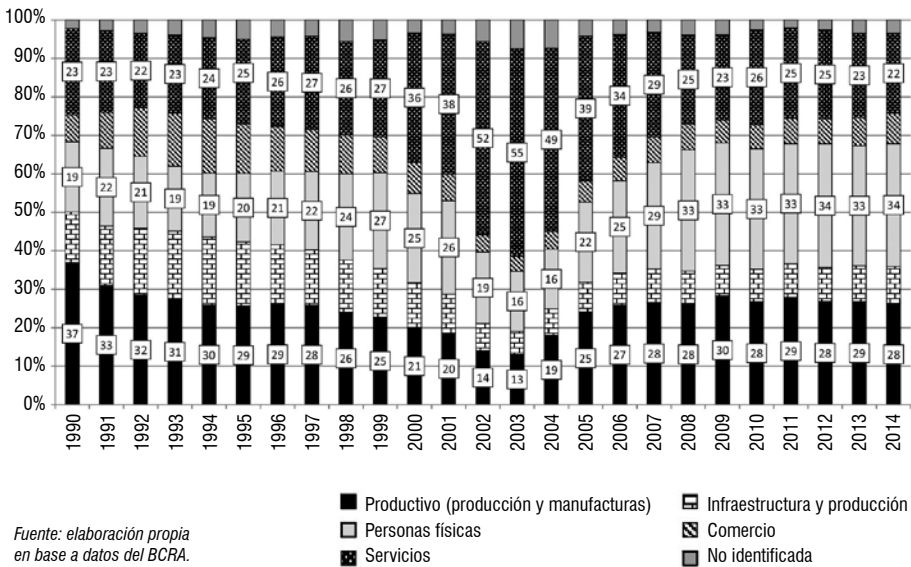
Esto quiere decir que lejos de promover la expulsión del sector privado del mercado de créditos bancarios, la conducta del gobierno ha contribuido a dotarlo de la solidez necesaria —depósitos de largo plazo— como para incrementar el horizonte temporal de los préstamos a otorgar. En vez de ello, los bancos parecen haber aprovechado esta situación para engrosar sus ganancias con «inversiones» financieras de corto plazo. ¿Culpa de los bancos? No, es la ausencia de una planificación estatal consistente con el desarrollo lo que lo permite. En términos de Stiglitz (1994) podríamos sentenciar que «no

4 Créditos al sector privado no financiero sobre PBI. Ver gráficos 1.

es el exceso de regulación sino su deficiencia lo que induce a comportamientos insatisfactorios en los mercados financieros» (p. 2). Que el gobierno sostenga sus depósitos, en vez de ser un consumidor serial de recursos financieros, es condición necesaria para tener un sólido SF que pueda orientarse al financiamiento de proyectos productivos de largo plazo, pero no es condición suficiente. Echemos un vistazo al caso argentino.

El gráfico 5 muestra la evolución de la importancia relativa de cada actividad económica en la cartera crediticia de los bancos. En la década y media transcurrida desde 1990, pasó de todo. Tres Cartas Orgánicas, corridas bancarias, corralitos financieros, megadevaluación. De 1992 hasta 2002, consistentemente con el modelo de acumulación de la convertibilidad, el SF privilegió al sector servicios, destacándose al interior de esta categoría en el rubro «servicios financieros». En contrapartida el sector productor de bienes fue desatendido. La salida de la convertibilidad reconfiguró el régimen de acumulación reorientando el SF hacia los sectores productivos y de consumo.

Gráfico 5.
Evolución del perfil de asignación de los créditos por actividad



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

Sin embargo, los fondos dirigidos a la producción primaria y a la industria nunca alcanzaron la importancia que tuvieron en la época de pre-convertibilidad. El consumo —los créditos personales— fue el protagonista estelar de «el modelo». La modificación institucional de 2012 con la reforma de la Carta Orgánica, hasta el momento, lejos de sus postulados, no ha impreso al «nuevo» SF una impronta «productivista».

Más aún, un análisis introspectivo del crédito productivo (tabla 3) revela que una mínima porción del financiamiento se destina a la industria del conocimiento y a la de los bienes de capitales. La mayor proporción de los préstamos a las manufacturas se dirige a sectores vinculados al procesamiento de los recursos naturales. De esta manera, el crédito bancario lejos de contribuir a la diversificación de la matriz productiva, acentúa su concentración en las actividades de especialización tradicionales.

Tabla 3.

Evolución del crédito bancario por sector de la economía. Promedios bienales. En porcentaje

	2003/4	2005/6	2007/8	2009/10	2011/12	2013/14
No identificada	7,6	4,2	3,7	3,3	2,4	3,7
Personas físicas en relación de dependencia laboral	16,1	23,6	31,3	33,1	33,4	34,0
Producción primaria	6,7	10,2	11,5	12,5	12,1	11,3
Industria manufacturera	9,4	16,1	16,3	16,3	16,7	17,0
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	3,2	5,4	4,9	5,3	5,4	5,3
Fabricación de productos textiles y de cuero	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Fabricación de sustancias y productos químicos	1,0	2,1	2,3	2,6	2,4	2,6
Fabricación de maquinaria, equipos e instrumentos	0,7	1,2	1,6	1,4	1,7	1,8
Fabricación de maquinaria y equipo	0,7	1,1	1,4	1,2	1,6	1,7
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2
Equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	0,1	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4
Otras maquinarias y equipos	0,4	0,8	0,9	0,8	0,9	1,1
Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fabricación de vehículos y equipos de transporte	0,5	1,0	0,9	1,0	1,1	1,3
Otros	3,1	5,5	5,5	4,9	5,1	4,9
Electricidad, gas y agua	1,3	1,0	1,2	1,6	1,4	0,9
Construcción	2,2	2,3	2,2	2,2	2,4	2,0
Comercio	4,4	6,1	7,0	6,4	6,9	8,2
Servicios	52,3	36,5	26,7	24,6	24,6	22,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

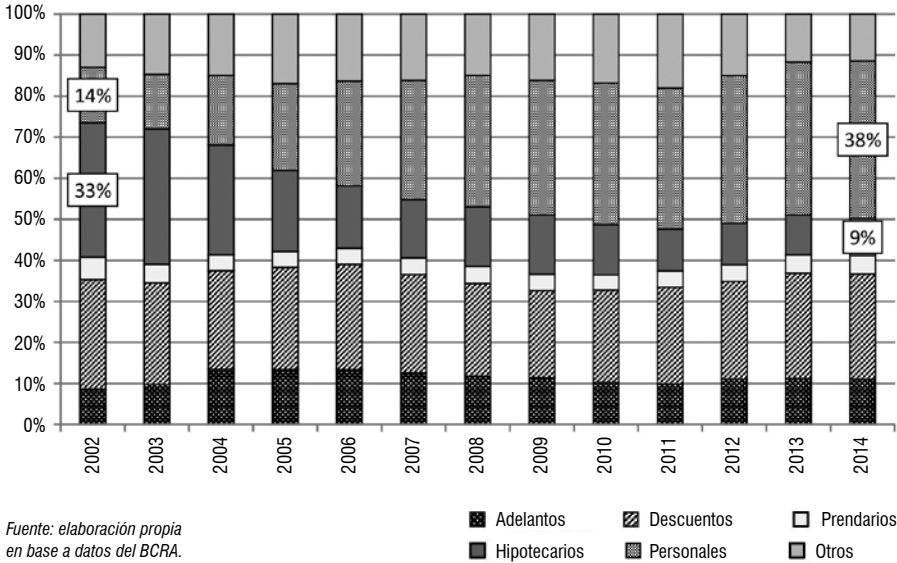
Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

Consecuencia del sesgo hacia el consumo del SF es el tipo de préstamo que ha ganado preponderancia en la estructura del portfolio. Desde el 2002, sin que la reforma del BCRA haya revertido esta tendencia, los préstamos hipotecarios, usualmente asociados a la inversión productiva,⁵ han perdido relevancia vis a vis los préstamos personales.

⁵ Los bienes inmuebles suelen ser exigidos como colaterales en las operaciones crediticias de mediano y largo plazo como las que supone el financiamiento de un proyecto productivo.

Gráfico 6.

Evolución de la cartera de préstamos de los bancos por tipo



En resumen, los bancos captan gran cantidad de recursos financieros tanto del sector público como del privado que no los devuelven en forma de préstamos. Así el efecto multiplicador del SF sobre la economía real pierde eficacia. Esta «preferencia por la liquidez» se explica para tomar posiciones de corto plazo que le permitan realizar ganancias financieras. Comportamiento especulativo no desalentado por el gobierno, quien sí ha contribuido a la solidez del sistema al sostener e incrementar en el tiempo sus ahorros bancarios. Estos acrecentados recursos no se aprovechan en el apuntalamiento de destinos estratégicos. Parte sustancial de lo poco que se presta, financia al consumo y a otros gastos no productivos. El tipo de préstamo que cobrado relevancia en la última década, los personales —en detrimento de los hipotecarios—, es coherente con esta tendencia.

2.4. Dimensión actoral

La cuarta dimensión propuesta en este trabajo consiste en analizar qué tan «redistributivo» es en términos de, ya no regiones o sectores económicos, sino de actores. Un SF sano debe facilitar la emergencia de nuevos actores que se dediquen a actividades más dinámicas, con mejores perspectivas de incorporar tecnología y crear puestos de trabajo internacionalmente competitivos. La pregunta a responder aquí es si el acceso al crédito bancario para las PyMEs está restringido.

Hasta no hace mucho tiempo las estadísticas del BCRA no discriminaban, de lo que prestaban al sector privado, cuánto era destinado a las pequeñas y medianas empresas. A partir del mes de julio de 2010 los bancos tienen la obligación de informar las operaciones con estas firmas. Dos años después, se anunciaron nuevas imposiciones al sistema bancario que tienen que ver con colocaciones mínimas de créditos para PyMEs en condiciones de privilegio.⁶ Veamos qué tan exitoso ha sido el gobierno en este intento.

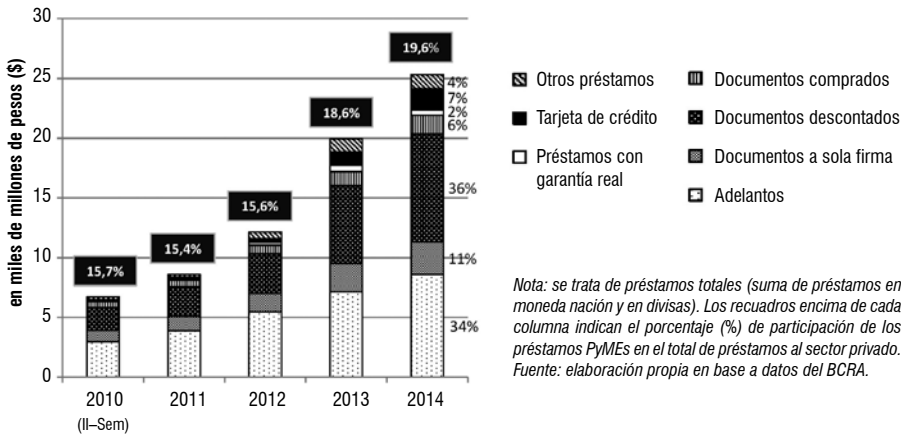
El gráfico 7 muestra que el crédito mensual promedio a las PyMEs se ha expandido sustancialmente: un 277% desde el 2010, contra un 200% de crecimiento de los préstamos al sector privado en su conjunto⁷ en el mismo lapso. Resultado que si bien tiene «sabor» a éxito para el gobierno, no deja de tener sus bemoles. En primer lugar, las PyMEs explican menos de un 20% de la cartera crediticia de los bancos: entre las grandes empresas y las personas físicas se distribuyen el grueso de los recursos financieros. En segundo lugar, el tipo de préstamos que traccionó la expansión: los adelantos y el descuento de documentos son los rubros cuantitativamente más importantes, mientras que el importe financiado vía tarjetas de crédito constituye el de más rápido crecimiento (2000%). Adelantos, descuentos y tarjetas de crédito son préstamos vinculados al financiamiento de capital de trabajo o del consumo más que de la inversión productiva. Los créditos respaldados con garantía real, asociados comúnmente al financiamiento de largo plazo tan necesario para la maduración de proyectos productivos, apenas representan el 2% de la actual asignación bancaria a las PyMEs.

⁶ La Circular «A» 5516 establece la obligación de «destinar, como mínimo, un monto equivalente al 5% de los depósitos del sector privado no financiero en pesos, calculados sobre el saldo de un mes que se toma como referencia y que será oportunamente establecido por el BCRA»; imponiendo también que «al menos el 50% de esos montos deberá ser otorgado a micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs)». Hasta el momento entre las condiciones crediticias más destacadas se encuentran: tasa muy inferior a la del mercado y fija (15% TNA), a un plazo relativamente largo (36 meses), para proyectos productivos o capital de trabajo como destinos.

⁷ Compuesto por «personas físicas», «personas jurídicas PyMEs» y «otras personas jurídicas».

Gráfico 7.

