



revista de ciencias sociales

segunda época

DOSSIER

*XIV Seminario Internacional
de la Red Iberoamericana de
Investigadores sobre Globalización
y Territorio: "Crisis mundial y
financiarización: impactos
urbanos y territoriales"*

Escriben en este número

SILVIA GORENSTEIN
RODRIGO HIDALGO DATTWYLER
VOLTAIRE ALVARADO PETERSON
PAULA QUIJADA PRADO
DANIEL SANTANA RIVAS
MARÍA LUCÍA REFINETTI MARTINS
ESTEVAM VANALE OTERO
FEDERICO VILLARREAL
MABEL MANZANAL
GERMÁN DABAT
SERGIO PAZ
MAGALÍ HABER
JESÚS DEL CANTO
NOEMÍ GIRBAL-BLACHA
GUILLERMO CASTRO HERRERA
CLAUDIO SCALETTA

EXPRESIONES ARTÍSTICAS:
CUARENTA AÑOS DE LA DESAPARICIÓN
DE RODOLFO WALSH

año 9 • número 32 • septiembre de 2017
publicación semestral • ISSN: 2347-1050

Director: Carlos Fidel • Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial





Revista de Ciencias Sociales, segunda época

Presentación / **3**

DOSSIER | XIV SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO: "CRISIS MUNDIAL Y FINANCIARIZACIÓN: IMPACTOS URBANOS Y TERRITORIALES"

Silvia Gorenstein

Presentación / **7**

Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Voltaire

Alvarado Peterson, Paula Quijada

Prado y Daniel Santana Rivas

Estado y propiedad: la política de vivienda social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile / **11**

María Lucía Refinetti Martins y

Estevam Vanale Otero

Atividade imobiliária e reestruturação urbana no interior paulista: um formato de parceria público-privada? / **35**

Federico Villarreal y Mabel Manzanal

Inclusión de la agricultura familiar. Una cuestión en discusión. El caso del municipio de Tapalqué, provincia de Buenos Aires / **57**

MISCELÁNEAS

Germán Dabat y Sergio Paz

Ricos y subdesarrollados: ¿qué rol debería asumir el Estado para promover el desarrollo productivo en territorios especializados en el monocultivo de soja? / **83**

Magalí Haber

La herencia afectada. Acerca de *Operación fracaso y el sonido recobrado*, de Albertina Carri / **101**

Jesús del Canto

Profesiones asistenciales y adultos desestabilizados / **117**

Noemí Girbal-Blacha

La acción legislativa invisible. Propuestas frustradas para la economía azucarera argentina (1920-1960) / **131**

DOCUMENTOS POLÍTICOS DE COYUNTURA

Presentación / **159**

Guillermo Castro Herrera

El capital de que se trata / **161**

Claudio Scaletta

Adelanto de *La recaída neoliberal* / **165**

EXPRESIONES ARTÍSTICAS

Cuarenta años de la desaparición de

Rodolfo Walsh, exposición / **173**

RESÚMENES / **183**

**segunda
época**

año 9 / número 32 / primavera de 2017 / publicación semestral
Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires / ISSN 2347-1050



revista de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Rector

Alejandro Villar

Vicerrector

Alfredo Alfonso

Arte editorial

Producción: Editorial UNQ

Diseño: Hernán Morfese

Revista de Ciencias Sociales

UNQ / Departamento de Ciencias Sociales
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
Dirección electrónica: revistacs@unq.edu.ar

Publicación propiedad de
Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
www.unq.edu.ar

Nº de registro internet 5293795



La Revista de Ciencias Sociales, segunda época
está integrada al catálogo de Latindex

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos
son de exclusiva responsabilidad de sus autores.
Para su publicación, los artículos son evaluados por parte del
Consejo editorial, del Consejo académico y de árbitros externos.

Director

Carlos H. Fidel

Secretario de redacción

Juan Pablo Ringelheim

Consejo editorial

Alejandro Blanco (UNQ)

Martín Becerra (UNQ)

Cristina Teresa Carballo (UNQ)

Jorge Flores (UNQ)

Oswaldo Fabián Graciano (UNQ)

Sara Isabel Pérez (UNQ)

Consejo académico

Carlos Altamirano (Conicet, UNQ)

Daniel Aspiazu (Conicet, Flacso-Argentina,
1948-2011)

Dora Barrancos (UBA, UNQ, Conicet)

Elena Chiozza (UNLU, 1920-2011)

Emilio de Ipola (UBA)

Carlos De Mattos (Pontificia Universidad
Católica de Chile)

José Déniz (UCM)

Emilio Duhau (UAM-A, Conacyt, 1947-2013)

Noemí Girbal (UNQ, Conicet)

Anete Ivo (UFBA)

Noé Jitrik (ILH, FFyL, UBA)

Bernardo Kosacoff (UNQ)

Pedro Krotzsch (UBA, 1942-2009)

Jorge Lanzaro (ICP, URU)

Jorge Lara Castro (Relaciones Exteriores, Paraguay)

Ernesto López (UNQ)

Armand Mattelart (UP-8)

Adriana Puiggrós (Conicet)

Alfredo Rodríguez (SUR-Chile)

Alejandro Rofman (UBA, CEUR, Conicet)

Héctor Schmucler (profesor emérito UNC)

Miguel Talento (UBA)

Alicia Ziccardi (PUEC, UNAM)

Revista de Ciencias Sociales, segunda época

PRESENTACIÓN

La publicación que presentamos expresa un esfuerzo que congrega a un conjunto amplio y diverso de intelectuales e investigadores del ámbito de la reflexión y la investigación de las ciencias sociales, algunos de los cuales desarrollan sus actividades en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), y otros en distintos centros académicos del país y del exterior.

En este número se publica el *dossier* “XIV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio: ‘Crisis mundial y financiarización: impactos urbanos y territoriales’”, realizado en Monterrey, México, en octubre de 2016. Tal como su coordinadora, la investigadora Silvia Gorenstein, afirma: “Los trabajos seleccionados para esta publicación brindan un elocuente pantallazo de las investigaciones que se debatieron en el evento”. La introducción de Gorenstein presenta los tres artículos y anticipa también la temática del próximo Seminario de la RII, a realizarse en Santiago de Chile en noviembre de 2018.

El segundo bloque de la revista incluye un artículo de Germán Dabat y Sergio Paz sobre el rol del Estado en relación con el monocultivo de soja. Los altos ingresos generados en los territorios especializados en el grano no tienen como consecuencia un cambio estructural que conduzca a un desarrollo endógeno.

El segundo artículo, de Magalí Haber, indaga la instalación *Operación fracaso* y el

sonido recobrado, de Albertina Carri. La autora analiza el modo en que la documentación de los padres de Carri, incorporada a la obra, sirve para problematizar el pasado reciente argentino, y cómo la generación posterior a la de los setenta puede elaborar ese legado.

En el bloque de misceláneas, Jesús del Canto analiza la actualidad del trabajo social, que, habiendo surgido en el siglo XIX, tiene en el XXI nuevos desafíos para interpretar y actuar en relación con los vínculos familiares de la época. Para las profesiones asistenciales constituye un reto lograr el equilibrio entre los paradigmas actuales y las realidades familiares singulares.

El artículo de Noemí Girbal-Blacha que cierra el bloque de misceláneas tiene por objeto observar si entre 1920 y 1960 hubo iniciativas en el Congreso de la Nación que se refirieran a la consolidación de la industria azucarera del noroeste argentino con epicentro en Tucumán, o que, por el contrario, buscaran la diversificación para evitar los efectos negativos de la monoproducción.

La revista también cuenta con un documento de análisis de coyuntura política —como siempre, en tono ensayístico— de Guillermo Castro Herrera, motivado por el próximo cumplimiento de los 150 años de la publicación del primer tomo de *El Capital*, de Karl Marx. También publicamos aquí un adelanto del libro de Claudio Scaletta, *La recaída neoliberal*, sobre la realidad económica post 2015.

Por último, y como es habitual, en la sección artística exponemos fotografías de la muestra “Cuarenta años de la desaparición de Rodolfo Walsh”, que resultó del trabajo conjunto del Departamento de Ciencias Sociales, la Escuela Universitaria de Artes, la Dirección de Cultura de la Secretaría de Extensión y el Programa de Producción Televisiva de la Universidad Nacional de Quilmes. Agradecemos a todos los miembros que participaron en la muestra, y especialmente a la Secretaría de Extensión, por el rico y generoso aporte a la revista.

La concreción de este número fue posible por el valioso apoyo y estímulo de las autoridades del rectorado de la Universidad Nacional de Quilmes y el equipo de la Editorial de la UNQ. Agradecemos especialmente a los miembros de los consejos Editorial y Académico, y a los especialistas que aportaron los comentarios y la evaluación de los trabajos que se publican.

Finalmente, queremos citar el comunicado del Centro de Derechos Humanos de la UNQ:

La pregunta que hoy inunda todos los espacios sociales —plazas, estaciones, calles, redes, medios de comunicación— y nos atraviesa como sujetos de derecho, en un Estado democrático, es ¿dónde está Santiago Maldonado?

Santiago lleva ya un mes desaparecido, desde que el 1 de agosto pasado la Gendarmería Nacional se lo llevara del Lof Cushamen, tras una feroz represión contra la comunidad Mapuche, que reclama su derecho

a ocupar las tierras ancestrales que fueron entregadas a Benetton.

Este operativo, que contó con la participación de 100 efectivos, fue dirigido por Pablo Noceti, jefe de gabinete del Ministerio de Seguridad y abogado defensor de distintos genocidas, y respaldado por la ministra de Seguridad de la Nación Patricia Bullrich, quien, inclusive, en la interpelación que se le hizo en el Senado de la Nación, continuó defendiendo el accionar de sus fuerzas e ignorando las numerosas irregularidades del operativo como de la posterior investigación sobre la desaparición de Santiago.

A pesar de la incansable voluntad del gobierno nacional y medios de comunicación afines al oficialismo por negar los hechos sucedidos en Chubut, diversos organismos de derechos humanos nacionales e internacionales exigen la aparición con vida y apoyan el reclamo de la familia Maldonado, por lo que la Fiscalía Federal de Esquel recarató la causa penal como “desaparición forzada de persona”.

Este modelo de represión que, en el último año y medio, demuestra una escalada progresiva de violencia responde al paradigma de seguridad neoliberal, complementado con medidas económicas y sociales regresivas, que vulneran los derechos del pueblo y asfixian cualquier reacción que busque resistirlas.

Por todo esto, desde el Centro de derechos humanos Emilio Mignone de la Universidad Nacional de Quilmes, a un mes de su desaparición, apoyamos la lucha y el reclamo por la aparición con vida de Santiago Maldonado.

CARLOS FIDEL
Director

JUAN PABLO RINGELHEIM
Secretario de redacción



XIV SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO: "CRISIS MUNDIAL Y FINANCIARIZACIÓN: IMPACTOS URBANOS Y TERRITORIALES"



PRESENTACIÓN DEL *DOSSIER*

En el XIV Seminario Internacional realizado en Monterrey, México, del 3 al 7 de octubre de 2016, continuaron los debates teóricos y metodológicos que de manera sistemática se realizan en el seno de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). La agenda temática de esta reunión puso el acento en las implicancias de la financiarización –una de las fuerzas dominantes de la actual fase del capitalismo mundial–, asociando las principales transformaciones socioeconómicas, territoriales y urbanas que se produjeron en las últimas décadas en los países iberoamericanos. En ese marco, las presentaciones se estructuraron en torno a tres ejes de análisis: Reestructuración neoliberal y planteamientos alternativos; recursos naturales, actividades productivas y repercusiones sobre el desarrollo territorial; urbanización planetaria, mercantilización y metamorfosis urbana; desigualdades socioterritoriales: nuevos enfoques y respuestas.

Los trabajos seleccionados para esta publicación brindan un elocuente pantallazo de las investigaciones que se debatieron en el evento. El primero de ellos, de Rodrigo Hidalgo y Voltaire Alvarado Peterson, nominado “Estado y propiedad: la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile”, aborda los casos de la política habitacional que se registraron los últimos años en Colombia, Uruguay, Ecuador, la Argentina y Chile. Países donde se expresan similitudes y diferencias en la aplicación de las políticas habitacionales, aunque el trabajo muestra cómo derivan de una misma matriz de pensamiento diseñada en los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial. Estrategia donde prima la oferta de vivienda, en la que el Estado tiene una función de “facilitador” de la combinación del capital público con

el privado, habilitando la participación activa del financiamiento bancario, que contiene en algunos casos un subsidio explícito. Los autores concluyen que, más allá de la filiación ideológica de cada gobierno,

La vivienda se erige como un baluarte del modelo, pero también se configura como dispositivo de control social, toda vez que inserta a quienes la poseen a los circuitos de consumo urbano, al pago de impuestos y a la creciente necesidad por servicios.

El artículo de María Lucía Refinetti Martins y Estevam Vanale Otero, “Atividade imobiliária e reestruturação urbana no interior paulista: um formato de parceria público-privada?”, examina la práctica del “urbanismo gerencial”, vía mercado, en ciudades de porte medio como Bauru, Piracicaba y São José do Rio Preto, en el estado de San Pablo (Brasil). Las modalidades de reurbanización y la mercantilización del desarrollo urbano, inspiradas en el modelo implementado en las grandes ciudades con función metropolitana (San Pablo y Río de Janeiro), se reelaboran bajo las diversas formas negociadas de gestión del urbanismo. La contractualización entre el poder público y los emprendedores privados para alterar patrones de regulación urbanística vigentes, en el marco de distintos tipos de presiones y juegos de influencia, viabilizan la captación de excedentes por parte del sector inmobiliario. Los autores señalan que la centralidad que ha adquirido la actividad desde los años 2000, en términos de inversiones y elevación de los indicadores de empleo urbano, ayuda a explicar la posición de los poderes públicos locales.

El trabajo de Federico Villarreal y Mabel Manzanal, “Inclusión de la agricultura familiar. Una cuestión en discusión. El caso del municipio de Tapalqué, provincia de Buenos Aires”, pone el acento en una de las problemáticas sociales profundizadas con el nuevo ciclo de primarización y las estrategias del agronegocio en el país. Los autores se interrogan sobre la efectividad de las políticas públicas promotoras de la agricultura familiar, realizando un exhaustivo recorrido analítico que expone las lógicas en disputa entre la expansión de las *commodities* –reprimarización y financiarización mediante– y este tipo de intervenciones. Diversos programas promueven la inclusión de sectores de la agricultura familiar, pero estos, a su vez, compiten en los hechos por los mismos espacios con el capital en gran escala. De este modo, aunque generan ciertas mejoras, no logran incidir en cuestiones estructurales, como el acceso a la tierra, la rururbanización promovida por el capital inmobiliario y/o el avance de las *commodi-*

ties que involucran la expulsión y/o marginación de estos actores de anclaje territorial.

Los tres artículos reseñados aportan, con sus especificidades, a la reflexión general sobre diversos campos críticos de las transformaciones socioeconómicas y territoriales en curso. A su vez, abren interrogantes que se combinan en una agenda de investigación cada vez más dinámica y compleja que desafía a las ciencias sociales. Con este propósito, la convocatoria del XV Seminario Internacional de la RII, a realizarse en Santiago de Chile entre el 28 y 30 de noviembre de 2018, señala que:

Además de las transformaciones globales, América Latina y el Caribe poseen sus propios desafíos estructurales. Entre ellos cabe destacar: inestabilidad política; dificultades de cohesión territorial, económica, social y política; débil y difícil integración regional; creciente desigualdad social; acelerada urbanización y exclusión social; ampliación y generalización de la corrupción; reprimarización, desindustrialización y desnacionalización; debilidad del departamento productor de bienes de producción; retraso tecnológico; creciente deterioro ambiental; segmentación, precarización y exclusión en el mercado de trabajo.

Los trabajos y las discusiones serán estructurados en torno a los tres grupos temáticos:

1) Restructuración económica global y transformaciones productivas: impactos territoriales y ambientales.

- Financiarización, reprimarización económica y sus impactos socioterritoriales.
- Nuevos procesos productivos, impactos regionales y locales y conflictos socioambientales.
- Debate teórico y político en torno al rol de los recursos naturales en la dimensión territorial del desarrollo.
- Globalización, financiarización, crisis global, nueva geografía de la urbanización y metamorfosis urbana.

2) Globalización, financiarización, crisis global y metamorfosis urbana.

- Conectividad y movilidad, competitividad urbana, acumulación y crecimiento urbano.
- Inversiones, negocios inmobiliarios y mercantilización de la producción del espacio urbano.
- Nuevas modalidades de planificación, gestión y/o gobernanza urbana.

3) Desigualdades socioterritoriales en el proceso de urbanización.
¿Nuevos enfoques para viejos temas?

- Desigualdades, violencia urbana, fragmentación y segregación urbanas.
- Transformación del mercado de trabajo urbano y sus efectos socioterritoriales.
- Migraciones, culturas urbanas, convivencia y exclusión socioterritorial.
- Derecho a la ciudad, movimientos sociales y grupos reivindicativos.

Rodrigo Hidalgo Dattwyler / Voltaire
Alvarado Peterson / Paula Quijada Prado /
Daniel Santana Rivas

Estado y propiedad

LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL
Y LA CONSTRUCCIÓN DE RUTAS HACIA EL
NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA Y CHILE¹

Introducción

La vivienda, reconocida internacionalmente dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye un *problema social* al presentarse como necesidad no resuelta para parte importante de la población, colocándola en el terreno de las políticas públicas e indicador clave en el desempeño del Estado. Esto caracteriza la vinculación con los modelos de desarrollo económico y social experimentados a lo largo de la historia, toda vez que cada ciclo o régimen económico crea nuevas formas de acumulación de capital conforme el potencial del anterior se agota (Cassiers y Kesteloot, 2012).

En Latinoamérica, las condicionalidades adscritas al Consenso de Washington en la década de 1990 impusieron un ajuste al proyecto neoliberal iniciado durante el decenio anterior, instalándose tecnocracias despolitizadas por la vía de las armas o por el enquistamiento de partidos políticos hegemónicos, más allá de la lógica izquierda-derecha (Gárate, 2012). Con el perfeccionamiento financiero, se configura un proceso de complementariedad entre mercado, Estado y sociedad sin abandonar el paradigma económico en marcha, al que se agrega una ideología robusta que ensalza la gobernanza y competitividad urbana, renovación y conservación patrimonial como valores urbanos; mientras que la política de vivienda tiende a centrarse en la demanda, adjetivada como irregular, informal, esporádica o de emergencia.

Iniciado el siglo XXI, el Banco Mundial emprende la divulgación de una *habilitación plus* que no solo aborda la entrega de vivienda,

¹ Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto fondecyt regular de investigación N° 1.150.360 "La política de Vivienda Social en las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso: entre la desigualdad y sostenibilidad del desarrollo urbano (1992-2014)".

sino que “combina un saludable respeto por los mercados con un diseño inteligente de subsidios”,² tomando el testigo de anteriores políticas instaladas en Chile durante el período de liberalización del mercado y ausencia de Estado entre 1976 y 1981, que llevaron al país a una crisis violenta con alto desempleo, quiebra de la banca comercial y agencia de préstamo independientes (Vergara, 1984).

A las recomendaciones del Banco Mundial de garantizar una complementariedad público-privada para asegurar acceso a bienes sociales, se sumó el rol del Estado como facilitador en la recuperación de costos y garantía hipotecaria, de modo que el sector vivienda entró a competir con otros de la economía, haciéndose atractivo a la inversión (Puello-Socarrás, 2015). Dentro de este contexto, la propiedad se entendía como parte de la agenda de inversión y circulación de capitales. Países como Colombia, Ecuador, El Salvador o México, entre otros, siguieron la receta del modelo, regulando y promoviendo a operadores inmobiliarios con captura de los aportes subsidiarios para viviendas de interés social en el marco de una atomizada y localizada regulación de menor escala, dejando al Estado central como financista y recaudador (Pierson, 1995; Bouillon, 2012).

Esta alianza no constituye una causalidad de la instalada *incompetencia* del Estado. Los ajustes al modelo de acumulación y circulación financiera que describió tempranamente Henri Lefebvre actúan sobre el tejido del capital en las ciudades, siendo el escenario de crisis e ingreso del Estado como dispositivo de salvataje una constante durante la segunda mitad del siglo xx (1978). Él mismo advirió un escenario de neoliberalismo espacial muy similar al que se observa actualmente en la región: sólida vinculación público-privada para reproducción de la renta del suelo, competencia por los aportes fiscales entre los grupos sociales vulnerables, y la compra del derecho a participar de la ciudad como espacio simbólico de la modernidad y civilización contemporánea (Fernández, 2014; Hidalgo, 2005).

El objetivo de este trabajo consiste, por tanto, en describir las características de producción habitacional del Estado neoliberal latinoamericano, considerando tanto la asignación de recursos como la focalización de subsidios para la vivienda social dentro del complejo sistema de transacciones entre agentes privados y lo público/el Estado, cruzando las políticas de ajuste neoliberal que operan más allá del tipo, partido o ideología defendida por quienes tienen a su cargo las repúblicas seleccionadas (Álvarez, 2005; Hidalgo *et al.*, 2016).

Los contenidos del escrito se organizan primero para establecer elementos comunes y particulares en un período de cinco años –de

² Banco Mundial, “En breve”. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/198521468091484324pdf/387480Jan0711011LowIncomeHousing1SP.pdf>>.

2011 a 2016—, revisando las políticas generadas en Ecuador, Colombia, la Argentina y Uruguay. Luego, se presentan determinadas comparaciones con el sistema de asignación actual de subsidios en Chile, para finalmente proponer escenarios y hojas de ruta probables para la investigación del Estado neoliberal y la vivienda social en la región.

Los casos analizados incluyen países considerados o declarados alternativos frente al modelo neoliberal conducido en la región. El Ecuador de Rafael Correa, la Argentina en los doce años con presencia de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, o el Uruguay de Pepe Mujica, fueron, en muchas líneas, a contracorriente del proyecto hegemónico neoliberal, siendo adjetivados como “populistas” y poco responsables de los equilibrios fiscales-macroeconómicos, pero que en materia de vivienda aplicaron el recetario del Banco Mundial y las instituciones crediticias internacionales. Considerando un giro a la derecha producido en los últimos cuatro años, al menos en el caso argentino, los sucesores en el proyecto político de los mandatarios indicados igualmente se identifican con los citados principios, persiguiendo la estabilidad económica y el aumento en la inversión extranjera.

En este contexto, se postula que, más allá del modelo político-ideológico imperante, por mucho que el acceso a la vivienda sea enarbolado en reiteradas ocasiones como un derecho, finalmente —dada la inversión y los costos de construcción— su producción está basada en principios perfeccionados y muchas veces instaurados bajo la égida del neoliberalismo: ahorro, subsidios, estratificación de la demanda en función del ingreso, participación del sector inmobiliario, entre los más relevantes, sin relevar el rol ideológico de cada instancia de gobierno.

Materiales y métodos

La captura de datos asociados a políticas públicas en materia de vivienda de carácter social es el principal insumo para la construcción del relato en este trabajo. De la misma forma, la discusión teórica y los antecedentes anteriormente señalados exhiben un acumulado descriptivo de base, donde se cruzan distintos elementos políticos sobre la producción del territorio urbano en América Latina. Por ello, el principal componente de análisis está en la revisión de documentos oficiales emanados por organismos globales de apoyo que, sumados a las comunicaciones y normativas estatales, trazan, junto a otras fuentes, el horizonte de las políticas de vivienda en la selección de países ofrecida.

El cuadro 1 resume la revisión documental desglosada por cada país seleccionado dentro del presente estudio. Esta agrupación de estados latinoamericanos representa una significativa porción para el análisis, dado que en ella conviven distintas perspectivas para el abordaje del problema habitacional. El detalle de esto se presenta a continuación.

Latinoamérica en escala mayor: apuntes para discutir la forma del Estado neoliberal y la producción de espacio urbano

El Estado latinoamericano, integrado al capitalismo por el proceso de colonización, no deja de ser indisociable a la organización social y de producción, reinventándose independiente del régimen político o de los gobiernos que lo gestionen, sin perder su esencia como construcción social. Su carácter capitalista unifica y morigerará los intereses tanto de la fuerza de trabajo como de los dueños de los medios de producción, percibiéndose unas veces como garante de los derechos de la clase trabajadora y otras como expoliador y limitante del sistema capitalista (Thwaites y López, 2005).

El neoliberalismo puede ser concebido como ideología, forma de gobierno y paquete de medidas económicas (Steger y Roy,

Cuadro 1. Información seleccionada para el estudio

País	Fuentes	Período
Argentina	• Leyes ordinarias y normativa en materia de subsidios habitacionales. • Webs informativas de órganos oficiales. • Prensa.	2011-2016
Ecuador	• Leyes ordinarias y normativa en materia de subsidios habitacionales. • Prensa.	2011-2016
Colombia	• Leyes ordinarias y normativa en materia de subsidios habitacionales. • Webs informativas de órganos oficiales. • Prensa.	2011-2016
Uruguay	• Leyes ordinarias y normativa en materia de subsidios habitacionales. • Web informativas de órganos oficiales.	2011-2016

2011). Representa una fase de acumulación donde la competencia y la apertura económica en términos nacionales e internacionales apuntan hacia un mercado unificado que no se despega del discurso globalizador, redefiniéndose en su agencia como promotor, planificador e interventor (Mayol y Ahumada, 2015).

Primero como ideología, el neoliberalismo se vincula a la utopía de la libre competencia e igualdad de oportunidades, expresándose en el ideal de consumo y en un mercado al que se accede a partir del esfuerzo y el trabajo individual, como lo plantea Pilar Vergara durante los años posteriores a la crisis del sistema financiero chileno, en 1983, cuyas consecuencias permitieron la instalación del ajustado modelo hipotecario en Chile y redefinieron el rol del Banco Central en la regulación del mercado (Vergara, 1984).

Por otro lado, como forma de gobierno, el neoliberalismo está relacionado con lo que se ha llamado la *gobernanza neoliberal*, basada en estamentos técnicos y científicos líderes en los procesos de gestión para legitimar la intervención del Estado y validar las del sector privado y las razones de Estado que el modelo neoliberal articula desde lo público (Elwood *et al.*, 2015).

Asociada a lo último está la tercera definición: el neoliberalismo como paquete de medidas económicas. También a partir del ejemplo situado en Chile, este hecho expone al modelo y su reforma económica vinculados a los ajustes estructurales, hito que modifica la relación Estado-mercado, obligando al primero a cambiar sus formas de intervención. Al mismo tiempo, se relaciona con los procesos de privatización de las prestadoras de servicios públicos y la venta de la participación del Estado de determinadas industrias manufactureras o extractivas, esto último sin cavilar en metáforas de modernización, transformación o recuperación, otorgándoles a las modernizaciones el número cabalístico de siete y atributos propios de un “milagro” (Délano y Trasaviña, 1989).

Salvando las distancias, lo acontecido entre uno y otro país de la región se sustenta en la necesidad de crear un clima óptimo para los negocios y la inversión, de modo que sea el sector público quien se obligue a intervenir y atenuar cualquier externalidad conflictiva o de tensión emergente en el marco de los ajustes al modelo. En paralelo, se favorece también, y de manera invariable, la integridad del sistema financiero y la solvencia de las instituciones financieras por sobre el bienestar de la población o la calidad medioambiental (Harvey, 2007).

Durante las últimas décadas, el comportamiento del Estado neoliberal ha denotado esa contracción, pues no produce, reduce su intervención en los mercados y solo garantiza la paz social para el buen desempeño de los circuitos financieros, entre otras

respuestas que reflejan la condicionalidad de los movimientos globales de capital y el adelgazamiento de las funciones del Estado social (Janoshka e Hidalgo, 2014).

Lo anteriormente señalado no implica la ausencia de todo tipo de protección social, pues siempre habrá individuos que no puedan encontrar sustento por sí mismos; lo que varía es el mecanismo redistributivo, pues, bajo los fundamentos neoliberales, la responsabilidad ha de ser individual y toda ayuda se concede en función de deberes y obligaciones (Amable, 2011).

En lo que respecta al comportamiento de la producción residencial, a continuación se expone, a través de la reseña de las políticas de vivienda recientes y con mayor relevancia en cada país incluido en la muestra, una serie de encuentros y desencuentros entre los Estados, cautelando describir sus principales tendencias y proponiendo ciertas líneas de indagación que permitan reconocer la acción hegemónica del Estado neoliberal de bienestar y su rostro humano (Hidalgo *et al.*, 2017).

Ecuador: extractivismo, remesas y propiedad

Desde 1998, el Estado ecuatoriano comenzó a elaborar programas de subsidio habitacional orientados hacia la demanda. Con el Programa de Apoyo al Sector Vivienda del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador (MIDUVI), iniciativa financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se implementó el Sistema de Incentivos para Viviendas (SIV)³ con el objetivo de apoyar a las familias de menores ingresos a fin de que accedan a espacios habitacionales, fomentar la construcción de conjuntos habitacionales densificados con acceso a espacios comunitarios y equipamientos, y contribuir a la producción de vivienda de interés social con calidad urbana (Córdoba, 2015). Estos aportes, diferenciados según localización y tipo de actuación, pueden observarse en el cuadro 2.

La distribución espacial de los aportes para la vivienda ha permitido al Estado gestionar políticas de densificación y excepcionalidad territorial, asumiendo que la cobertura no solo impacta sobre las zonas urbanas o periurbanas, sino que también interviene con recursos en la Amazonía, donde se ubica una parte importante del turismo nacional y de la inversión en hidrocarburos.⁴ El fomento en la expansión de la propiedad habitacional desde la renta extractiva ofrecida por dichos recursos naturales posibilita el financiamiento de nuevas políticas en favor del *ser dueño* de casa, antes que otras urgencias o demandas de diverso tipo.

³ Proyecto N° ECP138 aprobado en 1997, Apoyo al Sector Habitacional Fase I; y Proyecto N° EC0207 aprobado en 2002, Apoyo al Sector Habitacional Fase II.

⁴ En cuatro cantones de la zona se encuentra el 80% de los pozos existentes en el país.

Cuadro 2. Aportes diferenciados según localización en Ecuador (2010-2015)

Clase de intervención	Tipo de bonos		Valor del bono (USD)	Precio o valor máximo de la vivienda (USD)	Aporte mínimo del postulante	Financiamiento o aporte adicional del postulante
Bono inmobiliario de adquisición de vivienda			6.000	25.000	5% del valor de la vivienda	Obligatorio ***
			5.000	30.000		
			4.000	40.000		
Intervención general	Bono construcción de vivienda nueva en terreno propio	Urbano	6.000	30.000 *	2 sbu **	
		Rural			1,5 sbu	
		Amazonía	8.000			
	Bono mejoramiento de vivienda	Urbana	2.000		1 sbu	
		Rural				
	Bono de titulación/terreno y/o vivienda		Hasta 400	Hasta 30.000	La diferencia entre el valor del perfeccionamiento y el valor del bono	

* Para este tipo de intervenciones que se desarrollen en el ámbito urbano, en el precio máximo solo se considera el valor de la vivienda.

** Salario Básico Unificado.

*** El carácter obligatorio del financiamiento o aporte adicional del postulante está supeditado al valor de la vivienda y la capacidad de pago del núcleo familiar. Fuente: elaborado con la información de MIDUVI (<<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/bonos-de-vivienda/>>).

Para 2016, el presupuesto general del Estado calculó que recibiría USD 675 millones por ingresos petroleros o no permanentes,⁵ dentro de un presupuesto inicialmente fijado en USD 29.835 millones, el cual terminó incrementándose un 9,61% durante el primer semestre,⁶ y que se estimó prorrogable según norma constitucional para 2017, año de elecciones presidenciales. Dentro de este presupuesto, se evaluó destinar un 15,9% para Desarrollo Urbano y Vivienda, con una participación del 89%

[...] por parte del Servicio de Contratación de Obras-SECOB, especialmente para el desarrollo de proyectos de infraestructura educativa, hospitalaria y para la implementación de proyectos inmo-

⁵ *El Universo*, "Presupuesto de 2016 recibirá \$ 673,5 millones por petróleo". Disponible en: <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/11/04/nota/5222261/presupuesto-2016-recibira-6735-millones-petroleo>>.

⁶ *Ecuador inmediato*, "Presupuesto General del Estado 2016 incrementó de US\$29,9 mil millones a US\$32,7 mil millones". Disponible en: <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818810471>.

biliarios estratégicos para la distribución a nivel nacional de las instituciones del sector público.⁷

Entre otras cosas, no se habían contemplado con antelación las consecuencias que generaría el terremoto de abril de 2016,⁸ y tras la catástrofe, y por Acuerdo Ministerial N° 018-16, MIDUVI, se reglamentó un plan para la recuperación habitacional de los damnificados a través de una serie de instrumentos, como se detalla en el cuadro 3.

Por otra parte, a la importante migración experimentada por ecuatorianos a finales del siglo XX le siguió la desaceleración económica de los países receptores durante los últimos años –principalmente Estados Unidos, España e Italia–, generando un retorno de población con fines temporales o definitivos (Esparragoso, 2012). En 2006, Ecuador recibió cerca de tres mil millones de dólares en concepto de remesas,⁹ razón por la cual el mismo BID se encargó de gestionar proyectos que atrajesen y encaminasen esos flujos hacia canales formales,¹⁰ con el fin de fortalecer el sistema financiero y ofrecer oportunidades de inversión en vivienda.¹¹ Entre 2000 y 2006, los migrantes de retorno o desde fuera del país realizaron inversiones directas del 23,6% en compra de terrenos y 22% en adquisición de viviendas (Esparragoso, 2012). Para 2016, el país recibió un total de remesas internacionales de USD 2.602 millones, cantidad que representó el 9,7% más que en 2015, según el informe publicado por el Banco Central del Ecuador.¹²

Por esta vía, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda trabaja con un Bono de Vivienda orientado a migrantes y sus familias, como una ayuda económica a quienes completan un ahorro, consistente en aportes de hasta USD 6.000 para la compra de vivienda nueva o usada –10 años–, y una bonificación de igual monto para la construcción de vivienda en terreno propio, teniendo como límite USD 30.000 como valor de la vivienda a construir, o que la vivienda mejorada no supere esa cifra, siempre considerando que el terreno está adquirido con anterioridad. Por otro lado, entrega USD 2.000 para mejoramiento de la vivienda única que posea la familia, siempre que su valor no supere los USD 30.000. Dentro de los objetivos está facilitar el acceso a una vivienda de la persona migrante y su familia, a fin de fortalecer el vínculo con el país, generar la participación de la empresa privada en la construcción y propiciar el ahorro de las remesas, destinado a la adquisición, la construcción o el mejoramiento de la vivienda propia.¹³

Con fecha del 25 de mayo de 2017, a un día de iniciado el nuevo gobierno de Ecuador encabezado por el presidente Lenín Moreno, se firmó el Decreto Ejecutivo N° 11, creándose el Plan Toda una Vida, cuyo propósito es garantizar los derechos de las personas a lo

⁷ Resumen Ejecutivo Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2016. Subsecretaría de Presupuestos, octubre de 2015.

⁸ Ecuador inmediato, *op. cit.*

⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, "Remesas a América Latina y el Caribe sobrepasarán 100.000 millones de dólares en 2010, según fondo del BID". Disponible en: <<http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2007-03-18/remesas-a-america-latina-y-el-caribe-sobrepasaran-100000-millones-de-dolares-en-2010-segun-fondo-del-bid,3692.html>>.

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, "Nueva encuesta arroja luces sobre el comportamiento financiero de los migrantes de América Latina y el Caribe en EE.UU.". Disponible en: <<http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2014-04-03/remesas-en-america-latina-y-el-caribe,10796.html>>.

¹¹ En 2006, Ecuador llevó a cabo, dentro de esta lógica, la Feria de Vivienda en el Exterior "Mi casa en Ecuador" en Madrid y Barcelona.

¹² *El comercio*, "Ecuador recibió más remesas el 2016". Disponible en: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/bancocentral-ecuador-remesas-migrantes-economia.html>>.

¹³ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, "Vivienda para la persona migrante". Disponible en: <<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/vivienda-urbana-para-el-migrante/>>.

Cuadro 3. Plan de recuperación habitacional para damnificados por el terremoto 2016

Tipos de instrumentos	Valor del instrumento	Aporte del beneficiario	Financiamiento o aporte adicional
Construcción de vivienda en terrenos urbanizados por el Estado	USD 10.000	Entregar el terreno al Estado (aplica para propietarios de vivienda en zonas de riesgo no mitigable)	No aplica
		USD 1.000*	
Reconstrucción en terreno propio	USD 10.000	USD 1.000*	
Reparación de vivienda recuperable	Hasta USD 4.000	10% del valor del instrumento**	
Recuperación habitacional mediante compra de vivienda y terreno	Hasta USD 9.000	Hasta USD 1.000***	La diferencia entre el valor de la vivienda y el valor del instrumento
Incentivo de accesibilidad	USD 1.200 (obras de accesibilidad)	No aplica	No aplica

* Aplica modalidad copago, hasta 36 meses con un año de gracia.
** Aplica modalidad de copago, hasta 16 meses con un año de gracia.
*** Ahorro mínimo a pagar máximo en un año, no aplica ahorro mínimo para viviendas aseguradas.
Fuente: Acuerdo Ministerial N° 018-16, MIDUVI, 19 de mayo de 2016.

largo de toda su vida, avanzando hacia una sociedad de bienestar, luchando contra la pobreza extrema mediante la entrega de ayuda económica a los grupos más vulnerables, la construcción de viviendas y la generación de empleo. Al respecto, la Misión Casa para Todos prevé la construcción de 325.000 nuevas viviendas, las que se espera que generen más de 136.000 empleos por año, y entrega a las 191.000 familias más pobres del país, ubicadas en el 1° y 2° quintil, viviendas sin costo; pero también a aquellos que, estando en estos mismos quintiles, tengan una mínima capacidad de pago, con cuotas que serán inferiores a 100 dólares.¹⁴

Argentina: subsidio, vivienda y normalización

En la Argentina, la provisión de recursos para viviendas de interés social ha sido constante, incluso por sobre las crisis financieras de las últimas décadas. El Fondo Nacional de Vivienda y los Institutos

¹⁴ Fuente: <<http://todaunavida.ec/>>.

Provinciales de Vivienda¹⁵ han ejercido una robusta descentralización de los subsidios, disponiendo de servicios o instituciones locales para la gestión de las nuevas viviendas (cuadro 4). Resulta interesante este caso, toda vez que, al ser una república federal, la autonomía de estas acciones no posee la limitación de ubicuidad que tiende a ser la generalidad, tal como acontece en lo revisado para Ecuador.

En abril de 2016, el presidente Mauricio Macri, quien asumió el mando después de 12 años de gobierno bajo el ala izquierda del Partido Justicialista –el denominado Frente para la Victoria–, anunció el nuevo Plan Nacional de Vivienda con el que espera construir unas 120.000 viviendas en un período de cuatro años, relanzar el Pro.Cre.Ar. y otorgar créditos con plazos de hasta 30 años,¹⁶ sin hacer mayores transformaciones a lo heredado, pero incardinando los recursos en una etapa de financiarización de la vivienda con el involucramiento de la banca privada.

De tal forma, el nuevo Pro.Cre.Ar. anunciado en marzo de 2017 pasó a depender del Ministerio del Interior, Vivienda y Obras Públicas,¹⁷ ampliándose el subsidio del Estado nacional hasta USD 22.979 (valores a julio de 2017). Para acceder al crédito, los interesados deben tener entre dos y cuatros salarios mínimos, vitales y móviles (entre USD 926 y USD 1.852) de ingreso familiar neto (figura 1).

Al proyecto se sumó el Banco Nación, que destinará 30.000 millones de pesos de financiamiento (USD 1.723.451, a julio de 2017), permitiendo triplicar la cantidad de créditos; y quienes accedan al crédito a través de esta entidad podrán contar con plazos de hipoteca de hasta 30 años. Los préstamos se dividirán en: 25.000 para “Solución Casa Propia”, orientado a la compra de vivienda nueva o usada; 15.000 para “Solución Construcción”, destinado a quienes cuentan con lote propio o familiar; 4.000 para “Lotes con Servicios”, para la construcción en terreno con infraestructura a precio accesible; 10.000 para “Desarrollo Urbanístico”, reservado a la compra de departamentos nuevos en complejos gestionados por el Estado; y 100.000 para “Microcréditos” destinados a conexiones a servicios públicos o elementos de mejoramiento de las viviendas. Se espera que a lo largo de los próximos cuatro años un 75% de la población cuente con cloacas y el 100% con acceso a agua potable (figura 2).¹⁸

De esta forma, Pro.Cre.Ar. Solución Casa Propia tendrá el componente de “Ahorro, Crédito Hipotecario con catorce bancos adheridos y Subsidio Estatal”¹⁹ para cualquier parte del país. Por otra parte, ya desde 2016 los préstamos dejaron de gestionarse por sorteo, priorizando a las familias con más necesidades mediante un sistema de puntaje que busca ser más objetivo y transparente.²⁰ Al igual que en Chile, que la población ejerza como sujeto de

¹⁵ Ley N° 24.464/95.

¹⁶ Casa Rosada, <http://www.caserosada.gob.ar/social/#plan_vivienda>.

¹⁷ Decreto N° 146/2017, Modifica Decreto N° 902/2012.

¹⁸ Casa Rosada, <<http://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/38886-macri-procrear-nueva-linea-creditos>>.

¹⁹ *La Nación*, “Cómo es el nuevo Plan Procrear que presentó hoy Mauricio Macri”. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1992238-como-es-el-nuevo-plan-procrear-que-presento-hoy-mauricio-macri>>.

²⁰ Fuente: <<https://www.argentina.gob.ar/procrear/quees>>.

Cuadro 4. Descripción del sistema de subsidios para la vivienda en la Argentina (2010-2015)

Programa	Población receptora	Institución o agencia en gestión	Financiamiento
Planes Federales de Vivienda	Población de bajos ingresos.	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV). Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), descentralizado y regulado por ley (escala nacional). Planes Federales de Vivienda, centralizados y no regulados por ley (escala provincial).	Fondos asignados desde el presupuesto anual del Estado.
Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.)	Población de ingresos medios.	PEN, fondos ANSES jubilados y pensionados.	Fideicomiso Pro.Cre.Ar., Fiduciario Banco Hipotecario, Estado nacional.
Pro.Cre.Ar. Créditos individuales	Población de ingresos medios.	PEN, fondos ANSES jubilados y pensionados.	Subsidio a la hipoteca, incluyendo tasas de interés devengadas de la operación. Fiduciario Banco Hipotecario, Estado nacional.

Fuente: elaborado con datos de FONAVI (<<https://www.vivienda.gob.ar>>).

Figura 1. Plan Nacional de Vivienda



Fuente: <<http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/36127-el-presidente-ma-cri-presento-el-nuevo-plan-nacional-de-vivienda>>.

Figura 2. Pro.Cre.Ar. (2017)



Fuente: <<http://www.lanacion.com.ar/1992238-como-es-el-nuevo-plan-procrear-que-presento-hoy-mauricio-macri>>.

crédito ante la banca comercial representa un grueso aporte a la cadena de consumo de pasivos y la inyección de recursos frescos a otros proyectos. La apuesta por la normalización y el saneamiento de la propiedad sigue siendo uno de los elementos centrales en cualquier política habitacional de la Argentina, más cuando las formas de adquisición no siempre siguen el patrón bancario del neoliberalismo (Pírez, 2017).

Colombia: políticas para la permanente reproducción inmobiliaria

Entre los países considerados en esta revisión no se presentan ejemplos de aportes dirigidos a mejorar la oferta de terrenos en suelo urbano, salvo en Colombia, donde —a través de la Ley N° 1.469/2011— se adoptaron medidas para promover macroproyectos de vivienda de interés social, facilitando la obtención de altas plusvalías por recalificación de suelo rural, principalmente en áreas periféricas con precario acceso a servicios urbanos. Un resumen se presenta en el cuadro 5.

En la base de su estructura subsidiaria, Colombia no considera los aportes para estratos sociales ajenos a la banca privada que no cuentan con la posibilidad de acceder a créditos hipotecarios. Solamente en casos especiales se establecen criterios de focalización a partir de un mecanismo de residencias por sorteo, cuyo fin es

²¹ Esa lógica era exclusiva de esa administración y no se replicó en otras ciudades del país. Un ejemplo de ello es el caso de las viviendas gratis de la localidad de Bosa, al sudoeste de Bogotá, para las cuales el gobierno nacional destinó terrenos inundables en el borde urbano-rural, ante lo cual la administración de “Bogotá Humana” (tras un momento de tensión con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) aplazó el proyecto para situarlo en un emplazamiento con bajo nivel de riesgo y aledaño a una de las grandes terminales del sistema de transporte masivo, Transmilenio. Finalmente se construyó en ese último lugar, mucho más central y accesible a equipamientos y servicios urbanos que el primero.

Cuadro 5. Subsidios para estratos sociales sin acceso hipotecario o con ingreso precario en Colombia

Programas	Población receptora	Institución o agencia en gestión	Financiamiento
ABC Programa Mi Casa Ya	Población de bajos ingresos con historial de ahorro vigente.	Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y Cajas de Compensación Familiar.	Aportes de Fonvivienda (85%) y Cajas de Compensación Familiar (15%). Los ahorristas deben aportar el 5% del valor de la vivienda y contar con un crédito preaprobado por el valor correspondiente a lo faltante para acceder a la vivienda.
Vivienda Gratuita II, mecanismos de selección y sorteo para la vivienda gratuita	Población vulnerable, en situación de pobreza extrema, sin capacidad de ahorro o acceso a créditos hipotecarios.	Fonvivienda.	Cobertura total de subsidio en beneficio de sectores sociales en extrema pobreza, sin capacidad de ahorro o crédito.

Fuente: elaborado con datos de Ministerio de Vivienda (<<https://www.minvivienda.gob.co>>).

proveer de soluciones de corto plazo, en situaciones extremas de pobreza que aqueja a población afectada por el desplazamiento forzado o, en menor medida, por desastres naturales. El esquema se ha basado desde mediados de 2000 en subdividir el “mercado de la vivienda social” entre las denominadas viviendas de interés prioritario (VIP), con un mayor porcentaje de subsidio, y las viviendas de interés social (VIS), con menor porcentaje de subsidio indirecto pero con descuentos en las tasas de los créditos hipotecarios. En general, los problemas de disponibilidad de suelos a precios bajos en los entornos metropolitanos han implicado un estrechamiento en la producción del primer tipo de viviendas, para los más pobres, y un aumento considerable del segundo, para las clases medias. Aunque usualmente ambos tipos se construyen en las periferias urbanas, las de las clases medias se encuentran a una menor distancia de las zonas consolidadas de las ciudades colombianas.

En situaciones excepcionales, como aconteció con la anterior administración de Bogotá –de izquierda–,²¹ se diseñó el conjunto residencial Plaza de la Hoja, enmarcado en el Plan de Desarrollo denominado “Bogotá Humana 2012-2016”. Se contempló la posibilidad de utilizar terrenos públicos con una aventajada ubicación en pleno centro de la ciudad y bien conectados, como subsidio en especie para el desarrollo de proyectos VIP. Se construyeron así 417 VIP, principalmente destinadas a familias víctimas del conflicto armado, como parte del programa “Cien mil viviendas gratis” es-

tablecido por la Ley N° 1.537 de 2012, donde se hace uso de una propiedad estatal para una función social. Aunque había otros proyectos de ese tipo, como el del barrio Fenicia, en pleno centro histórico, con el regreso a la alcaldía de una administración de derecha se suspendió ese tipo de iniciativas. Los beneficiarios del programa de vivienda gratuita deben permanecer en ella al menos diez años, salvo casos de fuerza mayor previamente autorizados por el otorgante, antes de poder venderla.

La concentración de los esfuerzos políticos en el aseguramiento de la paz y la extinción de cualquier conflicto armado han conducido a Colombia más allá de las lógicas izquierda-derecha que asoman en otros países de la muestra. Sin embargo, la apuesta por la propiedad aporta a la construcción ideológica de una sociedad urbana integrada, al margen de cualquier controversia política.

Uruguay: la escala excepcional de una clase media urbana

Con uno de los más altos valores por unidad habitacional en la región, la República Oriental del Uruguay ha seguido un camino similar al ecuatoriano, gestionando la oferta de subsidios según ubicación y distribución en el país. El alto valor de las viviendas y su localización central podría estar vinculado a la conurbación atlántica entre Montevideo y Maldonado, donde el impacto del turismo y las propiedades de amenidad inciden en el aumento del coste para la generación de proyectos inmobiliarios. Este expolio del borde costero reduce el valor de las zonas interiores, friccionando también el tamaño del aporte fiscal, el ahorro de las personas interesadas y el nivel de endeudamiento, como expone el cuadro 6.

Desde enero de 2017, la Vivienda de Interés Social, sancionada por Ley N° 18.795/2011, pasó a denominarse Vivienda Promovida, y, buscando hacerla más accesible, se han establecido límites a los precios de comercialización, además de cambiarse los beneficios fiscales para las unidades compradas por inversores, logrando que los costos de alquiler también pasen a tener nuevos topes.²²

Uruguay representa una escala distinta al resto de los países. Considerada la suya una sociedad de clase media, progresista y deliberante, es interesante reconocer la capacidad de gestión territorial del Estado al colocar los aportes para la vivienda en zonas centrales o de interés turístico. Tal como ocurre en Chile, fortificar el turismo o la segunda residencia por la vía de la oferta habitacional fomenta la expansión inmobiliaria y la metropolización de zonas de alto atractivo, convirtiéndolas en nichos de renta clave en la reproducción neoliberal de capital (Hidalgo *et al.*, 2016).

²² *Infonegocios*, "El objetivo del cambio de la Ley de Vivienda de Interés Social a Vivienda Promovida 'es un engaño'", Disponible en: <<http://infonegocios.biz/enfoque/el-objetivo-del-cambio-de-la-ley-de-vivienda-de-interes-social-a-vivienda-promovida-es-un-engano>>.

Cuadro 6. Aportes fiscales para compra y alquiler de viviendas en Uruguay

Programas	Población receptora	Institución o agencia en gestión	Financiamiento
Fondo de Garantía de Alquileres	Población con ingreso hasta USD 2.878.	Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Agencia Nacional de Vivienda (ANV).	El monto máximo de aporte fiscal al alquiler corresponde a USD 600, entregado a personas de entre 18 y 29 años que no ostenten títulos de propiedad en el asiento del departamento donde postula.
Acceso a la Vivienda de Interés Social	Población con ingreso hasta USD 2.878.	Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Agencia Nacional de Vivienda (ANV).	Aporte hipotecario a estratos sociales con menor capacidad de crédito, pero con un 30% de ahorro sobre el precio final de la vivienda. El aporte fiscal considera la zona a la cual se postula: • Montevideo-Maldonado-Colonia-Ciudad de la Costa. • Vivienda nueva entre USD 84.909 y USD 160.755. Resto del país: • Vivienda nueva entre USD 76.162 y USD 144.180.
			Existen también aportes según cantidad de habitaciones, para residencias usadas: • Montevideo-Maldonado-Colonia-Ciudad de la Costa. • Hasta dos habitaciones USD 72.106. • Tres o más habitaciones USD 96.570. Resto del país: • Hasta dos habitaciones USD 64.380. • Tres o más habitaciones USD 86.913.

Fuente: elaboración con base en ANV (<<https://www.anv.gub.uy>>).

Características y discusión de los resultados

Los resultados obtenidos cuestionan la producción e ideología situada en el marco de cada país, donde las políticas de producción habitacional apuntan a consolidar la propiedad y el acceso a través de la hipoteca bancaria. En el contexto regional latinoamericano, el rol del Estado evidencia ciertas acciones homogéneas que, más allá del proyecto ideológico-político de cada uno, enmarca la capacidad de respuesta fiscal en la región cuenta con financiamiento público que impulsa al capital privado a construir. Chile es un caso ejemplar para la región, apuntado como el mejor alumno en la adopción de las políticas neoliberales constituyendo, muchas veces, solo un lugar común (Délano y Traslaviña, 1989; Hidalgo *et al.*, 2016).

Provisión de aportes fiscales y el rol de las agencias global-regionales: Chile como país ejemplar

Con la incorporación de subsidios para el alquiler de viviendas, se abre una arista inédita hasta la década de 2010. El carácter político de este tipo de aportes ha sido justificado como una alternativa de apoyo para aquellas familias que, por motivos diversos, no logran acceder a la compra de residencias (Blanco *et al.*, 2014); pero al mismo tiempo opera como una barrera psicológica ante la explosión de burbujas inmobiliarias. Esta directriz, procedente del BID, se ha instalado también en Chile con el programa de fomento al arriendo Chao Suegra, que entregó entre 2013 y 2015 10.314 subsidios.²³

La necesidad de ahorro es otra de las bases en los aportes fiscales para la vivienda. Como plantean Hidalgo (2005) y Fernández Wagner (2014), el ahorro opera como pilar en las operaciones subsidarias ofertadas desde el Estado. El modelo de complementariedad al subsidio basado en la suma de los factores ahorro+bono+crédito posibilita la liberación de frescos recursos hacia el mercado habitacional y, como complemento, hacia la imbricada venta y distribución de insumos para la construcción, algo que estaría asociado a la normalización de las zonas con predominancia de viviendas irregulares, como es el caso argentino.

Esta última constituye una de las variables para considerar el avance en el saneamiento de títulos y mejoramiento de entornos en áreas socialmente vulnerables en Argentina, lo que empataría con el impulso económico que la expansión y normalización residencial representa para los indicadores globales de crecimiento (Varela y Fernández, 2012; Tábbita, 2015). Esto, al igual que en Chile, es aprovechado por las políticas de ajuste instaladas para capitalizar al mercado de la construcción y entregar liquidez a la banca privada desde los aportes fiscales de forma indirecta. El gobierno de Mauricio Macri ha perfeccionado lo avanzado por anteriores presidentes y que en el Chile dictatorial se inició con posterioridad a la crisis de 1983 (Vergara, 1984; Hidalgo, 2005).

El rol de la propiedad como “bálsamo social”

Una de las particularidades de la muestra presentada se ubica en la necesidad de construir propiedad habitacional. Esto, que podría aparecer como novedoso, ostenta una data bastante anterior al actual contexto. Para inicios de la década de 1990, Chile y otras repúblicas salientes de regímenes castrenses optaron por sofisticar los

²³ Fuente: <http://www.observatoriahabitacional.cl/opensite_20080122171314.aspx>.

dispositivos económicos consensuados con los Estados Unidos y el Banco Mundial, para avanzar hacia la economía social de mercado o el *rostro humano del neoliberalismo* (Hidalgo *et al.*, 2017).

Como se observa en la estructura subsidiaria de Uruguay (cuadro 6), la cobertura del aporte fiscal contempla como requisito un ahorro del 30% del precio final de la vivienda por adquirir, que debe ser entregado por el interesado al operador inmobiliario. Si se observa la fórmula de ahorro+bono+crédito mencionada en el apartado anterior, no se debe olvidar que la asignación subsidiaria del Estado no representa gasto alguno para quien compra ni para quien vende. Del monto entregado no se devengan intereses ni gravámenes, e ingresa prístino a la circulación financiera para la inversión. El caso ecuatoriano entrega una característica locacional al aporte mencionado, que exhibe mayor beneficio en la Amazonía, que es también la de mayor impacto turístico en el país, como el departamento de Cuenca (García, 2016).

Esta construcción estatal de la propiedad residencial resuelve también la dicotómica dinámica entre lo urbano y lo rural (Held, 2000; Gilbert, 2001). Al profusamente desarrollado proceso de migración campo-ciudad durante la primera mitad del siglo XX y la tecnificación de la industria agrícola con los nacional-desarrollismos en la Argentina y Brasil, se agrega la concentración de los servicios y de la oferta educativa en los centros urbanos, y la reestructuración territorial a partir de las transformaciones postindustriales, como señala Lencioni (2011) para San Pablo. Esta renovación espacial impacta en la producción habitacional, que sin duda es rugosa y llena de fricciones. La política colombiana Vivienda Gratuita II considera la superación técnica de lo anterior pensando una habitación sin costo alguno e incorporando la población rural a las zonas urbanas.

¿Se elige la vivienda social?

El modelo de subsidios en Chile lleva 28 programas ejecutados desde 1990 en adelante. Entre ellos aparecen los fondos solidarios para la vivienda I y II, donde la localización del proyecto habitacional impacta en los aportes hacia la demanda, tal como acontece en Uruguay y Ecuador (cuadro 7). Sin embargo, a dicho proceso de construcción social de la propiedad se suman otras relaciones espaciales que la *casa propia* y su obtención tienden a ocultar.

Si bien una de las características particulares de la expansión de los aportes para la vivienda es que aplaca el déficit de estas

Cuadro 7. Detalle del subsidio a la localización en Chile

Subsidio	Monto aporte subsidio	Ahorro mínimo de postulación	Deuda	Valores de vivienda
Fondo solidario para la vivienda I	200 UF* (USD 7.950)	10 UF (USD 397)	Sin deuda	Entre 750 y 950 UF (USD 29.810 - 37.758)
Fondo solidario para la vivienda II	100 UF (USD 3.975)	30 UF (USD 1.192)	Con deuda hasta 500 UF con garantía estatal (USD 19.873)	Hasta 1.000 UF (USD 39.745)

* Unidades de fomento.

Fuente: elaborado con base en MINVU (2016).

(Hidalgo, 2005; Tapia, 2014), también representa una factoría de fricciones espaciales no contempladas en la asignación inicial. La expoliación de los centros urbanos o de la ubicación original sobre la población beneficiada con estos subsidios los despoja de las condiciones de sitio iniciales que, aun en viviendas precarias, tienden a poseer aptitudes superiores frente a las nuevas habitaciones, como la proximidad a zonas de riesgos naturales (Larraín, 1992) o la precaria calidad del aire, que en ciudades como Santiago de Chile se concentra en la ubicación mayoritaria de este tipo de viviendas (Romero *et al.*, 2010).

Claro está, la ubicación de las soluciones habitacionales para las clases populares de la región es variopinta, pero no anodina. El expolio se suma al esquilmo al que se someten las poblaciones de nuevos propietarios, que, habiendo resuelto el problema de la *casa propia*, se enfrentan a la escasez de alternativas en movilidad y motilidad (Cahmi y Domper, 2002), o al desarraigo en el lugar al que son desplazados (Besoain y Cornejo, 2015). El esquilmo, que se configura como la explotación de los recursos de las familias usados para solventar esta nueva realidad espacial, no figura en la lista de requisitos o condiciones en ninguno de los ejemplos presentados.

Ideas finales

La muestra desarrollada, cautelando sus dimensiones y selección de datos clave, intenta evidenciar la presencia del Estado como principal gestor del espacio residencial y las soluciones habitacio-

nales en la región. Queda en evidencia que, más allá de la filiación ideológica de cada gobierno, la propiedad habitacional y la participación del mercado morigeran los estragos de la desigualdad.

Se torna confusa una perspectiva que, en las últimas décadas, ha trabajado la idea de un neoliberalismo latinoamericano en ausencia flagrante de *lo público*, cuando en realidad está en ello la energía que dinamiza a *lo privado*. La vivienda se erige como un baluarte del modelo, pero también se configura como dispositivo de control social, toda vez que inserta a quienes la poseen en los circuitos de consumo urbano, el pago de impuestos y la creciente necesidad de servicios. Las residencias de interés social forman parte, sin duda, del individualismo patrimonial que describe Marazzi (2014).

Esta idea del control social no tiene nada de novedosa. En su revisión de las economías de posguerra, Michel Foucault (2007) indica el rol del neoliberalismo alemán y francés con una fuerte presencia del Estado, promoviendo y respaldando al mercado, e invirtiendo en infraestructura como aporte basal hacia el crecimiento económico. Esta hegemonía de la circulación del capital aparece en la clásica obra de Robert Fishman (1977) sobre las políticas habitacionales en los Estados Unidos, donde se señala que el sueño de la casa propia no es más que un mecanismo clientelista, puesto que los estratos sociales de menores ingresos desplazan sus identidades proletarias al convertirse en propietarios, comenzando a asumir un comportamiento asociado a ser dueños de *algo*.

En los cuatro casos estudiados –más el de Chile, que ha servido como punto de calibración para lo descrito– se observa una tendencia hacia la diversificación de los aportes fiscales para la vivienda, que van más allá de las clases populares, con ascenso hacia las trabajadoras también, tal como lo indicó hace más de treinta años el centro de estudios chileno CIEPLAN en plena dictadura (Arellano, 1983). La subsidiariedad ejercida como principal potestad desde el Estado hacia el mercado y las necesidades de vivienda ya no solo está en los sectores precarizados de cada país, caracterizados por el régimen castrense chileno como “aquellos sectores de la población cuyo nivel de ingresos, extremadamente bajo, no les permite concurrir al mercado habitacional” (MINVU, 1980, p. 10).

Salvo en Colombia, donde los aportes fiscales están en sintonía con las clases populares, tanto en Uruguay como en Ecuador y la Argentina, la tendencia está en avanzar hacia las clases trabajadoras o sectores medios. En el último caso, el rol de las agencias provinciales no solo provee de recursos, sino también de intereses locales descentralizados, con el concurso de la banca comercial (cuadro 4). Por su

parte, la muestra de Uruguay expresa que el interés por intervenir la conurbación atlántica Montevideo-Maldonado debe adaptarse al coste del suelo y las operaciones habitacionales en la zona. Si se exige un 30% de ahorro a quienes postulan al acceso a viviendas de interés social, con una oscilación en la oferta entre USD 84.909 y 160.755, la complementariedad con la banca privada es inevitable, más en zonas donde la presión turística puede ser el factor con mayor ponderación (cuadro 6). La vivienda constituye una parte central de esta idea de propiedad. El enfoque desde la identidad territorial y las relaciones de filiación espacial ha permitido visualizar ciertos impactos de la vivienda social, no solo como un espacio habitacional, sino también como una red de vínculos sociales que son productores de espacio geográfico y relaciones socioespaciales de comunidad y arraigo.

[Recibido el 4 de septiembre de 2017]

[Evaluado el 18 de septiembre de 2017]

Referencias bibliográficas

- Álvarez, S. (2005), “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez, S. (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO.
- Amable, B. (2011), “Morals and politics in the ideology of neo-liberalism”, *Socio-Economic Review*, N° 9, pp. 3-30.
- Arellano, J. P. (1987), “El financiamiento del desarrollo”, en Solimano, A. et al., *Reconstrucción económica para la democracia*, Santiago de Chile, Aconcagua / CIEPLAN.
- Besoain, C. y M. Cornejo (2015), “Vivienda social y subjetivación urbana en Santiago de Chile: espacio privado, repliegue presentista y añoranza”, *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, N° 14, pp. 16-27.
- Blanco, A., V. Fretes y A. Muñoz (2014), *Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouillon, C. (2012), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cahmi, R. y M. Domper (2002), “Vivienda social y calidad de vida. Programa Chile Barrio: ¿soluciona las necesidades habitacionales de los más pobres?”, *Urbano*, N° 5, pp. 28-35.
- Cassiers, T. y C. Kesteloot (2012), “Socio-spatial inequalities and social cohesion in european cities”, *Urban Studies*, N° 49, pp. 1.909-1.924.