Perfil de préstamos concedidos a las PyMEs por tipo (promedio mensual)



Si bien el gobierno ha tenido éxito en canalizar recursos hacia las PyMEs a través de los bancos, este éxito es apenas parcial por al menos dos motivos. En primer lugar, cuantitativamente de cada \$5 que asignan al sector privado, menos de \$1 se destina a las PyMEs. Esto es inadmisibles para una economía que requiere expandir sus fronteras productivas para sostener el empleo y en donde el 29% de las PyMEs declaran tener proyectos de inversión frenados por el racionamiento de crédito.⁸ En segundo lugar, cualitativamente los tipos de préstamos que los bancos han «relajado» ante las presiones del gobierno, no se corresponden con el financiamiento de largo plazo del que hablábamos. Se trata de una respuesta por parte de la corporación bancaria que más que maximizar la potencia inversora del SF, busca minimizar los riesgos a los que la puede someter las pretensiones gubernamentales.

El alto nivel de informalidad que caracteriza a las actividades de las más pequeñas, sumadas a las dificultades por reunir colaterales que sirvan de resguardo a las operaciones de crédito, convierten a este tipo de empresas en clientes de «segunda» para los bancos. Esta «discriminación» persistirá mientras se le exija a las PyMEs adecuarse a las exigencias crediticias de los bancos y no sea el sistema financiero el que se adecúe a la realidad de las pequeñas y medianas empresas. Si los requerimientos bancarios no contemplan las diferencias de tamaño, si el BCRA no admite la utilización de tecnologías de evaluación crediticia alternativas, los préstamos seguirán estando fuera del alcance de los emprendimientos de envergadura media y baja, infortunadamente, para nuestra concepción del desarrollo.

⁸ Ver Observatorio PYME (2012).

3. Conclusión

El desarrollo es un fenómeno multicausal. Cualquier estrategia que se proponga como objetivo poner en marcha y sostener un proceso de desarrollo deberá considerar una multiplicidad de variables como la educación, la dotación de recursos naturales, las instituciones, la geografía, la cultura, etc. Sin embargo, la organización del sistema financiero aparece como componente esencial de tal estrategia.

El desarrollo, antes que nada, supone captar los recursos difusos y escasos de la economía para canalizarlos hacia las actividades con mayor retorno social a largo plazo. De esto se encarga el SF. Si falla, no hay desarrollo posible. Es precondition para la prosperidad colectiva que el SF esté subordinado al cumplimiento de este objetivo.

¿Qué características debería tener un SF posibilitador del desarrollo? Un vistazo a la extensa literatura nos ofrece algunas pistas. Se identifican los distintos «cuellos de botella» que atentan contra el desarrollo: las restricciones cuantitativas al financiamiento, la estructura productiva desequilibrada, el patrón de crecimiento territorial divergente del tipo centro-periferia, la centralidad estructural de actores que imponen un límite objetivo a un proceso de crecimiento con distribución.

El enfoque de las «4D» está implícito en la vasta literatura del desarrollo. Sus dimensiones constitutivas —cuantitativa, territorial, sectorial y actoral— son la vara para medir la verdadera contribución del SF al desarrollo. ¿Es adecuado el nivel de inversiones que facilitan los bancos? ¿Los recursos financieros fluyen de manera de equiparar las oportunidades en el territorio? ¿Los préstamos bancarios motorizan el cambio estructural, la modernización y la integración de la estructura productiva argentina? ¿Se promueve el acceso al financiamiento de aquellos actores más proclives al mercado interno, pioneros e innovadores? Preguntas que hacen referencia a las diversas dimensiones del desarrollo y que encuentran respuestas desde el abordaje que proponemos en este trabajo.

En este marco, la reforma del SF impulsada por el gobierno con la modificación de la Carta Orgánica del BCRA está en la dirección correcta. Sin embargo, a pesar de las mayores facultades otorgadas al Central para intervenir en la actividad bancaria, sigue primando un objetivo «prudencial», ahora ya no tanto en la regulación sino en la *praxis* del sistema bancario. El problema reside en los supuestos implícitos en los que se basa esta conducta. Según estos la Argentina es una economía madura, sin necesidad de ser propulsada por el SF, con su mecanismo de captación/asignación que canaliza eficientemente los recursos hacia las actividades, regiones y actores con mayor retorno social de largo plazo. El rol de la reglamentación pasa entonces por hacer más

sólido al sistema, evitar cualquier evento disruptivo que pueda afectar su estabilidad, garantizar la continuidad de la cadena de pagos y la asignación de fondos según criterios de horizontalidad sectorial y territorial. No se admiten normativas que privilegien ni a sectores, ni a territorios, ni a actores, por más estratégico que resulte su apuntalamiento.

Así concebida la economía nacional, el sistema financiero confía casi exclusivamente en tecnologías basadas en información dura y colaterales reales para seleccionar los candidatos al crédito. De esta manera se privilegian los antecedentes crediticios, la capacidad de repago del sujeto y las garantías a disposición para comprometer al proyecto. Bajo estos parámetros los mejores candidatos son grandes empresas, con historia y con un patrimonio comprobable. La resultante es la confirmación de la sabiduría popular según la cual «solo se les presta a los ricos» (Tirolé, 2006, p. 57). El inconveniente es que los ricos suelen hacerse más ricos gracias a su mejor accesibilidad al crédito, además las chances de ser sujeto de crédito suele estar asociada a la especialización en sectores ya consolidados y con intereses vinculados a regiones céntricas. Un SF para el cual la «historia» tiene más valor que el «futuro», los pioneros e innovadores no resultan clientes atractivos. De ahí la concentración de riquezas, la no diversificación productiva y el patrón de crecimiento territorial dual —centro próspero y periferias empobrecidas— suelen ser consecuencias paralelas de un sistema financiero configurado para autopreservarse antes que para potenciar el desarrollo.

Estos son resultados «históricos» del sistema financiero nacional que el nuevo marco institucional hasta el momento no ha podido revertir. Quizás el cambio institucional es demasiado reciente como para someterlo a una evaluación rigurosa. Lo cierto es que el sistema financiero que debería estar ofreciendo los recursos para propulsarnos hacia el progreso colectivo, hoy está operando como un ancla que frena esta legítima aspiración. Aún el espíritu de la reforma no se ha hecho «carne» en la estructura productiva territorial de la economía argentina. Y bajo las «4D» como esquema de evaluación, el SF «se la lleva a marzo».

Registro bibliográfico

A. Kozak Grassini
«Sistema financiero
argentino y el desarrollo
económico: un diagnóstico
en “4D” para identificar
su verdadera contribución».
*Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 11, n° 12,
2do. semestre,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 285–306).

Bibliografía

- Amsden, A.** (2001). *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.
- Bebczuk, R.** (2010). Acceso al financiamiento de las PYMEs en la Argentina: Estado de situación y propuesta de políticas. CEPAL. Serie «Financiamiento del desarrollo» N° 227.
- Braun, M. y Llach, L.** (2010). *Macroeconomía argentina*. Buenos Aires: Alfa Omega.
- Diamond, M.** (1972). Estructura productiva desequilibrada y tipo de cambio.
- Domar, E.** (1946). Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. *Econometrica*, Vol. 14, N° 2, pp. 137–147.
- Easterly, W.** (2003). *En busca del crecimiento*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Fernandez Bugna, C. y Porta, F.** (2008). El crecimiento reciente de Argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. *Revista Realidad Económica* N° 233.
- Ferrer, A.** (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. CLACSO. *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: Homenaje a Celso Furtado*. ——— (2010). El futuro de nuestro pasado: la economía argentina en su segundo centenario. Fondo de Cultura Económica.
- Gerschenkron, A.** (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essay*. Londres: Frederick A. Praeger.
- Harrod, R.** (1939). An Essay in Dynamic Theory. *The Economic Journal*, Vol. 49, N° 193, pp. 14–33.
- Hirschman, A.** (1958). Strategy of Economic Development. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*. Vol. 27, N° 1, pp 110–112.
- (1996). Economía política del desarrollo latinoamericano: siete ejercicios en retrospectiva. *Revista El Trimestre Económico*, Vol. 63, N° 2, pp. 881–919.
- Krugman, P.** (1991). *Geography and Trade*. Cambridge: MIT press.
- Lewis, A.** (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, pp. 91–139.
- Observatorio PYME** (2012). Encuesta estructural Informe 2011/2012: Evolución reciente, situación actual y desafíos para el 2013.
- Prebisch, R.** (1973). Problemas prácticos y teóricos del crecimiento económico. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Conmemoración del XXV aniversario.
- Romer, P.** (1986). Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, N° 3, pp. 543–73.
- Rostow, W.W.** (1960). *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schorr, M.** (2013). Argentina de la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Buenos Aires: Miño y Dávila.
- (2014). Financiamiento a la industria de bienes de capital.
- Solow, R.** (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*: Vol. 70, N° 1, pp. 65–94.

- Stiglitz, J.** (1991). Government, Financial Markets and Economic Development. NBER Working Paper N° 3669.
- (1994). The Role of the State in Financial Markets. Washington: World Bank Report N° 14.334.
- Tirole, J.** (2006). The Theory of Corporate Finance. Princeton University Press. New Jersey.
- Wierzba, G.** (2008). Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma. CEFIDAR. Documento de Trabajo N° 22.

06 Una matriz origen–destino para el transporte de cargas en Argentina*

Agustín Benassi

RESUMEN La Argentina posee una gran diversidad territorial que plantea desafíos para la planificación del transporte interno de los bienes que se producen y consumen en el país. No existen datos sistematizados y confiables sobre los orígenes y los destinos de lo que se produce y se consume y, menos aún, por dónde se transporta. Una comprensión cabal de los flujos que configuran la red vial de transporte de cargas en el país es indispensable para cualquier intento de llevar adelante una política de transporte coherente y eficaz. En este artículo se presenta una estimación del volumen y tipo de bienes que circulan por la red vial; cuáles son los principales orígenes y destinos de estos flujos, y por último se ofrece una representación estilizada de la red vial de cargas.

A freight transport origin–destination matrix for Argentina

SUMMARY Argentina has a great territorial diversity that poses a challenge for planning internal transport of the goods produced and consumed in the country. There is no systematic and reliable data on origins and destinations of what is produced and consumed, and about the path of transport flows. A thorough understanding of the flows that configure the freight transportation network in the country is essential to any attempt to carry out a coherent and effective transport policy. This article provides a description of the type of goods circulating on the road network from the point of view of the transport volume they generate; what are the main sources and destinations of this transport, and a stylized representation of the road network.

Palabras clave Matriz origen destino | Transporte de cargas | Red vial

Key words Origin destination matrix | Freight transport | Road network

Fecha de recepción: 24 | 09 | 2014

Fecha de aceptación final: 13 | 04 | 2015

Agustín Benassi

Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA)
Facultad de Ciencias Económicas (FCE) –
Universidad de Buenos Aires (UBA)

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto UBACYT número 200201001100302. «El ferrocarril interurbano en la Argentina: historia reciente, perspectivas y políticas – Un ensayo diagnóstico y propositivo», bajo la dirección de Alberto Müller.

1. Objetivo

El objetivo de este artículo es ofrecer una descripción de los flujos de carga que se transportan por la red vial argentina. Para ello se responderán las siguientes preguntas:

- ¿Qué productos se transportan?
- ¿Dónde se producen?
- ¿A dónde se transportan?

Esta caracterización del movimiento de cargas viales que se generan en el país es parte de un estudio más amplio, donde se analiza la derivabilidad de tráfico de carga viales al modo ferroviario. Al no existir una encuesta de cargas actualizada, se hace necesario estimar una matriz origen–destino como insumo indispensable del análisis de costos a realizar. El objetivo final del estudio es establecer si el costo general del transporte de cargas en Argentina (analizando los modos vial y ferroviario) disminuiría en caso de derivar flujos que actualmente se transportan en camión hacia el ferrocarril o si, por el contrario, la red ferroviaria existente no se encuentra económicamente justificada.

Creemos, por otro lado, que una mayor comprensión acerca de los flujos que configuran la red de transporte de cargas de la Argentina es un punto clave en cualquier agenda de políticas públicas para el transporte interurbano nacional. Sin embargo, el transporte automotor, principal modalidad empleada para el movimiento de cargas, se cuenta entre aquellos tópicos de los que menos información confiable se dispone en nuestro país.

El estudio reseñado en este artículo constituye entonces una etapa dirigida a construir esta información. Consideramos, sin embargo, que sus resultados pueden ser de interés también para otros fines.

A continuación se explica brevemente la metodología aplicada en el estudio y las fuentes de información utilizadas. Luego se describen las principales características de la matriz origen–destino de cargas construida: los principales orígenes y destinos de los flujos de transporte, el tipo de productos que se transportan y las distancias que recorre la carga transportada. Por último se ofrecen algunas reflexiones acerca de las posibles líneas de investigación futuras.

2. Metodología y fuentes

2.1. Pasos metodológicos

La creación de la matriz origen–destino de transporte de cargas viales siguió la siguiente secuencia metodológica:

- Zonificación del territorio: se define a la Zona de Tráfico como la unidad mínima de análisis y se divide el territorio a cubrir en Zonas de Tráfico.
- Identificación de conexiones entre las ZTs: se crean tramos que conectan ZTs adyacentes entre sí. Dos zonas no adyacentes entre sí estarán conectadas a través de todos los caminos posibles que se puedan obtener a partir de distintas combinaciones de los tramos conectores.
- Identificación del recorrido óptimo entre todas las ZTs: se calculan los recorridos que conectan cada una de las ZT con todas las restantes. En la generalidad de los casos se adoptó el recorrido de distancia mínima entre dos zonas.
- Conversión a toneladas granel equivalentes: todos los datos disponibles de cantidades producidas o consumidas se transforman a «toneladas de granel equivalentes» (Ver apartado 4a para una explicación más detallada).
- Asignación de los datos a ZTs en orígenes y destinos: los datos disponibles se asignan o distribuyen entre las ZTs identificadas anteriormente. Si la precisión del dato en cuanto a su dimensión territorial no permite asignar una única ZT, se adopta algún procedimiento para distribuir el dato entre las ZTs que correspondan. (Ver anexo «A» para una explicación más detallada).
- Creación de pares origen–destino: a partir de los datos zonificados en orígenes y en destinos, se asigna la carga a pares OD según el procedimiento más adecuado para el producto de que se trate. En la mayoría de los casos se eligen los pares OD que minimizan la distancia media de la matriz.
- Asignación de la carga a tramos de la red: a continuación se asigna la carga de cada par OD a los tramos conectores que componen el recorrido que une ambas zonas de tráfico.
- Contraste con datos de tráfico: en último lugar se comparan los flujos de transporte asignados a cada tramo con aquellos que surgen de los datos disponibles de conteo de tráfico.

2.2. Estudios anteriores

El proyecto se apoyó en dos estudios anteriores (Müller, 1994; Polo y Sanguinetti, 2012). El primero se trató de una actualización por cantidades de la encuesta de cargas de 1982 que fue realizada por la Secretaría de Transporte (posteriormente actualizada por la propia Secretaría a 1986). El segundo se trató de un trabajo focalizado en los movimientos de los principales granos que se producen en el país (también bajo la dirección de Müller) estimando una matriz origen–destino para 2010. Este último trabajo fue realizado en el marco del Plan Agrario y Agroalimentario Participativo y Federal del Ministerio de Agricultura.

El resto de los orígenes y destinos de los productos cubiertos en este trabajo fue estimado en base a datos de producción, consumo y comercio exterior.

2.3. Disponibilidad de datos

Para el proyecto de investigación se relevaron datos de los principales bienes que circulan por el país, en términos del volumen de los flujos de transporte generados.

Desde el punto de vista de los «orígenes», la información disponible no permite conocer desde qué locaciones se transportan los bienes para abastecer el consumo de cada una de las localidades del país. En el mejor de los casos se conocen datos de producción por departamento o partido y en algunos sólo se encuentran datos a nivel provincial.

En cuanto a los «destinos», los datos de consumo son aún más escasos. Rara vez se pueden encontrar a nivel de departamento o provincia, siendo lo más común encontrarlos sólo a nivel nacional. La mayoría de las veces el consumo interno incluso debe ser estimado en base a los datos de producción y comercio exterior, calculando lo que se denomina comúnmente como «consumo aparente».

Los datos de producción y consumo provinieron de la Subsecretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía, el Sistema Integrado de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la Secretaría de Energía, distintas cámaras sectoriales e institutos de estadísticas provinciales.

Los datos de comercio exterior provinieron en su mayoría de la base de datos Origen Provincial de las Exportaciones (OPEX) de INDEC y de Aduana.

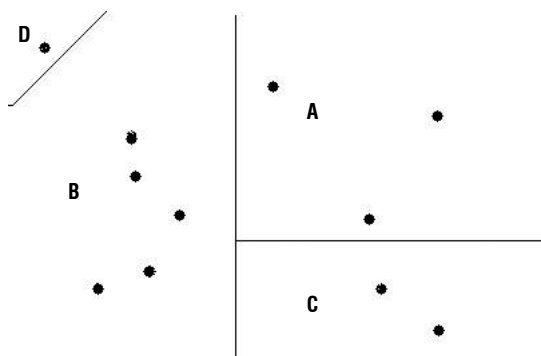
3. Zonificación e interconexión

3.1. ¿Qué es una zona de tráfico?

Para sistematizar el relevamiento de datos y la posterior asignación de destinos a cada punto generador de tráfico, se desarrolla en primer lugar una zonificación del territorio. En lugar de tratar directamente con los orígenes y destinos puntuales, se utiliza la Zona de Tráfico (ZT) como mínima unidad de análisis.

Una Zona de Tráfico (ZT) agrupa nodos productores/atractores de tráfico dentro de una misma unidad. Así, cualquier punto productor de tráfico dentro de la zona A que tenga como destino un punto dentro de otra zona (B por ejemplo) sumará unidades de tráfico al par origen–destino A–B.

Gráfico 1.
Ejemplo teórico de zonificación



Fuente: elaboración propia.

En el caso de los tráficos entre puntos dentro de una misma zona, entonces, no se registraría movimiento alguno. En el proyecto de investigación reseñado, sin embargo, los tráficos intrazonales se tienen en cuenta subsidiariamente para algunos productos, donde resulta interesante observar cuánto de lo que se produce se transporta fuera de su zona de producción y cuánto no se desplaza más allá de la misma (o al menos no lo hace dentro del país, en el caso de las ZT que exportan carga al exterior).

Cada tranquera de estancia, cada galpón, cada puerta de una fábrica es un nodo en sí mismo, que produce y atrae tráfico. Sin embargo, no resulta práctico ni significativo representar la generación de tráfico en cada uno de estos puntos.

Para cada ZT se elige entonces un centroide, que es aquel que representa al grueso de la producción/atracción de tráfico de la zona. Si existe un solo centro poblado de importancia la elección de este es obvia, sin embargo la cuestión puede complicarse cuando debe elegirse un centroide representativo de dos o más centros poblados de importancia: ¿cuál es más representativo del tráfico de la zona?

El objetivo de esta abstracción es presentar a todos los flujos de transporte de un conjunto de nodos como si se generaran en un único punto. De esta forma se busca desarrollar luego un esquema de análisis que capte las conexiones de transporte más significativas entre las zonas de tráfico.

El tamaño adecuado de una ZT depende esencialmente de dos factores:

- *Volumen de tráfico*: en principio debería buscarse que las zonas contengan volúmenes de tráfico similares (del mismo orden de magnitud).
- *Objetivo/precisión del análisis*: si lo que se busca es analizar los flujos de transporte entre unidades productoras de granos, silos de acopio y puertos, las zonas de tráfico serán mucho más pequeñas que si el objetivo es observar los flujos de transporte entre puertos y zonas mineras.

3.2. La zonificación adoptada

En nuestro caso, la zonificación desarrollada divide al territorio nacional en 101 zonas, siendo el «Sur» (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) la más extensa. Esta última zona reviste poco interés por la escasez de tráficos, de manera que se incluye sólo a manera indicativa¹.

Gráfico 2.
La zonificación adoptada



Fuente: elaboración propia.

3.3. Conexiones entre zonas de tráfico

Una vez delimitadas las zonas del territorio de análisis, deben establecerse tramos conectores entre estas a través de los cuales se representarán los flujos de tráfico.

Dos zonas adyacentes se consideran conectadas por un tramo si existen recorridos *relevantes* que conecten los centros poblados que conforman las zonas. La relevancia de la conexión depende tanto del tráfico que se presume que circula entre esas dos zonas (o que muestran los datos, cuando los hay) como de la categoría de los caminos que las unen (si no existen rutas asfaltadas, probablemente considerar esa conexión no aporte demasiado).

La zonificación de un territorio junto con la creación de las conexiones relevantes entre las zonas configura lo que se llama una *red*. Todos los movimientos de carga estimados en el proyecto de investigación se modelizan entonces como flujos que circulan dentro de esa red.

4. Procedimientos

4.1. Toneladas granel equivalentes (GE)

La información relevada está generalmente expresada en toneladas. También se encuentra información expresada en otras unidades de medida como en el caso de los vehículos automotores (unidades de vehículos livianos, pesados, utilitarios, etc.) o en el del ganado (cabezas de ganado).

Para su tratamiento en la matriz origen–destino construida todas las unidades

¹ La zonificación adoptada responde a la utilizada en Müller (1994).

de medida fueron convertidas a «toneladas granel equivalentes». Las toneladas granel equivalentes son aquellas que igualan una cierta cantidad de producto expresada en otra unidad de medida de forma tal que ocupen el mismo espacio en un camión de cargas.

Un camión de cargas transporta 30 toneladas de graneles (soja, trigo, maíz, etc.) pero el mismo camión sólo puede transportar 4,56 toneladas de carne vacuna faenada. Para homogeneizar el tratamiento, las toneladas de carne vacuna se transforman a toneladas granel equivalentes mediante la aplicación de un factor de equivalencia igual a $30 / 4,56 = 6,58$.

En adelante, se hablará siempre de «toneladas equivalentes». Aun cuando por conveniencia se omita la palabra «equivalentes»; salvo expresa indicación en contrario, siempre hacemos referencia a «toneladas granel equivalentes».

4.2. Estimación de las nuevas matrices OD

Para la estimación de matrices origen–destino en base a la información disponible se desarrolló la zonificación del territorio, se establecieron las conexiones más relevantes entre las zonas y luego se procedió a asignar los orígenes y destinos de la carga.

El recorrido utilizado por la carga para transitar cada par OD fue principalmente calculado mediante una implementación del algoritmo de caminos mínimos de Dijkstra aplicada a la red previamente construida.

Finalmente se contrastaron datos de tráfico de la Dirección Nacional de Vialidad con el resultado agregado de las matrices OD de estudios anteriores y las recientemente estimadas. A partir de la comparación se estimó una matriz de cargas OD «no relevadas» (o «implícitas», como denominación alternativa) según una simulación basada en la asignación de carga genérica a todos los pares OD teóricamente posibles en busca de eliminar las discrepancias, con la restricción de que la matriz OD genérica del conjunto posea una distancia media predeterminada.

A continuación se explica el procedimiento de zonificación y construcción de la red mediante la creación de tramos conectores entre las zonas. Se remite al anexo para una explicación de los métodos de asignación de orígenes y destinos, así como del procedimiento de estimación de las cargas no relevadas.

5. Los flujos de transporte

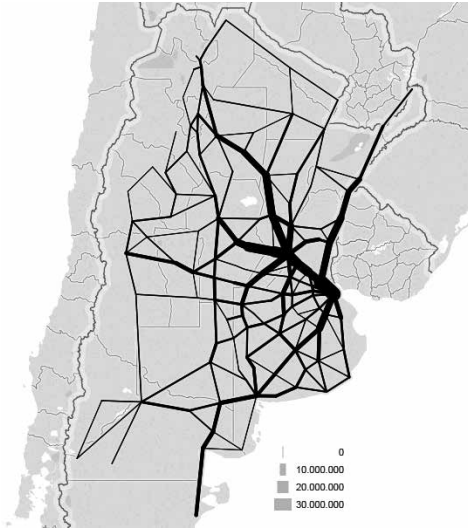
Estas 101 zonas que se conectan a través de 213 tramos configuran la representación construida de la red vial. Cada tramo está asociado a una o más rutas de la red vial real y busca representar el tráfico de cargas que circula por estas rutas.

Una vez construida la matriz origen–destino, a cada par OD se le asignó un recorrido (sucesión de tramos de la red que conectan al origen con el destino) y la carga transportada se asignó a su vez a todos los tramos que componen el recorrido.

Los flujos de carga configuran así un mapa como el siguiente:

Gráfico 3.

Flujos de transporte de cargas relevados



*Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5.
Nota: el mapa incluye sólo los flujos de transporte relevados (no se incluyen los estimados indirectamente). El grosor de las líneas es proporcional a la densidad de cargas.*

6. Principales orígenes y destinos

6.1. Los orígenes y los destinos

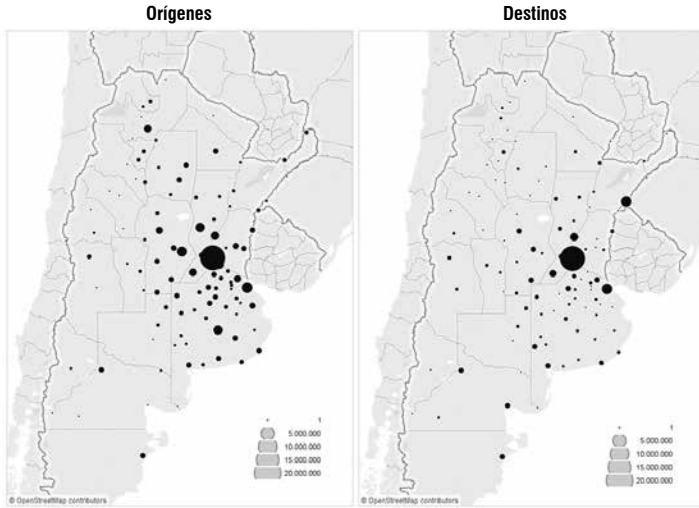
A pesar de poseer un territorio muy extenso, en nuestro país el movimiento de cargas se encuentra sumamente concentrado en algunas zonas. A continuación se muestran los orígenes y destinos de cargas para las 101 zonas del modelo según la magnitud de la carga generada.

Si agrupamos la carga por provincias, la mayor parte del tráfico generado pertenece a 4 distritos principales que son Santa Fe, Córdoba, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires.

Poco más de un 40% de la producción de tráficos corresponde a la provincia y la ciudad de Buenos Aires. Esta proporción prácticamente se duplica llegando al 77% si añadimos las provincias de Córdoba y Santa Fe que, sumadas a Buenos Aires, representan no más del 22% de todo el territorio nacional.

Gráfico 4.