- Córdoba, M. (2015), "Transformación de las políticas de vivienda social. El sistema de incentivos para la vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 53, pp. 127-149.
- Délano, M. y H. Traslaviña (1989), *La herencia de los Chicago Boys*, Santiago de Chile, Ediciones del Ornitorrinco.
- Elwood, S., V. Lawson y S. Nowak (2015), "Middle-class poverty: making place, making people", *Annals of the Association of American Geographers*, N° 105, pp. 123-143.
- Esparragoso, R. (2012), "Los inmigrantes ecuatorianos en España y su contribución a la economía ecuatoriana mediante el envío de remesas: nuevas perspectivas ante la crisis económica", *Historia* 396, N° 2, pp. 245-270.
- Fernández, R. (2014), "La construcción social de la propiedad privada en la evolución histórica reciente del país y la región", en P.R.-W. Effect *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo, Trilce.
- Fishman, R. (1977), *Urban utopias in the twentieth century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, and Le Corbusier*, Nueva York, Basic Books.
- Foucault, M. (2007), *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Gárate, M. (2012), *La revolución capitalista en Chile (1973-1988)*, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado.
- García, C. (2016), "Turismo comunitario en Ecuador: ¿Quo vadis?", *Estudios y perspectivas en Turismo*, N° 25, pp. 597-614.
- Gilbert, A. (2001), *La vivienda en América Latina*, Nueva York, INDES-UE.
- Harvey, D. (2007), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Held, G. (2000), *Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidio a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hidalgo, R. (2005), *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana / DIBAM / Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hidalgo R. (2017), "La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): hacia la construcción ideológica de un rostro humano?", *Cadernos Metrópole*, N° 39, pp. 513-535.
- , V. Alvarado y D. Santana (2016), "Mitos, ideología y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa", en Hidalgo, R. et al. (orgs.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*, Santiago de Chile, Serie GEOLibros.
- Janoshka, M. y R. Hidalgo (2014), "La ciudad neoliberal: estímulos de reflexión crítica", en Hidalgo, R. y M. Janoshka (eds.), *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile*, Buenos Aires, *Ciudad de México y Madrid*, Santiago de Chile, GEOLibros.
- Larraín, P. (1991), "El sistema natural en la planificación urbana chilena",

- Revista de Geografía Norte Grande, N° 19, pp. 58-68.
- Lefebvre, H. (1978), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- Lencioni, S. (2011), "Referencias analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana", en Lencioni, S. et al. (orgs.), *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*, San Pablo, FAUUSP / Serie GEOLibros.
- Marazzi, C. (2014), *Capital y lenguaje. Hacia el gobierno de las finanzas*, Buenos Aires, Tinta Limón.
- Mayol, A. y J. M. Ahumada (2015), *Economía política del fracaso. La falsa modernización del modelo neoliberal*, Santiago de Chile, El Desconcierto.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1980), *Memoria Anual*, Santiago de Chile, MINVU.
- Pierson, P. (1995), *Dismantling the welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Pérez, P. (2016), "Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana", *Quid 16*, N° 6, pp. 131-167.
- Puello-Socarrás, J. F. (2015), "Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015)", en Rojas, L. (ed.), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, Asunción, CLACSO.
- Romero, H., C. Fuentes y P. Smith (2010), "Ecología política de los riesgos naturales y de la contaminación ambiental en Santiago de Chile: necesidad de justicia ambiental", *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, N° 331. Disponible en: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-52.htm>>.
- Steger, M. y R. Roy (2011), *Neoliberalismo. Una breve introducción*, Madrid, Alianza.
- Tábbita, J. (2015), "Déficit habitacional, distribución territorial del Plan Federal de Construcción de viviendas y selección de beneficiarios en el conurbano bonaerense (2004-2013)", en Vidal-Koppmann, S. (ed.), *Metrópolis en mutación*, Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- Tapia, R. (2014), "Evolución del patrón espacial del emplazamiento de viviendas sociales en el Gran Santiago", *Revista Geográfica Venezolana*, N° 55, pp. 255-274.
- Thwaites, M. y A. López (2005), "El Estado: notas sobre su(s) significado(s)", en Thwaites, M. y A. López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo.
- Varela, O. y A. Fernández (2012), "El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA", en Cravino, M. C. (org.), *Construyendo barrios: transformaciones socio territoriales de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires, CICCUS.
- Vergara, P. (1984), *Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*, Santiago de Chile, Documento de trabajo FLACSO N° 216.

Autores

Rodrigo Hidalgo Dattwyler es profesor titular del Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador responsable FONDECYT 1.150.360 “La política de Vivienda Social en las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso: entre la desigualdad y sostenibilidad del desarrollo urbano (1992-2014)”. Correo electrónico: <rhidalgd@uc.cl>.

Voltaire Alvarado Peterson es profesor de la Escuela de Geografía, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Candidato a doctor en Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Colaborador FONDECYT 1.150.360 “La política de Vivienda Social en las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso: entre la desigualdad y sostenibilidad del desarrollo urbano (1992-2014)”. Correo electrónico: <vcalvarado@uc.cl>.

Paula Quijada Prado es doctora en Geografía Humana por la Universidad de Barcelona. Correo electrónico: <pquijada@uc.cl>.

Daniel Santana Rivas es candidato a doctor en Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Colaborador FONDECYT 1.150.360 “La política de Vivienda Social en las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso: entre la desigualdad y sostenibilidad del desarrollo urbano (1992-2014)”. Correo electrónico: <ldsantana@uc.cl>.

Cómo citar este artículo

Hidalgo Dattwyler, Rodrigo *et al.*, “Estado y propiedad: la política de vivienda social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 11-33, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.



Atividade imobiliária e reestruturação urbana no interior paulista: um formato de parceria público-privada?

Introdução

Desde as experiências empreendidas a partir das últimas décadas do século passado na Inglaterra, a prática de um urbanismo gerencial, delegado ao mercado, se difundiu pelo mundo, impactando, nos países do Sul, diretamente as maiores cidades.

Na região, a maior parte dos estudos que envolvem negócios imobiliários e mercantilização do desenvolvimento urbano tem se voltado para as grandes cidades com função metropolitana, onde têm lugar diversas formas negociadas de gestão do urbanismo. Consistem em formatos de controle urbanístico e de relacionamento entre poder público e empreendedores privados que configuram escalas diversas de contratos e de parcerias público-privadas, consubstanciadas em diversas formas arbitradas e negociadas de contrapartidas. Entre essas podem ser citadas contrapartidas relativas a: Polos de Geração de Tráfego, Impactos Ambiental e de Vizinhaça, Transferência de Potencial Construtivo, Venda de Outorga Onerosa relativa a índices urbanísticos ou mudança de uso e formas efetivamente contratuais como as Operações Urbanas Consorciadas e as diversas modalidades de Parcerias Público Privadas.

São formatos em que o poder público procura induzir certas formas de ocupação, de uso do solo e de edificações ou formas em que diretamente delega a empresas ou organizações sociais atribuições, por meio de contratos.

A proposição de estímulos para que o capital privado promova desenvolvimento urbano e habitação social bem como as parcerias público-privadas levam a um limite em que se há importantes exigências em favor de benefícios sociais, reduzindo os ganhos, não surgem interessados no “negócio”.

Daí decorre que nas últimas décadas, nas metrópoles latino-americanas dois movimentos simultâneos e aparentemente opostos parecem ocorrer: a criação de leis de desenvolvimento urbano que buscam assegurar direitos sociais e que privilegiam a redistribuição de mais valias urbanas e a participação social, e um forte avanço do capital imobiliário e da mercantilização do desenvolvimento urbano. Difícil que isso não ocorresse, já que o propósito de recuperação de mais valias urbanas na perspectiva de redistribuição desse ganho implica, na prática, que o estado se associe, de algum modo, à dinâmica da valorização imobiliária.

O presente trabalho se insere num estudo maior, em curso, relativo aos impactos sociais dos atuais modelos e ações de desenvolvimento urbano: formas contratuais e parcerias público-privadas (Parcour, 2016). Esse estudo visa caracterizar tais formas de ação e também identificar como vem sendo construído relativamente a essas formas o discurso do “interesse público”.

Se nas maiores cidades o poder público se soma à valorização imobiliária na perspectiva de auferir esses ganhos para redistribuí-los, gerando um quadro contraditório em que, o que a municipalidade auferir por essa forma gera disfuncionalidades –como o aumento do valor da terra, comprometendo o acesso a ela pela população de menor renda, a mercantilização da cidade, que afeta todo o país, assume formas diferentes nos diferentes contextos urbanos.

Admitindo-se que há um *continuum* na escala de cidades e na atividade econômica, é de grande relevância que se estude a correspondência desses processos nas cidades de menor porte. O presente trabalho busca traçar um contraponto, analisando os instrumentos e formas de desenvolvimento urbano recente em três cidades médias do interior paulista, buscando identificar de que modo os atuais mecanismos de desenvolvimento urbanos operados pelo estado e pelo mercado atuam nesses casos.

O estudo das cidades de Bauru, Piracicaba e São José do Rio Preto permite que se observe a “máquina de crescimento” (Logan e Molotch, 2007), a legislação urbanística e os negócios imobiliários

para além das grandes metrópoles bem como a forma “contrato” nas diferentes escalas urbanas.

Essas cidades passam por um rápido e profundo processo de reestruturação urbana, que modifica e reconfigura as relações entre os distintos territórios de cada uma delas. A contribuição central deste trabalho refere-se ao fato de que a reestruturação urbana por que vêm passando as cidades médias paulistas resulta, em larga medida, de uma expressiva atividade imobiliária que vêm se desenvolvendo nesses territórios, e que é distinta da forma metropolitana.

Enquanto nas metrópoles, como São Paulo ou Rio de Janeiro, prevalecem, dentre as tipologias imobiliárias produzidas neste início de século XXI, empreendimentos principalmente voltados para o setor comercial e de serviços do terciário superior, e é relativamente a elas que se formatam as discussões e análises, nessas cidades o foco é o parcelamento do solo para fins de moradia voltada aos estratos sociais de maior poder aquisitivo, implantados, invariavelmente, sob a forma de “loteamentos fechados”, nos limites da área urbana. Ao romper a dicotomia centro-periferia, que estruturou esses territórios ao longo do século XX, a produção dos “loteamentos fechados” vem se firmando como a mais significativa produção imobiliária, ampliando a fragmentação do tecido urbano e a segregação socioespacial.

As principais mudanças na estrutura urbana referem-se aos padrões locacionais das elites locais, o que se deveu muito menos a uma nova demanda dessas sociedades locais, que aos interesses dos promotores imobiliários e do investimento nesse setor e, nessa medida, sim, dialogam com a produção imobiliária metropolitana e com suas formas de operar. É nossa hipótese que é nos interesses dos produtores do espaço urbano e em suas articulações institucionais que se encontram tanto as justificativas a desvendar essas transformações quanto a expressão de novos formatos de operação do Planejamento Urbano e do próprio Urbanismo.

A construção dos argumentos

A fim de compreender a dinâmica de estruturação e reestruturação urbana que vem ocorrendo nessas cidades é preciso apreender as formas urbanas produzidas a partir do século XXI, majoritariamente sob o marco do mercado imobiliário de corte capitalista. Para tanto é necessário compreender o que se passou no campo das normas urbanísticas. De uma regulação fundamentalmente urbanística, que caracterizava o arcabouço legal urbano até fins do século XX, passou-se a uma regulação que comporta normas

mais flexíveis, que incluem processos de negociação. Na presente correlação de forças, acabaram por propiciar que as demandas dos setores produtores do espaço urbano passassem a conduzir decisivamente os destinos da cidade. Com o intuito de identificar a amplitude e a profundidade das transformações em curso, nos valemos da identificação de duas formas urbanas produzidas nesse período em que a intensificação da produção imobiliária vem reestruturando as cidades médias aqui objeto de estudo: as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) –instrumento voltado à implantação de empreendimentos habitacionais aos estratos de mais baixa renda, delimitando os territórios onde vão ser edificados os empreendimentos realizados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);¹ e os “loteamentos fechados” e suas respectivas localizações.

Os “loteamentos fechados”, nesses territórios estudados, são a tipologia predominante de atendimento aos estratos sociais de maior renda, sobrepujando largamente os empreendimentos em condomínios verticais, que não se fazem relevantes na caracterização da produção imobiliária recente, pois sua quantidade é marginal no cômputo da produção de alto padrão face às grandes verificadas nesse modelo de parcelamento do solo. Os portes, tipologias e padrões locacionais dessas produções são objeto de análise específica, cujo fulcro são as estratégias empenhadas tanto pelos empreendedores como pelos poderes públicos locais em sua viabilização.

Se de um lado identificamos que os “loteamentos fechados” constituem a mais significativa produção imobiliária nesses territórios, não se pode deixar de destacar que outra forma, destinada ao extremo oposto do espectro social –as ZEIS–, é produzida no mesmo padrão de relacionamento entre setor público local e produtores imobiliários. Estas zonas consistem em uma categoria específica no zoneamento da cidade, restrita à utilização exclusiva de Habitação de Interesse Social, seja ela a regularização de assentamentos informais, seja a implantação de novos empreendimentos em terrenos vazios.

A recente promoção imobiliária nas cidades médias aqui estudadas, abarcando um amplo espectro de grupos sociais, vem sendo bastante expressiva, constituindo novos territórios e transformando as relações estabelecidas entre estes e a cidade estruturada ao longo do século XX. Assim, essa produção, não se deu sobre uma tábula rasa, sem condicionantes socioespaciais, mas, sim, sobre um território que carregava uma história e uma dinâmica socioeconômica sobre o qual se vem reproduzindo novas relações e novos valores, de *uso* e de *troca*. Neste início de século XXI esse processo veio

¹ O Programa Minha Casa, Minha Vida é uma política pública de financiamento habitacional e regularização fundiária instituída pelo governo federal em 2009, por meio da Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009, com o objetivo inicial de promover a construção de um milhão de moradias destinadas à população de baixa renda, objetivo rapidamente atingido, o que representa, no entanto, pequena parcela da efetiva demanda. Em 2011 foi instituída a segunda fase do programa, com novas diretrizes e a meta de produção de dois milhões de novas habitações.

se acelerar, resultado de uma conjuntura que agrega elementos locais, nacionais e mesmo internacionais. A ampliação da renda e do crédito, num contexto de aquecimento do mercado imobiliário em todo o Brasil, promoveu um vertiginoso crescimento da urbanização nas realidades estudadas.

Elemento fundamental a ser considerado nesta investigação, essa expansão da produção imobiliária deu-se num quadro de redução da demanda, visto que as cidades aqui objeto de análise vêm apresentando pequeno crescimento populacional. Ainda assim, os níveis de produção do espaço urbano atingiram níveis que nenhuma delas observava em décadas.

Aqueles empreendimentos orientados às elites locais vão ganhar uma relativa autonomia em suas localizações, rompendo os vínculos estabelecidos com as antigas centralidades, redefinindo-as e constituindo novas relações com a “cidade”. A mobilidade individual, com a supremacia do automóvel, redesenhou os fluxos e circuitos intraurbanos. Os *shopping centers*, em especial, mas também hipermercados, colégios particulares, centros comerciais, dentre outros equipamentos e serviços voltados a esse público, vão constituir uma constelação de “enclaves fortificados” (Caldeira, 2000) que (quase) prescindem da cidade pré-existente.

Esse aquecimento da produção imobiliária não se restringiu aos empreendimentos destinados aos estratos de alta renda. Igualmente, como já observado, os segmentos populares foram alvo de expressiva oferta habitacional, especialmente após a instituição do PMCMV. A partir da criação desse programa observou-se uma visível ampliação de ZEIS nas periferias urbanas, destinadas a conjuntos residenciais populares, para o que se faz necessária uma análise, ainda que breve, sobre esse instrumento e sua aplicação nas cidades aqui estudadas.

A expansão urbana das áreas populares

Nas três cidades estudadas –Bauru, Piracicaba e São José do Rio Preto–, a incidência do PMCMV é expressiva e não pode ser ignorada, especialmente em sua correlação com o instrumento das ZEIS² e sua capacidade de moldar a produção urbana, promovendo inclusive, alterações em suas legislações urbanas e em seus planos diretores. Observa-se que a partir da instituição do PMCMV pelo governo federal, surgiram indícios de ampliação da utilização do instrumento das ZEIS em áreas vazias para a edificação de conjuntos habitacionais populares, fato particularmente notável para o município de Piracicaba.

² A criação do instrumento das zeis é anterior à própria Constituição Federal de 1988, tendo sido implantado por diversas municipalidades brasileiras desde a década de 1980. Sua concepção básica prevê a adoção de uma categoria específica no zoneamento da cidade, estabelecendo um padrão urbanístico próprio ao assentamento. Posteriormente agregou-se a essa concepção a ideia da demarcação de áreas vazias ou subutilizadas como zeis, destinando-as à promoção de habitação de interesse social, procurando aumentar a oferta de terra urbanizada aos grupos sociais de baixa renda (Brasil, 2002).

Uma das críticas centrais ao PMCMV é que ele tem por foco a produção quantitativa de unidades habitacionais, desvinculada de uma política urbana de enfrentamento ao passivo socioambiental das cidades brasileiras, concorrendo, na verdade, para o acirramento desse quadro.³ Isso teria origem na própria motivação da instituição do programa: mais que uma política habitacional, o PMCMV se constituiria numa política econômica anticíclica, objetivando enfrentar os efeitos da crise econômica global deflagrada em 2008. Desse modo, o programa orientava-se no sentido de “aquecer ainda mais o setor da construção civil, potencialmente capaz de dinamizar a economia nacional face à ameaça da crise” (Ferreira, 2012, p. 25), objetivos não muito distintos daqueles que haviam orientado a política habitacional estatal no período de atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) (Bolaffi, 1982). O que acabou ocorrendo, em ambas as ocasiões, é que ao lado do aquecimento do setor da construção civil, o que ocorreu simultaneamente, junto da ampliação do acesso ao crédito, foi uma sensível ampliação do preço do produto habitação e, particularmente, do preço pago pela terra.

Nos novos Planos Diretores, desenvolvidos e aprovados em diversas cidades brasileiras no início dos anos 2000, o instrumento das ZEIS foi incorporado à política urbana. Oliveira e Biasotto (2011) observaram que parte expressiva das ZEIS incluídas nesses Planos referia-se a áreas ocupadas por assentamentos informais de baixa renda para fins de regularização. A utilização desse instrumento na demarcação de áreas vazias ou subutilizadas a fim de garantir o “acesso a terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços” havia sido, até então, inexpressiva (Oliveira e Biasotto, 2011, p. 75). A raridade das ZEIS em áreas vazias seria resultado, ainda segundo esses autores, de que sua demarcação em “áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor” (*ibid.*, p. 75). A instituição do PMCMV, no entanto, vem fornecer o impulso definitivo à demarcação de ZEIS vazias a partir de 2009, ainda que as suas localizações não tivessem vinculação ao espírito que levou à criação do instrumento ainda na década de 1980, qual seja: a reserva de terra urbana bem localizada destinada à promoção de habitação de interesse social.

A produção de unidades habitacionais ganhou novo impulso com o programa e veio atingir níveis inéditos nos três municípios. Essa forma de produção de moradias, em que o empreendedor adquire a terra, constrói e recebe um valor fixo do Programa Público levou a uma quantidade de produção nem sempre correspondente

³ Para ver análises críticas sobre os impactos urbanísticos e sociais resultantes do pmcmv, ver Ferreira (2012), Cardoso (2013) e Santo Amore *et al.* (2015).

ao efetivo déficit e em localização no território fora do controle e do planejamento das cidades.

Assim, por exemplo, em Bauru, os números foram expressivos: entre 2009 e 2015 foram construídas 13.244 unidades habitacionais em todos os enquadramentos do programa, parte delas nas ZEIS regulamentadas. Para efeito de comparação, em 2010 havia sido identificado um déficit habitacional de 11.223 unidades (Otero, 2016).

Já em São José do Rio Preto a produção implementada sob o PMCMV representou a mais expressiva, quantitativamente, dentre as cidades do recorte. Foram edificadas, no mesmo período de seis anos, 23.407 unidades habitacionais, frente a um déficit de 14.149 moradias em 2010 (Otero, 2016).

Em Piracicaba foram edificadas 11.438 novas moradias no âmbito do PMCMV, entre 2009 e 2015. O déficit na cidade, constatado em 2010, era de 12.436 unidades habitacionais (Otero, 2016). Apesar de este caso parecer o menos significativo quantitativamente dentre as cidades do recorte, tanto em termos absolutos quanto em proporção do déficit, é justamente nesse município em que se fizeram mais expressivas as articulações entre os setores público e privado na produção desses empreendimentos, tendo o instrumento das ZEIS papel de destaque nessa articulação. Para que fique claro esse processo, exporemos com mais detalhes o caso de Piracicaba.

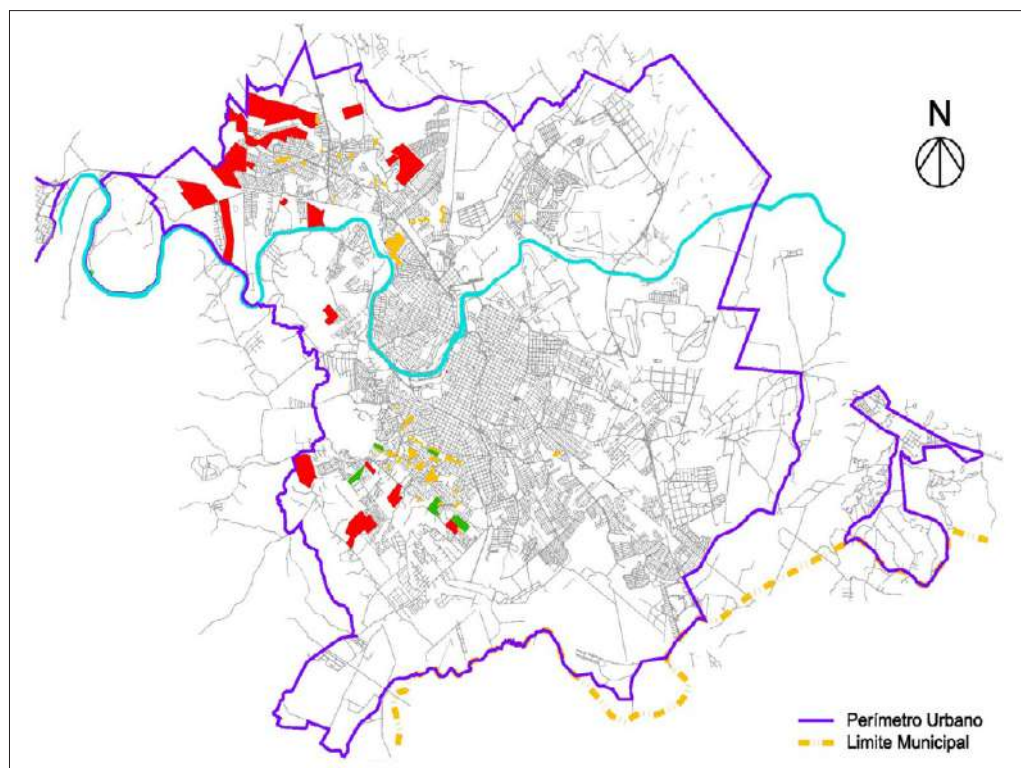
Distintamente do constatado por Oliveira e Biasotto (2011), em Piracicaba as ZEIS vazias predominam amplamente sobre as ZEIS regulamentadas em áreas ocupadas. Parece haver uma correspondência direta entre a instituição do PMCMV e a demarcação de um significativo número de ZEIS 2, regulamentadas em dezembro de 2009 (LC Nº 246/09), cinco meses após a criação do PMCMV. Até 2014 foram demarcadas em Piracicaba vinte e seis ZEIS 2, a maior parte nas franjas da mancha urbana a noroeste da cidade, em zoneamento definido como de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental (ZOCEFA), onde se indicavam inúmeras restrições à urbanização. Uma segunda concentração de ZEIS 2 é verificada a sudoeste, em zoneamento que correspondia, quando da aprovação do Plano Diretor em 2006, à Zona de Ocupação Restrita (ZOR), por associar fragilidades ambientais a precária infraestrutura. Na figura 1 podemos observar a localização das ZEIS dentro do perímetro urbano, bem como a localização dos núcleos de favela levantados à época da elaboração do Plano.

Cabe destacar que considerável parte das ZEIS 2 foi demarcada a pedido dos proprietários das terras, tendo em vista sua incorporação em empreendimento do PMCMV (Otero, 2016). Desse

modo, a demarcação da ZEIS 2, destinada à promoção habitacional de interesse social (Faixa 1 do PMCMV), acabou por atender fundamentalmente os interesses dos proprietários fundiários que, por meio do instrumento, buscaram canalizar investimentos para suas terras, viabilizando empreendimentos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Com isso ampliavam-se as perspectivas de apropriação das rendas fundiárias pelos proprietários dessas glebas.

O direcionamento das ações de promoção de habitação de interesse social, ao se concentrarem nas áreas já habitadas pelos segmentos de mais baixa renda da população local, reforça a estratificação social do espaço urbano, concentrando grandes contingentes dos estratos mais pobres em setores específicos; o objetivo dessas ações é o de preservar as rendas fundiárias naqueles setores de maior interesse do mercado imobiliário local, ao mesmo tempo em que valorizam e viabilizam os empreendimentos nas terras em

Figura 1. Piracicaba – ZEIS em 2014. Perímetro urbano de Piracicaba 2014; ZEIS 1 (cinza) e ZEIS 2 (preto)



Fonte: Goulart et al., 2014; Otero, 2016.

que a presença de fragilidades ambientais e a carência de infraestrutura os tornavam pouco atrativas à expansão do mercado imobiliário capitalista.

Os loteamentos fechados e a legalidade da ilegalidade

Em Bauru, Piracicaba e Rio Preto a tipologia dos “loteamentos fechados”, como já observado, vem se destacando no período recente e se apresentando como uma das principais modalidades de produção do espaço urbano, de modo geral, e de parcelamento do solo, especificamente. Em Bauru, entre 1990 e 1999, os empreendimentos na modalidade “loteamento fechado” representaram cinco dos 14 loteamentos implantados, totalizando cerca de 44% dos lotes produzidos no período (1.827 lotes). Já entre 2000 e 2013, foram 16 os empreendimentos nesse modelo, num total de 4.061 lotes, representando 70% dos 5.797 lotes implantados no período (Seplan / PMB; Bauru, 2011; Secovi / SP). Em Piracicaba, dentre todos os loteamentos aprovados no intervalo de 14 anos entre 2001 e 2014, 32 tratavam-se de “loteamentos fechados”, representando pouco mais de 8.300 lotes nessa modalidade (Maia, 2015; Duarte, 2003; Ipplap). Já em Rio Preto, entre 2000 e 2014, dos 98 loteamentos aprovados, 30 referiam-se a “loteamentos fechados” de alto padrão, totalizando 11.143 lotes, aproximadamente 26% da oferta total (SMPLAN / PMSJRP).

A natureza “fechada” desses empreendimentos, originalmente aprovados como loteamentos urbanos “abertos”, representa significativa irregularidade frente a Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo no Brasil. Em sua redação original, estabelecia que não menos de 35% da gleba deveria ser reservada para as áreas públicas (sistemas de circulação, áreas para implantação de equipamentos públicos e comunitários e espaços livres de uso público) (Art. 4º, §1º).

No município de Bauru, para contornar a ilegalidade da situação, a Prefeitura Municipal apresentou, em janeiro de 1996, o Projeto de Lei Nº 13, voltado à regularização desses empreendimentos na cidade. Na Exposição de Motivos para a proposição da Lei, o Executivo Municipal assim justifica a necessidade da formalização dos “loteamentos fechados”:

O presente projeto de lei visa oferecer condições para a criação de loteamentos dotados de infraestrutura e equipamentos urbanos que propiciem a formação de conjuntos residenciais de alto padrão,

onde as despesas que normalmente correriam por conta dos cofres públicos sejam satisfeitas pelos particulares, desonerando de forma vantajosa o erário público (Grifo nosso).

Essa lei permitiu a celebração de convênios da Prefeitura Municipal “com loteadores ou com associações de bairros, regularmente constituídas, permitindo o fechamento de vias públicas existentes em loteamentos já aprovados ou que venham a ser aprovados” (Art. 1º). Estabeleceu-se, dessa forma, a legalidade do “loteamento fechado” em Bauru, garantindo a aprovação do fechamento do empreendimento via celebração do convênio entre o poder público municipal e os promotores dos loteamentos.

Em Piracicaba, a demanda pela legalização dos “loteamentos fechados” levou à promulgação da primeira legislação que autoriza o controle de acesso a parcelamentos do solo aprovados originalmente abertos nos anos 1990. A Lei Municipal 3.933, de 2 de junho de 1995, permitia, “a título precário, o fechamento de vias públicas de acesso a bairros residenciais, ao tráfego de veículos estranhos aos seus moradores, com outorga de utilização privativa a estes” (Art. 1º).

A lei previa que o fechamento das vias poderia ocorrer desde que o acesso ao conjunto se desse por, no máximo, três vias, e se aprovado por ao menos 70% dos proprietários ou moradores do perímetro a ser fechado (Art. 2º).

Contudo, esse tipo de empreendimento viabilizou-se, como negócio, muito mais tardiamente em Piracicaba. Os “loteamentos fechados”, efetivamente, se consolidaram apenas a partir da realização de investimentos públicos ao final da década de 1990 na região oeste da cidade. Grande parte desse “atraso” se deveu à resistência das camadas de maior poder aquisitivo do município em abandonar as áreas centrais da cidade como região preferencial para seus locais de moradia.

Distintamente dos casos de Bauru e de Rio Preto (exposto a seguir), todos os loteamentos em Piracicaba são aprovados abertos, e seu fechamento “legal” se dá posteriormente, ainda que haja grande flexibilidade na interpretação da lei, dado que o próprio desenho desses loteamentos já incorpora o fechamento em sua concepção urbanística.

No município de São José do Rio Preto, a Lei Municipal 5.138, de 28 de dezembro de 1992, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, define que “a critério da SEMPLAN e C.P.D.D. nas zonas de expansão urbana poderão ser permitidos loteamentos fechados e loteamentos em sistema de condomínio”. Em seu artigo 15 estabelece que:

§ 2º – Nos loteamentos fechados as vias internas e as áreas de uso comum serão incorporadas ao domínio público, mas sobre elas recairá concessão especial de uso em favor de seus moradores.

§ 3º – Nos loteamentos em sistema de condomínio as vias internas e as áreas de lazer permanecerão no domínio dos condomínios. As áreas institucionais deverão ser doadas ao Município na forma da lei.

§ 4º – Em ambos os loteamentos as áreas institucionais e as domaniais ficarão situadas fora dos limites da área privativa.

Assim, ainda que sob formas distintas, a figura dos “loteamentos fechados” encontra-se prevista legalmente nos três municípios estudados, legalizando a autoss segregação dos segmentos de mais alta renda em empreendimentos exclusivos e excludentes. A importância assumida por essa tipologia nos mercados imobiliários locais a partir dos anos 2000 no atendimento de suas camadas de maior poder aquisitivo vem alterando, rapidamente, as relações que esses grupos sociais estabelecem com a cidade como um todo. Mesmo a definição de “centro” e “periferia” nessas novas configurações urbanas se dilui e se reestrutura a partir dos interesses dos empreendedores imobiliários e grandes grupos econômicos.

Bauru

No município de Bauru, a despeito do surgimento precoce dessa modalidade de empreendimento ainda nos anos 1970, sua consolidação vai se verificar a partir do último ano da década de 1990. Somente em 1999 foram implantados três grandes empreendimentos, contando cerca de 1.500 novos lotes. Entre 2000 e 2013 foi registrada a implantação de três quintos dos empreendimentos e aproximadamente 60% do total de lotes da tipologia “loteamento fechado” no município.

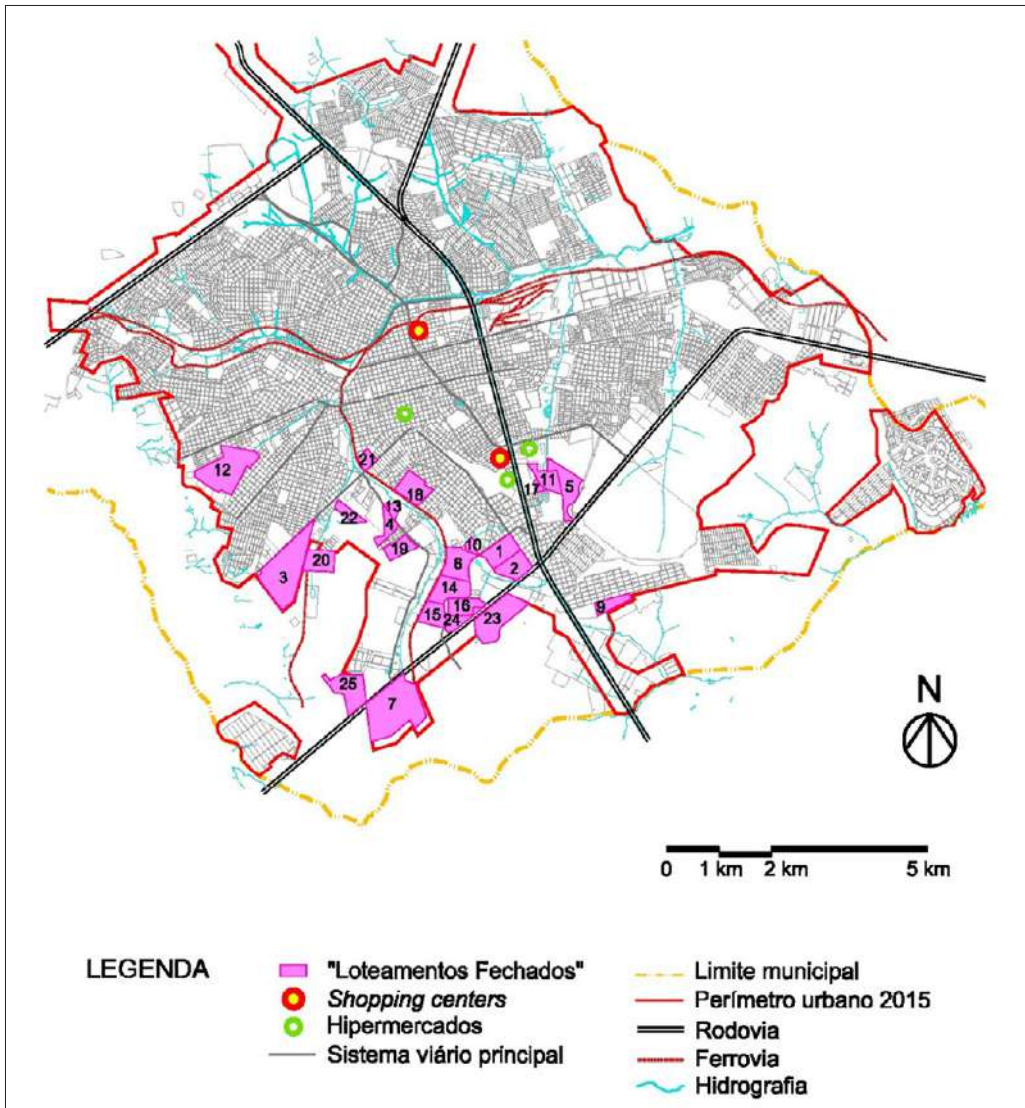
Estes vão se concentrar, espacialmente, no sul da mancha urbana, acompanhando o movimento geral de localização dos espaços residenciais das elites locais, coerentemente com as dinâmicas locacionais estruturadas ao longo do século XX, com o progressivo deslocamento da centralidade bauruense acompanhando o mesmo movimento nessa direção (figura 2). No entanto, mais relevante que a proximidade ao centro revela-se sua associação aos investimentos públicos realizados em termos de melhorias da mobilidade para o automóvel, elemento tão bem pontuado por Villaça (2001).

A dependência estabelecida pela moradia em empreendimentos desse tipo ao automóvel individual torna necessária sua im-

plantação associada às melhores infraestruturas de mobilidade, garantindo condições de acessibilidade no território.

Evidenciando a relação entre investimento público e promoção imobiliária privada, a duplicação do trecho da SP-225 até a divi-

Figura 2. Bauru – Shopping Centers, hipermercados e “loteamentos fechados” implantados – 1972 a 2013



Fonte: SEPLAN; SEPLAN (PMB), dez/2010 apud BAURU, 2011, p. 101; Secovi / SP; Corghi, 2008, p. 102; Capelozza, 2012, pp. 17, 18; Otero, 2016.

sa com o município de Piratininga, a sudoeste da mancha urbana, iniciada em 2013 e oficialmente concluída em janeiro de 2015, é paradigmática, uma vez que, melhorando as condições de acessibilidade a esse quadrante da cidade, especialmente devido à implantação de obra de arte de transposição da rodovia à altura da avenida Affonso José Aiello, viabilizou a implantação do complexo de “loteamentos fechados” Villaggio ao longo desse eixo. No entorno da rodovia assiste-se, atualmente, à implantação de diversos empreendimentos desse tipo, chanceladas por “marcas” consolidadas no mercado, como “Tamboré” e “Alphaville”.

Para o município de Bauru é particularmente evidente a dicotomia entre os territórios habitados pelos estratos de alta (ao sul) e baixa renda (ao norte e leste da mancha urbana). Enquanto naquele quadrante vão se localizar os “loteamentos fechados”, nestas regiões vão ser demarcadas as ZEIS vazias e ser edificados os empreendimentos do PMCMV.

Piracicaba

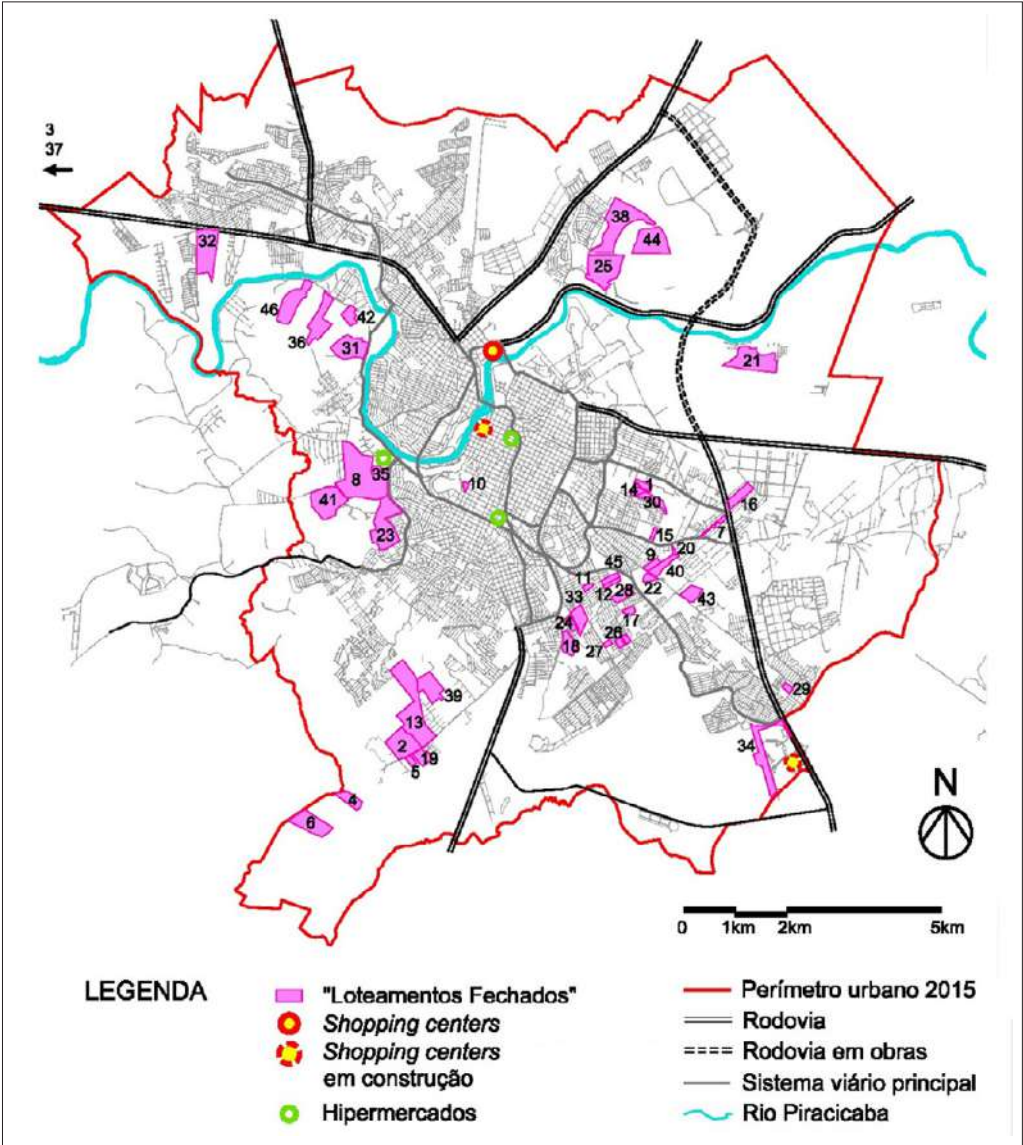
Como já mencionado, em Piracicaba o “loteamento fechado” enquanto produto imobiliário demorou a se consolidar, sendo que 80% dos lotes e empreendimentos desse tipo foram implantados após o ano 2000. A caracterização da tipologia no município apresenta um complicador adicional, uma vez que a legislação possibilita o fechamento à solicitação de 70% dos residentes, tornando bastante dinâmica sua identificação no território. Contudo, a partir de meados do século XXI, o produto consolidou-se definitivamente, incorporando o *marketing* do fechamento em sua comercialização.

Em decorrência dessa característica legal, observa-se uma dispersão de “loteamentos fechados” em várias regiões da cidade, nas franjas da mancha urbanizada, em loteamentos que, por não se configurarem passagem, apresentavam a viabilidade para o fechamento (figura 3).

Além dos dispositivos de segurança e controle, a agregação de “marcas” consolidadas no mercado nacional de “loteamentos fechados”, caso dos empreendimentos Damha (a oeste) e Alphaville (a nordeste da mancha urbana), converteu-se em elemento de valorização imobiliária e fundiária. Esta foi fator decisivo à viabilização de novas localizações não-tradicionais aos segmentos de alta renda do município, caso dos empreendimentos citados. A agregação dessas “marcas” específicas, carregando toda uma simbologia de distinção social, vem se fazendo importantes nas estratégias de agregação de valor aos “loteamentos fechados”. Os nomes “Alpha-

ville”, “Tamboré” e “Damha” tornaram-se tão importantes quanto os muros ou as guaritas que controlam o acesso a esses empreendimentos. Seja ampliando os valores de troca, seja viabilizando loca-

Figura 3. Piracicaba – Shopping Centers, hipermercados e “loteamentos fechados” implantados – 1977 a 2014



Fonte: IPPLAP; Secovi / SP; Maia, 2014: 70; 2º Cartório de Registro de Imóveis e Anexos de Piracicaba; Câmara de Vereadores de Piracicaba; Sites dos empreendimentos; Otero, 2016.

lizações não tradicionais aos segmentos de alta renda, o *marketing* envolvido na comercialização desses empreendimentos busca garantir a extração de “rendas de monopólio”, que somente a agregação dessas “marcas” é capaz de produzir (Paulani, 2012).

A despeito de ser verificável uma significativa dispersão dos “loteamentos fechados” no território piracicabano, deve-se atentar que os setores em que vêm sendo implantados empreendimentos dessa tipologia não se confundem com aqueles ocupados pelos segmentos de mais baixa renda, o que pode ser observado na comparação com as áreas em que foram demarcadas as ZEIS 2, e que podem ser vistas na figura 1.

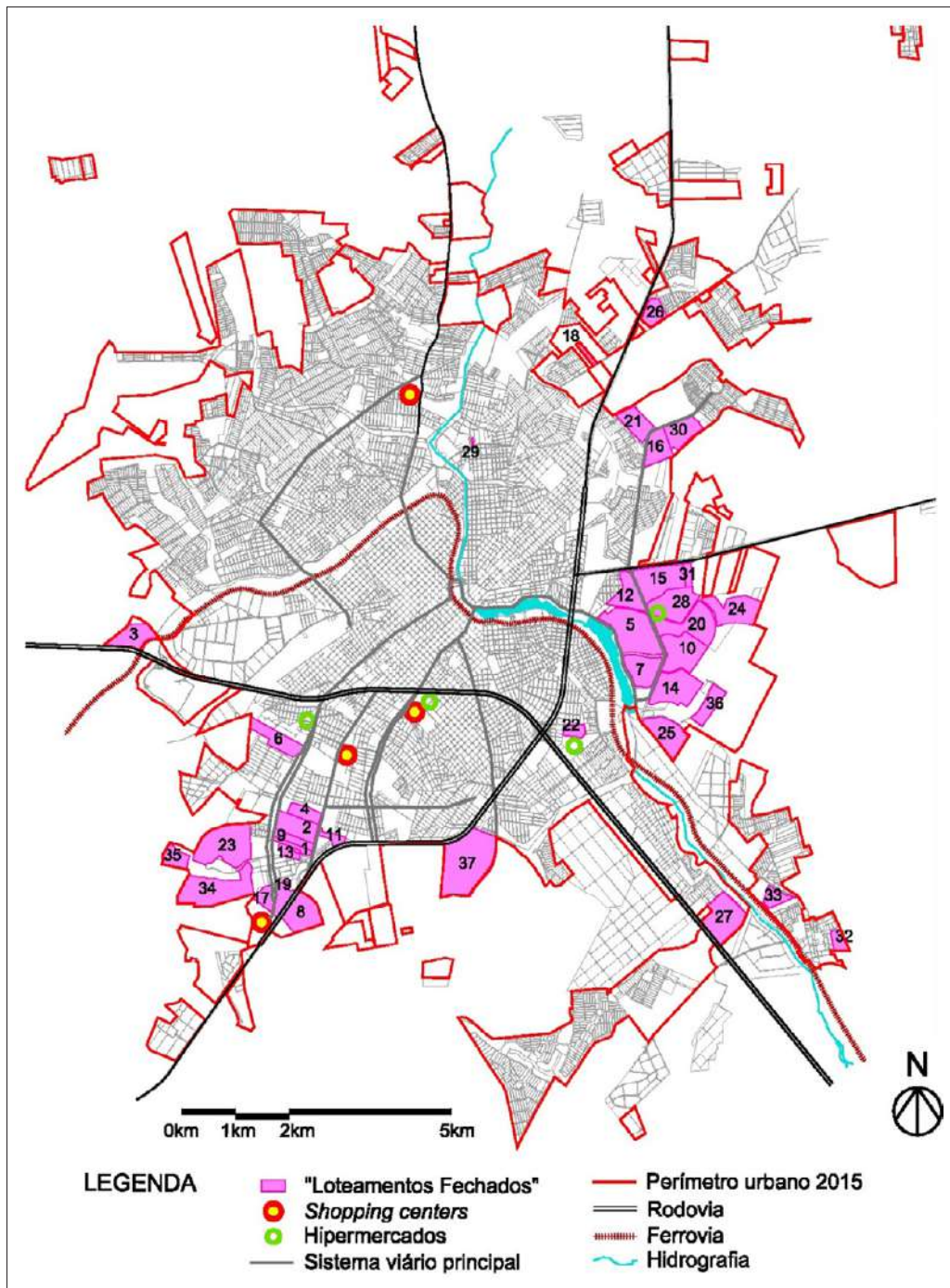
São José do Rio Preto

No município de São José do Rio Preto a tipologia dos “loteamentos fechados” também surgiu precocemente; entretanto, somente a partir do século XXI estes vão se tornar um dos principais produtos imobiliários a moldar seu território, tendo sido lançados, entre 2000 e 2014, 78% dos lotes produzidos dentro de “enclaves fortificados” no município. Desde meados da década de 1990 já não se verificavam mais lançamentos de parcelamentos do solo “abertos” voltados ao mercado de maior poder aquisitivo no município (Barroso, 2010, p. 111).

Os “loteamentos fechados” implantados a partir da década de 1970 até meados da década de 1990, à semelhança de Bauru, vão obedecer a um mesmo padrão locacional, acompanhando os tradicionais vetores de expansão dos segmentos de alta renda do município: as avenidas Alberto Andaló/José Munia e Bady Bassitt/Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira. Este setor, que correspondente aos setores históricos de autoss segregação das elites locais, apresenta as menores vulnerabilidades sociais e nele se encontram implantados três dos quatro *shopping centers* do município. Cerca de um quarto dos lotes em “loteamentos fechados” de Rio Preto localiza-se nesse quadrante da cidade. Essa área (figura 4).

A partir da década de 1990 teve início a implantação do complexo de “loteamentos fechados” Parques Residencial Damha I a VI (1992 e 2008), totalizando 3.166 lotes, e os vizinhos Village Damha Rio Preto I a III (2005 e 2012), agregando outros 1.396 lotes, todos realizados pelo Grupo Encalso Damha. Esse complexo de empreendimentos residenciais fechados, na região leste e distantes das tradicionais áreas de segregação das elites rio-pretenses representa, em seu conjunto, mais da metade de todos os lotes em “loteamentos fechados” de Rio Preto.

Figura 4. São José do Rio Preto – Shopping Centers, hipermercados e “loteamentos fechados” implantados de 1974 a 2014



Fonte: PMSJRP; Barroso, 2010, p. 107; Sites dos empreendimentos; Otero, 2016.

Esses empreendimentos vêm promovendo a reestruturação do espaço intraurbano de Rio Preto, segundo os interesses dos empreendedores, e não as demandas dos segmentos de alta renda. Treze dos quinze “loteamentos fechados” da região leste foram realizados por apenas duas empresas, ambas de origem local: o Grupo Encalso, hoje atuante em diversos estados brasileiros com empreendimentos semelhantes, e a Agroseta, cuja atuação permanece restrita a Rio Preto e à vizinha Mirassol.

Considerações finais

Observado o que se passa nessas três cidades cabe perfeitamente o paralelo com o que vem ocorrendo nas maiores cidades no país ainda que com outras especificidades: a condição do setor imobiliário como captador de excedente, associada a um padrão de regulamentação urbanística que se altera das anteriores regras rígidas para instrumentos negociais são, no presente contexto, fator de pressão sobre agentes públicos, insegurança legal e jogos de influência.

Observar esse quadro exige um amplo debate sobre a natureza e os impactos dos novos instrumentos de regulação urbana, em sua maioria trazidos, ou pelo menos reiterados, pelo Estatuto da Cidade, que hoje se vê frente a um quadro econômico e de forças diverso daquele que estava presente no período de sua formulação e que se mostrava mais favorável a um projeto social.

Presentemente esses instrumentos têm se mostrado muito mais funcionais ao capital do que à redistribuição de ganhos, tanto pela atual retração dos movimentos sociais quanto pelo fato de que o setor da produção imobiliária está muito mais bem preparado do que os movimentos sociais para lidar com um aparato regulador mais sofisticado e com impactos urbanos muito maiores, mas mais dificilmente detectados pela cidadania antes de sua implantação.

A legislação urbanística produzida não vem definitivamente sendo feita para viabilizar um planejamento da ocupação físico-territorial submetido a um projeto social, mas para flexibilizar as regras existentes de forma a estabelecer garantias e condições de incentivo, atrativas a investidores.

A reestruturação urbana por que vem passando as cidades médias de Bauru, Piracicaba e São José do Rio Preto, é resultado direto dos interesses dos promotores imobiliários na oferta de novos empreendimentos, tanto pelos impactos quantitativos, resultado de seu porte, quanto pelas novas tipologias introduzidas e consolidadas ao longo das últimas duas décadas. A intensa produção imo-

biliária nesses territórios tem relação tanto com as transformações no desenvolvimento capitalista nacional (e global) quanto com determinantes locais, em que se formaram coalizões de interesse com o intuito de promover a “máquina de crescimento” local (Logan e Molotch, 2007).

Independentemente de se verificar que esse movimento de reestruturação intraurbana se processa em distintas cidades brasileiras das mais diversas escalas, nas cidades médias esse movimento vem resultando em impactos profundos. Segundo Spósito (2007), diferentemente das grandes metrópoles, nas cidades médias o estoque de terras é maior, resultando em “segmentações espaciais diversas das observadas nas cidades maiores”. Além disso, os custos de vida menores, especialmente aqueles relacionados ao custo dos serviços domésticos de manutenção residencial (limpeza doméstica, jardinagem, etc.), viabilizam a inclusão dos estratos de média renda nesse mercado residencial, ampliando a demanda por seu consumo.

Outra especificidade das cidades médias reporta-se às características da sociedade local: proprietários fundiários, promotores imobiliários e gestores públicos, por vezes, confundem-se nesses variados papéis (Spósito, 2007).

É esse formato de relações que nos instiga a atribuir-lhes a dimensão de parceria público-privada e a traçar um diálogo com os formatos desenvolvidos na metrópole sob a forma de instrumentos urbanísticos que envolvem parcerias público-privadas. A “parceria público-privada” não se dá por contrato, mas por uma relação informal de troca de influências. É um formato de “toma lá, dá cá” que perpassa toda a estrutura social brasileira numa histórica malha de compadrio, que hoje expõe um quadro cultural e de relações sociais pesadas à sociedade brasileira. É um não republicanismo em que o interesse público sucumbe às relações pessoais. A centralidade que a atividade imobiliária veio adquirindo nas economias locais, crescente ao longo de todo o período após os anos 2000, responsável pela elevação dos índices de emprego e por alguns dos maiores investimentos realizados (Otero, 2016), ajuda a clarificar as razões que conduziram as administrações locais a propugnar pelos interesses do setor.

O que se observa nos casos de que se tem conhecimento (Campinas, Santos, Bauru, Piracicaba, São José do Rio Preto, Sorocaba, Nova Lima-MG), é que o processo de reestruturação urbana ocorrido contou com um decisivo suporte dos poderes públicos locais, que moldaram o arcabouço jurídico de suas políticas urbanas –em graus mais ou menos aprofundados– de modo a viabilizar essa produção imobiliária, além de garantir a necessária infraestrutura

ra e os equipamentos públicos fundamentais à sua exequibilidade. O espaço urbano, dessa maneira, converte-se numa das principais mercadorias “vendidas” por essas cidades, impondo severos limites à construção de cidades mais justas e democráticas.

[Recibido el 1 de septiembre]

[Evaluado el 22 de septiembre]

Referências bibliográficas

- Atkinson, R. (2003), “Addressing Urban Social Exclusion Through Community Involvement in Urban Regeneration”, in Imrie, R. e M. Raco (eds.), *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol, Policy Press, pp. 101-119.
- Barroso, L. F. de Lemos (2010), “Expansão dos Condomínios Horizontais e Loteamentos Fechados em São José do Rio Preto-SP”, dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana), São Carlos, UFSCar.
- Bauru (2011), *Plano Local de Habitação de Interesse Social – Diagnóstico Habitacional*, Bauru, PMB.
- Bolaffi, G. (1982), “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”, en Maricato, E. (org.), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo, Alfa-Ômega.
- Brasil (2002), *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, Brasília, Câmara dos Deputados / Coordenação de Publicações.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996), “Da administração pública burocrática à gerencial”, *Revista do Serviço Público*, vol. 47, Nº 1, jan/abr, pp. 7-10.
- Capelozza, A. C. A. (2014), “Produção Habitacional no Processo de Urbanização de Bauru (1950-2010): a estruturação da cidade a partir das habitações populares e de alta renda”, *Anais do III Enanparq*, São Paulo, Mackenzie, PUC-Campinas.
- Cardoso, A. L. (org.) (2013), *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, Rio de Janeiro, Letra Capital.
- Corghi, F. N. (2008), *Urbanização e segregação sócio-espacial em Bauru (SP): um estudo de caso sobre a Bacia hidrográfica do Córrego da Água Comprida*, dissertação (Mestrado em Geografia), Campinas, Unicamp.
- De Mattos, C. (2016), “Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana”, *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, Nº 42, mai/ago, pp. 24-52, em línea: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222016000200024&script=sci_abstract&tlng=es>.
- Duarte, L. N. R. (2003), “O Processo de Urbanização de Piracicaba: estudo dos Planos Diretores – 1971-1991”, dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Campinas, FAU / PUC-Campinas.

- Ferreira, J. S. W. (coord.) (2012), *Produzir Casas ou Construir Cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*, São Paulo, LABHAB, FUPAM.
- Fix, M. (2001), *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*, tese (Doutorado em Economia), Campinas, IE / UNICAMP.
- Goulart, J., E. Terci e E. Otero (2014), “Planos Diretores Participativos e Gestão Urbana em Cidades Médias sob o Estatuto da Cidade”, *Revista Biblio 3W*, Barcelona, vol. XIXI, Nº 1075, 25 de maio. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1075.htm>>.
- Logan, J. e H. Molotch (2007), *Urban Fortunes: the political economy of place*, Los Angeles, University of California Press.
- Maia, A. (2015), *Piracicaba: produção do espaço urbano*, Trabalho final de graduação (Arquitetura e Urbanismo), Piracicaba, Unimep.
- Maricato, E. (2011), *O impasse da política urbana no Brasil*, Petrópolis, Vozes.
- Martins, M. L. R. (2003), “São Paulo: além do plano diretor”, *Estudos Avançados*, vol. 17, São Paulo, USP, pp. 167-186.
- (2011), “Em busca de um glossário”, Apresentação em ppt feita em Sessão Livre no XIV ENANPUR, Rio de Janeiro.
- (2012), “O centro da metrópole e a metrópole como centro”, *Anais do XII Encontro da RII*, Belo Horizonte, UFMG.
- (2013), “A cidade, entre o Projeto e a Lei: qual a expressão material do Direito à Cidade?”, Apresentação em ppt feita em Sessão Livre no XV ENANPUR, Recife.
- Oliveira, F. L. e R. Biasotto (2011), “Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros”, em Santos, J. R., O. A. e D. T. Montandon (orgs.), *Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*, Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR / UFRJ.
- Otero, E. V. (2016), *Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio*, tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), São Paulo, USP.
- Parcour (2016-2018), “Public accountability to residents in contractual urban redevelopment”, pesquisadores responsáveis: Tuna Tasan-Kok, Universiteit van Amsterdam (coordenadora); Rob Atkinson, University of the West of England; Maria Lucia Refinetti Martins, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos.
- Paulani, L. (2012), “Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo”, em *Anais do XVII Encontro Nacional de Economia Política - Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP)*, Rio de Janeiro, UFRJ.
- Pólis (2003), *Relatório 1 - Leitura Técnica e Participativa. Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba*, Piracicaba, Pólis.
- Raco, M. (2013), *State-Led Privatization and the Demise of the Democratic State: Welfare Reform and Localism in an Era of Regulatory Capitalism*, Ashgate, Surrey.
- Santo Amore, C., L. Z. Shimbo e M. B. Rufino (orgs.) (2015), *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros*, Rio de Janeiro, Letra Capital.

- Secovi / SP (2014), *Relatório de Aprovação de Loteamentos - Por Município (2010 a 2014)*. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices/>>.
- SJRP (2011), *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - Etapa II: diagnóstico do setor habitacional*, São José do Rio Preto, PMSJRP, Oliver Arquitetura.
- Spósito, M. E. B. (2007), "Reestruturação Urbana e Segregação Socioespacial no Interior Paulista", *Revista Scripta Nova*, vol. XI, Nº 245 (11), Barcelona. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24511.htm>>.
- e E. M. Góes (2013), *Espaços Fechados e Cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*, São Paulo, Ed. Unesp.
- Van Der Veen, M. e W. K. Korthals Altes (2011), "Urban development agreements: Do they meet guiding principles for a better deal?", *Cities* 28(4), pp. 310-319.
- Villaça, F. (2001), *Espaço Intra-urbano no Brasil*, São Paulo, Nobel.

Autores

Maria Lucia Refinetti Martins. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1974), onde concluiu Mestrado e Doutorado. Professora Dra. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP desde 1999; atualmente Professora Titular. Coordenou o Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo de 2009 a 2013. Atualmente é presidente da Comissão de Cultura e Extensão. Representa a universidade no Conselho Gestor da Operação Urbana Água Espraiada. Membro de diversas redes de pesquisa latino-americanas. Anteriormente exerceu atividade de Planejador Urbano na Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura do Município de São Paulo e de Assessoria em Urbanismo a parlamentares na Câmara Municipal de São Paulo e na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Presentemente desenvolve a pesquisa "Public accountability to residents in contractual urban redevelopment (PARCOUR)", que envolve Universidade de Amsterdam (coordenação geral), Universidade de West England e Universidade de São Paulo.

Publicações recentes:

- (2017), "Desafios e Inovações da Residência em Arquitetura e Urbanismo", *MóBILE*, São Paulo, pp. 41-43.
- (2016), "Meio Ambiente Urbano e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais", in *Bens Culturais e Cidades Sustentáveis*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, vol. 1, pp. 15-35.
- , A. L. S. Pereira e S. A. Bittencourt (2017), "Urban Regeneration Projects in Brazilian Cities: Hegemonic Discourses and Policy Models. 2017", apresentação de trabalho no AESOP Annual Congress, Lisboa, 2017.

Estevam Vanale Otero. Graduado em Arquitetura e Urbanismo (2002), tem Mestrado (2009) e Doutorado (2016) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Diretor de Projetos Especiais do Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (2003-2013). Professor dos cursos de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Me-

todista de Piracicaba (UNIMEP / Santa Bárbara d'Oeste) e da Faculdade de Engenharia e Arquitetura do Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio (CEUNSP / Salto), integra o Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Urbano Contemporâneo (GPDUC / UNESP) e Cultura, Tecnologia e Cidade (UNIMEP). Atualmente desenvolve pesquisas sobre a produção contemporânea do espaço urbano em cidades médias brasileiras.

Publicações recentes:

- (2017), “Reestruturação Urbana em Cidades e Médias do Interior Paulista: produção imobiliária e dispersão residencial das elites locais”, in Reis, Nestor Goulart e Júlio Cláudio da Gama Bentes (orgs.), *Dez Anos de Diálogos sobre Dispersão Urbana*, São Paulo, FAU / USP, p. 477-500.
- , J. O. Goulart e E. T. Terci (2017), *Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias: uma análise contemporânea sobre o Estatuto da Cidade, engrenagem econômica, dinâmica imobiliária e processo político-institucional em Piracicaba, Bauru e Rio Claro*, São Paulo, Cultura Acadêmica.
- (2016), “Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o Estatuto da Cidade”, *Revista de Administração Pública*, vol. 50, pp. 455-476.

Cómo citar este artículo

Refinetti Martins, Maria Lucia y Estevam Vanale Otero, “Atividade imobiliária e reestruturação urbana no interior paulista: um formato de parceria público-privada?”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 35-56, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.

Inclusión de la agricultura familiar

UNA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN. EL CASO DEL MUNICIPIO DE TAPALQUÉ, PROVINCIA DE BUENOS AIRES¹

Presentación

Actualmente, una característica distintiva del modo de acumulación, expansión y concentración del capitalismo se sustenta en la especulación inmobiliaria (asociada a procesos de urbanización, suburbanización) y en la expansión de *commodities* (agronegocios y extractivismo).

En este contexto, América Latina resulta un continente privilegiado, por sus enormes posibilidades de expansión inmobiliaria y porque sus recursos naturales se encuadran dentro de este nuevo diseño de acumulación capitalista. La principal condición resulta, entonces, tan solo respetar y seguir las nuevas reglas que dominan a escala planetaria (en relación con lo productivo, tecnológico, comercial, institucional).

Este proceso expansivo en términos globales, espaciales, políticos, económicos e institucionales muestra otra faceta cuando nos detenemos a observarlo desde el ámbito local. Porque desde cada lugar y en cada espacio se tornan más expresivas las contradicciones entre el *boom* inmobiliario y productivo y los procesos concomitantes regresivos que afectan a un grupo cada vez mayor de la respectiva población. Esto resulta fácil y cercanamente observable cuando nos situamos en los ámbitos donde cada uno habita e interactúa, y aunque frecuentemente se desconozca su carácter global y generalizado.