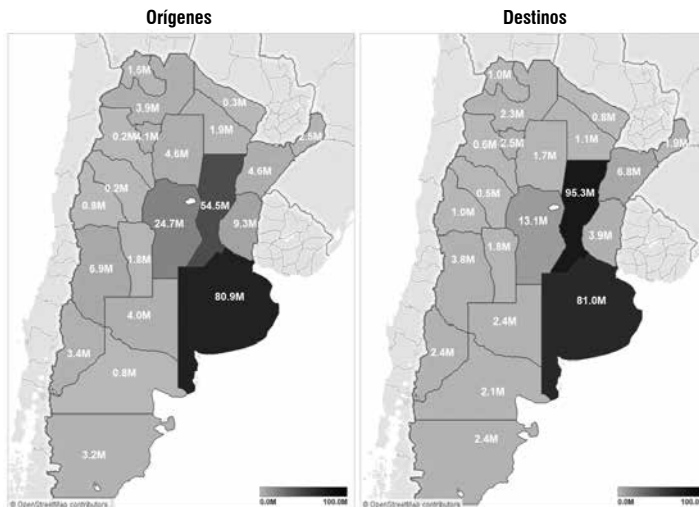
Nodos centroides productores y atractores de tráfico (orígenes y destinos)



Fuente: elaboración propia en base a Asociación de Fábricas de Automotores, Cámara Argentina del Acero, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Administración Fondo Especial del Tabaco (Gov. Salta), Censo Nacional Agropecuario 2002, Censo Económico Nacional 2004, Censo Nacional de Población 2010, Origen Provincial de las Exportaciones (INDEC), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Ministerio de Agricultura, Polo y Sanguinetti (2012), Secretaría de Energía, Subsecretaría de Programación Económica y UN Comtrade. // Nota: el diámetro de los puntos es proporcional a las cargas generadas.

Gráfico 5.

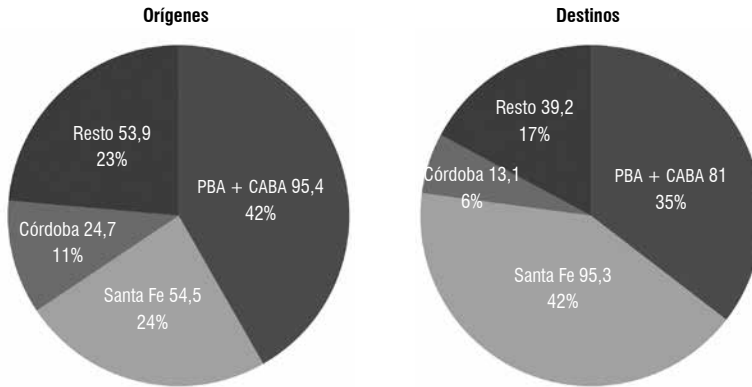
Orígenes y destinos provinciales



Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5. // Nota: el tono del color depende del volumen de cargas generado.

Gráfico 6.

Orígenes y destinos provinciales (% del total)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5.

Como se puede ver, la predominancia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe incluso se acentúa cuando los consideramos como destinos (alcanzando un 83% del total) pero con una fuerte redistribución entre los distritos. Santa Fe casi duplica su participación en destinos, mientras que en los otros distritos la proporción disminuye en el orden de 5 puntos porcentuales cada uno. Esto caracteriza a la provincia de Santa Fe como neta receptora de cargas, lo que es consistente con el rol de principal zona exportadora de graneles. Según Barbero y Castro (2013), el complejo de puertos de Rosario–Paraná Medio procesa alrededor del 70% del volumen de carga exportada de la Argentina.

6.2. Pares origen–destino

Pero ¿cómo es el intercambio entre estos 4 distritos y el resto de las provincias? ¿Son éstos un subconjunto aislado del resto del país?

Casi el 70% de las cargas totales transportadas tiene como origen y destino alguno de estos 4 distritos principales. Por el otro lado, las cargas que no tienen ninguna de estas provincias como origen o destino representan menos del 10% del total.

El poco más de 20% restante del total de tráficos de cargas se mueve entre estos dos conjuntos de provincias: aquellos flujos que se originan en los 4 distritos principales y se destinan al resto de las provincias son la minoría (8,2%) mientras que en sentido inverso (desde el resto de las provincias hacia los 4 distritos principales) se puede encontrar al 14.6% del total del volumen de carga.

Si se restringe el análisis a las cargas que se transportan fuera de la jurisdicción de origen (entre provincias distintas) y se abre el conjunto de los 4 distritos principales, se puede observar cuáles son los flujos de transporte más importantes entre Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y el conjunto determinado por el resto de las provincias del país.

Destacan algunas situaciones como la escasez de tráficos destinados a Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) con origen en la provincia de Córdoba: poco más del 1% del total de tráficos interprovinciales. En parte esto probablemente refleja omisiones de los datos relevados para el estudio; pero la baja magnitud es llamativa de todas formas.

Cabe también señalar nuevamente el carácter de exportación del tráfico originado en la provincia de Santa Fe: a pesar de su talla, sólo el 7% de los tráficos interprovinciales generados en el país tienen origen en este distrito. Estos valores se alejan considerablemente de los correspondientes a Buenos Aires (35%) y Córdoba (20%), y el resto de las provincias tomadas en conjunto (alrededor de un 38%).

Por otro lado, se destaca la importancia de los flujos de transporte que se originan en el resto de las provincias menos importantes con destino a la provincia de Santa Fe (casi un quinto del total de tráfico interprovincial) y en segundo lugar a la provincia más la ciudad de Buenos Aires (casi un 15%).

Gráfico 7.

Matriz origen–destino entre el grupo de los 4 distritos principales en volumen de tráfico generado y el resto de las provincias

	4 distritos	Resto
4 distritos	68.2% 155.9M	8.2% 18.7M
Resto	14.6% 33.5M	9.0% 20.5M

Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5.

Gráfico 8.

Matriz origen–destino entre los 4 distritos principales en volumen de tráfico generado (desagrupados) y el resto de las provincias (agrupadas), excluidos los pares OD intradistrito

	Bs. As. + CABA	Santa Fe	Córdoba	Resto
Bs. As. + CABA		17%	2.2%	16.1%
Santa Fe	2.8%		1.0%	3.1%
Córdoba	1.5%	16.4%		2.1%
Resto	14.7%	19.7%	3.6%	

Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5.

Nota: los porcentajes refieren al total de cargas generadas que se transportan fuera de los grupos definidos (se excluyen los transportes dentro de los grupos definidos en el gráfico).

7. Tipología de productos transportados

7.1. Composición general

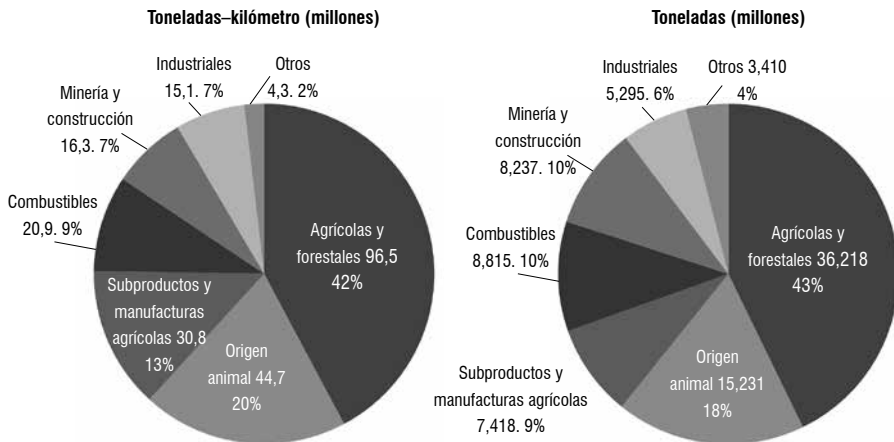
En cuanto al tipo de cargas que se transporta, el sector primario y sus derivados dominan la composición tanto en toneladas como en toneladas-kilómetro. Contando todos los productos de origen agropecuario (incluyendo las manufacturas de origen agropecuario) más de tres cuartos del tráfico de cargas viales en Argentina está relacionado con este sector. En toneladas-kilómetro esta proporción es algo menor debido a las bajas distancias medias se observan en los flujos del sector primario, con respecto al promedio de la red. Esto se ve especialmente en el transporte de subproductos como los aceites que prácticamente no se mueven de la zona donde se producen (se exportan desde la misma zona donde se producen).

Esta afirmación, sin embargo, debe tomarse como provisoria ya que existe una gran cantidad de cargas no relevadas cuya composición se desconoce. Las proporciones expuestas dan cuenta del 56% del total de la carga, que es la que pudo ser relevada (se remite al anexo B para una explicación más detallada al respecto).

Veamos ahora los flujos principales (por lo menos 10 mil toneladas) de transporte para cada uno de estos rubros de productos.

Gráfico 9.

Composición del volumen de cargas generado en toneladas y toneladas-kilómetro



Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5. // Nota: el cálculo no incluye las cargas no relevadas, de las que se desconoce el tipo de productos incluidos.

7.2. Dominancia del sector primario y sus derivados

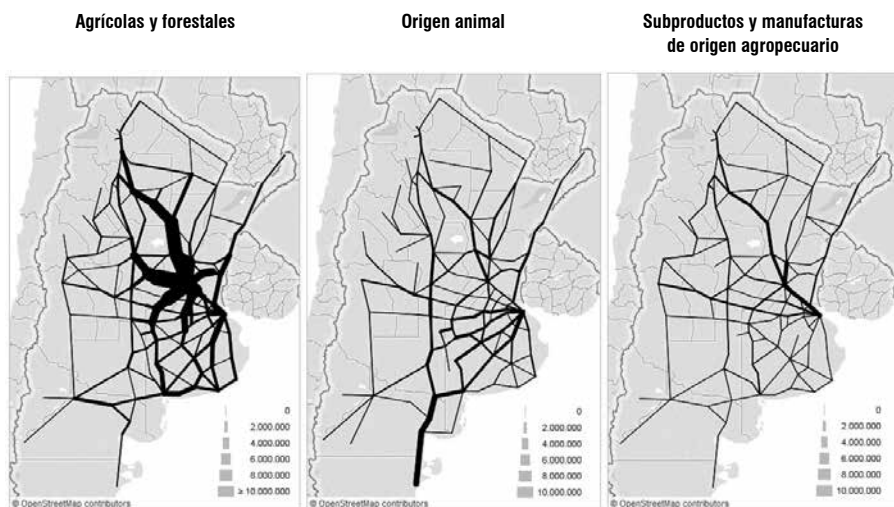
Los flujos de transporte principales de productos agrícolas y forestales provienen de las provincias del norte del país, Córdoba y el norte de la provincia de Buenos Aires y se dirigen hacia Rosario, que recibe más de la mitad de los flujos totales de este rubro. Le siguen la ciudad de Buenos Aires con un 11% y luego las zonas de Bahía Blanca, Necochea/Quequén y Santa Fe/Paraná con alrededor de un 15% en total, distribuido en partes similares.

Dentro de los productos de origen animal se incluyen los movimientos de ganado vacuno, pesca, carne faenada, ganado caprino y ovino, entre otros (estos últimos vienen principalmente de las provincias del sur, como se puede apreciar en el mapa, que están incluidas como una sola zona de tráfico con centroide en Trelew). Más de un 40% de la carga tiene origen en la provincia y la ciudad de Buenos Aires, seguidas de Santa Fe (17%), Córdoba (10%) y las provincias del Sur (7%). Las provincias de La Pampa, Corrientes y Entre Ríos tienen un 15% adicional repartido en partes similares.

Los flujos de transporte de subproductos y manufacturas de origen agropecuario tienen baja incidencia porque la mayor parte se procesa directamente en su lugar de exportación. En el mapa se pueden apreciar, sin embargo, los flujos de vinos provenientes de Mendoza y los de azúcar y té provenientes del norte.

Gráfico 10.

Flujos de transporte de productos agrícolas, forestales, ganaderos y derivados



Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5. // Nota: el grosor de las líneas es proporcional a la densidad de cargas.

7.3. El resto de los productos

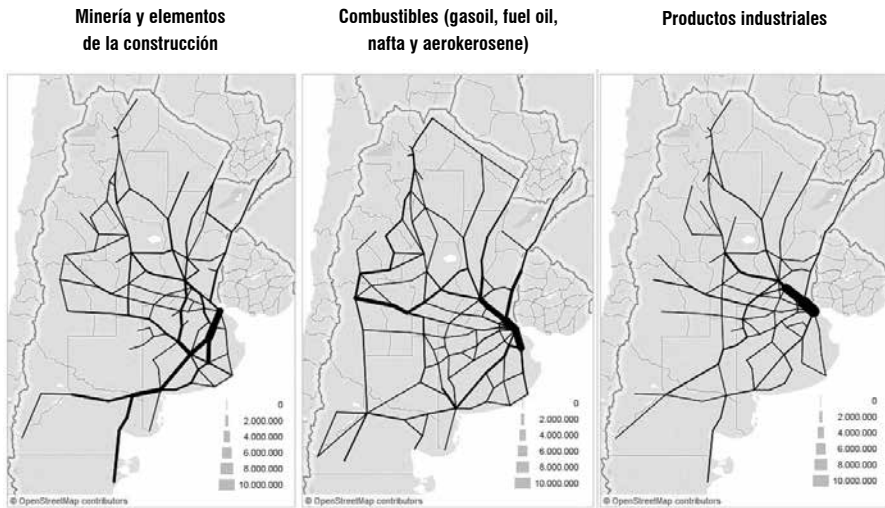
El producto predominante entre los flujos viales de minería y elementos de la construcción es el cemento, cuyo principal nodo productor es Olavarría en el centro de la provincia de Buenos Aires². Desde allí se abastece a la ciudad y a otras localidades de la provincia.