En lo que sigue, nos detendremos en un análisis que refiere a la política pública de inclusión de la agricultura familiar de Ar-

¹ Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT FONCYT-Agencia 2014-1918 y 2015-0653; UBACyT 2016-2019 (20020150100031BA); y PIP-Conicet (2012: 0273).

gentina, uno de los grupos sociales más descapitalizados del agro nacional. Sin embargo, de partida observamos las primeras contradicciones. Estas políticas aparecen enmarcadas en el contexto de expansión de la soja y otras *commodities*. Y la agricultura familiar se encuentra entre los sectores sociales más afectados y relegados por el avance de la reprimarización de la economía. Lo cual nos obliga a preguntarnos: ¿de qué se trata entonces?, ¿estas políticas son una conquista de derechos que beneficia a las organizaciones y a los actores de la agricultura familiar, o están dirigidas a incorporar a los sectores desplazados en el discurso dominante mientras promueve el despojo de sus medios de producción por parte del agronegocio?

Trabajaremos buscando discernir estos interrogantes, avanzando en su comprensión y problematización a partir de un estudio de caso referido a la política pública gestionada e implementada en el municipio de Tapalqué, en la provincia de Buenos Aires, Argentina, a partir de 2010. Es un caso que parece muy particular y acotado. Sin embargo, refleja una problemática que, como la de la reprimarización, se reproduce en muchas otras localidades de la Argentina y América Latina (aunque bajo particulares características).

Antecedentes

Desde inicios del nuevo milenio, los gobiernos nacionales de América Latina, impulsados por organismos internacionales y regionales de asesoramiento y financiamiento, comenzaron a instalar y promover políticas públicas para la agricultura familiar en las que se hace un uso explícito del término *inclusión*. Tal es el caso del Proyecto de Inclusión Socioeconómica en Áreas Rurales (PISEAR) y el Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI). Estos son dos de los tres programas de desarrollo rural con perspectiva general que están vigentes en 2017 y que cuentan con financiamiento de organismos internacionales (BIRF y FIDA, respectivamente).

En la política pública para la agricultura familiar, los gobiernos locales tienen asignado un importante rol vinculado con su ejecución territorial, que además resulta justificado por los procesos de descentralización iniciados durante la década de 1990 (bajo la etapa neoliberal del gobierno del presidente Menem, especialmente). Lo que parece extraño es que se trata de políticas que se encaran ignorando, o sin considerar, los procesos globales de expansión de las *commodities*, de reprimarización y de financiarización de la economía. Procesos en cuyo trasfondo está presente la expulsión y/o marginación de la agricultura familiar. Claramente, se trata de formas de expansión del capital y de gestión de

políticas que compiten por los mismos espacios. Es decir, que se invalidan mutuamente.

En este análisis consideramos que las políticas de inclusión de la agricultura familiar son actualmente las más difundidas y reconocidas en beneficio de este sector social. Y, asimismo, son las que se encuentran a su alcance para modificar las debilidades y la marginación de su actual inserción social y productiva. Por lo cual entendemos que resulta significativo analizar sus potencialidades y límites, y especialmente investigarlas desde el ámbito local. Porque es en este donde se dan y se expresan los conflictos y las relaciones sociales, políticas y culturales de cada territorio.

Es desde los lugares donde la población ejerce su cotidianeidad donde se revelan más definidamente las especificidades del poder (en sus múltiples y variadas expresiones). Más aún cuando entendemos que estas políticas públicas son construcciones sociales en disputa, del mismo modo que lo es el territorio, e instrumentos de gestión del Estado nacional, provincial y local, también en disputa permanente entre los distintos intereses en juego.

Nuestra hipótesis es que las políticas que proponen la inclusión de la agricultura familiar en el municipio de Tapalqué asignan a estos agricultores un rol subordinado en el circuito económico y omiten de la *cuestión* lo que refiere a las causas estructurales que generan su exclusión.² En este marco, nuestro objetivo es identificar y caracterizar la inclusión del sector a través de la política pública en un ámbito territorial específico entre 2010 y la actualidad.

Partimos de un estudio de caso por la importancia que asignamos a la observación de lo local en estas cuestiones de análisis del territorio y del poder. Y más específicamente porque las decisiones políticas para la agricultura familiar en la provincia están condicionadas por la perspectiva de los gobernantes locales sobre el tema, el “consenso” alcanzado entre los actores del territorio, las disputas a nivel local y los vínculos con funcionarios nacionales (Villarreal, 2015).

Los alcances de la inclusión

La inclusión no conforma en rigor un concepto, sino que se ajusta mejor a una categoría de análisis o estado específico (Craviotti y Gras, 2006, p. 119). Sostenemos esto porque no cuenta con la suficiente densidad teórica ni la capacidad heurística para ser un concepto (como lo son *territorio*, *política pública* o *Estado*, entre otros). Esto, sin embargo, no relativiza su uso e importancia en el discurso de la política pública, ni previene de recurrir a él para la construcción de discursos de verdad (Foucault, 2010).

² Nos referimos a la cuestión problemática que da cuenta y justifica la específica política pública.

Al igual que la exclusión, la inclusión se encuentra cada vez más ligada a la praxis política, y es por esto que consideramos relevante indagar en sus alcances e implicancias, al igual que en el origen del término y en la construcción histórica que le da sentido. Porque es a través de este tipo de términos que se construyen categorías de acción y subjetividad.

Para aproximar las ideas que se transmiten con el uso de la inclusión en el discurso, resulta apropiado recurrir al origen que se le ha atribuido al término en su relación con la política pública. Las nociones exclusión-inclusión se remiten a principios de los años setenta, cuando René Lenoir (1974, p. 19) las popularizó al identificar en el grupo de excluidos a todos aquellos que, de acuerdo con su pensamiento, manifiestan una incapacidad para desempeñarse en la dinámica social (en los términos del autor, los minusválidos físicos y mentales, ancianos inválidos e inadaptados sociales, entre otros). Esta referencia, a su vez, implica que el tratamiento de los excluidos por parte de la política pública remite a un grupo técnico-especializado capaz de abordar la “incapacidad” que les impide a estos sujetos participar de la vida social. Desde esta perspectiva, lo que genera la situación de exclusión es una característica propia de los individuos y no del sistema que los excluye. Esta primera definición del término le imprime a la noción de inclusión la responsabilidad al individuo, una particularidad que se mantiene en la formulación de propuestas de política, por lo que constituye parte importante de su significado.

Durante la década de 1980, la noción se amplía a otros grupos sociales. Se identifica entre los excluidos a quienes por aquellos años eran considerados en el grupo de los “nuevos pobres”, conformado por quienes, a pesar de buscar insistentemente trabajo, no logran conseguirlo –luego denominados “desempleados estructurales”–. Al respecto, Castel menciona que:

[...] la “exclusión” designa actualmente situaciones que reflejan una degradación con respecto a una situación anterior, por ejemplo la situación vulnerable de aquel que vive de un trabajo precario o que ocupa una vivienda de la que puede ser echado si no paga la renta, como también el caso de aquel que, hoy a la deriva, parecía estar perfectamente integrado gracias a un trabajo estable y a una buena formación profesional, hasta que un día un despido por razones económicas le hizo perder estas protecciones (1999, p. 29).

La exclusión es un término que refiere a un significativo número de miserias, o aspectos de valoración negativa, que cuentan con cierta visibilidad en la vida privada o pública: el desempleado de

larga data (o estructural), el joven de los barrios de la periferia, los vagabundos, etcétera (Castel, 1999, p. 27).

En los noventa, la noción de exclusión y la búsqueda de opciones para la inclusión adquieren mayor relevancia. Esto tiene su origen en Francia, donde la tasa de desempleo alarmó a la sociedad y los partidos políticos comenzaron a poner el énfasis en la cuestión del desempleo estructural, utilizando para definir esta situación el término “excluidos”.

Por su parte, en América Latina en general y en la Argentina en particular, la aplicación del modelo neoliberal durante toda la década también puso en el centro de la escena política y académica el término. Fue en aquel momento cuando la exclusión devino en una cuestión socialmente problematizada que cobró relevancia en el discurso de la política pública. Sin contar con una definición precisa pero con referencia a una valoración negativa y condenada socialmente, a partir de ese momento pasa a considerársela una cuestión con suficiente entidad para justificar la intervención del Estado, el cual, a través de una o más de las instituciones que lo componen, implicó la toma de posición, gestionando acciones políticas (programas, leyes y proyectos, entre otras opciones de acción pública) que al menos incorporasen el término. Es entonces a partir de la década de 1990 cuando la inclusión cobra fuerza en el discurso político y en la política pública, y en torno a esta noción se articulan acciones, a pesar de su imprecisión (o incluso debido a ella). Desde ese momento, se la propone como parte de la solución a la situación, negativa y poco clara, de exclusión. Porque esta:

[...] designa la falta sin aclarar en qué consiste ni de dónde proviene. La sociología de la exclusión procede de la misma manera que la antigua teología negativa que pregonaba hasta el cansancio lo que Dios no era: Dios no es ni una Persona, ni una Substancia, ni el Creador, ni una criatura, ni esto ni lo otro. No se puede decir nada acerca de Dios y este discurso se desvanece en la oscuridad de la indeterminación (Castel, 1999, p. 28).

En lo general, y desde organismos internacionales y Estados nacionales, se propone la inclusión a partir de la reinserción de los desempleados en el mundo del trabajo, asignándole de este modo el significado primero al que hacía referencia el término. Porque, así planteada, la exclusión se resuelve individualmente, obteniendo las habilidades necesarias para volver a estar inserto en el ámbito laboral, aunque esto sea de manera transitoria, subordinada e incluso precaria.

Desde las políticas que proponen la inclusión se comienza identificando una serie de falencias específicas (vinculadas, por ejemplo, al acceso a los mercados, con las estrategias de comercialización, con las necesidades de financiamiento, entre otras), y luego se delimitan las zonas de intervención en las que acciones de política específica podrían generar actividades de reparación e “inclusión”. Pero estas actividades, si bien avanzan sobre cuestiones estrechamente relacionadas con la desigualdad, operan mayormente sobre consecuencias y no profundizan en las causas de la situación que se pretende resolver. Se proponen entonces soluciones de inclusión que operan sobre la superficie del problema. Esto resulta así porque, al parecer, es más fácil intervenir en los efectos más visibles de un mal funcionamiento social que controlar el proceso que lo genera. Porque asumir la responsabilidad de los efectos corresponde a un abordaje técnico, mientras que el control del proceso exige un tratamiento político (Castel, 1999, p. 34).

Al focalizar el análisis en la exclusión o inclusión, se propone una perspectiva centrada en el individuo, se corre el foco de las causas que explican estas situaciones y se deja de lado el cuestionamiento a las dinámicas sociales que han venido generando los desequilibrios actuales. Así, si bien es sabido que menos del 1% (0,7%) de la población mundial acapara el 45% de la riqueza total, o que casi el 90% de dicha riqueza está en manos de apenas el 10% de la población más rica, nada se hace por profundizar, explicar y entender los procesos sistémicos que conducen a esta tremenda desigualdad social y mundial (Credit Suisse, 2016, p. 9). En términos de Castel, mientras que desde la política pública

[...] por un lado, [se exalta] la celebración del mercado con su sistema propio de exigencias; por el otro [se muestra] un esfuerzo para asumir las situaciones de extremo desamparo que resultan de este funcionamiento despiadado. Pero todo sucede como si el discurso sobre la exclusión hubiese representado el plus de bondad asociado a una política que aceptaba la hegemonía de las leyes económicas y los dictados del capital financiero (1999, p. 31).

La agricultura familiar como política pública

La agricultura familiar logra reconocimiento en el ámbito del Mercosur en 2004, a partir de que este término ha adquirido una amplia difusión en Brasil desde mediados de 1990 (Manzanal y Schneider, 2011, p. 37).

En la Argentina, empezó a conocerse como categoría de identificación de este sector social a comienzos de 2000. Fue también en 2000 que desde el Mercosur se promovieron reuniones (entre representantes de gobiernos, instituciones rurales y organizaciones de productores familiares) para crear un ámbito de negociación y generación de políticas públicas regionales para la agricultura familiar. De este proceso surgió, en 2004, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF).

Las acciones orientadas al sector comenzaron a diseñarse en la Argentina a partir de las políticas de desarrollo que se venían implementando desde los años noventa en las instituciones del gobierno nacional; y también, con diferentes énfasis y resultados, en ámbitos provinciales y locales. Entre los hechos institucionales más emblemáticos, se encontraron: la creación en 2009 de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF), en la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MINAGRI); la conformación en 2005 de centros específicos en la estructura del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (cinco institutos y un centro de investigación); la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) en 2007; y la promulgación de la Ley N° 27.118/2015 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina.

El grupo que integra la agricultura familiar es amplio y de considerable heterogeneidad, suscitando el interés por su discusión y análisis tanto en ámbitos académicos como políticos. La definición de este actor queda establecida en la reciente Ley de Reparación Histórica, Art. 5, que dice que un agricultor familiar es

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

y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e).

Desde las acciones de política, en lo general, la población objetivo no abraza la amplitud que se plantea en la ley, aunque se reconoce que desde el inicio de los programas de desarrollo rural (1990 hasta la actualidad) se ha ampliado a grupos vulnerables del ámbito rural (mujeres, jóvenes y aborígenes) originalmente omitidos (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015, p. 317).

Por otra parte, la heterogeneidad de la agricultura familiar implica reconocer una amplia diversidad de situaciones que exceden la competencia por recursos (tierra y agua) entre el modelo de producción agrícola industrial (centrado en el uso de agroquímicos y semillas genéticamente modificadas) y las propuestas que promueven el desarrollo del trabajo familiar y el cuidado de los recursos.

Del mismo modo que sucede con la inclusión, esta también es una noción sobre la que se construye discurso. Y a través de este se promueven acciones de política. Pero su capacidad de transformación se debilita en la medida en que poco se avanza en una acabada comprensión de este grupo, de sus diversidades y de las relaciones que se establecen en su interior y con los restantes actores sociales.

Política e inclusión de la agricultura familiar en Tapalqué

Desde la política pública se considera habitualmente que las relaciones sociales de este amplio y diverso grupo de productores están mayormente vinculadas a lo local, y que sus excedentes de producción se comercializan en mercados domésticos cercanos al lugar en el que producen y residen. Por este motivo, las medidas de política enfatizan su “llegada al territorio”. Sin embargo, este tipo de referencias al territorio suelen concebirlo de manera instrumental, vinculada al espacio local y generalmente carente de una visión crítica sobre las particularidades que allí adquieren las relaciones sociales y de poder, particularmente.

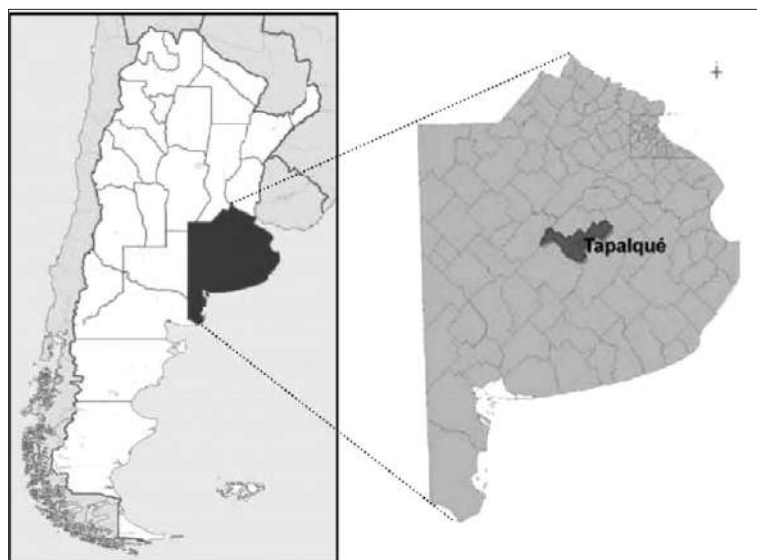
Por el contrario, nosotros partimos de considerar el *territorio* como una construcción social que expresa relaciones de poder por el uso y la disposición de recursos territoriales, materiales y simbólicos (como el agua, el suelo, el ambiente, la cultura, la identidad local, el paisaje y tantos otros). El territorio es poder y ejercicio de poder, de control, de territorialidad sobre un espacio que

dicho poder contribuye a determinar y delimitar. Allí se expresa (o es factible observar) el devenir de diversas y múltiples negociaciones y luchas, las cuales se irán procesando y deviniendo en múltiples y sucesivas transformaciones territoriales. Todo esto refiere a un proceso permanente y continuado que resulta determinante y condicionante de las políticas y del accionar de los actores, y que, sin embargo, podríamos afirmar que nunca es tenido en cuenta por dichas políticas.

Desde esta perspectiva nos interesa indagar un caso como el del municipio de Tapalqué, en la provincia de Buenos Aires (figura 1).³

Tapalqué está ubicado en el centro de la provincia de Buenos Aires, en la llanura pampeana, una de las áreas con mayor producción de *commodities* agropecuarias del país. Es también una de las principales áreas en las que se localiza el agronegocio de la Argentina (por el volumen de producción, el acceso a puertos, la presencia de empresas agropecuarias nacionales e internacionales). En Buenos Aires, el 66% de las explotaciones se consideraban familiares (de acuerdo con el procesamiento de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002 realizado por Obschatko en 2009, eran 33.653 y representaban el 13% del total nacional). Asimismo, en esta provincia, desde mediados de la década de 2000, se vienen implementando políticas, programas y proyectos públicos dirigidos a la agricultura familiar, con especial presencia territorial.

Figura 1. Municipio de Tapalqué, provincia de Buenos Aires



³ Para la caracterización del ámbito espacial y para contextualizar el escenario en que se analiza la inclusión, recurrimos a información cuantitativa, principalmente estadística, proveniente de organismos oficiales, nacionales y provinciales. También utilizamos información cualitativa recopilada durante un trabajo de campo de siete días realizado en septiembre de 2014. Esta información resulta de la realización de 17 entrevistas a informantes clave (funcionarios locales y regionales, técnicos de desarrollo, productores, comerciantes y representantes de organizaciones) vinculados a la política pública y la agricultura familiar en el municipio.

La cabecera del partido de Tapalqué es una localidad homónima ubicada a 273 km de Capital Federal. De acuerdo con los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010), una significativa proporción (19%) de la población total del partido (9.178 habitantes) es considerada rural.⁴ Más precisamente, el 4% habita en localidades de menos de 2.000 habitantes y el 15% es población rural dispersa (cuadro 1).

Por las condiciones tecnológicas y agroecológicas de la zona, la actividad productiva preponderante es la ganadería bovina extensiva, específicamente la cría. El municipio de Tapalqué, de acuerdo con la clasificación seguida por un estudio del IICA-PROINDER (sobre la base de datos del Censo Nacional Agropecuario 2002), integra la zona ganadera de la cuenca del Salado (Obschatko, Foti y Román, 2007).⁵

Particularmente, tal como se indica en el cuadro 2 y de acuerdo con el mismo estudio del IICA-PROINDER de 2007, las explotaciones agropecuarias de pequeños productores representan el 39% del total, y este grupo a su vez es mayormente integrado por el estrato

⁴ Tomamos para esta clasificación la definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de la Argentina, por lo que asumimos como población rural a quienes viven en localidades con menos de 2.000 habitantes y a la población rural dispersa.

⁵ Esta zona es la de mayor superficie en la provincia (con casi 7 millones de hectáreas, lo que representa el 27% del total provincial). En 2002 contaba con el 21% de las explotaciones agropecuarias (10.804), el 50% de estas eran familiares, y producían en el 13% de la superficie de la zona. Además de Tapalqué, la integran los municipios de General Belgrano, Saladillo, Las Flores, Chascomús, Castelli, Pila, Rauch, General Alvear, General Guido, Dolores, Maipú, La Costa, Villa Gesell, General Madariaga, Tordillo, General Lavalle, Olavarría, Azul, Ayacucho, General Lamadrid, Laprida, Benito Juárez y Mar Chiquita.

Cuadro 1. Población urbana, rural (dispersa y aglomerada) en el municipio de Tapalqué y en la provincia de Buenos Aires (sin Conurbano), en valores absolutos y relativos, 2010.

Área	Total		Total provincia de Buenos Aires sin conurbano*	
	Población	%	Población	%
Urbano	7.444	81%	5.270.347	92%
Rural agrupado	374	4%	201.743	4%
Rural disperso	1.360	15%	236.279	4%
Total	9.178	100%	5.708.369	100%

* Se excluyen los 24 partidos que según el INDEC integran el conurbano bonaerense (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López).

Fuente: elaboración a partir de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

Cuadro 2. Cantidad total de explotaciones agropecuarias (EAP), de pequeños productores y de tipos de pequeños productores en la provincia de Buenos Aires y Tapalqué según datos del CNA 2002.

		Departamento	
		Buenos Aires	Tapalqué
Total de EAP	Nº	51.049	371
	Sup. Media (ha/EAP)	505	730
EAP de pequeños productores	Nº	27.168	144
	%	53	39
	Sup. Media (ha/EAP)	148	237
Pequeños productores Tipo 1*	Nº	11.375	96
	%	42	67
	Sup. Media (ha/EAP)	239	309
Pequeños productores Tipo 2	Nº	9.175	33
	%	34	23
	Sup. Media (ha/EAP)	99	108
Pequeños productores Tipo 3	Nº	6.618	15
	%	24	10
	Sup. Media (ha/EAP)	62	59

* Los pequeños productores Tipo 1 son los más capitalizados, mientras que los del Tipo 3 son los menos capitalizados. Cabe aclarar que en Obschatko, Foti y Román (2007) se hace referencia a “pequeños productores”, y luego, en una reedición del documento, además de agregar un nuevo tipo con mayor capitalización, se cambia el término por “agricultores familiares” (Obschatko, 2009).

Fuente: elaboración a partir de Obschatko, Foti y Román (2007).

más capitalizado (67% Tipo 1), mientras que el grupo con menor dotación de capital representa el 10%.⁶

El caso de Tapalqué presenta particularidades que lo destacan en el contexto de la provincia de Buenos Aires. La superficie media de las explotaciones está un 60% por encima de este guarismo a escala provincial, lo cual es coherente con que casi el 70% de

⁶ De acuerdo con el estudio de Obschatko, Foti y Román (2007), en la provincia de Buenos Aires se considera como pequeños productores (o agricultores familiares, de acuerdo con el trabajo basado en la misma información de Obschatko, 2009) a los productores agropecuarios que dirigen una explotación en la que se cumplen las siguientes condiciones: el productor trabaja directamente en la explotación, no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes, no tiene como forma jurídica la “sociedad anónima” o “en comandita por acciones”, posee una superficie total de la explotación de hasta 1.000 hectáreas y una superficie cultivada de hasta 500. (Obschatko, Foti y Román, 2007, p. 33).

las explotaciones corresponden a las familiares más capitalizadas (Tipo 1). La ganadería constituye casi la única actividad agropecuaria de importancia en el municipio (más del 95% de la superficie está destinada a este tipo de actividades), y muy lejos de este guarismo se encuentra la agricultura extensiva (con menos del 2% de la superficie).

El rol de los agricultores familiares y las transformaciones territoriales

La producción del territorio involucra diferentes actores que, en el espacio, desempeñan distintos roles. Definimos el *rol* como un conjunto de comportamientos prescritos (normas) para quienes ocupan posiciones sociales particulares (Portes, 2007, p. 480). El rol se materializa en acciones, actitudes y comportamientos esperados para un determinado actor social. Estas expectativas normativas “ubican” al actor desde el plano simbólico (lo que se espera que los actores hagan) en un lugar de la estructura social (lo “que son” en la sociedad). Por esto, el rol resulta de una permanente y silenciosa lucha entre lo que se busca imponer desde el poder dominante y la resistencia de ciertos actores (Portes, 2007, p. 482).

Respecto del rol de la agricultura familiar en Tapalqué, los entrevistados coincidieron en diferenciar entre los “productores agropecuarios” y los “dueños de los establecimientos”. Si bien en términos estrictos una condición no excluye a la otra, identificaron al propietario como aquel que es dueño del predio pero no habita en él y no lo trabaja directamente. El productor, en cambio, explota un campo que por lo general es de menores dimensiones, se ocupa diariamente de la producción y habita en el establecimiento (o en una localidad cercana). Al respecto, un funcionario municipal, refiriéndose a “los dueños”, menciona:

Al dueño de campo lo encontrás una vez al mes en el campo, tiene un administrador que le pasa informes, tiene un encargado. El productor en cambio es el que encontrás todos los días cuando abrís la tranquera, y está todo el día trabajando (funcionario municipal de Tapalqué, 2014).

Los entrevistados destacan también el incremento en el carácter foráneo de la mayor parte de los “dueños”. Hubo coincidencia en que aproximadamente el 70% de la superficie productiva de Tapalqué es explotada por individuos que no residen en el municipio y que la tierra ha pasado a ser un bien de especulación financiera por sobre

un factor de producción. Para ejemplificar esta transformación, un exfuncionario municipal de la producción y de la cartera agropecuaria de la provincia de Buenos Aires señala:

La tierra ha dejado de ser un bien de producción, para ser uno inmobiliario. Vos preguntá en Tapalqué que te nombren, con nombre y apellido, los campos que se han vendido en los últimos diez años y quién los compró. Son sociedades. De acá no, gente de por allá... (exfuncionario de la Dirección de Ganadería de la provincia y técnico de Tapalqué, 2014).

Otro aspecto vinculado al rol de la agricultura familiar es su asociación con la pluriactividad. Estiman que al menos el 50% comparte la actividad agraria en el predio con otra en el ámbito rural o urbano. Esto está relacionado con un cambio en la residencia de los productores, pese a que mantienen el nivel de actividad en la explotación. Precisamente, en muchos casos viven en el pueblo y se trasladan todos los días a la explotación para realizar las tareas agrarias. En esta dinámica, los productores habrían priorizado el acceso a los servicios públicos y el confort de la vida en las ciudades, a la vez que las posibilidades de incrementar sus ingresos mediante el empleo en la localidad de integrantes del grupo familiar. Un productor menciona respecto de este tema:

Estoy en el campo... Ahora que tengo la camioneta rota estoy yendo y viniendo, pero casi siempre me quedo cuatro o cinco días allá, vengo dos días acá [la casa en el pueblo, lugar donde se realizó la entrevista] (pequeño productor ganadero de Tapalqué, 2014).

Al indagar desde cuándo residía en la localidad, dijo: “Hará... siete u ocho años [que voy y vengo]. Viste, después siempre estuve viviendo allá”, y seguidamente, buscando justificar su situación, agregó: “Pero están todos así, van y vienen”.

Otro aspecto para destacar sobre la agricultura familiar de Tapalqué es la comercialización del ganado en circuitos locales –en algunos casos, informales–. Esta particularidad se debe a cuestiones de escala relacionadas, por ejemplo, con el transporte de los animales hacia los mercados formales. En el municipio, un ámbito de comercialización para los pequeños agricultores familiares suelen ser las tradicionales ferias locales de ganado. Al respecto, un técnico de terreno de una organización local menciona:

La mayoría de los [productores] chicos producen terneros, el grueso de lo que hacen acá. Y se vende en remates locales que se han

empezado [nuevamente] hace cuatro o cinco años. Se habían perdido los remates locales (técnico de terreno de Tapalqué, 2014).

La situación de los pequeños productores contrasta con la de los grandes, que cuentan con acceso a otras organizaciones, información y, fundamentalmente, capital para incorporar mayor tecnología asociada a un modelo productivista en sus sistemas de producción. A título de ejemplo, un técnico de desarrollo rural del INTA de la región, comparando el acceso a información y tecnologías entre los productores asociados al Consorcio Regional de Experimentación Agrícola (grupos CREA) y los del programa Cambio Rural, comenta que

Los grupos CREA promueven un modelo productivista asociado a un paquete tecnológico, en donde [quienes participan cuentan con] financiamiento, relaciones comerciales, formas de articularse y acceso a otros tantos recursos... Cuando vos [a ese modelo productivista] lo llevás a Cambio Rural, los pequeños y medianos productores prácticamente no cuentan con recursos para incorporar lo que les proponés (técnico de desarrollo rural del INTA, 2014).

Entonces, inicialmente reconocemos que en Tapalqué el rol de los agricultores familiares se caracteriza por:

- Presentar una valoración positiva debido a que se reconoce en ellos un actor que dedica cotidianamente horas de trabajo de la tierra, mientras que a los “dueños” solo les interesa la apropiación de la renta o los beneficios económicos asociados a la producción agropecuaria de gran escala.
- Estar asociados con la producción agropecuaria pese a reconocer una reducción en la dedicación a las tareas agrarias (de la familia en su conjunto) por la necesidad de complementar sus ingresos con otras actividades (no necesariamente agrarias).
- Participar de circuitos de comercialización cortos (ferias, comercios locales, etc.) y en muchos casos informales.

En línea con estas particularidades, reconocemos transformaciones territoriales en Tapalqué como expresión de procesos locales y globales:

- Mayor relevancia de actividades complementarias en ámbitos urbanos en la economía doméstica de los agricultores familiares. Esto indicaría, en principio, una transformación del rol desempeñado, sin embargo, dicho cambio parece vincularse

especialmente con la pérdida de autonomía económica de la actividad productiva que históricamente han desarrollado.

- Despoblamiento rural asociado con el incremento de la pluriactividad de los agricultores familiares en localidades cercanas. La necesidad de complementar los ingresos de la actividad agraria y el acceso a mejores y más diversificados servicios (educación, salud, vivienda, etc.) promueve la migración hacia las localidades más próximas y el abandono del espacio rural como ámbito de residencia, pese a que entre los agricultores se valora positivamente la residencia en el predio.
- Expulsión de los agricultores de la actividad y de la explotación asociada con intereses inmobiliarios y especulativos foráneos y a través de diferentes instrumentos (como los vinculados con el aumento en el precio de la tierra y el consecuente valor de los alquileres).

Los cambios que enfrentan los agricultores familiares en Tapalqué promueven, en lo general, su desplazamiento a los espacios poblados. Esta modificación en su localización genera, a su vez, el abandono parcial o total de las actividades productivas de todos o de la mayor parte de la familia. Así, se inicia una modificación en sus pautas culturales. Por ejemplo, comienza a considerarse “normal” que no residan en el ámbito rural o, incluso, que los intereses foráneos vinculados al capital financiero y a la especulación inmobiliaria los desplacen sin mayor resistencia. De este modo, por la gradualidad del proceso y la legitimación social que adquiere, los intereses del poder económico y político concentrado transforman el territorio apropiándose del espacio y desplazando a quienes lo producían.

Las políticas locales de ¿inclusión? para los agricultores familiares

El gobierno local implementa distintas acciones para el sector agropecuario en general y para la agricultura familiar en particular. En términos de los funcionarios, estas son “políticas de desarrollo” que, aunque no explícitamente, orientadas a la inclusión de la agricultura familiar buscan promover las acciones productivas de los agricultores.

Desde el gobierno municipal no se promueven vínculos permanentes con dependencias extralocales (como ministerios y el INTA, entre otras), por lo que la política pública municipal para la agricultura familiar se define e implementa con escaso vínculo institu-

cional con el ámbito nacional. Esto ocurre porque no hay presencia permanente en Tapalqué (por ejemplo, a través de una oficina) de otras instituciones provinciales o nacionales de entidad estatal con asiento en el municipio. Precisamente, si bien se reconocieron acciones de técnicos del INTA o de la Secretaría de Agricultura Familiar, estas fueron articulaciones puntuales y resultantes de pedidos específicos de funcionarios locales. Al respecto, uno de los referentes regionales del INTA en la zona menciona que:

[...] los responsables reales y para los cuales el voto les ha dicho “lleven adelante la gestión y resuelvan los problemas” *son los municipios*. Y en ellos está... En realidad, son [los gobiernos locales] los que tienen la parte legal y que uno no puede ir a *resolver esos problemas*, digamos, *de ellos*. Sí lo que uno puede es ir y, en el marco de ese trabajo que va haciendo el municipio, apoyar o colaborar o respaldar ese trabajo. Pero *nunca avanzar por sobre ellos* (técnico de desarrollo rural del INTA, 2014).

El entrevistado expresa en esta cita la capacidad de los gobiernos locales (respecto del orden provincial y nacional) en la gestión territorial de la política pública.

Los funcionarios locales de la cartera agraria destacan su vinculación con los productores y reconocen en la agricultura familiar un actor que requiere del apoyo del Estado para la continuidad de sus actividades. Es decir, si bien diferencian la diversidad de escala y formas de producción, identifican un sujeto específico a ser atendido. O, en otros términos, algunas de las problemáticas de la agricultura familiar se presentan en el discurso de los funcionarios como una cuestión socialmente problematizada que es asistida por el gobierno. Así, por ejemplo, la agenda de la política pública local enfatiza un vínculo permanente de diálogo entre los productores y la gestión municipal, un vínculo de comunicación e intercambio con actores individuales no organizados.

Las expresiones dirigidas a fortalecer la agricultura familiar están orientadas a que esta alcance una mayor y mejor inserción en los circuitos comerciales a través de incrementar su eficiencia productiva. Esta cuestión constituye un aspecto muy presente en el discurso de los actores por cuanto se considera que cada uno de los agricultores familiares necesita insertarse en el mercado formal para estar “incluido”. Al asumir este mensaje, la política pública se encuadra en una lógica de acción individual y refieren casi exclusivamente al logro de éxitos productivos y comerciales.

Pero para la inclusión de la agricultura familiar, además del carácter productivo, resulta fundamental el reconocimiento so-

cial del rol de proveedores de alimentos. Lo cual aparece relegado en las acciones de la política pública. Al respecto, una técnica de desarrollo rural, refiriéndose a una huerta comunitaria y al componente social de la inclusión a través del reconocimiento de los pobladores, relata que:

A partir de la huerta, ellos [los agricultores familiares de la zona] pudieron abrirse un camino. Quizás algo que empezó como más de subsistencia después les dio la posibilidad de crecer, de encontrar una salida laboral, en cierta manera, de insertarse en la sociedad, porque empezaron a ser reconocidos por parte de la sociedad por eso que hacían. Los ayudó mucho en la parte económica y lo social también.

El reconocimiento social del rol y de la organización estimula la mejora de la agricultura familiar en otros aspectos. En tanto la actividad agrícola no es habitualmente reconocida, e incluso en ciertos casos es denostada por los mismos agricultores. Al respecto, un técnico del INTA con accionar en Tapalqué, refiriéndose a su experiencia con productores de la zona, cuenta:

Una de las características desde el punto de vista social de lo que he observado es que [los productores] se esfuerzan mucho para pagarle algo al hijo para que haga otra cosa. No sé si es algo muy general, no lo tengo objetivamente medido, pero en muchos casos he observado eso: “no, que mi hijo haga otra cosa”, se desvalorizan, eso lo he escuchado mucho.

Es precisamente desde esta perspectiva que la inclusión de los agricultores familiares debería iniciarse desde lo productivo para fortalecer su reconocimiento y valorización social. Una técnica de desarrollo rural ejemplifica: “Había una señora que no sabía leer, y como que empezó con esto [refiriéndose a la huerta comunitaria y la participación en la feria] y se fue animando y se fue metiendo. Y gente que por ahí antes vivía encerrada en su casa ahora sale y hay gente que la reconoce”. Pero el reconocimiento resultante de estas políticas aparece, en el resto de los pobladores, y en muchos casos también entre los mismos agricultores, al identificarse como proveedores de alimentos y/o con quienes trabajan la tierra con gran sacrificio. Esta misma técnica menciona: “Antes [el agricultor familiar] estaba encerrado en su casa haciendo su huerta de la que comía él. Pero tuvo la posibilidad [a través de la política] de que eso que hace bien y que le sobra, antes de dárselo al vecino o tirarlo... La gente empezó a ver y a reconocer ese trabajo que hace él”.

Otro aspecto que también refiere a la inclusión de los agricultores familiares en la política pública es su participación en los ámbitos de decisión, porque ello permitirá fortalecer el vínculo entre los productores y los técnicos, lograr el acercamiento de los agricultores familiares a las políticas que buscan promoverlos, y propiciar la organización para intervenir en la política local. Sin embargo, suele suceder que en este campo operen intereses particulares que afectan los resultados de las medidas y la participación asociada con la inclusión. Al respecto, un funcionario regional describe esta situación del siguiente modo:

Lo que pasa es que todo anda bien hasta que se acercan las elecciones. Cuando se acercan las elecciones [...] hay procesos que están instalados que los rompen.⁷ Después, la otra cosa que tienen es que por una foto⁸ hace mierda procesos. Vos estás construyendo con los productores, con los municipios y todo eso, y de golpe viene esa época... Acá se entregó [...] con la provincia algunos subsidios [...] los hicieron ir seis veces para cubrir los subsidios. Con seis fotos distintas. Y entregaban sobres vacíos... Y [...] después los productores se enojan, le tenés que decir “no, esperá un poquito que ya estamos”... (técnico de desarrollo rural del INTA, 2014).

La participación, a su vez, se potencia o debilita por cuestiones relacionadas con la identificación de los agricultores con quienes dirigen las organizaciones que integran. Una representante de la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF) de la zona destaca la importancia y las especificidades, o, en otros términos, el carácter simbólico, de contar con un presidente de la institución que considera un par:

Pero se te escucha, podés opinar, no se menosprecia, hay un respeto importante. Porque justamente el presidente de FONAF es un productor, entonces a vos te está escuchando un productor, no una persona que... No desmerezco saberes o la parte del estudio obviamente, pero como productor a vos te gusta que te escuche otro que habla tu idioma y que tuvo en algún momento las limitaciones que vos tuviste. O sea, que haya vivido tu carne. Una persona preparada puede entenderte y demás, pero vos sentís que no todos están preparados para introducirse en tu dolor, tu angustia, tu frustración, en tus necesidades. En cambio, ahí vos te sentís con pares y con gente que, siendo par tuyo, ha formado distintas organizaciones que no solo trabajan para que vos vendas y compres, sino que vos ves que pueden hacer bien... Aparte, a mí, ponele, no tengo la formación que otras personas, y cuando una palabra no

⁷ Se refiere a los procesos de vinculación y confianza construidos por los técnicos con las políticas de desarrollo.

⁸ Imágenes que promocionen políticamente a algún candidato.

me sale el nombre me siento mal, porque tal vez no me puedan entender, pero me entienden hasta con gestos, porque hablás lo mismo, estás en el mismo idioma (representante regional de la agricultura familiar en la FONAF, 2014).

La cita pone de relieve las diferencias entre quienes son sujetos de la política y aquellos que las diseñan, implementan, ejecutan y evalúan; o, en otros términos, entre quienes entienden sus problemáticas diarias por haberlas vivido y quienes no. Un aspecto también relevante para tener en cuenta al analizar el rol del Estado en el territorio, y particularmente para visualizar o gestionar diferentes mecanismos desde donde pensar y articular la inclusión de los agricultores familiares con la política y el territorio

Una reflexión final: el territorio, la política y la inclusión en el retorno del neoliberalismo

Iniciamos nuestro análisis preguntándonos si las políticas públicas para la inclusión de la agricultura familiar son una conquista de derechos que beneficia a las organizaciones y a los actores de este grupo o están dirigidas a incorporar a los sectores desplazados en el discurso dominante mientras promueven el despojo de sus medios de producción.

Para indagar sobre estos interrogantes resulta pertinente precisar los conceptos y nociones puestos en discusión. La inclusión es un término con una valoración social positiva y utilizado explícitamente en el discurso y las acciones de política; pero, asociado a la agricultura familiar, oculta que propone un abordaje centrado en el individuo y no en el colectivo, orientado a promover la dotación de habilidades particulares y no la desigual distribución de recursos; discute las consecuencias del sistema pero desconoce deliberadamente las causas que han generado lo que explícitamente buscaría resolver.

La agricultura familiar, por su parte, remite a un grupo heterogéneo de actores vinculados con actividades agrarias. Las políticas públicas de inclusión de este sector, si bien promueven una ampliación de los beneficiarios de las políticas públicas de desarrollo rural, relativizan la importancia de los grupos más desfavorecidos e incluso de las formas de explotación y disputa que suceden entre los integrantes de este amplio y diverso grupo.

Por todo esto, en lugar de nuestros primeros interrogantes podríamos preguntarnos: ¿en qué medida la inclusión y la agricultura familiar expresan y representan las demandas de los sectores

más desfavorecidos y en proceso de expulsión del agro argentino?, ¿estas nociones constituyen estrategias del discurso dominante que desplaza y despoja de los medios de producción a los agricultores más desfavorecidos, o por el contrario resultan útiles para revertir el incremento de la desigualdad?

El análisis de lo que sucede en este caso nos aproxima a responder estos interrogantes.

Los agricultores son valorados positivamente en Tapalqué, tanto desde ellos mismos como en la sociedad en general. Más aún, el reconocimiento referido al trabajo en el predio y al arraigo al lugar donde trabajan son cuestiones que los diferencian de otros sujetos. Pero, aun así, se viene profundizando la migración y la radicación de las familias en ámbitos urbanos.

Una cuestión fundamental para los agricultores del municipio, y como parte del proceso analizado, es la tierra, campo de disputa con los intereses especulativos e inmobiliarios que requieren expulsarlos. Lo cual, sin duda, se favorece con la omisión en las políticas públicas de la problemática “estructural” ligada a la agricultura familiar y vinculada al acceso a la tierra, con el avance de las *commodities* y con los procesos globales que los marginan. Por el contrario, la política pública que los contempla focaliza en la eficiencia productiva y comercial. Asigna a la agricultura familiar un rol productivo (no político) y además subsidiario en el circuito económico. De este modo, su inclusión queda subordinada y, con suerte, circunscripta a estos límites y a Tapalqué, si no es que el sector desaparece directamente.

Un actor de relevancia es el gobierno local. Su rol en la dinámica territorial define, por ejemplo, la vinculación de instituciones nacionales con los agricultores familiares, las restricciones al uso de agroquímicos en la proximidad a zonas habitadas, y la mayor parte de las acciones en el ámbito rural que podrían mantener a los productores en la zona (mantenimiento de caminos y escuelas, construcción de salas de salud, etc.). En otros términos, el gobierno local (y fundamentalmente los intendentes en su accionar ejecutivo) es central en la definición de la cuestión socialmente problematizada sobre la que actuará la política pública. También lo son las organizaciones de agricultores familiares y quienes explícitamente representan los intereses del sector inmobiliario y el agronegocio.

Las políticas públicas de inclusión de la agricultura familiar constituyen un conjunto de acciones que permiten, aunque parcialmente, ciertas mejoras en la situación de los sectores más expuestos a los procesos de expulsión y despojo. En este contexto, y aun en la actualidad de la Argentina (con un cambio de gobierno definido y explícitamente neoliberal), estas políticas conforman

un espacio de disputa de intereses, de significado (en este caso, de la inclusión) y de acción para las organizaciones de la agricultura familiar (ofreciéndoles una rendija de oportunidades a favor de mejoras en su inserción social y productiva).

Desde esta perspectiva, problematizar la inclusión, la agricultura familiar y los alcances de la política pública desde lo territorial posibilita el análisis y la comprensión más acabada de estos procesos y del accionar que potencia estas oportunidades. Poner en evidencia los límites de estas nociones que ocultan los mecanismos de despojo y desigualdad propios del capitalismo es un modo de solidarizarse con la lucha cotidiana que llevan a cabo los sectores más desfavorecidos de la agricultura familiar de nuestro país.

[Recibido el 4 de septiembre de 2017]

[Evaluado el 20 de septiembre de 2017]

Referencias bibliográficas

- Castel, R. (1999), *Empleo, desocupación y exclusiones*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE CONICET, pp. 27-42.
- Craviotti, C. y C. Gras (2006), “De desafilaciones y desligamientos: trayectorias de productores familiares expulsados de la agricultura pampeana”, *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 181, Buenos Aires, IDES, pp. 117-134.
- Credit Suisse (2016), *Global Wealth Databook 2016*, Suiza. Disponible en: <<http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=AD6F2B43-B17B-345E-E20A1A254A3E24A5>>.
- Foucault, M. (2010), *Defender la sociedad*, 1ª ed., Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lattuada, M., M. E. Nogueira y M. Urcola (2015), *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*, Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana.
- Lenoir, R. (1974), *Les Exclus*, París, Seuil.
- Manzanal, M. y S. Schneider (2011), “Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 34, Buenos Aires, CIEA / FCE / UBA, pp. 35-71.
- Obschatko, E. S. de (2009), *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGYP), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Disponible en: <<http://www.ucar.gob.ar/index.php/en/biblioteca-multimedia/buscar-publicaciones/23-libros/285-las-explotaciones-agropecuarias-familiares-en-la-republica-argentina>>.

- , M. Foti y M. Román (2007), *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, Buenos Aires, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER. Disponible en: <<http://www.ucar.gob.ar/index.php/en/library/ebooks/24-documentos/267-los-pequenos-productores-en-la-republica-argentina-importancia-en-la-produccion-agropecuaria-y-en-el-empleo-en-base-al-censo-nacional-agropecuario>>.
- Portes, A. (2007), “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 184, Buenos Aires, IDES, pp. 475-503.
- Villarreal, F. (2015), “Política pública, descentralización y territorio. Las cuestiones de la Agricultura Familiar, la seguridad y soberanía alimentaria en el municipio de Tapalqué (Buenos Aires)”, *Actas de las IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Autores

Federico Villarreal. Doctor de la Universidad de Buenos Aires (UBA), área Geografía. Investigador asistente del Conicet en el Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía “Dr. Romualdo Ardissoné” (UBA) y jefe de Trabajos Prácticos de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Sus investigaciones abordan temáticas referidas a política pública, territorio, descentralización e inclusión de la agricultura familiar.

Publicaciones recientes:

- (2016), “Política pública y territorio en un ámbito local-rural. Abordaje a través de las relaciones de poder”, en Tsakoumagkos, Pedro (coord.), *Problemáticas actuales del Agro Argentino*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, pp. 463-482.
- et al. (2014), “Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina)”, *Eutopía, revista de desarrollo económico territorial*, N° 6, pp. 11-24. Disponible en: <<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/>>.
- et al. (2014), “Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Similitudes y diferencias territoriales de las políticas públicas para el sector en Misiones y Buenos Aires (Argentina)”, en Blanco, Jorge y Sandra Lencioni (orgs.), *Lo rural y lo urbano en Argentina y Brasil. Geografías materiales y conceptuales en redefinición*, Buenos Aires, Ed. Universidad de San Pablo y Facultad de Filosofía y Letras / UBA.

Mabel Manzanal. Doctora de la UBA, área Geografía. Investigadora principal Conicet y profesora titular consulta de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investigadora en temas de desarrollo, territorio y poder, docente de posgrado en universidades nacionales de diferentes provincias argentinas y consultora de organismos nacionales e internacionales sobre temas de su especialidad.

Publicaciones recientes:

- (2017), “Desarrollo y territorio. Una visión desde los procesos de sojización del Cono Sur de América Latina”, *Geograficando*, vol. 1, N° 1, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Edu-

- cación, Departamento de Geografía, Universidad de la Plata, junio. Disponible en: <<https://doi.org/10.24215/2346898Xe017>>.
- (2017), “Territorio, poder y sojización en el Cono Sur latinoamericano. El caso argentino”, *Mundo Agrario*, vol. 19, N° 3, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Centro de Historia Argentina y Americana, abril. Disponible en: <<https://doi.org/10.24215/15155994e048>>.
- (2016), “Acumulación, crisis y la problemática del hambre y de la desnutrición en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, I (1), ALASRU, pp. 27-50. Disponible en: <<http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/>>.
-

Cómo citar este artículo

Villarreal, Federico y Mabel Manzanal, “Inclusión de la agricultura familiar. Una cuestión en discusión. El caso del municipio de Tapalqué, provincia de Buenos Aires”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 57-79, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.



MISCELÁNEAS



revista de
ciencias
sociales

segunda época



Ricos y subdesarrollados

¿QUÉ ROL DEBERÍA ASUMIR EL ESTADO PARA PROMOVER
EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN TERRITORIOS
ESPECIALIZADOS EN EL MONOCULTIVO DE SOJA?

Introducción

El incremento de la superficie sembrada con soja, primero en la región pampeana y luego expandida hacia el norte de la Argentina, produjo que la problemática del monocultivo y el desarrollo local tuviera implicancias en vastos sectores del país. Se trata de un caso particular de territorios fuertemente exportadores que inhiben su capacidad integral de desarrollo productivo. Aun cuando las exportaciones pueden impulsar el crecimiento de la economía, esto no se traslada de manera mecánica al desarrollo.

Las exportaciones pueden impactar de múltiples formas sobre el crecimiento de la producción nacional, lo que a su vez puede mejorar las condiciones para el desarrollo del país y de los territorios exportadores. Refiriéndose a las potencialidades de las exportaciones nacionales, trabajos de la CEPAL (2004) expusieron su interpretación acerca del impacto positivo de las exportaciones en el crecimiento. Machinea y Vera (2005) la sintetizaron en cuatro argumentos:

1. La generación de divisas, que permite adquirir las importaciones nece-

sarias para la expansión económica (la restricción externa).

2. La reasignación de recursos hacia actividades y empresas de mayor productividad, con el consecuente incremento de la productividad media de la economía.

3. La existencia de un mayor contacto con la economía internacional y con las exigencias de competitividad que enfrentan las actividades exportadoras y sus proveedores (externalidades positivas), lo que depende del grado de diferenciación de los bienes exportados y de la capacidad nacional para absorber el aprendizaje de las empresas exportadoras.

4. El aprovechamiento de economías de escala y de especialización, derivadas de la ampliación de los mercados a los cuales las empresas locales destinan su producción.

El primer punto está vinculado a las aspiraciones de desarrollo nacional, pero es ajeno a los objetivos directos de los proyectos de desarrollo local. Los tres puntos siguientes son muy pertinentes. La reasignación de recursos hacia el sector de mayor productividad, como es el cultivo de soja, impulsó el crecimiento

económico en los lugares en los que esa actividad era predominante. El aumento de las relaciones que dicho territorio tiene con el exterior del país y el impacto en el uso de tecnologías modernas también pueden ser asociados a este monocultivo. Por último, el aprovechamiento de economías de escala y de especialización también caracteriza el fenómeno al que nos referimos. Lo que no está tan claro es que ese crecimiento haya redundado en un desarrollo local endógeno. Incluso es dudoso que las políticas públicas y los actores locales hayan aspirado a lograrlo.

Eso no es de extrañar, ya que en muchas experiencias históricas la falta de desarrollo se ha sufrido y lamentado durante los momentos de crisis económica, pero se la ha ignorado en los de auge. Se han disfrutado los beneficios del crecimiento económico y, terminada la bonanza, se ha promovido el desarrollo cuando regresó la crisis, y por lo tanto cuando se redujeron las posibilidades de financiarlo. Pasado el *boom* de los precios de las *commodities* agrícolas, vuelve la necesidad de repensar la opción del desarrollo local endógeno para los territorios sojeros.

Cabe destacar que estos territorios tienen algunas características favorables para emprender procesos de desarrollo productivo local, como la capacidad de financiamiento a partir de los recursos tributarios captados, la disponibilidad de una infraestructura básica generalmente más moderna que la del

resto del país, la existencia de abundante superficie para la instalación de todo tipo de actividades productivas, uno de los suelos más fértiles del mundo, relativa cercanía a los mercados más grandes del país, grandes ciudades de servicios, puertos, universidades, etc. Pero también es indispensable reconocer las particularidades desfavorables, como los altos precios/costos de la tierra y otros activos que inhiben algunas inversiones (versión local de la enfermedad holandesa), o el perfil productivo muy marcado y exitoso en términos de ingreso de la población, que desmotiva esfuerzos para mejorar la estructura en la que se basa la producción local. Es decir, en estas condiciones los riesgos potenciales no entran en la agenda cercana. Aun así, siempre están latentes temas como la posible crisis ambiental, la abrupta caída de precios internacionales —como ocurrió entre 1999 y 2002, pero en forma más prolongada—, el riesgo de reducción de la demanda mundial o de relocalización de las firmas transnacionales por razones de legislación tecnológica o de enfoque global del negocio.¹

No se trata de abandonar la rica experiencia consolidada en torno a la producción de soja, que garantiza puestos de trabajo, inversiones y desarrollo tecnológico en amplios sectores productivos conexos. Nos referimos a fortalecer estos territorios para reducir la dependencia de las contingencias a las que están sujetos.

¹ Podría alegarse que un sector francamente exportador que muestra conservar el mayor dinamismo dentro de la economía argentina aun pagando derechos de exportación que rondan el 30% no es un sector que afronta riesgos, dado que el gobierno nacional tiene mucho margen para rescatarlo de una eventual crisis por caída de precios con solo reducir los derechos de exportación. No obstante, si siguieran cayendo los precios internacionales sería el peor momento para el gobierno en su capacidad para resignar ingresos fiscales.

El presente artículo cuenta con una descripción de aportes teóricos relevantes para comprender la problemática del desarrollo productivo local, marco dentro del cual luego se explican conceptos generales sobre las políticas implementadas. A continuación se presentan las particularidades de los territorios sojeros argentinos, señalando aspectos comunes y diferencias entre los que se encuentran cerca o lejos de los puertos, son más o menos fértiles, tienen o no presencia de eslabones de la cadena de valor de la soja. Por último, se señalan algunos aspectos de la potencialidad que tiene el Estado para actuar en espacios subnacionales promoviendo el desarrollo productivo.

Desarrollo productivo local

A los efectos de este trabajo, definimos el desarrollo productivo local endógeno como la acumulación de capacidades productivas endógenas en procesos de cambio estructural en forma continua en el largo plazo. Supone un enriquecimiento estable del territorio no supeditado fundamentalmente a los vaivenes de los precios internacionales de las *commodities*, sino a las capacidades de los residentes en el lugar. Para ello, se valora la diversificación eficiente de los bienes producidos y se promueve el gradual aumento del contenido nacional de la economía local, especialmente en lo que refiere a la parti-

cipación de micro, pequeñas y medianas empresas de todos los circuitos económicos, incluyendo a vastos sectores de la población que hoy se encuentran dentro de la economía informal.

Se postula la necesidad de apoyarse en motores locales que impulsen el dinamismo productivo y tecnológico, así como la diversificación eficiente, al que se articule el resto de la economía local para aprovechar sus fortalezas. Proponemos para esto crear núcleos endógenos que protagonicen el desarrollo productivo de los territorios sojeros.²

El desafío está en promover el desarrollo apoyado fundamentalmente en los recursos locales, aunque sin rechazar la internacionalización económica. Desde los años noventa, los principales teóricos de esta corriente –Albuquerque (1995; 1997), Castells (2001), Finkielevich (2001) y Vázquez Barquero (1999)– señalaron la necesidad de aprovechar el dinamismo internacional para movilizar los recursos locales. El dinamismo y la articulación del sistema productivo local son inherentes a los procesos de desarrollo, por lo que los enclaves de empresas modernas en territorios atrasados no constituyen procesos de desarrollo aun cuando utilicen las tecnologías de la frontera tecnológica internacional, ni los sistemas de empresas aislados de las mejores prácticas internacionales.

Para que se creen las condiciones iniciales de un proceso de desarrollo productivo local, dicha fuente de dinamismo

² La idea de los núcleos endógenos está inspirada en Fernando Fajnzylber (1983), quien, al tratar el problema del desarrollo a escala nacional en América Latina, abogó por el “fortalecimiento de núcleos endógenos de progreso técnico como condición de inserción competitiva y sustentable en los mercados”, así como en el complemento aportado por Osvaldo Sunkel (1990) de “formación e impulso de un núcleo endógeno de desarrollo, que implica inversión productiva, innovación tecnológica, formación de capital humano, fortalecimiento del mercado interno y, como resultado de todo ello, una mayor competitividad con el exterior”.

mo territorial debe movilizar y articular recursos locales e incitar a la sociedad a adoptar una actitud de evolución tecnológica constante. Esa fuente de dinamismo –aquí llamada motor–³ puede estar concentrada en mercados o sectores productivos específicos y transmitir sus efectos por toda la estructura productiva, en sentido vertical a través de la cadena de valor (hacia atrás y hacia delante), y en sentido horizontal, por medio del aprendizaje social derivado de la cooperación y de la competencia.

El desarrollo endógeno consiste en generar una estructura productiva capaz de autorreproducirse gracias a su propio dinamismo, aun cuando se puede ver alimentado adicionalmente por fuentes de dinamismo económico externas (motores exógenos). Por ejemplo, el comercio exterior puede servir para consolidar una estructura que se autorreproduce, y es un motor exógeno porque la demanda de bienes que lo pone en funcionamiento se encuentra fuera del sistema reproducido.

Los motores del desarrollo endógeno dinamizan el sistema para que se autorreproduzca. Pueden ser endógenos o exógenos, según si se encuentran dentro o fuera del sistema, independientemente de que se trate de una fuerza que se autorreproduzca o no. Los motores aumentan la productividad de los insumos utilizados en el proceso productivo, ya sea mediante la valorización de la producción o por el ahorro de trabajo o de capital por unidad producida. Por lo tanto, son catalizadores del proceso social de desarrollo endógeno.

Conceptos generales sobre las políticas de desarrollo productivo local y sus implicaciones

Una de las discusiones de fondo sobre las políticas de desarrollo local consiste en dilucidar si, habiendo un derrame suficiente, el mercado (dado un sistema de precios relativos) es capaz de promover el desarrollo productivo local o hace falta la intervención del Estado para la valorización de aquellos activos locales que resulten estratégicos. Esto es, ¿qué lugar deben jugar las políticas públicas y qué lugar tiene el mercado? La pregunta puede formularse en un sentido más concreto, incorporando la idea de que el desarrollo productivo local no es solo crecimiento del producto, sino un cambio cualitativo que involucra la flexibilidad de la estructura territorial, su dinamismo productivo y tecnológico, y su complejidad tecnológica, así como su articulación y coherencia interna. El enfoque del derrame postula que es deseable que el mercado genere esos requisitos técnicos del desarrollo en el territorio. Más particularmente, considera que esto es posible aun en la Argentina, donde el sistema de precios ha mostrado bruscas oscilaciones que destruyeron las cadenas verticales y aumentaron el costo de transacción.

El problema esencial es que el mercado tiende a arbitrar en favor de las actividades más rentables en el corto plazo, por lo que no necesariamente coadyuva al desarrollo de un lugar, habida cuenta de que un proceso de cambio estructural puede suponer inversiones de lento retorno pri-

³ En términos estrictos, estamos llamando motor del desarrollo productivo local a la fuente de dinamismo que impulsa el aumento conjunto de la productividad y al aprendizaje productivo.

vado y público. También suele inclinarse hacia las tecnologías de más rápido retorno, aun cuando esto sea en detrimento de una acumulación de capacidades tecnológicas y sociales. Este es el caso del complejo sojero, en el que en muchos de sus eslabones el contenido tecnológico del bien producido en el territorio es superior a la complejidad del trabajo realizado en el territorio de aplicación. De tal forma, para complementar la acción del mercado hace falta un Estado que, desde la órbita nacional, la provincial y la municipal, oriente recursos financieros y sociales para promover el cambio productivo desde sus cimientos estructurales.

El círculo virtuoso por el que la interacción de las empresas e instituciones involucradas genera sinergias transforma los esfuerzos individuales en procesos de desarrollo local. Esto no implica el aislamiento territorial. Por el contrario, el proceso de dinamización de las actividades productivas se extiende por la red urbana a otros núcleos especializados en el mismo tipo de actividad. Además, el proceso de extensión de las innovaciones puede no detenerse en el complejo sojero y avanzar hacia la diversificación de la producción, alcanzando industrias auxiliares y de servicios, y generando innovaciones de producto, de proceso, de mercado o de organización.⁴ Para que

un territorio alcance el umbral de escala para especializarse en innovación productiva y de complejidad de su trabajo, debe constituirse en centro regional articulador de varias localidades vecinas, quedando reservada para el resto de los lugares dentro de un mismo territorio una amplia gama de actividades, en las que se debe promover un progreso gradual de adquisición de capacidades.

La participación activa del gobierno municipal en el proceso de desarrollo local puede ocurrir en todo tipo de localidades, aunque el rol específico que puede cumplir en cada una de ellas es totalmente diferente. Su capacidad de acción en las ciudades medias articuladoras de localidades vecinas de menor tamaño se basa en que su tamaño alcanza el umbral mínimo que se requiere para realizar actividades de cierta sofisticación, como la internacionalización de sus actividades. Cierta nivel de capacidad competitiva en las firmas locales, de desarrollo institucional, de organización de la sociedad civil y de capacitación de los recursos humanos, es requisito para el desarrollo económico local y escasea en la mayor parte de las localidades argentinas, salvo en algunos segmentos de las ciudades medias y zonas metropolitanas por el tipo de funciones que cumplen en la estructura productiva y social nacional e internacional.⁵

⁴ El aprovechamiento de las externalidades generadas en un ambiente local por parte de los sistemas locales de empresas también “requiere umbrales mínimos de competencias que no todos los agentes locales poseen y que no se pueden adquirir sin el desarrollo de un proceso evolutivo de creación y destrucción de rutinas y convenciones” (Yoguel y López, 2000).

⁵ Cotorruelo (2001, p. 111), por su parte, señala que “El nuevo modelo de desarrollo regional y local se apoya en dos premisas espaciales básicas: i) el papel fundamental que juegan las ciudades en el proceso competitivo que se lleva a cabo en los mercados internacionalizados y ii) la importancia de las ciudades medias en el proceso de desarrollo y ordenación del territorio. Las ciudades actúan como centros básicos de atracción de la actividad económica regional, como proveedoras de servicios especializados, como centros de difusión de las innovaciones en su más amplio sentido y como centros de intercambio con el exterior. Esas funciones estratégicas de las ciudades son consecuencia de su carácter de nodos de las modernas redes internacionales de transportes y comunicaciones”.

La constitución de un núcleo endógeno requiere el cumplimiento de la condición necesaria de la existencia de alguna ventaja de localización que consolide a las firmas locales y atraiga la radicación de otras, especialmente pequeñas y medianas, aunque esto no constituye una condición suficiente. Esas ventajas pueden ser la decisión de muchas firmas de realizar sus actividades productivas en un mismo lugar geográfico (teoría de la localización), la constitución de complejos o sistemas industriales que articulen las actividades de esas firmas, y la preponderancia en dicha articulación de firmas innovadoras y altamente arraigadas en el territorio. En última instancia, esa secuencia describe y analiza en tres niveles de profundidad diferentes la existencia de economías de aglomeración.

La estructura productiva mundial tiene entre sus rasgos característicos la aparición de un conjunto de empresas cuya competitividad internacional solo puede ser explicada por la eficiencia productiva del territorio en el que radican. Pero el aporte que los diversos productores hacen al fortalecimiento del potencial local es muy desigual. Particularmente, el núcleo endógeno de dinamización productiva tiene esta difícil misión. Por lo tanto, los diferentes niveles del Estado tienen la estratégica misión de ayudar a crearlo y fortalecerlo, por medio de acciones para identificar y promover un complejo productivo extendido verticalmente en la cadena de

valor, y horizontalmente hacia empresas e industrias relacionadas por las habilidades, tecnologías o insumos comunes.

Lo que define a una concentración territorial como un núcleo endógeno de dinamización productiva de un territorio no es el tipo de actores que lo componen,⁶ sino su capacidad para solucionar problemas productivos comunes, especialmente en el sentido de la evolución tecnológica.