Los combustibles tienen el grueso de su producción en las provincias de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires, desde las que abastecen al resto del país.

Los flujos de productos industriales son los menos desarrollados en este trabajo debido a la enorme dificultad de conseguir datos georreferenciados de producción y de consumo. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que se trata de productos que generan menores volúmenes de carga (bienes de gran densidad de valor por unidad de volumen), salvo en el caso del acero y derivados que es lo que resalta en los tramos entre San Nicolás, Zárate y Buenos Aires.

Gráfico 11.

Flujos de transporte de minería y productos para la construcción, combustibles y productos industriales



Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5. // Nota: el grosor de las líneas es proporcional a la densidad de cargas.

² Debe tenerse en cuenta que gran parte de los productos de la minería se transporta en ferrocarril, y por lo tanto no se registra en los datos de este estudio.

8. Perfil de distancias recorridas por la carga

8.1. Distancia media general

La distancia media de la matriz origen–destino de las cargas relevadas es de 370 km. Casi el 70% del volumen de carga transportado no recorre más de 400 km.

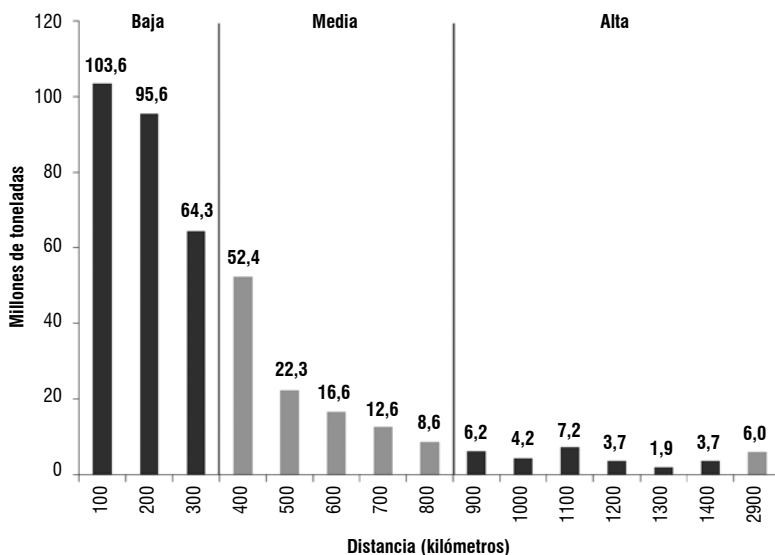
En base al histograma anterior, se proponen tentativamente tres segmentos de distancia media para clasificar las cargas:

- Baja: menor a 300 km (57,3% de las toneladas y 19,5% de las ton–km)
- Media: entre 300 y 800 km (29,5% de las toneladas y 38,4% de las ton–km)
- Alta: más de 800 km (13,1% de las toneladas y 42,1% de las ton–km)

Basados en esta clasificación, a continuación revisitamos la composición de tipos de productos transportados según el segmento de distancia recorrida.

Gráfico 12.

Histograma de volúmenes de cargas transportados según distancia recorrida, por rangos de 100 km



Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5. // Nota: la última barra reúne toda la carga generada que se transporta de 1401 km a 2900 km.

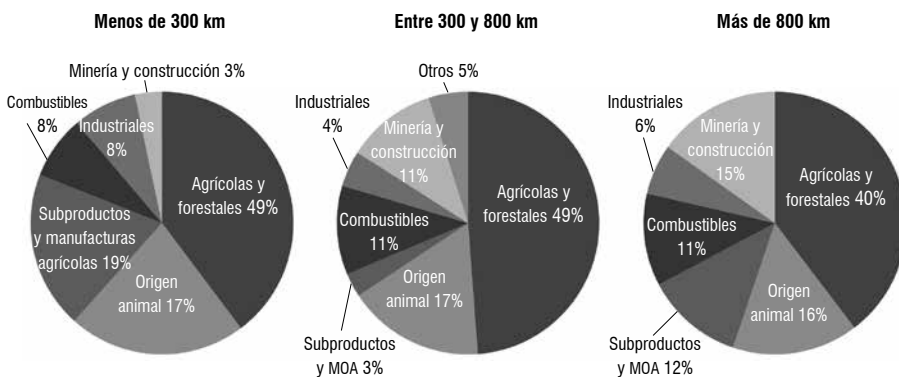
8.2. Composición por producto según segmento de distancia media

Observando la composición de las cargas de media distancia, lo más destacable es la gran caída de la participación de los subproductos y manufacturas agrícolas (del 13% al 4%) entre los segmentos de baja y media distancia recorrida. Esta participación se recupera e incluso aumenta en el segmento de larga distancia (19%). En cuanto a los subproductos y manufacturas agrícolas de baja distancia, casi el 90% se trata de los transportes intrazona que se comentan en la sección anterior. De estos, casi la totalidad corresponde a la zona de tráfico de Rosario (más del 95%). Este es el caso de la soja que llega a proximidades del puerto para ser exportada luego de transformarse en aceite y otros subproductos, así como sucede también con todos los subproductos de la molienda de trigo y de oleaginosas.

En el segmento de alta distancia se encuentran principalmente, como dijimos, el azúcar (Tucumán, Salta y Jujuy) y los vinos (Mendoza y San Juan). En menor medida también incide el transporte de té (Misiones).

La presencia de los productos agrícolas y forestales es destacable en los tres segmentos de distancia, siendo especialmente importante en el segmento medio entre los 300 y los 800 km (casi 50%). En baja distancia, los orígenes provinciales más importantes de esta categoría de productos son Buenos Aires y Santa Fé (casi el 70% del total de baja distancia) seguidas por Córdoba y Entre Ríos. En media distancia, Buenos Aires y Córdoba producen más del 70% del total seguidas por Santiago del Estero, Entre Ríos y La Pampa.

Gráfico 13. Composición de las cargas según distancia media, por rubro (millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5. // Nota: el cálculo no incluye las cargas no relevadas, de las que se desconoce el tipo de productos incluidos.

En alta distancia hay varias provincias relevantes en la producción agrícola y forestal. Salta es la más importante, seguida por Tucumán, Neuquén, Chaco y Santiago del Estero. Estas 5 provincias reúnen casi el 70% de la producción del rubro que se transporta a más de 800 km de distancia.

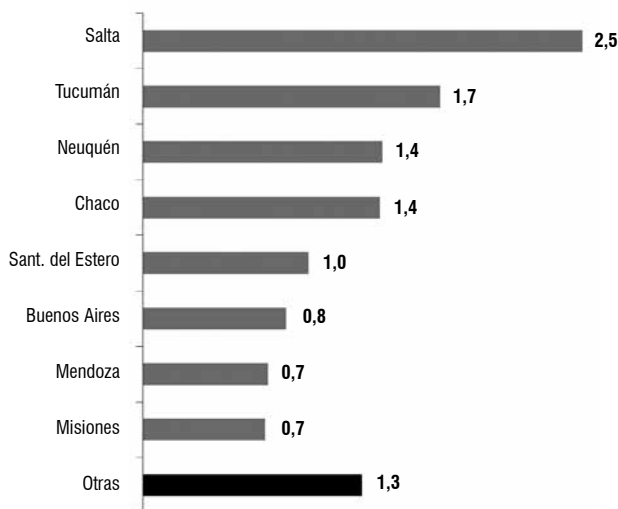
El caso de minería y construcción debe observarse teniendo en cuenta que el rubro no contiene una parte importante de la actividad minera del país que se transporta por ferrocarril. Este es el caso, de los minerales extraídos por la minera Bajo de la Alumbreira (Provincia de Catamarca), que son transportados desde Tucumán.

Los productos de este rubro que se transportan por la red vial están destinados principalmente a la construcción (cemento, piedra, canto rodado, etc.) y generalmente se extraen en las proximidades de su lugar de consumo. Esto se observa en la participación sobre el total de toneladas transportadas que cae 4 puntos entre los segmentos de baja (15%) y media distancia (11%), y casi desaparece en el segmento de alta distancia (3%).

En el caso de los productos industriales, la incidencia del costo de transporte es significativamente menor en el valor total ya que se trata de productos de gran densidad de valor con respecto a su volumen. No sorprende entonces observar que la participación de bienes industriales que se transportan más de 800 km es comparativamente alta en relación a los segmentos de baja y media distancia (5% y 3%, respectivamente).

Gráfico 14.

Productos agrícolas y forestales transportados a más de 800 km, por origen provincial (millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gráfico 5.

9. Reflexiones finales

No existe aún en Argentina un impulso suficiente a la producción de estadísticas georreferenciadas. Si bien el análisis espacial ha cobrado relevancia últimamente y suscitado el interés de investigadores de diversas áreas del conocimiento, aún estamos ante los comienzos de una incorporación sistemática de la «dimensión espacial» en la generación de estadísticas.

Esta es indispensable para el análisis del transporte, que depende de conocer con la mayor exactitud posible dónde se ubica la producción y el consumo en el territorio. Las fuentes de información secundaria existentes con datos de producción, consumo y comercio exterior raramente ofrecen una buena desagregación geográfica codificada en términos de la cartografía oficial o de algún otro tipo de referencia geográfica oficial. Probablemente la mejor fuente de datos (en términos de su desagregación geográfica así como de cobertura temporal) sea el Sistema Integrado de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura.

De todas maneras, esto tampoco resolvería del todo la pregunta planteada, ya que existe el problema de conocer a dónde se destina lo que se produce y por dónde se transporta. Sólo una encuesta de amplio alcance puede proporcionar los datos necesarios para un análisis más completo y confiable de los flujos de transporte de cargas en el país.

Creemos que la matriz origen–destino estimada en el estudio es un primer paso en la dirección correcta. Como se ha señalado al comienzo de este artículo, en el proyecto UBACyT se expone en mayor detalle la metodología seguida para estimar la matriz origen–destino de cargas viales y los resultados obtenidos, además de las advertencias del caso respecto de la confiabilidad de los mismos. Sin embargo, existen numerosas posibilidades de análisis sobre la base de datos construida que aún no han sido explotadas, y el lector del documento podría tener una forma diferente y enriquecedora de acercarse a los datos³.

El autor espera que este trabajo estimule la discusión, el análisis y la investigación del transporte en la Argentina, así como de las actividades productivas en general, desde una perspectiva que incorpore cada vez más la dimensión territorial.

³ En el blog del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (<http://blogdelcespa.blogspot.com.ar/>) se encuentra disponible la versión web del documento en la que los gráficos son manipulables por el lector y todas las tablas pueden ser descargadas, así como la base de datos completa de la matriz origen–destino y la red en formato preparado para graficar mapas con el software gratuito Tableau Public.

Registro bibliográfico

A. Benassi
«Una matriz origen–destino para el transporte de cargas en Argentina». *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 11, n° 12, 2do. semestre, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 307–329).

Bibliografía y fuentes

Asociación de Fábricas de Automotores – ADEFA (2010). Estadísticas. Recuperado en 2013 de <http://www.adefa.com.ar/v2/index.php?Itemid=77>

Barbero, J. y Castro, L. (2013). Infraestructura logística. Hacia una matriz de cargas para la competitividad y el desarrollo sustentable. *Documento de Políticas Públicas/ Análisis* N° 123. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado en 2014 de <http://www.cippec.org/documents/10179/51825/123+DPP+IGyDP+Infraestructura+log%C3%ADstica,%20Barbero,%20Castro.pdf/dcf9b117-bb88-46b1-9418-ff02fedac5a0>

Cámara Argentina del Acero (2013). Estadísticas locales. Recuperado en 2013 de <http://www.acero.org.ar/>

Consejo Vial Federal (2014). Red vial nacional. Recuperado en Julio 2014 de http://www.cvf.gov.ar/red_vial_nacional.php

——— (2014). Red vial provincial. Recuperado en Julio 2014 de http://www.cvf.gov.ar/red_vial_provincial.php

Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Ministerio de Economía (2011). Complejo ganadería bovina: lácteos. Recuperado en 2013 de www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo_Lacteo.pdf

Dirección Nacional de Vialidad (2010). TMDA Año 2010. Recuperado en 2013 de http://transito.vialidad.gov.ar:8080/SelCE_WEB/intro.html

Gobierno de la Provincia de Salta (2013). Administración fondo especial del tabaco. Recuperado en 2013 de <http://www.fetsalta.gov.ar/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC (1997). Matriz insumo producto 1997. Recuperado en 2013 de <http://www.indec.gov.ar>

——— (2002). Censo Nacional Agropecuario 2002. Recuperado en 2013 de <http://www.indec.gov.ar>

——— (2004). Censo Económico Nacional 2004. Recuperado en 2013 de <http://www.indec.gov.ar>

——— (2010). Censo Nacional de Población 2010. Recuperado en julio 2014 de <http://www.indec.gov.ar>

——— (2011). Anuario estadístico 2011. Buenos Aires: INDEC.