Luego queda la difícil tarea de integrar a todos los circuitos económicos de la región. Un tema de especial interés en este campo es el de incorporar al dinamismo productivo a trabajadores desocupados o con remuneraciones bajas e informales y a unidades productivas de muy baja productividad o de sectores que tienden a empobrecerse. Esto está en la frontera entre las políticas de desarrollo productivo local y las políticas sociales.

Particularidades de los territorios sojeros argentinos

Los procesos de desarrollo implican actuar sobre una realidad territorial específica, establecida a lo largo de muchos años. Generalmente, los cambios se van produciendo en forma gradual, de acuerdo con las posibilidades que brinda el medio. Un requisito indispensable para pensar el desarrollo es pensar en

⁶ Los actores que constituyen ese núcleo endógeno podrían variar de caso en caso. Pueden ser productores de bienes y servicios finales para el consumo, proveedores de insumos, industrias, fabricantes de maquinarias o equipos para el aglomerado, instituciones financieras, transportistas, distribuidores del producto y de los insumos, fabricantes de productos complementarios, constructores, proveedores de infraestructuras como caminos y otros, instituciones públicas o privadas de capacitación, adiestramiento y educación genérica o específica, proveedores de información, investigación y apoyo técnico especializados, universidades, asociaciones gremiales, entre otros.

las particularidades del lugar antes de definir la estrategia. En los últimos veinte años, los territorios sojeros fueron consolidando ciertas características comunes en algunos aspectos claves para su potencial desarrollo, pero también tienen diferencias notorias.

Aspectos comunes

El problema genérico de los territorios sojeros consiste en su incapacidad para explotar plenamente para su desarrollo los altos ingresos que originan. En los últimos veinte años no han tenido inconvenientes en generar ganancias, pero estas han servido para reproducir un sistema altamente dependiente en lugar de ser usadas para recrear el sistema en el sentido de un cambio estructural que incluya al conjunto de las empresas, los trabajadores y el Estado en un círculo virtuoso de desarrollo. Así, son un caso particular dentro de los intentos de desarrollo productivo local basado en exportaciones, pero también son la expresión local del problema ampliamente tratado por diversos teóricos bajo el título de “enfermedad holandesa”. Estamos frente a las consecuencias que genera la obediencia ciega al mito de la especialización extrema como factor de desarrollo basado en un perfil específico.

Quizás el aspecto más significativo es que todos esos territorios están asentados en terreno fértil, del que el cultivo de soja desplazó a otras actividades agrarias

en las últimas dos décadas, aun cuando la productividad del suelo tiene variaciones importantes en el amplio espacio geográfico que hoy es cultivado con soja. Otro elemento característico es el uso de una tecnología bastante similar que, con variantes, adecuaciones, innovaciones incrementales, inversiones y rendimientos, sigue el patrón impuesto en la Argentina a mediados de la década de 1990. También destaca el hecho de que tienen un alto nivel de ingreso gracias a la demanda externa sostenida y al abaratamiento de los costos de producción ocasionado por la tecnología usada, así como a la explotación de economías de escala y de aglomeración en gran parte de la cadena de valor. Pero dichas fuentes de eficiencia económica condenan a esta estructura productiva a tomar decisiones de mediano y largo plazo con un alto grado de incertidumbre sobre la continuidad de las condiciones favorables.

Así, el perfil de las inversiones realizadas se orienta a la rentabilidad de corto plazo, obviando, y en ocasiones obstaculizando o impidiendo, el pleno desarrollo productivo de los territorios más fértiles del país. El mercado las arbitra hacia una concentración excesiva en el sector más rentable, encareciendo los activos del lugar, especialmente a través del precio del suelo,⁷ y del resto de las actividades que potencialmente podrían realizarse allí para diversificar la producción, reduciendo el riesgo territorial y las posibilidades de crear un núcleo endógeno de desarrollo menos depen-

⁷ Uno de los costos que más peso tienen en el negocio de los pooles de siembra es el arrendamiento de la tierra, muy vinculado al valor de la tierra. Según los datos de *Márgenes Agropecuarios*, el valor de la tierra para cultivo agrícola en la pradera pampeana aumentó de 3.174 USD/hectárea en 2002 a 20.850 en 2012, mientras que los precios de los arrendamientos se incrementaron un 176%, con picos superando los 500 USD/hectárea en los años 2008, 2011 y 2012 (Burgos y Mattos, 2016).

diente de las estrategias globales de un pequeño grupo de grandes firmas.

Otro elemento distintivo de la rentabilidad de este rubro, y por lo tanto del alto nivel de ingreso de estos territorios, está dado por la eficiencia de su cadena vertical, desde la producción de maquinarias e insumos hasta las plantas de primera y segunda transformación industrial. El complejo productivo se compone de empresas de diverso tamaño, pero aun las más pequeñas se caracterizan más por sus capacidades tecnológicas que por la absorción de mano de obra local.

No obstante, hay un estrecho margen para tomar decisiones endógenas para el desarrollo productivo del territorio por el protagonismo de oligopsonios y oligopolios a lo largo de la cadena hacia atrás y hacia adelante. El sector industrial tiene un elevado grado de concentración: el 11% de las empresas con capacidad de procesamiento de granos de más de 20 mil toneladas/día explican el 51% de la molienda. En el otro extremo, el 61% de las empresas, con capacidad para procesar hasta mil toneladas/día, representan el 4% de la molienda (Ruiz del Castillo, 2016).

En la Argentina, estas empresas tienen un peso muy importante, dado que concentran gran parte de las exportaciones de soja y derivados, de las plantas aceiteras, de los puertos privados y de activos relacionados con el transporte y el almacenamiento de granos. El problema consiste en que, si bien resultaron fundamentales para la macroeconomía argentina por su aporte de divisas e ingresos tributarios, responden a una lógica de rentabilidad global de la firma, más que de acumulación de capacidades productivas locales. Según Burgos y

Mattos (2016), no se trata de una situación fácilmente superable con políticas públicas nacionales, dado que

La soja se fue convirtiendo en una mercancía global, en la cual se ven involucrados China y numerosos países asiáticos, los principales países desarrollados y los del Cono Sur de América Latina. Asimismo, el comercio internacional se ve dominado por las principales “traders” de granos (los llamados ABCD, acrónimo de Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill y Dreyfus) a las cuales el último año se les sumó un potencial competidor, la empresa estatal china COFCO, que compró las empresas Noble y Nidera (Burgos y Mattos, 2016, pp. 103-104).

Por otra parte, los efectos de la alta rentabilidad de la soja en un amplio espacio del país fueron tan fuertes que no solo inhibieron la emergencia de economías urbanas autosostenidas en las cercanías de las explotaciones sojeras, sino que también desplazaron otros posibles usos del suelo rural, motivando la sustitución de distintos cultivos y de producción pecuaria y superficies ganaderas con forrajeras, y desmontes de bosques y montes naturales. De esta forma, se redujeron las áreas dedicadas al cultivo de frutales en la zona ribereña de la región pampeana, el suelo destinado a la actividad tambera en las provincias de Santa Fe y Córdoba, y a la ganadería vacuna y porcina, así como a la avena y las lentejas, en el caso bonaerense (Ruiz del Castillo, 2016).

Diferencias entre territorios

Las coincidencias evidentes en muchos aspectos no deben inducir a la conclu-

sión superficial de que se requieren iguales estrategias de desarrollo. Las diferencias entre estos territorios son enormes en aspectos tan diversos y tan vinculados entre sí como la lejanía geográfica con puertos y la escasa aglomeración de actividades dentro de la cadena de valor. Hay muy diferentes niveles de articulación con el resto de los circuitos económicos de esos lugares e incluso dentro de la cadena de valor de la soja. Este tópico es de central importancia, porque las ventajas específicas de la extrema especialización de los territorios se relacionan con las posibilidades de explotar economías de aglomeración en los servicios y en el complejo industrial relacionado con la soja.

Ciertamente, no son las únicas características importantes para una estrategia de desarrollo. Ni siquiera las más importantes. Otras ventajas y oportunidades potencialmente aprovechables para impulsar alternativas productivas se encuentran en la presencia cercana de universidades y otras instituciones de servicios técnicos, así como en las características del medio en el que se debe realizar el proceso de aglomeración mayor, lo que facilitaría la diversificación productiva.

El complejo industrial vinculado a la soja, hacia atrás y hacia adelante, se concentra en pequeños espacios de la geografía en la que se cultiva esa oleaginosa, especialmente en las provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba. Así se explotan las economías de aglomeración de manera racional desde el punto de vista de la rentabilidad empresarial, de la financiación estatal de la infraestructura básica y específica y de lo relativo al equilibrio externo del país, pero muy inequitativa desde la lógica de un

desarrollo distribuido geográficamente en nuestro país. La fuerza de atracción de otras actividades productivas que tienen estos lugares es muy grande, ya que a los argumentos industriales citados anteriormente se suma el hecho de que todos los polos que concentran plantas industriales y de servicios especializados se radican en las zonas fértiles, potenciando aún más las ventajas naturales del lugar. Por lo tanto, el mercado arbitra de tal forma que la riqueza natural atrae a la riqueza generada por las inversiones, que agregan valor.

Hay dos factores aglomerantes: lugares densos en fábricas de maquinaria agrícola e insumos y zonas donde se sitúan los puertos. En los primeros operan los beneficios de la cercanía para los encadenamientos de insumos (hacia atrás), mientras que los puertos atraen la parte del proceso productivo posterior a la producción agrícola. En algunos lugares se concentran las fábricas de semillas, fertilizantes, maquinaria y agropartes, lo que no necesariamente ocurre cerca de puertos, pero siempre están en zonas de tierras fértiles; mientras que cerca de los puertos generalmente se concentran el acopio, la molienda y las fábricas de aceite y grasas de origen vegetal. La excepción parece ser la producción de biocombustibles, que está distribuida en múltiples lugares.

En la zona donde se experimenta la mayor productividad del país, los fabricantes de maquinaria agrícola y demás insumos localizan sus inversiones con un particular grado de concentración geográfica. Es decir, la fuerza centrífuga que facilita la aglomeración aumenta donde menos se necesita, reduciendo la capacidad de aglomeración en el resto de la geografía sojera (Dabat y Paz, 2014).

Se destaca como experiencia aglomerante el Clúster de la Semilla –promovido desde 2009 por el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca–,⁸ en la zona de producción núcleo entre las ciudades de Pergamino y Venado Tuerto. En este territorio se instalaron más de 800 establecimientos con el objetivo de producir semillas, y el 90% del germoplasma nacional se produce dentro del clúster a través de 34 empresas dedicadas a la actividad, dando cuenta de un alto nivel de concentración⁹ (Burgos y Mattos, 2016).

En la fabricación de fertilizantes se distinguen los partidos de Bahía Blanca y Campana como casos de relativa concentración. Sin embargo, tanto para los servicios agrícolas como para los de cosecha mecánica, se da un nivel de concentración similar al complejo sojero en su conjunto, en partidos tales como General Villegas, Necochea, 9 de Julio, Tres Arroyos y Lincoln. También en la provincia de Buenos Aires destaca el sector de maquinaria agrícola, conformado por varios conglomerados industriales (por ejemplo, en 9 de Julio, Colón, Pergamino y Trenque Lauquen) que fabrican implementos agrícolas.

Hacia adelante juega un papel fundamental la capacidad de almacenamiento y logística de transporte que se fue acumulando en torno a los puertos

desde la década de 1990. El acopio de las mercaderías tiende desde entonces a concentrarse cerca de las aceiteras y los puertos por efecto de la venta directa asociada al mercado de la soja, a diferencia de la mayor distribución geográfica que existía anteriormente. Así se perdieron los procesos de transformación intermedios, el acopio en las estaciones de trenes, el sistema de “flete corto”, y a través de ellos se vaciaron los servicios que antes se ofrecían en los pueblos, para concentrarlos en los puertos. En cambio, el surgimiento del silobolsa les permitió a los productores compensar esa fuerza concentradora acopiando parte de su cosecha en terreno propio para reducir su dependencia de la estacionalidad, lo que mejora sus condiciones para negociar los precios con los fletes y los comercializadores, e incluso les permite obviar el eslabón del acopiador (Burgos y Mattos, 2016).

La industrialización de los granos en aceites crudos y refinados, pellets (para la fabricación de alimentos balanceados) y biodiesel con las plantas localizadas cerca de Rosario, Puerto Gral. San Martín y San Lorenzo fue decisiva para el crecimiento de la producción manufacturera de Santa Fe. Esta implica el 80% del producto nacional del sector aceitero, y muy por detrás es seguida por la de Buenos Aires (12%) y Córdoba (5%).

⁸ El Clúster de la Semilla involucra al actualmente Ministerio de Agroindustria, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto Nacional de la Semilla y la Asociación de Semilleros Argentinos, a los cuales se adhirieron el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe y los municipios de Venado Tuerto y Pergamino, junto a la Universidad Austral y la Universidad Nacional de Rosario, que realizan actividades de capacitación de los empresarios semilleros.

⁹ Este clúster involucra a las principales empresas del sector, nacionales y filiales de firmas transnacionales, las cuales están asentadas en los municipios referenciados. En Venado Tuerto: Syngenta, Nidera, La Tijereta, Dow, Pannar. En María Teresa: Syngenta Experimental, Murphy, Advantas. En Villa Cañas: SPS, Hughes, Marchioni, Colón, Dow. En Pergamino: Monsanto, Monsanto Exp., Pioneer Exp, Sursem, ACA, Arrecifes, Satus Ager, SSP, Salto, Pioneer, Satus Ager, Gahan, Agrofun/Sursem/Semameris, Chacabuco, Nidera, ADM.

La producción sojera está localizada muy cerca de las plantas aceiteras y terminales portuarias que despachan sus exportaciones en los mercados del mundo, ya que el 60% de las toneladas cosechadas y el 77% de las fábricas de aceites y harinas se sitúan a no más de 300 kilómetros de las terminales portuarias del Gran Rosario. Las plantas en las que se procesó aceite crudo, del cual derivan los productos de primera transformación, están ubicadas en la provincia de Santa Fe, próximas a los puertos de San Lorenzo, San Martín, Rosario, Gral. Lagos y Timbúes, y cada una de las grandes aceiteras tiene una conexión geográfica directa con un puerto de su propiedad, particularmente en el tramo de la hidrovía Rosario-San Lorenzo-San Martín. La Argentina cuenta hoy con alrededor de 70 puertos fluviales y marítimos, los principales dedicándose a la actividad comercial orientada al comercio exterior, y sin una conexión con la red ferroviaria preexistente¹⁰ (Burgos y Mattos, 2016).

Las zonas portuarias de exportación de granos, pellets, harinas y aceites vegetales más importantes del país son dos: la que se extiende desde el puerto de Buenos Aires, en el Río de la Plata, hasta el puerto de Santa Fe, sobre el río Paraná, que incluye además los puertos de Diamante, San Martín, San Lorenzo, Rosario, Villa Constitución, San Nicolás, Ramallo y San Pedro, entre otros; y la que corresponde a los puertos del litoral Atlántico, con dos complejos portuarios

de comercialización de granos y subproductos en Bahía Blanca y Necochea (terminales portuarias de Quequén).

La elaboración de aceites y grasas de origen vegetal presenta uno de los mayores índices de concentración, y tiende a localizarse en pocos partidos, dentro de los cuales se destacan Necochea, Cañuelas, Bahía Blanca, Lanús, Junín, Pergamino, Avellaneda y Lobería, entre otros. En cambio, el sector de molienda ha desarrollado ventajas económicas en Santa Fe, gracias al florecimiento de economías de escala en la zona del Gran Rosario vinculadas al incremento de infraestructura de almacenamiento y de logística de transporte, lo que contribuyó a la instalación de múltiples empresas en la zona, promoviendo a la vez economías de aglomeración (Ruiz del Castillo, 2016).

Por último, la producción de biocombustibles se compone de empresas pequeñas, medianas y grandes, y su mercado y características técnicas tienen capacidad para seguir incorporando pymes, lo que la define como una alternativa de inversión ligada a un sector dinámico para algunas localidades. Inicialmente, las plantas elaboradoras eligieron localizarse en la provincia de Buenos Aires. Una de las primeras, Soyenergy S.A., se estableció en Pilar en el año 2000, y junto con Advanced Organic Materials S.A. y Biomadero S.A. sumaban en el año 2006 casi la mitad de la capacidad productiva total, con 70 mil toneladas anuales. A partir de 2007, ingresan al mercado las plantas

¹⁰ Según datos del Ministerio de Agroindustria de la Nación, el complejo San Lorenzo/San Martín conforma el principal complejo portuario de exportación de soja y derivados –seguido por el puerto de Rosario y, en tercer lugar, Bahía Blanca–, llegando casi al 80% del total comercializado. Estos productos están concentrados en pocos grandes productores y pocas fábricas aceiteras en manos de las empresas trasnacionales que administran la plataforma de exportación (Burgos y Mattos, 2016).

más grandes, que se ubican en Santa Fe (Cámara Argentina de Energías Renovables, 2008, pp. 7-8), y otras medianas y pequeñas, que se sitúan principalmente en Santa Fe y Buenos Aires (De los Santos, 2016).

A modo de conclusión: potencialidad del Estado en espacios subnacionales para promover el desarrollo productivo local de territorios sojeros

¿Qué se puede hacer desde el Estado para reencauzar un proceso tan contradictorio, con aspectos nocivos pero que ha mejorado el ingreso local, brindado un dinamismo productivo y tecnológico inusitado y fortalecido la balanza de pagos y las finanzas públicas argentinas? Un fenómeno que concentra la riqueza generada en la región más rica del país, con lo que genera importantes economías de aglomeración. ¿Qué se puede hacer para que el desarrollo esté mejor distribuido desde el punto de vista geográfico?

A mediados de los años noventa se definió una relación del Estado con el fenómeno de la expansión de la soja transgénica en nuestro país que conserva sus características esenciales hasta el presente. Se generó un nuevo marco institucional que dejó en manos del mercado las principales decisiones acerca de cantidades, calidades y logística de la producción agropecuaria, en la cual la privatización de la red ferroviaria, de las rutas nacionales, de los acopios públicos, la eliminación de las juntas nacionales y los cambios en las leyes de fideicomisos fueron elementos fundamentales del nuevo “mo-

delo” agropecuario. Este proceso generó una concentración de las exportaciones en manos de un puñado de empresas transnacionales a través de su plataforma de exportación, en la cual los puertos y la logística de transporte juegan un papel fundamental.

Desde entonces quedó definido un esquema en el que la Pampa húmeda produce *commodities* en gran escala, relegando el resto de la producción agraria a zonas menos fértiles. Fueron políticas promotoras de la sojización, a pesar de las retenciones instauradas en 2002, porque el Estado resignó muchas de sus funciones para facilitar ese proceso: no hubo ordenamiento territorial, control ambiental, intervención en la cadena de valor, y tantas otras acciones que pudieron reorientar el rumbo en caso de haberse considerado conveniente. Por el contrario, al dejar en manos del mercado las decisiones económicas, se priorizó el crecimiento de corto plazo por sobre el desarrollo estructural con equilibrio geográfico. Lo que ha estado ausente en las políticas públicas de los últimos veinte años es la utilización del dinamismo económico generado por la demanda externa de soja y los altos precios para generar complejos de producción de bienes y servicios que tengan las características propias de un territorio desarrollado endógenamente desde el punto de vista productivo; es decir, dinamismo productivo y tecnológico, flexibilidad, articulación entre sus partes y complejidad tecnológica (Dabat, 2016).

Se aspiró al desarrollo de estos territorios con el derrame generado por el dinamismo de la demanda internacional, apoyado en un Sistema Nacional de Innovación sólido basado en un marco político y regulatorio adecuado; en

productores dispuestos a absorber los beneficios de los avances de la ciencia y en organizaciones públicas y privadas comprometidas con el proceso de cambio; una macroeconomía fuerte; escaso diferencial de retenciones entre la soja y sus derivados y los demás productos agrícolas; mercados nacionales de semillas y demás insumos muy dinámicos y en circuitos de producción a gran escala.

El problema latente en forma constante fue la dependencia de los precios internacionales, del clima y de la demanda internacional. Para reducir ese riesgo faltó crear infraestructura local, agregar valor en el territorio, acelerar aún más la modernización de la vida rural y de sus relaciones con los pueblos y ciudades cercanos, logística local en pequeña escala, diversificación de la producción rural, cooperativas de acopio y comercialización, recalificación de los trabajadores desplazados por la alta productividad de la soja transgénica, control del Estado sobre problemas ambientales (escasez de agua, contaminación del aire y de las napas, uso excesivo de agroquímicos).

En 2008 y 2011 se dieron condiciones excepcionales para realizar inversiones para el desarrollo productivo, gracias a los altos precios, que no fueron aprovechadas. Por eso, además de necesario, era factible aplicar políticas públicas activas que permitieran resolver el problema de la fuerte dependencia que los territorios sojeros tenían con el monocultivo. En el marco de la discusión sobre el destino más adecuado para que la riqueza generada se transformase en de-

sarrollo, se constituyó el Fondo Federal Solidario en marzo de 2009.¹¹ Con ello se creó un instrumento de política más vinculado al sostenimiento de la actividad económica en todo el interior del país que a la transformación productiva de los territorios sojeros (Dabat, 2016).

El Fondo tenía por objeto redistribuir las ganancias del modelo sojero entre las provincias, fijando participaciones que no se atenían a las contribuciones que realiza cada Estado provincial. Los datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación arrojan que este Fondo colocó en manos de las provincias de la Pampa húmeda (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, excluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) \$36.905 millones desde su creación. Creciendo a la par de la recaudación por retenciones, estas provincias multiplicaron por siete el monto que recibían, pasando de \$1.269 millones en 2009 a \$8.846 millones en 2016. En este escenario, generan el 85% de lo aportado al Fondo en materia de exportaciones del complejo sojero nacional, pero reciben el 43% de lo distribuido, siendo Córdoba y Santa Fe las más perjudicadas por esta situación. Independientemente de que este cuadro de bajo retorno termina impactando en las posibilidades de mejorar la infraestructura básica para el desarrollo de la actividad ganaria y de otras actividades agropecuarias, no se observa que en los fundamentos del Fondo esté previsto convertirse en el instrumento para la transformación productiva que necesita el sector agropecuario regional.

¹¹ Este Fondo se generó con un tercio de lo que el Estado recauda por las retenciones a las exportaciones de soja y además se estableció que el 30% de ese monto debía ser dirigido directamente a los municipios.

Evidentemente no se visualizó el monocultivo como un déficit de desarrollo, ya que el Fondo tendió a redistribuir con carácter federal los excedentes generados por la comercialización internacional de la soja. Tampoco se puso el énfasis en el desarrollo productivo, ya que los recursos redistribuidos debían ser destinados a obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial, más que a recursos que permitieran la diversificación y el enriquecimiento de la producción, así como la generación de empleo y el aumento de la productividad y de la competitividad general del conjunto de la estructura económica.

Si bien ha habido esfuerzos para desarrollar productivamente algunos territorios, han sido aislados; no hubo una política global al respecto. El Plan Estratégico Agroalimentario 2010-2020 previó esfuerzos de articulación pero en un nivel muy general, poco específico. Las modificaciones más recientes que eliminan las retenciones en el trigo y el maíz para diversificar la producción de *commodities* tampoco apuntan al centro del problema. Son la continuidad de un modelo sumamente apoyado en decisiones de mercado, sin planificación pública con criterio territorial. Esto no implica desconocer la fabricación local de maquinaria, semillas y demás insumos. Iniciativas como las que tuvieron el INTI y el INTA al desarrollar la cosechadora para pequeña escala “La Reconquista” mejoraron la rentabilidad de pequeños productores, lo que podría permitir incluir en este negocio dinámico a quienes hoy compiten en desventaja o quedan excluidos, pero al no ser parte de una política territorial tampoco apunta al centro del problema aquí tratado.

Desde la perspectiva del desarrollo endógeno de las regiones sojeras, se presenta el dilema sobre cómo se fortalece más a la economía local. Esto es, ¿reducir el riesgo de las crisis o ganar economías de especialización? Prevenir una potencial crisis del sector diversificando la economía podría amortiguar los efectos de un cambio de contexto, pero no parece haber especial interés en invertir en previsión donde la mayor parte de la explicación del auge estuvo centrada en la especialización en torno al monocultivo de soja. Especialmente teniendo en cuenta que, aun con retenciones del 30%, el grado de especialización sigue siendo abrumador.

Si la política apuntara a un desarrollo territorialmente más equilibrado, aunque conservando la fuerte concentración en soja, se presentaría

[...] la necesidad de dar un fuerte impulso a la inversión pública y privada en infraestructura (en transporte y portuaria, entre otras), que busque bajar costos a los productores. En cuanto a herramientas de política para generar economías de aglomeración, puede pensarse, por un lado, en fortalecer herramientas de tipo crediticia y de promoción industrial que promuevan el apoyo a la instalación de plantas industriales de molienda de aceites vegetales. Junto, debería pensarse en una acción coordinada en el desarrollo de parques industriales en el territorio provincial, ya que podría ocurrir que termine dándose una superposición de esfuerzos promocionales de pequeña escala que resulten infructuosos o insuficientes para lograr el desarrollo de este eslabón de la cadena sojera (Ruiz del Castillo, 2016, pp. 190-191).

En cambio, si se apostara a un desarrollo más integral en el que el peso del cultivo de soja en la producción total se redujera, dependiendo de la potencialidad de cada territorio particular, los esfuerzos podrían estar orientados a promover la rotación del suelo agrario, enfrentar los problemas de empleo recapacitando a la mano de obra local hacia nuevos sectores, fomentar el turismo, optimizar los vínculos con las universidades y con el sistema educativo en general, impulsar la construcción de gran y pequeña escala, lo que incluye un fuerte aliento a la infraestructura social, busca articulaciones con los productores de muy pequeña escala para integrarlos al circuito económico dinámico, etc. La definición de estas políticas no puede estar desligada del tipo de territorio de que se trate: población, indicadores sociales, riqueza cultural, participación política y social y organización de la sociedad civil, presencia universitaria, estructura industrial, estructura de servicios, infraestructura y dotación de recursos naturales, entre otros.

A partir de ese conjunto de consideraciones, puede ser más conveniente avanzar en caminos tan diferentes como el de diversificarse hacia productos agri-

colas de exportación de contraestación en los países desarrollados, así como los de alto valor (Craviotti, 2008), generar una industrialización basada en manufacturas de origen agrícola o industrial, o avanzar hacia servicios como el turismo, la informática, la construcción mano de obra intensiva o grandes obras que generen condiciones favorables para una gran cantidad de inversiones de diversa índole. O tantos otros segmentos de sectores de la amplia gama de posibilidades que presenta nuestro país.

El impulso brindado desde el Estado debe ser generado a través de la sinérgica articulación de su órbita nacional, provincial y municipal con entidades no gubernamentales, lo que implica negociar y planificar la intervención. Dicha articulación debe garantizar desde espacio de radicación de nuevas empresas y, eventualmente, de relocalización de las ya existentes, hasta apoyo en la formulación de proyectos, contactos comerciales, etc. Pero el paso fundamental para que este esfuerzo adquiera en los territorios su dinámica propia es el de la creación de núcleos endógenos de producción de progreso técnico para la inserción competitiva y sustentable en los mercados.

[Recibido 3 de abril de 2017]

[Evaluado 6 de junio de 2017]

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (1995), *Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones*, Santiago de Chile, ILPES / CEPAL.
- (1997), *La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, ILPES / CEPAL.
- Burgos, M y E. Mattos (2016), “La cadena de la soja en Argentina”, en Dabat, G. y S. Paz (coords.) (2016), *Desafíos de la Argentina sojera: tecnología, comercio y territorio*, Ber-
nal, Universidad Nacional de Quilmes / Centro Cultural de Cooperación, pp. 89-108.

- Castells, M. (2000), *La era de la información*, México, Siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1996), *Globalización, competitividad y desarrollo económico local*, Santiago de Chile, CEPAL / Naciones Unidas.
- Cotorruelo Menta, R. (2001), “Aspectos estratégicos del desarrollo local”, en Vázquez Barquero, A. y O. Madoery (coord.) (2001), *Transformaciones globales, instituciones y política de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens, pp. 1-22.
- Craviotti, C. (2008), *Los nuevos productores: alimentos de alto valor y reestructuraciones agrarias*, Buenos Aires, CICCUS.
- Cuello, M. (2016), “Revolución genética en el campo argentino y ciclo de vida de la soja GM”, en Dabat, G. y S. Paz (coord.) (2016), *Desafíos de la Argentina sojera: tecnología, comercio y territorio*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes / Centro Cultural de Cooperación, pp. 67-88.
- Dabat, G. (2016), “Soja y desarrollo local: 20 años de continuidad política”, en Dabat, G. y S. Paz (coord.) (2016), *Desafíos de la Argentina sojera: tecnología, comercio y territorio*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes / Centro Cultural de Cooperación, pp. 11-26.
- y S. Paz (2014), “Desarrollo regional y expansión sojera: crecimiento y concentración de la industria de maquinaria agrícola en Argentina”, en Fidel, C. y A. Villar (comps.), *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes / Centro Cultural de Cooperación, pp. 67-96.
- De los Santos, D. (2016), “Apuntes sobre la evolución del biodiesel en Argentina”, en Dabat, G. y S. Paz (coords.) (2016), *Desafíos de la Argentina sojera: tecnología, comercio y territorio*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes / Centro Cultural de Cooperación, pp. 109-130.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- Finquelievich, S. (2001), “Ciudades en el espacio de las redes: nuevas centralidades y periferias urbanas en la sociedad informacional”, *Mundo Urbano*, N° 14, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <<http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/antiores/14/Editorial.htm>>.
- Llisterri, J. (2003), *Competitividad y desarrollo económico local. Nuevas oportunidades operativas*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/SME/publication/publication_168_1728_s.htm>.
- Machinea, J. L. y C. Vera (2006), *Comercio, inversión directa y políticas productivas*, Santiago de Chile, CEPAL / Naciones Unidas.
- Paz, S., L. Segura y A. Paz (2016), “Perspectivas y realidades del complejo sojero en el MERCOSUR”, en Dabat, G. y S. Paz (coord.) (2016), *Desafíos de la Argentina sojera: tecnología, comercio y territorio*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes / Centro Cultural de Cooperación, pp. 27-53.
- Ruiz del Castillo, R. (2016), “Cambios hacia la sojización en la estructura agrícola de la provincia de Buenos Aires y alternativas de desarrollo productivo”, en Dabat, G. y S. Paz (coord.) (2016), *Desafíos de la Argentina sojera: tecnología, comercio y territorio*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes / Centro Cultural de Cooperación, pp. 131-156.
- Sunkel, O. (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez Barquero, A. (1999), *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, Pirámide.
- Yoguel, G. y A. López (2000), “Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi-distrito de Rafaela”, *Redes*, vol. 7, N° 15, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 45-94.

Autores

Germán Dabat. Doctor en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Docente-investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Profesor de posgrado en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la UNQ. Actualmente es director de diversos proyectos I+D y Secretario de Gestión Académica de la UNQ.

Sergio D. Paz. Doctor en Ciencia Política de la Universidad del Salvador. Posdoctorado del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente-investigador de la UNQ. Actualmente, es director de diferentes proyectos I+D y se desempeña como vicedirector del Departamento de Economía y Administración de la UNQ.

Cómo citar este artículo

Dabat, Germán y Sergio Paz, “Ricos y subdesarrollados: ¿qué rol debería asumir el Estado para promover el desarrollo productivo en territorios especializados en el monocultivo de soja?”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 83-99, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.