——— (2013). Origen provincial de las exportaciones. Recuperado en 2013 de <http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex/>

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA (2012). Informes regionales 2012. Recuperado en 2013 de <http://jujuyrural.com.ar/index.php/el-analisis/456-la-actividad-citricola-en-jujuy>

Instituto Nacional de Vitivinicultura (2013). Estadísticas cosecha 2010. Recuperado en 2013 de <http://www.inv.gov.ar/pevi.php>

Ministerio de Agricultura (2013). Sistema integrado de información agropecuaria. Recuperado en 2013 de <http://www.siaa.gov.ar/series>

Müller, A. (1994). Tras la privatización: las perspectivas del medio ferroviario argentino. *Desarrollo Económico*, N° 134 (34), 243–262.

Müller, A. y Petelski, N. (2010). La industria petroquímica: concentración técnica, centralización económica, extranjerización. En Müller, A. (comp.). *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer* (pags. 121–220) Buenos Aires: Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina.

Polo, C. y Sanguinetti, M. (2012). Requerimientos de transporte para la producción

agrícola, horizonte 2020. Trabajo no publicado realizado para el Plan Agrario y Agroalimentario Participativo y Federal.

Rus, G., Campos, J. y Nombela, G. (2003). Economía del transporte. España: Antoni Bosch SA.

Secretaría de Energía (2010). Producción de petróleo y gas (tablas dinámicas), SESCO. Recuperado en 2013 de <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3299>

——— (2010). Volúmenes en bocas de expendio (Res. S.E. 1104/2004). Recuperado en 2013 de <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3271>

Subsecretaría de Programación Económica (2013). Información económica al día, nivel de actividad. Recuperado en 2013 de <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>

UN Comtrade (2013). Base de datos anual. Recuperado en 2013 de <http://comtrade.un.org/>

Anexo metodológico

A. Asignación de orígenes y destinos

Como ejemplo de la metodología general seguida para la distribución de la carga en sus zonas de origen y destino (así como de la asignación de pares origen-destino) veremos el caso del transporte de cemento.

Para construir la matriz OD de cemento contamos con datos de consumo por provincia de la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland pero no de producción (por lo menos a nivel de provincia o departamento). En su lugar utilizamos datos sobre la capacidad instalada de los polos cementeros, un rubro bastante concentrado en el país, provistos por el sitio web de la International Cement Review.

El cemento es mayormente un producto poco transable (si bien existe algo de exportación), dado que el valor del flete incide fuertemente en su precio en el lugar de utilización. Los datos de consumo fueron distribuidos entre los nodos de nuestra red según su proporción de población en el total provincial (destinos). La mayor parte del cemento se utiliza para la construcción de obras civiles y edificios que están estrechamente relacionados con la cantidad de población de manera que el procedimiento da lugar a escasas distorsiones para este caso.

Nuestra hipótesis luego para asignar la producción de cemento a cada nodo (orígenes) no fue la de asignar en forma completamente proporcional a la capacidad instalada. Olavarría es el mayor nodo productor de cemento (posee la mitad de la capacidad instalada total) y por lo tanto

lo tanto el que cubre los faltantes de la producción en los radios de cobertura de las otras cementeras más pequeñas. Sin embargo no deberíamos observar demasiado transporte de cemento de Olavarría a localidades muy distantes siendo que existen cementeras mucho más cercanas y que se trata de un producto que no suele recorrer grandes distancias desde sus centros de producción hasta los lugares de consumo.

Esto nos llevó a utilizar distintos factores de utilización de la capacidad instalada para cada cementera como forma de corregir en parte el excesivo transporte de cemento observado desde Olavarría hacia localidades lejanas. Una vez asignada la producción a las zonas cementeras de origen, los pares OD se generan de manera tal que minimicen la distancia media de la matriz.

La siguiente figura muestra la cobertura de las zonas productoras de cemento graficando las «líneas de deseo»⁴ desde cada una de ellas hasta los destinos que consumen su producción.

Si ahora representamos esta misma matriz origen-destino utilizando la red construida (esto es, la carga se transporta por los tramos que interconectan las zonas de tráfico) podemos observar la cobertura de cada zona cementera a través de los flujos de carga que genera entre todas las zonas de tráfico que deben atravesarse hasta llegar a destino.

Gráfico 15.
Orígenes y destinos del cemento, líneas de deseo



Fuente: elaboración propia en base a *International Cement Review* y *Asociación de Fabricantes de Cemento Portland*. // Nota: el grosor de las líneas es proporcional a la densidad de cargas.

Gráfico 16.
Flujos de transporte de cemento



Fuente: elaboración propia en base a *International Cement Review* y *Asociación de Fabricantes de Cemento Portland*. // Nota: el grosor de las líneas es proporcional a la densidad de cargas.

⁴ Se llama «línea de deseo» a aquella que representa un flujo de transporte uniendo un origen con su destino en forma directa (lineal) sin importar el recorrido que efectivamente hace la carga, que por supuesto casi nunca es lineal.

El supuesto de consumo proporcional a la distribución de la población es razonable en un caso como el cemento y en la mayoría de los alimentos; se trata de productos cuyo consumo tiene una estrecha relación con la localización de la población que los utiliza en forma bastante directa. Sin embargo, en el caso de insumos industriales como el acero, este método de estimación ya no es viable.

En pocos casos se contaba con información directa (el caso de los productos químicos y petroquímicos, por ejemplo, incluyó entrevistas a referentes del sector) de manera que la metodología general de distribución de los consumos para la mayor parte de las matrices OD se trató de alguna variante del caso del cemento modificada por las especificidades del producto que se tratara.

En el caso del acero se utilizaron datos de la Matriz Insumo Producto de 1997 para determinar cuáles eran las actividades productivas compradoras de este insumo industrial y luego se realizó una distribución de los destinos en base a la localización de estas actividades según datos del Censo Económico Nacional de 2004.

En el caso de los vinos, por ejemplo, se aplicó el supuesto de proporcionalidad del consumo según la población pero, al tratarse de un producto altamente diferenciado, la asignación se realizó desde cada zona productora hacia el total de las zonas del país. Como las distintas variedades de vino no son muy buenos sustitutos entre sí, no es dable suponer que los consumidores van a demandar exclusivamente o en mayor medida aquella variedad que se produzca más cerca de su lugar de residencia sino que demandarán a todas por igual.

Para una explicación más detallada de la metodología aplicada en la asignación de orígenes y destinos de cada producto, se remite al lector al documento de trabajo del proyecto UBACyT⁵.

B. Estimación de cargas no relevadas

El relevamiento realizado para el estudio reseñado cubre alrededor de un 56% (en toneladas) de la carga que, según estimaciones propias basadas en datos de tráfico de la Dirección Nacional de Vialidad y en los resultados del relevamiento realizado, se transporta en todo el territorio nacional.

Para el resto del tráfico «no relevado» se estimó una matriz origen–destino según una simulación basada en la asignación de carga genérica a distintos conjuntos de pares OD en búsqueda de configurar una matriz con determinada distancia media.

⁵ Véase UBACyT número 20020100100302. «El ferrocarril interurbano en la Argentina: historia reciente, perspectivas y políticas – Un ensayo diagnóstico y propositivo».

Para ello se utilizó una implementación del algoritmo simplex de programación lineal que asignó iterativamente un volumen de carga a cada par OD teóricamente posible de forma tal que la red «no relevada» así generada fuera consistente con la discrepancia entre el tráfico «relevado» y los datos de tráfico de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV).

Por supuesto no existe una única matriz OD que cumpla con el requisito de explicar estas discrepancias. En primer lugar se calculó aquella matriz de pares OD «no relevados» que minimizara la distancia media de la red. Esta coincide con aquella en que cada uno de los tramos de la red se convierte en pares OD a los que se asigna un volumen de carga equivalente a la discrepancia del tráfico «relevado» para ese tramo y los datos de la DNV. Es la matriz en la que la carga se desplaza la menor distancia posible.

En segundo lugar se calculó aquella matriz OD que maximizara la distancia media del conjunto. Es decir, dados los tráficos «no relevados» detectados por cada tramo, el algoritmo buscó asignar carga a los pares OD de mayor distancia posible de forma tal que se cumpliera la restricción de anular la discrepancia entre los datos de la DNV y el tráfico relevado.

Este procedimiento arrojó entonces una distancia media mínima y máxima para el conjunto de matrices OD de carga «no relevada» posibles. A falta de mayor información sobre esta carga, se optó a continuación por calcular como definitiva aquella matriz OD que tuviera una distancia media equivalente a la media simple entre la mínima y la máxima. Dado que el algoritmo sólo asegura un resultado óptimo local, el cálculo se repitió partiendo de diferentes condiciones iniciales para testear la robustez del resultado.

La matriz OD de cargas no relevadas así conseguida tiene una distancia media sustancialmente menor que la de cargas relevadas (232 km vs 370 km) de manera que reduce sensiblemente la distancia media de la matriz OD completa (aquella que contiene cargas relevadas y no relevadas) hasta los 309 km.

El procedimiento presentado se puede consultar en mayor detalle en el documento de trabajo del proyecto de investigación reseñado. Por supuesto, debe hacerse énfasis en que se trata de una estimación que debe ser leída con gran cautela, dado que la naturaleza y los verdaderos orígenes y destinos del tipo de cargas transportadas es desconocida.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

El agro como negocio.
Producción, sociedad y territorios en la globalización
Carla Gras y Valeria Hernandez (coord.) (2013)
Buenos Aires. Editorial Biblos.

Por Silvia Lauxmann
Facultad de Ciencias Agrarias
Universidad Nacional del Litoral
E-mail: slauxmann@fca.unl.edu.ar



El nuevo modo de «hacer negocios» o Modelo Agribusiness (MA) puede tener dos miradas, una gran oportunidad para un conjunto de actores que pudieron captar rentas diferenciales o un modelo extractivista y concentrador que genera desplazados y desfavorecidos; pero ambas miradas coinciden en que ha provocado en los territorios un cambio sustantivo. Los cambios acontecidos en el sector agropecuario en los últimos años han producido profundas transformaciones que requieren un análisis desde diferentes disciplinas que nos permitan interpretar la manera en que los actores, los tradicionales y los que han surgido a la luz de estos cambios, se vinculan entre sí y con los territorios. En la primera parte, podemos encontrar diferentes enfoques respecto de cómo los territorios se han ido configurando a la luz de los cambios, dejando en evidencia que estos procesos son constantes y que lo que evidenciamos en la actualidad es una profunda aceleración en los ritmos en que las transformaciones se suceden. Cambios en los roles desempeñados por el Estado, la incorporación del capital financiero como actor central, la reconfiguración de los actores productivos y la manera en que se han ido organizando son los pilares centrales que les permiten a Gras y Hernández proponer herramientas para analizar las bases que permitieron y permiten que el MA se haya desarrollado en la región pampeana y expandido a la región extrapampeana. El análisis pone en cuestionamiento los tipos sociales agrarios tradicionales, desafiando a debatir estas categorías; a incorporar a los nuevos actores que, de manera innegable, están presentes en la agricultura de hoy y también a encontrar nuevas miradas que ayuden a comprender el complejo entramado social en que se producen actualmente. Por su parte, el texto de Albaladejo presenta una interesante mirada sobre la manera en que históricamente los procesos de cambio en los sistemas productivos han ido provocando transformaciones en la organización de los territorios, planteando que los procesos de globalización no son ajenos a los sistemas agropecuarios de la región pampeana argentina. En el siguiente texto se analiza la dinámica del proceso de expansión de la frontera agrícola, considerando en ello la importancia relativa del cultivo de soja. A través de la interpretación de datos estadísticos, que como el mismo autor plantea, no son de fácil acceso

ni se disponen con la especialidad deseable, permite identificar que el mismo tuvo dos grandes modalidades. Por una parte la expansión hacia zonas nuevas, entre la cuales se pueden identificar dos tipos, las que previamente eran «no sojeras» y las «no agrícolas». Otra modalidad es la que se produce por sustitución de otros cultivos, sentando las bases para analizar los mecanismos de expansión de otros cultivos y su impacto general en la configuración territorial.

Los textos de Hernández, Fossa Riglós y Muzi analizan las agrociudades pampeanas; lo que es también muy revelador de los cambios que el MA va introduciendo en el entramado social rural y urbano y en cómo se reconfiguran los actores sociales, evidenciado por cambios culturales, en el modo de vida, en hábitos de consumo, en formas de organización y en la dinámica introducida en las organizaciones existentes. La propuesta de nuevas categorizaciones de actores sociales abre el debate y genera líneas de trabajo a futuro para reconfirmar estas nuevas maneras de vinculación socio territorial.

El último material de la primera parte propone un análisis similar pero de una economía extrapampeana que no hace sino confirmar gran parte de lo planteado en los capítulos anteriores en relación a que el MA atraviesa los sistemas productivos existentes provocando profundas alteraciones en las estructuras sociales y organizacionales, en el rol de los organismos del Estado y en la propia dinámica de los actores productivos.

La segunda parte de este libro está destinada a analizar especialmente los nuevos actores que han surgido o se han conformado en el actual escenario agrícola.

En una interesante apuesta se trabaja con miradas que examinan la realidad de la región pampeana y también de otras economías de tipo regional como la algodonera o vitivinícola, que indagan en organizaciones gremiales, de generación de tecnología, en la constitución de redes; pero todos los textos tienen como hilo conductor el atravesamiento de estas realidades por la lógica del agronegocio.

Rosati, en su análisis sobre la demanda de fuerza de trabajo en el sector algodonero, pondera el peso relativo que diferentes tecnologías han tenido sobre la reducción de la misma y, si bien identifica que la mecanización ha jugado un rol preponderante, concluye en que el avance del cultivo de soja es la causa más importante del descenso en la demanda de fuerza de trabajo.

Gras y Sosa Varrotti, por su parte, describen de manera acabada un nuevo actor que juega un papel preponderante en el MA, el de las megaempresas que han hecho del sistema de redes su modo de acción. El perfil productivo que estas empresas proponen tiene impacto en la configuración de los territorios, en sus vínculos con el Estado, en su participación en la generación de tecnologías, y generan un impacto tan profundo en territorios en que actúan que las transforma en objeto de interés.

El texto de Chazarreta nos muestra otra faceta del modelo de producción concentrado, dejando en evidencia el poder que la organización puede dar a un sector concentrado ya que la generación de organismos de articulación de tipo gremial es una estrategia que el sector productivo genera para influir sobre el Estado, nacional o provincial, de manera de orientar las políticas en el sentido de sus intereses.

La generación de redes es un proceso innegable en el MA, el texto de Córdoba profundiza el estudio de las mismas, en su primera etapa de consolidación hacia adentro del sector pero sobre todo en la segunda etapa de avance fuera del sector, lo que la autora da en llamar la «ruralidad globalizada».

Este avance del sector agrícola y sus maneras de organizarse a través de asociaciones que se vinculan a otras generando redes busca garantizar un adecuado flujo de información y contactos con sectores de la sociedad civil y el Estado y para tejer alianzas que permitan establecer sus lógicas productivas.

La revisión realizada en el siguiente texto sobre la génesis de la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria permite recrear la manera en que los sectores científicos y políticos actuaron en los albores de la biotecnología en Argentina. La manera en que sustentaron la normativa en el concepto de ciencia «neutral» y positivista para excluir el debate político debe ser tenida presente a la hora de comprender las lógicas que siguen atravesando la posición de nuestro país en los diversos foros sobre biotecnología.

El trabajo de Panero ofrece un análisis detallado de los cambios en la representatividad que han tenido las organizaciones gremiales de alcance nacional y cómo la Sociedad Rural Argentina se ha visto desplazada a raíz del surgimiento de otras organizaciones, algunas de tipo técnico y otras que integran diferentes cadenas de valor. Los productores se han identificado más con estas nuevas maneras de organización disminuyendo el peso relativo de las más tradicionales.

Resumiendo se puede considerar que este material es un valioso aporte ya que abre nuevas miradas sobre una realidad en continuo cambio y provee herramientas de análisis teórico superadoras y que desafían al debate y a la profundización en estudios futuros.

NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN

1. Normas recepción de trabajos y proceso de arbitraje

Los trabajos deberán ajustarse a las siguientes recomendaciones:

a. Características generales

PAMPA. Revista Interuniversitaria de Estudios territoriales, de publicación semestral realiza su convocatoria para la recepción de trabajos de forma permanente. No obstante establece el día 15 de Marzo de cada año como fecha de cierre de recepción de trabajos para las ediciones correspondientes a a los dos próximos números.

Los artículos, avances de investigación, reseñas de libros y otras comunicaciones científicas que se propongan para su publicación deberán ser originales, inéditos y no deberán estar postuladas en forma simultánea en otras publicaciones; podrán presentarse en idioma español o portugués.

Los artículos podrán tener un máximo de cuatro autores.

b. Arbitraje

Los trabajos recibidos estarán sometidos a la consideración del Consejo Editorial para una primera revisión de requisitos formales y temáticos; de no estar en el formato solicitado serán devueltos para su adecuación.

Cumplimentados estos requisitos los trabajos serán remitidos a evaluación de expertos externos para su aprobación y aceptación para su publicación.

La confidencialidad del proceso evaluador está asegurada, en tanto se trata de un proceso doblemente ciego, en el cual el evaluador no conoce al autor, ni este a sus evaluadores. En caso de haber pasado el proceso de evaluación exitosamente el Comité de Redacción remitirá a el/los autor/es el trabajo para la corrección final. El/los autor/es deberá/n aceptar las correcciones conceptuales así como las correcciones editoriales sugeridas luego del proceso de arbitraje. De no aceptar las sugerencias, el autor puede retirar el artículo de la revista. El plazo de envío del trabajo en su versión definitiva no podrá ser superior a los 2 meses; superado este plazo el trabajo se dará de baja. La revista *PAMPA* no asume responsabilidad por los trabajos no publicados.

Los autores cuyos trabajos sean evaluados favorablemente deberán firmar una nota de autorización para la publicación de los mismos.

La elección del tribunal evaluador de expertos externos para cada trabajo es realizada por el Consejo Editorial de la Revista, siendo 2 (dos) el mínimo de arbitrajes intervinientes por cada trabajo, y en caso que el resultado del dictamen sea empate se eleva a una nueva evaluación para su desempate.

2. Normas de estilo y formatos de presentación

a. Organización del texto

Los trabajos a postular deben ser presentados en formato Word y deberán poseer las siguientes características:

- Interlineado sencillo.
- Hoja tamaño A4 (210 x 297 mm) con márgenes de 25 mm a cada lado.
- El texto principal desarrollado en fuente Times New Roman, cuerpo 12.
- Los títulos desarrollados en fuente Times New Roman, cuerpo 14, y los subtítulos en letra Times New Roman negrita cuerpo 12.

- Extensión:

- Los artículos y avances de investigación deberán contar con una extensión de entre 15 (quince) y 20 (veinte) páginas —incluidos: título (en idioma original e inglés), autores y resumen (en idioma original e inglés), introducción, desarrollo, metodologías, gráficos y figuras, conclusiones, agradecimientos y bibliografía.
- Las reseñas no deberán exceder las 3 páginas.

- Encabezado:

- Título: debe ser corto, conciso y claro, en castellano o portugués, e inglés.
- Subtítulo: a criterio del autor/res.
- Datos del autor/res:

Nombre y apellido del autor/res

Institución a la que pertenecen (indicando unidad académica, universidad y país)

Dirección de correo electrónico

- Resumen y palabras clave:

- Deberá presentarse en el idioma de origen del trabajo (castellano o portugués) e inglés. Deberá ser preciso y dar una amplia idea de contenido del artículo. No podrá exceder las 150 palabras.
- Se deberán incluir palabras clave (descriptores). No podrán excederse las 5 palabras clave y deberán ser presentadas separadas por punto y coma con la inicial en mayúsculas.

- Planos, figuras y tablas:

- Los planos y fotografías se remitirán en escala de grises, en formato de imagen, en archivos con extensión jpg o tif con una resolución mínima de 300 dpi en tamaño final; deberán enviarse de forma separada, en el formato indicado, y serán incluidos donde el autor lo mencione en el archivo del texto con el título y la fuente respectiva.
- Los gráficos generados a partir de programas tipo Excel u otro con extensión gif o tif deberán respetar la misma resolución y estarán indicados con números arábigos correlativos.
- Las tablas estarán indicadas con números romanos, y se deberá señalar su lugar de inserción en el manuscrito. Cada tabla deberá llevar una leyenda apropiada en la parte superior.
- En todos los casos se adjuntarán en su extensión original separado al archivo Word con indicación expresa del lugar donde deben intercalarse en el texto.

- Citas y referencias bibliográficas:

Deberán ser incorporadas en formato APA.

Las reseñas no podrán contar con citas y/o referencias bibliográficas.

3. Lugar, modos de presentación de trabajos

La revista *PAMPA*, por convenio entre las universidades que la coeditan, ha designado como editorial responsable al Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.

Los envíos de trabajos para su publicación deberán ser remitidos a la dirección electrónica de la revista: revistapampa@unl.edu.ar

- Correo postal de la revista:
Revista Pampa
Lisandro de la Torre 2520 – S3000CPF – Santa Fe – Argentina

- Por consultas comunicarse al número:
Tel/Fax: 54 – 342 – 4585610 int. 170–171

SUSCRIPCIONES Y SOLICITUD DE COPIAS

Modalidad de suscripción

- A través de la página web de Ediciones UNL: www.unl.edu.ar/editorial
- Por correo electrónico enviado a: editorial@unl.edu.ar, indicando: nombre y apellido, domicilio de entrega, CP y país.

Para suscriptores internacionales

- Modalidad de pago:
 - Mediante envío del importe correspondiente por Western Union y posterior notificación del código de envío por correo electrónico.
 - Mediante transferencia bancaria y posterior envío de constancia de pago.
- En ambas opciones, previa recepción del cupón de pago correspondiente.
- Modalidad de entrega:
 - Mediante envío por correo argentino vía aérea. Se entrega bajo puerta sin firma.
 - Tiempo de entrega: países limítrofes a Argentina: 7 días, resto de América: 12 días, resto del mundo: 15 días.
 - Costo de los envíos: países limítrofes a Argentina: U\$S 3,30, resto de América: U\$S 4,90, resto del mundo: U\$S 5,00.

Para suscriptores nacionales

- Modalidad de entrega y pago: el ejemplar será enviado mediante encomienda con contrareembolso; será entregado bajo firma a toda persona mayor de 14 años en el domicilio indicado y contra el pago de la suma indicada en el Aviso de Referencia de Contrareembolso.
- Costo del envío: \$ 5,00.-
- Valor estimado de cada ejemplar: U\$S 9,00.-

SUMARIO HISTÓRICO

PAMPA 01

01. Carlos Acuña

Áreas vacantes industriales de la ciudad de Montevideo.

Hacia la reapropiación social de las áreas urbanas consolidadas

02. Mario José Lattuada y Juan Mauricio Renold

El cooperativismo agrario en la Argentina. Evolución económica, social y organizacional

03. Francisco Entrena

Problemas y retos de las actuales políticas urbanas

en el contexto de las presentes tendencias hacia formas difusas de ciudad

04. Silvia Montenegro

La sociología de la sociedad del riesgo: Ulrich Beck y sus críticos

05. Albero Riella y Rossana Vitelli

Desarrollo territorial, ciudadanía y escuelas rurales: una reflexión para el caso uruguayo

06. Zilá Mezquita y Marcio Baner

Associativismo em rede: uma construção identitária em territórios de agricultura familiar

07. Priscilla Connolly

Mapas y democracia: reflexiones críticas sobre la georeferenciación

de carencias para la programación de políticas sociales

08. Manuel Bello Moreira

Globalização e contrato social: o caso da agricultura. Avances de investigación

09. Hugo Arrillaga et al

La metamorfosis del sistema laboral en el Aglomerado Santa Fe,

en la postcrisis del 2001. Programas interinstitucionales. Avances y conclusiones

10. Martine Guibert

La cuenca del Plata ¿un espacio regional transfronterizo en el Mercosur?

Reflexiones preliminares sobre los resultados del Programa CDP - Cuenca del Plata

PAMPA 02

01. Bruno Lutz y Alberto Riella

El desarrollo rural: discursos oficiales y prácticas normativas en México

02. Thierry Linck

Algunas variaciones sobre el tema de la gobernanza

03. Manuel Chabalgoity, Javier Taks, Adriana Goñi, Lucía Fernandez, Gonzalo Bustillo, Ana Lucía Iza y Mariela Blanco

Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, un abordaje territorial

desde la perspectiva de la inclusión social, el trabajo y la producción

04. Alejandra Cellis

Desastres en la Región Litoral de Argentina: 1970-2004

05. Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo

Turismo y Patrimonio. Las pequeñas localidades y sus microrregiones.
Alternativas de desarrollo

06. Mario Gardiol, Carlos Tonini y Sandra Tonini

Saneamiento catastral y cartográfico de la planicie aluvial del río Paraná en la Provincia de Santa Fe

07. Liliana Carmona y Alma Varela

Ciudad heredada, intervenida, reinventada. A propósito del Sistema de peatones de la Ciudad Vieja de Montevideo

08. Verónica Filardo

Globalización y turismo: impactos en los territorios

09. Marcel Achkar, Ana Domínguez y Fernando Pesce

Principales transformaciones territoriales en el Uruguay rural contemporáneo

PAMPA 03

01. Ivo M. Theis y María Célia F. S. Garcia

Reestruturação regional, competitividade global: o complexo têxtil de Blumenau no contexto do capitalismo neoliberal globalizado

02. Ada Graciela Nogar

La multifuncionalidad territorial como escenario de la nueva ruralidad

03. Andrea Delfino

Territorialización de los sectores populares y planes sociales.

Una mirada desde las contraprestaciones del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario

04. Héctor Bomba, Marta Casares, Raúl Di Lullo y Rafael F. Caminos

Escenarios GEO San Miguel de Tucumán

05. Alberto Sbarra, Verónica Cueto Rúa, Leandro Moroni, Claudia Waslet y Pablo Murace

El pensamiento proyectual en la escala regional. El verde como infraestructura territorial

06. Juan Pedro Urruzola

La Universidad de la República como equipamiento territorial

07. Rosa Moura y Olga L.C. de F. Firkowski

La dimensión regional de las aglomeraciones urbanas brasileñas y los retos de gestión

08. Bendini, Mónica y Steimbregger, Norma

Nuevos espacios productivos en la Patagonia:
reestructuración social de una cadena tradicional agrícola

09. Julieta Pesce

El grupo Suez y la concesión de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe: la primera «piedrita en el zapato»

10. Julieta Haidar

La inundación en la ciudad de Santa Fe entre Abril y Mayo de 2003.

Un análisis de políticas públicas

11. Pedro Sánchez Vera

Estilo de vida y cuerpo en España: un análisis en la perspectiva de Pierre Bourdieu

PAMPA 04

01. Danilo Veiga

Desigualdad y exclusión social: estudio de caso del Gran Montevideo

02. Thierry Linck

Las ambigüedades de la modernización: la economía patrimonial entre representatividad y consenso

03. José Francisco Jiménez Díaz

La construcción sociopolítica de una comarca española: el caso del poniente almeriense

04. Hilda Herzer, Mercedes Di Virgilio, Carla Rodríguez y Adriana Redondo

¿Informalidad o Informalidades?

Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas

05. Manuel Bello Moreira

Liberalização versus proteccionismo: elementos para compreender o que está em jogo nas negociações da organização mundial do comércio

06. Anelise Graciele Rambo, Otávio Diel Deves y Miguel Lovois de Andrade

Sistemas agrários, políticas públicas e desenvolvimento territorial local/regional: considerações acerca da porção oeste da mesorregião grande fronteira do Mercosul - Brasil

07. Juan Romero

El territorio rural uruguayo y la dinámica del empleo: la diversidad de ocupaciones

08. Ana Laura Rodríguez Gustá

Las políticas municipales de igualdad de oportunidades: reflexiones en torno a los requisitos y las capacidades locales para la transversalización de género

09. Virginia Rossi, Selene Morales, Mercedes Figari y Pedro de Hegedus

«Proceso metodológico de elección de zona». Nueva localización territorial del programa integral de extensión universitaria en Paysandú, Uruguay

10. Silvina Cecilia Carrizo

Biocombustibles en Argentina, entre necesidades energéticas e intereses agroindustriales

11. Marcel Achkar y Ana Dominguez

Ordenamiento territorial y la nueva matriz energética en Uruguay: el caso de los agrocombustibles

PAMPA 05

01. Carlos Schiavo

Empoderamiento y acción colectiva en producciones agroalimentarias con identidad territorial. Una experiencia de intervención universitaria en zonas urbanas y periurbanas en un contexto de inseguridad alimentaria y emergencia social

02. Marta Gomes Lucena de Lima y Roberto José Moreira

A fronteira binacional (Brasil e Uruguai): território e identidade social

03. Geneviève Azam

Economía solidaria y reterritorialización de la economía.

Un desafío a la solidaridad, un objetivo para la ecología

04. Carlos Alberto Cioce Sampaio, Iñaki Ceberio de León e Ivan Sidney Dallabrida

Arreglos socioprodutivos de base comunitaria:

la enseñanza a partir de la experiencia de Mondragón Corporación Cooperativa

05. Juan Pedro Urruzola

A propósito de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y sus directrices nacionales

06. Carlos Crucella

La evolución reciente del empleo y los salarios en el Gran Rosario.

Una primera aproximación a la evidencia empírica

07. Marley V. Deschamps y Paulo R. Delgado

Estructura socioespacial e vulnerabilidad social na região metropolitana de Curitiba

08. Ismael Díaz y Marcel Achkar

Soberanía alimentaria y dimensión espacial.

La horticultura en Uruguay, un análisis multiescalar

09. María Florencia Rodríguez

Notas sobre los conceptos de los «Nuevos Asentamientos Urbanos» (NAUs)

en la ciudad de Buenos Aires

10. Néstor A. Domínguez y Germán A. Orsini

El conflicto rural, su relación con el modelo hegemónico sojero

y la estructura agraria vigente

11. María Alicia Serafino

Familias migrantes bolivianas en el cinturón hortícola santafesino

PAMPA 06

01. Thierry Linck

Los Siales entre apropiación y despojo territorial: hay que darle rumbo al enfoque

02. Marta Panaia

Algunas precisiones sobre el concepto de población flotante en el ámbito del trabajo

03. Pamela Pallud

Las Urbanizaciones Privadas Cerradas en Santo Tomé, Santa Fe

04. Mariana Cavalieri, Alicia Gerscovich y Olga Wainstein-Krasuk

Gestión Social de Vacíos Urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Un caso de estudio

05. Virginia Rossi

Territorios en conflicto. Reestructuración productiva y producción familiar

en el campo uruguayo

06. Pedro Arbeletche y Gonzalo Gutiérrez

Crecimiento de la agricultura en Uruguay:

exclusión social o integración económica en redes

07. Mariela G. Demarchi

El circuito de producción hortícola. Una aproximación al estudio del cinturón verde en los distritos de Monte Vera y Recreo, departamento La Capital, provincia de Santa Fe

08. Marta S. Juliá

La ley de protección del bosque nativo en Argentina:
algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación

09. Ariel García

Dilemas de la regulación pública en el sector tabacalero de Argentina y Brasil.
Un estudio sobre el FET y el PRONAF

10. Viviana G. González, Ramiro Rodríguez Sperat y Raúl G. Paz

La cuenca lechera caprina Robles tras dos décadas de historia.
Su análisis desde la perspectiva del Desarrollo Rural Sustentable

Avances de investigación

11. Melina Yuln

Una historia de fronteras. El territorio y los relatos culturales de la frontera en la construcción nacional de Argentina, Brasil y Estados Unidos

PAMPA 07

01. Mónica Bendini

Movilidad del capital y del trabajo:
territorialización «multiforme» en regiones extrapampeanas

02. Diego Hernández Nilson

El control de la movilidad espacial como ejercicio de poder sobre el territorio

03. Ana Ciarallo, Teresa Vecchia y Javier Grosso

Procesos de territorialización de trabajadores rurales migrantes en el Alto Valle del Río Negro

04. Bruno Lutz

El capital social en discusión. Caso del desarrollo rural en México

05. Cristina Valenzuela y Angel Scavo

Reestructuración productiva, asociativismo y diversificación.
El proyecto de los consorcios productivos en el sector agrícola chaqueño

06. Marta Chiappe, Mariela Bianco y Jalcione Almeida

Intereses en disputa en torno a la agrobiotecnología:
un análisis comparativo entre Uruguay y el sur de Brasil

07. Guillermina Jacinto, Luciana Nogar, Silvina Carrizo y Elsa Laurelli

Actores y procesos de electrificación. Espacio rural y pequeñas localidades de Tandil

08. Julieta Viva

MERCOSUR Cultural

09. Graciela Mingo de Bevilacqua, Elisa Sarrot de Budini y César A. Sione

Déficit de trabajo decente en Gran Paraná y Concordia (Entre Ríos) 2004–2010

10. Héctor J. Bonavena

Bases para aplicación informática de normas de ordenamiento territorial.
Partido de General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires, República Argentina

Avances de investigación

11. Francisco Camas García

Desarrollo sobre raíles: consideraciones teóricas sobre ciudadanía y género.
El caso de las Agencias de Desarrollo de la Provincia de Santa Fe

PAMPA **07** | SUPLEMENTO ESPECIAL TEMÁTICO |

Impactos territoriales asociados a la reconfiguración del sistema productivo primario

01. Martine Guibert, Susana Grosso, Pedro Arbeletche y María Eva Bellini

De Argentina a Uruguay: espacios y actores
en una nueva lógica de producción agrícola

02. Alberto Riella y Paola Mascheroni

Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay

03. Hugo Arrillaga, Andrea Delfino e Ignacio Trucco

La estructura de los mercados de trabajo en los diferentes tipos urbanos
de la región central santafesina

04. Marcos Urcola

Reflexiones sobre el modelo familiar de agricultura pampeana

05. Marcelo Champredonde y Christophe Albaladejo

Inserción territorial local de la ganadería vacuna y artificialización
de los sistemas de producción en el sudoeste pampeano

06. Marcel Achkar, Ana Domínguez, Ismael Díaz y Fernando Pesce

La intensificación del uso agrícola del suelo en el litoral oeste del Uruguay
en la última década

07. Isabel Truffer, Adriana Saluso y José Daniel Nolla

La dinámica del campo científico tecnológico en la construcción
del conocimiento local. La soja en Entre Ríos

08. Marcelo Sili

La transformación de la distribución, el uso y la tenencia de la tierra
en el Noreste argentino. Una visión de síntesis

09. Norma G. Steimbregger

Movilidad del capital, concentración productiva y control territorial
en una cadena de valor agrícola en el norte de la Patagonia

10. Natalia Ramirez

La comunicación del riesgo vinculada al contexto de la agriculturización en Argentina

PAMPA 08

01. Alberto Müller y Juan Buchter

Localización de empleos en la Región Metropolitana de Buenos Aires, 1970–2006

02. Luciana Guido, Elsa Laurelli y Mariana Versino

Iniciativas de promoción de la producción TIC.

Experiencias de «tecnopolos» en Argentina

03. Paula J. Báscolo, Alicia I. Castagna y Ma. Lidia Woelflin

Intensidad tecnológica en la estructura productiva de Rosario.

¿Hacia una economía más intensiva en conocimiento?

04. Emilio Fernández Rondoni y Matías Carámbula Pareja

Territorios en disputa: la producción familiar en el este uruguayo

05. Liliana Bergesio, Jorge Montial y Lucia Scalone

Territorio imaginado. El caso de la Quebrada de Humahuaca (Jujuy, Argentina)

06. Gabriela Mera y Mariana Marcos

Los censos de población como fuente de datos para trabajar a nivel microespacial (1980–2010)

07. Alicia Veneziano

Los dos paradigmas de la descentralización

08. Mónica Priotti, Roxana Molteni, Gustavo Silva,

Germán Tessmer, Gabriel Zinzoni y Ezequiel Miller

La Región Centro en la Argentina

09. Bruno Reinheimer

Ciudades en red, territorio equilibrado.

Un horizonte estratégico para la Región Capital, Santa Fe, Argentina

10. Juan Manuel Borthagaray y Carlos Bozzoli

Chacras de hidrógeno en la Patagonia argentina

PAMPA 09

01. Laura Golovanevsky y Martín Schorr

Estructura productiva y distribución del ingreso en Jujuy en la primera década del siglo XXI: el círculo vicioso del subdesarrollo

02. María Cecilia Zapata

Toma de tierras en la ciudad de Buenos Aires. Un análisis de las causas estructurales que anunciaron el conflicto del Parque Indoamericano

03. Cristina Bosio, Enrique Ortecho, Aurelio Ferrero,

Cristina Montiel, Gustavo Duarte y Lucio Scardino

Microcrédito para mejoras de viviendas populares: poco para muchos

04. Salvador Schelotto y Patricia Abreu

Municipios y ordenación territorial en Uruguay

05. Miguel Ángel Asensio, Rosana Falco y Alejandro A. Asensio

Balanzas fiscales regionales y finanzas intergubernamentales.

Una aproximación primaria

06. Frédéric Goulet y Susana Grosso

Ciencia a demanda. Prácticas alternativas de investigación y extensión en la agronomía de los cultivos extensivos

07. Germán Rosati y Diego Masello

Cambios en la estructura social agraria pampeana. Un acercamiento a la caracterización de los pequeños propietarios rentistas del sur de Santa Fe

08. Maëlle Gédouin, Pedro Arbeletche, Alejandro Saravia, Italo Malaquín, Hermes Morales Grosskopf y Jean-François Tourrand

Cambios en el sistema agrario y la sociedad rural de una región históricamente ganadera, con la llegada de nuevos usos del suelo

09. Ana Laura García

Productores familiares y agricultura de contrato.

Vínculos y estrategias en el caso de la avicultura entrerriana

10. Inés Ferreira Rivaben

Las resistencias del mundo agrícola francés a la implementación de las políticas medioambientales de la Unión Europea. La experiencia de los productores del Parque Natural Regional Ballons des Vosges

PAMPA 10

01. Esther Iglesias Lesaga

Desigualdad espacial y desarrollo territorial del Estado de Yucatán

02. Luján Menazzi

La ciudad de Buenos Aires en su laberinto.

Los últimos intentos de trasladar el Mercado de Hacienda y la relevancia de los actores locales a la hora de definir los procesos urbanos

03. Adriana Chazarreta

Los cambios en la organización gremial de la burguesía vitivinícola de la provincia de Mendoza, Argentina (1990–2011)

04. Roberto Fernández

Observación y control: la decadencia del plan.

Aportaciones emergentes del paradigma de la sostenibilidad

05. Mariana Andrea Schmidt

Territorio(s), desarrollo (in)sustentable y naturaleza colonizada.

Una propuesta de abordaje conceptual

06. María Laura Canestraro, Carlos Enrique Guardia y Eduardo Joaquín Layús

Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas: análisis de instrumentos en el municipio de General Pueyrredón

07. Alberto Riella y Juan Romero

Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XXI

08. Soledad Figueredo y Mariela Bianco

Organización del trabajo agrícola en el contexto de agriculturización uruguayo

09. Belén Alvaro y Verónica Trpin

Condiciones productivas locales y exigencias para la comercialización.

Transformaciones en la fruticultura del norte de la Patagonia argentina

10. Carlos Repetto y Miguel Vassallo

Evaluación de la experiencia de la Cooperativa Agraria Mundo Azul

11. Virginia Courdin

El complejo arrocero de Uruguay en la última década: la visión de sus actores