La herencia afectada

ACERCA DE *OPERACIÓN FRACASO Y EL SONIDO RECOBRADO*, DE ALBERTINA CARRI

Sobre memoria, dispositivos y derivas

Doce años después de filmar *Los rubios* (2003), Albertina Carri vuelve a abrir su archivo afectivo de la década de 1970 al leer cartas de su madre desaparecida, escritas en cautiverio, e imágenes filmicas para reconstruir un ensayo escrito por su padre.¹ Esta vez elige la instalación como dispositivo adecuado en el presente para testimoniar aquel pasado signado por el terrorismo de Estado. En el catálogo de *Operación fracaso y el sonido recuperado* (2015) se lee lo siguiente:

El objetivo de estas obras audiovisuales es plasmar ese recorrido incansable de la memoria: esa espeluznante capacidad

que tenemos las personas para crecer y ser otras, cada vez [...] Quizás a veces se puedan extinguir las imágenes, pero los sonidos que quedaron en lo profundo, detrás de los párpados, son imposibles de acallar. Los ríos de la memoria no siempre son caudalosos, pero aunque corra una pequeña línea por su lecho, ella es tan obstinada, que modificará la tierra por la que pasa, aunque tan solo sea por el paso del tiempo mismo. Quiero ser ese lecho, quiero ser esa tierra, quiero contarle al mundo sobre ese poder que tiene el hecho de estar acá y seguir recordando (Carri, 2015, p. 4).

Los rubios ha sido pensada como punto de emergencia de una serie de obras que abordaron la violencia de los años seten-

¹ Ana María Caruso de Carri y su esposo, Roberto Eugenio Carri, fueron detenidos en su domicilio en Hurlingham. Sus tres hijas fueron retiradas de la comisaría de Villa Tesei por familiares. Esto ocurrió el 24 de febrero de 1977, y a los diez días Ana María llamó por primera vez a casa de sus padres. Hubo otras llamadas, y en una ocasión los dos pudieron entrevistarse con sus hijas en la plaza de San Justo. A partir del mes de julio del mismo año, se estableció un intercambio de correspondencia entre los secuestrados y la familia. Tanto en ocasión de la entrevista como para el acercamiento de las cartas, quien actuó como intermediario fue un hombre que era llamado “El Negro” o “Raúl”. Ana María y Roberto estuvieron detenidos-desaparecidos en el campo clandestino de detención conocido como Sheraton o Embudo, que funcionó en la comisaría de Villa Insuperable, ubicada en la esquina de las calles Tapalqué y Quintana, partido de La Matanza. En el organigrama de la represión dependía del I Cuerpo de Ejército a través del Grupo de Artillería de Ciudadela. Extraído con leves modificaciones de <<http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/178.html>>.

ta en términos generacionales. Allí, los testimonios de los compañeros de militancia de los padres de la directora aparecían en segundo plano, presentes pero no desplegados. El concepto de “generación”, cuando es solicitado desde el arte, resulta tal vez tan potente como el sexo, trazando un paralelismo con lo que sugiere Foucault (1991) para articular los pasajes entre vida, muerte, poder e historia. Probablemente, que estos artistas se hayan reconocido como una generación ha sido una forma eficaz de incitar al acontecimiento y marcarlo como tal. A partir de esta operación, las potencias biológicas o naturales se tornan indecibles respecto de las culturales; obligan a decidir de nuevo qué es una falla, por dónde pasa, y a lastimarse una y otra vez con sus bordes. Entonces se les presenta el dilema de tener que elegir entre unir los fragmentos o dejar que el agua resuelva y talle imagen.

¿Será posible que el agua decida? ¿Existirá un modo del ser entre pasividad y actividad, entre memoria y olvido? ¿Será posible no tener que decidir entre memoria y olvido o entre dejarse cautivar por el pasado e ignorarlo como error? ¿Cómo habitar —o hacer habitable el presente— sin ejercer una violencia sobre el pasado, sin que la afirmación del presente y la celebración entre los vivos se conviertan en una injusticia o un olvido de los ancestros?

En la tradición judía, en su mixtura con el árabe, el pésame ante una muerte se acompaña de la frase “que vivan ustedes”. En ese instante los muertos, lo más querido hasta entonces, pasan a la mayor exterioridad posible respecto de la comunidad. Quizás, en la configuración de poder actual, eso que se llama “culpa originaria”, y que se supone es

el último sustrato del sujeto y la ley, sea la mezcla de vergüenza y felicidad que surgen con la afirmación de la vida y el presente ante la muerte y el pasado. Pero ¿no será apresurada esa distinción entre vida y muerte sin reparar en las formas específicas en que se anudan vida y muerte, apariciones y desapariciones? Parece como si el duelo siempre tuviese que consumarse —y siempre de la misma manera— y, de concretarse, implicase la opción por lo efectivamente vivo. Tal vez, bajo la palabra “generación” simplemente se esconda una invitación a recorrerlo todo de nuevo, a repensar los modos en que la experiencia singular se enredó —o quedó atrapada— en los hilos de la historia, entre sus trazas, sus ruidos, es decir, sus impurezas.

En *Operación fracaso y el sonido recobrado*, el cine se ha transformado en instalación. El sonido, la imagen, las ideas fuerza estructurantes, e incluso los ruidos —en teoría, ciegos— del funcionamiento de los dispositivos, han sido dispuestos en el espacio del museo, cada uno en una habitación o recinto. Esto puede leerse como un modo de escucha de algo que antes no era oído, de lo que habitualmente queda oculto o en silencio: la medialidad. La escucha supone lo involuntario, dada la imposibilidad física de resistirse al sonido, a diferencia de la imagen, ante la cual simplemente se puede cerrar los ojos. En este sentido, el pasado y las voces ancestrales parecen estar más en el plano del sonido que en el de las operaciones fracasadas.

Los sonidos del afecto

A la sala de la instalación “Punto impropio” se accede por una puerta adyacen-

te a una pared cubierta con la palabra “PRESENTE”, en letras mayúsculas negras sobre fondo blanco (figura 1). La propia Carri ha expresado que esa palabra significa para ella “presencia”, según cómo se la “utiliza cuando se menciona a los desaparecidos, pero también [...] sirve para hablar sobre el tiempo presente. Un presente colectivo donde hay políticas de Estado de derechos humanos y un presente propio, íntimo” (Carri, 2015).²

La entrada adquiere la forma de umbral: se observa desde el ángulo que permite leer la palabra y ver la puerta en una misma operación. Se ingresa entonces a una sala oscura donde se citan dos poemas –más adelante nos detendremos en ellos– y se proyecta una pequeña biblioteca a la que se oye respirar. En la sala contigua se escuchan las

cartas que la madre de Albertina Carri, Ana María Caruso, escribió estando en cautiverio.

La sala donde se recitan las cartas es oscura. Hay pequeños bancos para que el espectador tome asiento. De fondo se siente una respiración que tiene la capacidad de inducir al espectador a solapar, involuntariamente, su ritmo. En el centro del recinto, en el piso, capturas aumentadas en HD digital de fragmentos de las cartas y trazos de letras no permiten leer; están recortados en forma circular, formando una especie de planeta que gira, mientras sus interiores mutan, entre el nombre de la madre, entre el Ana y el María (figuras 2, 3 y 4).

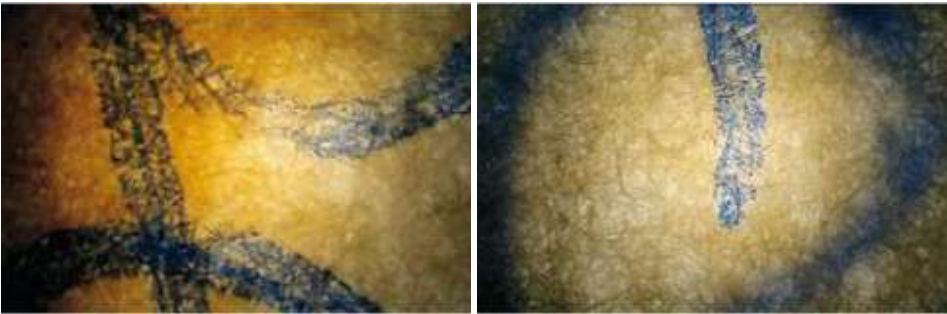
En una inversión de roles, esta vez Albertina, dirigida por Analía Couceyro –quien en *Los rubios* actuaba de Albertina

Figura 1



² El presente de reconocimiento al que se refiere Carri alude a las políticas de Estado de los últimos gobiernos kirchneristas (2003-2015). Las condiciones de posibilidad de este tipo de intervenciones estuvieron dadas por un contexto histórico de visibilización y satisfacción de las demandas de los organismos de derechos humanos por parte del Estado.

Figuras 2, 3 y 4



Carri—, lee en voz alta las cartas que Ana María Caruso les envió a sus hijas mientras estaba detenida-desaparecida. En verdad, las dicta, ya que explicita cada uno de los signos de puntuación, con sus pausas correspondientes, en otro procedimiento que hace audible lo mudo, en este caso de la escritura, al visibilizar las operaciones de modelización temporal que intervienen, por lo general silenciosas, en el ritmo de la prosa.

En las cartas, Ana María cuenta detalladamente lo que comen cada día ella y su marido Roberto. El menú es fijo: pollo con ensalada, pescado, carne con ensalada, guiso, etcétera. Alguien llamado “El Negro” les lleva y trae clandestinamente la correspondencia y los productos que el matrimonio intercambia con su familia. En una carta se enfatiza fervientemente que nadie debe enterarse de este intercambio, que “por favor” vayan siempre a buscar las cartas porque, si no, los “hacen boleta” (los matan). En otra solicita polvo Veritas (talco); cepillos de dientes, pero “los de cerdas blancas”, que son mejores que los otros; mermelada o dulce de leche, ya que el encierro los tienta con comer cosas dulces; mostaza y mayonesa, pero en sobres, así se puede usar todo de una vez, porque no hay heladera; pilas, fósforos, entre otras cosas. En una ocasión les envía de regreso un perfume, ya que dice estar bien con la colonia. Sugiere que mejor el perfume lo use una de sus hijas, pero no todos los días, sino para salir: que se arregle y se lo ponga.

En otra carta le cuenta a su familia que sus secuestradores no les dieron comida, así que comieron arroz con paté. Sin embargo, más tarde El Negro les llevó empanadas y pizza. Al parecer le hicieron llegar, en una misiva previa, las

notas del boletín escolar de una de sus hijas, porque comenta sobre las bajas notas que observa en música y caligrafía.

En otra ocasión, siguiendo un comentario sobre Vivaldi en una de las cartas, realiza una extensa explicación del barroco. Otros temas que se tratan son una publicidad en la que aparece una amiga de una de sus hijas, obras de teatro que recomienda ver, y, en respuesta a unos poemas que le envía una de sus hijas, una lista de libros que deberían leer, acompañada de especificaciones en torno a las traducciones y ediciones disponibles. La lista la encabezan *Don Segundo Sombra*, de Ricardo Güiraldes, y *Juvenilia*, de Miguel Cané.

[...] Que te compren una edición completa. Hay una de Austral que debe ser bastante barata y está completa.

3) *Los tres mosqueteros*, de Alejandro Dumas, aquí también no compran ediciones para chicos. Hay una edición completa de Thor que es muy barata.

4) *Tom Sawyer*, de Mark Twain. También busquen una edición completa. Yo no me acuerdo qué editorial es.

5) *Huckleberry Finn*, de Mark Twain: también busquen edición completa. Hay una completa en dos tomos del Centro Editor de América Latina que debe ser muy barata y, sino, cualquier otra que esté completa.

Si me acuerdo de algún otro libro te lo mando en la próxima carta. Estos libros también los puede leer Andrea, aunque creo que algunos ya los leyó. Pero seguro que *Los tres mosqueteros* vos, Andrea, no lo leíste y te va a gustar mucho. Además

vas a aprender historia o vas a refrescar la historia que aprendiste en la escuela.

Otra cosa chicas esta vez que me manden además de los remedios lo que ustedes quieran, ya tienen una idea de las cosas que necesitamos.

En otra carta, cuenta que deben leer a Cortázar, en particular *Los premios* y *Besituario*. “Casa tomada”, en su opinión, no alude, como habitualmente se lo interpreta, a la opresión de la clase media por el peronismo, ya que en varios de sus cuentos aparece algún elemento opresivo, algo irracional, que va avanzando.

También les va haciendo muñecas, alguna “a las apuradas”, porque El Negro ya sale con la correspondencia. Les agradece los dibujos. Con relación a su salud, un día escribe que la están por llevar al Hospital Militar, ya que se le partió la muela y necesita ver a un dentista; también menciona que está con asma. Trabajan en una oficina, aunque aclara que a los militares no les gusta ver a una mujer allí. Comenta sobre un disfraz de polilla que Albertina ha vestido, y en las subsiguientes continúa insistiendo en que debe aprender a nadar y preguntando si ya lo hizo.

Le sugiere a una de sus hijas que, cuando vayan al campo, lleve a una amiga para no aburrirse. A la mayor le dice que siempre cuide de sus hermanas, pero que pida ayuda, que no se haga cargo de todo sola. En una de las más duras comenta que habrá un cambio de autoridades y que, por lo tanto, el futuro de ellos es incierto. Finalmente deciden matarlos y desaparecerlos.

Los afectos entre la madre y las hijas circulan a través de las cartas, del archivo cultural compartido. La copresencia imposible por la desaparición forzada

intenta atenuarse habitando un espacio medial o un presente compartido: obras de teatro, referencias a diarios, ediciones de libros, publicidades, perfumes, hábitos y consejos. Se trata, en definitiva, del legado o de la herencia en su carácter medial y material, ineludiblemente patente en los esfuerzos finales de una madre por sostener y tejer en un mismo gesto el frágil y amenazado vínculo filial.

En la sala que antecede al cuarto oscuro de las cartas hay dos citas:

Si un árbol cae en el bosque.../ Y no hay nadie para oírlo/ ¿habrá un sonido? (Stevens y Vartjovsky)

Hay trescientos libros cerrados en mi biblioteca/ Libros, biblioteca/ 300 palabras por página palabras, páginas/ Voy leyendo palabra por palabra/ palabra/ Sé que estás ahí, leyendo (Ricardo Carreira)

Ambas aluden, tal vez, a esa invitación a la lectura compartida que propone una madre desde la distancia. ¿Quién lee y qué se lee? ¿Les sigue leyendo hoy Ana María Caruso a sus hijas desde las cartas? ¿De qué están hechas esas páginas, esas palabras? Verlas en el microscopio a través de una proyección HD hace pensar en las partículas invisibles que anidan en ellas, en los rastros que pudieron quedar en su superficie de esos padres desaparecidos; y también en la organicidad y materialidad de los elementos de los que están hechas. La voz ya no está; está la de su hija, que tal vez recuerde su cadencia al leerlas. Está la lengua, los argentinismos que dictan modos seriales de acentuar las palabras: enunciados, frases hechas, que vienen también con sus tonos.

León Rozitchner (2011) sugiere que la lengua se adquiere en la panza. Los

signos estarían desde el principio encarnados en el grano de la voz materna, mediados por el líquido amniótico y los sonidos del organismo –respiración, latidos, procesos digestivos, etc.– que albergan al cuerpo del nonato.

“Allegro”, parte de la misma muestra, es una instalación sonora de nueve proyectores. El diseño de los dispositivos electrónicos estuvo a cargo de Boyman Alexander Mora. En la pared de la sala puede leerse la siguiente descripción:

Proyectores de 16 mm y 8 mm, dispuestos como una orquesta sinfónica, encienden sus motores transformando el sonido de proyección en un Allegro, brillante y rápido. Este ritmo que alcanzan las máquinas encendidas sin película que proyectar es una celebración del cine, una exposición de la ausencia y, a su vez, otra forma de contar el fracaso. Me interesa la idea de fracaso como motor vital. La memoria como forma de resistencia que incluso hace fracasar a un plan sistemático de desaparición forzada. (figuras 5 y 6).

“A piacere” es una instalación sonora de 7 proyectores de 16 mm y 8 mm que se activan por sensores de movimiento, sin material de proyección, de acuerdo con el desplazamiento del espectador. Al caminar cerca de ellos, se van encendiendo y produciendo sus sonidos maquínicos. Otra vez, la dimensión involuntaria del sonido en su vínculo secreto con la memoria.

¿De qué están hechas las imágenes?

“Investigación del cuatreroismo” consiste en un video multicanal de cinco pantallas que proyectan material de archivo del

Museo del Cine. De fondo, la voz en off de Albertina Carri narra el “fracaso” del proyecto fílmico en torno a la vida de Isidro Velázquez y de la búsqueda de la película de Pablo Szir, desaparecido. La película de Szir se nutría del ensayo de Roberto Carri escrito en 1968: “Formas prerrevolucionarias de la violencia”. Este libro articula la biografía de Velázquez, la estructura socioeconómica del Chaco y los modos en que la violencia y la política se anudan entre la policía, el bandido rural y los campesinos, en quienes Isidro despierta simpatías y solidaridades, dado que lo esconden y dan pistas falsas a la policía respecto de su paradero. El ensayo se nutre de Fanon, Hobsbawm, la crítica al neocolonialismo –los entramados de poder locales y externos en la producción de algodón y granos– y el rol de estos estratos campesinos, aparentemente prepolíticos, en la lucha de clases (figura 7).

La voz en off narra todo aquello que rodea al proyecto de la película. Para ello se remonta a la decisión de estudiar cine y los contactos familiares que la directora debió movilizar para conseguir una vacante a último momento, y reflexiona acerca del contenido de la película. Del texto del padre aparece poco, o más bien nada. ¿Qué se rescata entonces de ese pasado? Aquí se sugiere, en principio, una política del archivo y no tanto una continuidad respecto del contenido. Antes de desarrollar este último aspecto, resulta pertinente comenzar por los puntos de contacto y las diferencias que establece la instalación con el pasado y sus materias.

Diez años después de *Los rubios*, Carri es madre. Atravesada por esta experiencia, con un cuerpo que no logra ser el que era, decide emprender un nuevo

Figuras 5, 6 y 7



viaje al pasado. Intenta retomar temáticas que, al parecer, le resultan ajenas:

[...] viajando al pasado otra vez. ¿Será mi hijo varón que me lleva a Roberto, mi padre muerto? Si siempre dije que Isidro era una película de hombres, que a mí no me vengán con películas de tiros y motivaciones homosexuales encubiertas como dar la vida por el mejor amigo. Por favor..., ¿qué hago con esas trescientas páginas de investigación hecha por unos jóvenes que creían que podían cambiar el mundo haciendo películas? Trescientas páginas de desgrabaciones llenas de errores de ortografía.

Sin embargo, cuando lee el guión de la película desaparecida, se sorprende:

Me impacta muchísimo el comienzo del guión por el parecido con mi película *Los rubios*. “En una habitación cualquiera el equipo de filmación discute sobre la película” parece ser el leitmotiv de *Los rubios*. Y aun cuando avanzo quedo muy conmovida por los parecidos en ciertas decisiones formales tomadas por Pablo Szir en 1971 y por mis 30 años después y sin nunca haber sabido nada de esta película más que estaba inspirada en el primer libro de mi padre: *Isidro Velázquez, formas prerrevolucionarias de la violencia*. Al leer el guión intuyo que quizás el film haya estado basado en la investigación para el libro pero en el libro en sí mismo no. Entonces vuelvo a leer el libro mientras mi cuerpo va recuperando su forma más habitual pero mi emoción no. Todas las mañanas me despierto esperando ser aquella Albertina que fui antes de ser madre y no logro encontrarla. Ya no, ya no, me digo con desconcierto, y entonces emprendo un viaje a pelo a la tierra más árida que conocí.

Decisiones formales que se repiten treinta años después, en el intervalo que va de 1971 a 2001, sin conocimiento de la obra anterior. Un mismo leitmotiv: equipos de filmación que discuten sobre la película a realizar. Desde ya, resulta casi una obviedad señalar que Albertina Carri ha consumido las películas del cine militante de los setenta y ha leído sus debates. Un cine que se interrogaba sobre los vínculos entre las formas, el rol del espectador y los diversos modos de articular la acción política. Eran películas que se adaptaban a sus públicos: se recortaban de acuerdo con la audiencia y se interrumpían en determinados momentos para que el público debatiese sobre lo que estaba viendo. Que el mismo equipo reflexionase en el film no es por lo tanto un recurso impensado ni ajeno a cierta “mecánica” de esta corriente. Aun así, el encuentro con algo del pasado que viene a repetir el presente resulta asombroso, sobre todo, teniendo en cuenta que la obra anterior de Carri se caracterizó por un rechazo explícito a las exigencias formales en torno al relato de la generación de sus padres.

De hecho, un punto clave de *Los rubios* reside en el rechazo por parte del INCAA mediante una carta, a partir de la cual la directora lee la exigencia de la generación de los setenta respecto de los modos formales que debería tener su película, en los términos del documental clásico. Carri ha dicho que ese es el documental que necesitan “ellos”, como generación, y que no le parece mal, pero no es el que quiere realizar. Este gesto inaugura una serie de relatos de impronta generacional que, a partir del propio recuerdo y archivos personales, se vale de elementos “a mano” para explorar el pasado reciente, como por ejemplo la escena de

desaparición de sus padres representada con muñecos playmobil abducidos por un ovni. En “Investigación del cuatrismo”, la voz en off constantemente teje los acontecimientos íntimos y biográficos con el proyecto de realizar la película imposible, y sus imágenes evocan algunos motivos de *Los rubios*, entre ellos, las pelucas y el ovni (figuras 8 y 9).

El origen de las pelucas platinadas con las que el equipo de filmación se despide al final se entiende a partir de la visita al barrio donde vivía la familia de Albertina Carri hasta el secuestro de sus padres. Allí entrevistan a los que fueron sus vecinos, sin decirles que Albertina es una de las hijas. Surgen varios hechos significativos: los vecinos dan a entender que fueron los delatores —hecho que sorprende al mismo tiempo al espectador y a la directora, a quien se la ve profundamente afectada—, describen a la familia como rubios, cuando el pelo de todos ellos era castaño, y la vecina se mantiene entre un saber y un no saber —inconsciente o a medias— acerca de la identidad de Albertina. La partida a caballo del equipo de filmación con las pelucas puestas, aparente banalización mediante un ornamento estetizante, es, por lo tanto, una dura crítica al proyecto revolucionario de los setenta, que para la clase media militante incluía mudarse, como hicieron sus padres, a barrios obreros con el objetivo de desclasarse.

Por otra parte, el montaje de imágenes yuxtapuestas en aparente contradicción sigue el método que utiliza Godard en *Historia(s) del cine*, retomado luego en *La hora de los hornos*, de Pino Solanas. Imágenes de archivo mezclan publicidades, personajes de la farándula, escenas bélicas, de protesta, grafitis políticos, religio-

sas, patrulleros, paisajes áridos, el Banco de Chaco, etcétera.

La voz en off de Albertina Carri que se escucha junto a las imágenes de “Investigación del cuatrismo” comenta que escribió con su mujer, Marta Dillon, cinco versiones de guiones para la película frustrada, pero ninguno funcionó: “no llega a tener la fuerza o la épica necesaria como para ser filmada. Luego de cuatro versiones logramos sacarnos de encima a los intelectuales que reivindicaban al rebelde y quedarnos con Isidro y su supervivencia”.

Reproducir la épica de aquellos años parece imposible en el presente. ¿Quiénes son esos intelectuales que “hay que sacarse de encima”? El libro de Roberto Carri es precisamente el de un intelectual que analiza la estructura social argentina, las peculiaridades de la lucha de clases, las relaciones entre política, lo prepolítico y la violencia en el territorio chaqueño. Al parecer, hay algo de esa búsqueda que no se elige heredar y resulta un impedimento para realizar la película. Entre los vericuetos en relación con los proyectos fallidos, descubre el film argentino *Ya es tiempo de violencia* en el archivo del Instituto Cubano del Arte e Industria Cinematográficos (ICAIC), en medio de la desazón por la impresión que le produce Cuba y lo que sus padres pensarían de ella por “no entender lo revolucionario”.

La cosa es así: en el año 2003 viajó a Cuba a presentar *Los rubios*. El tufillo latinoamericano del festival me enerva. Las personas que en la puerta del hotel me ofrecen sexo, compañía o langostas me deprimen muchísimo. Me la paso adentro de los cines viendo lo que sea y tomando mojito afuera —la comida es espeluznante o contrabandeada—. Las adolescentes que

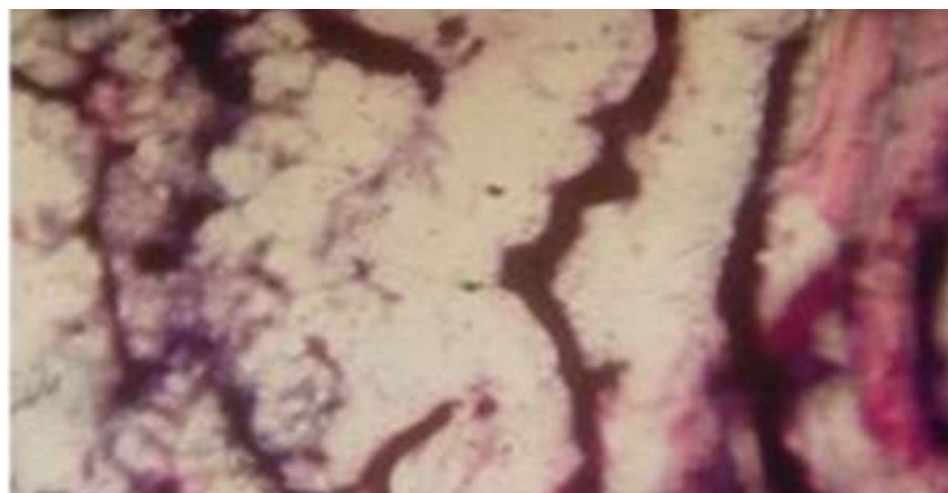
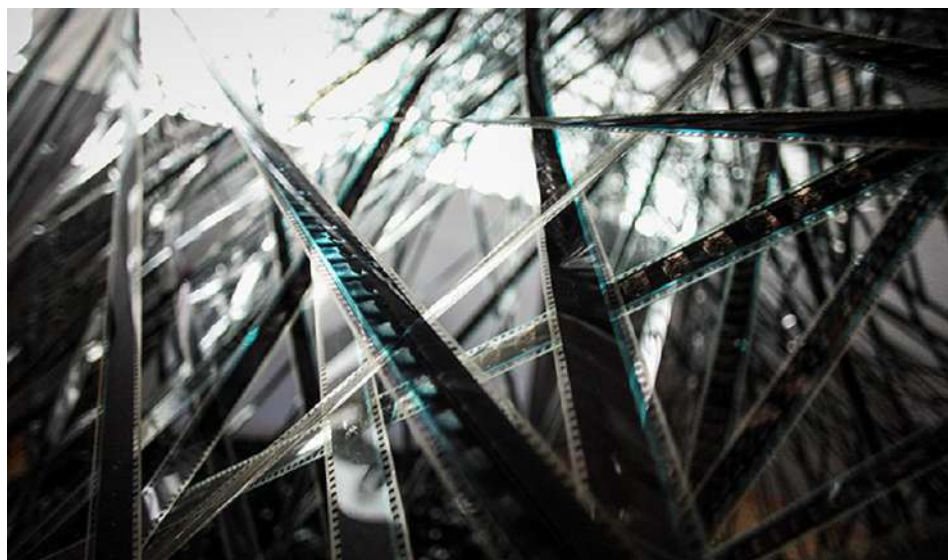
Figuras 8 y 9



Figuras 10, 11 y 12



Figuras 13 y 14



pasan mirando mis zapatos con deseos, vestidas ellas con uniformes marrones, el color más feo del mundo, directamente me nublan la vista. Cuando creo que voy a morir del espanto en tierra de revoluciones y que mis padres ni siquiera me saludarán en el cielo o el infierno en que nos encontremos, por traidora, por engreída, por no entender qué tiene de

revolucionario que la gente ande con esa tristeza por la calle, por tilinga, por eso no me recibirían, por no ver más allá de mi ombligo.

Ya es tiempo de violencia es un llamado a tomar las armas, a no dejarse amedrentar más por la oligarquía nacional y el imperialismo reinante. Filmada con una

contundencia y una elegancia, la película tiene una fuerza heroica y una lógica discursiva sobre la desigualdad social implacable. Cada vez que la vuelvo a ver me reconcilio con mis padres muertos. Es más, cada tanto la veo para recordar ese sentimiento que me embargó la primera vez que la vi: si hubiese tenido edad suficiente en esa época, yo hubiese hecho lo mismo que ellos. Que Juárez, que Szir, que mamá y que papá. Hubiese pertenecido a una célula subversiva, sin dudas. Pero los tiempos son otros y me tocó este, el de un ombligo tan lastimado del que no logro zafar.

En estos dos fragmentos en apariencia antagónicos puede leerse el dispositivo “carriano” que oscila entre la banalización del presente y la exaltación romántica del pasado “revolucionario”, entre el “ombligo lastimado” de la memoria propia y la reivindicación social del pasado. La salvedad está dada por la distancia histórica que le impide empatizar con las consecuencias de la Revolución Cubana y, a la vez, emocionarse hasta la reconciliación, dispositivo cinematográfico mediante, con su herencia. La potencia de las imágenes parece traer fuerzas pretéritas capaces de despertar nuevos afectos en la Carri espectadora.

A simple vista, es el presente de la obra (2015) aquello que distancia a la directora del pasado revolucionario de sus padres. Un “PRESENTE” grande y mayúsculo, colectivo, pero también propio e íntimo. Un Estado regido por una política orientada por los derechos humanos, que hace de estos una política de Estado.

Incluso, en otros términos, que somete a crítica su propio fundamento violento. Un presente sostenido por un *ethos*: el de los organismos de derechos humanos, su trayectoria y posicionamientos en torno a la justicia y la democracia. Un presente nutrido también de las autocríticas respecto de los setenta de la generación de sus padres, plasmadas en innumerables libros y ensayos sobre sus prácticas políticas, militantes y en torno a la lucha armada. En suma, toda una serie de prácticas y discursos han operado como condiciones de posibilidad, e incluso de libertad, para que aquel presente se desencadenase de algunos anudamientos y se desgranase en imágenes y sonidos abiertos a ser (re)montados por las generaciones subsiguientes. En este sentido, la instalación de Albertina Carri adopta el rumbo de una política de archivo: una puesta a disposición del cine, de sus recursos, del archivo nacional y sus imágenes como apertura política del pasado hacia el porvenir.

Pienso en Fernando [Martín Peña]³ y su obstinación por la memoria. Me doy cuenta de que ahí está la película que hay que hacer ahora, en la época de Fernando, ese hombre pequeño y desaliñado que deja su vida en cada centímetro de cine que rescata. Ese es mi personaje, esa es mi historia, un hombre solo que hace algo que a casi nadie le importa: conservar la historia del cine nacional, rescatarla de privados, estafadores y mentirosos varios y ponerla a disposición. Nadie lo ayuda, él se financia solo, habla solo, vive solo en su mundo de películas. Lo llamo.

³ La propia Carri cuenta su vínculo con el historiador de cine en una entrevista: “cuando fui a presentar *Los rubios* en el Festival de Cine de La Habana [...] me encontré con Fernando, que estaba yendo al ICAIC (Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos) para encontrar una película” (Aon y Gómez, 2012).

Esta obstinación por la memoria de las imágenes aparece también problematizada en “Cine puro”, otra parte de la muestra, que presenta una videoinstalación en *loop* con “material fílmico de descarte”, un *timelapse* de hongos. Dentro de una especie de casa hecha con restos de película, una suerte de refugio capaz de albergar la imagen desaparecida, se proyectan restos de material fílmico rescatados del fuego.⁴ Al mismo tiempo, constituye una experiencia con la imagen producida por la imagen en descomposición. ¿Extinción de la imagen? ¿Qué imagen queda después de la ausencia? ¿Bajo qué formas perdura lo orgánico? ¿De qué están hechas las imágenes? (figuras 11, 12 y 13).

Cámaras y caballos

Los motivos y los dispositivos presentes en la obra de Carri extienden sus lazos a la nueva generación: “El otro día lo escuché a mi hijo diciéndole a una amiguita que vino a jugar a casa la siguiente sentencia: ‘con las cámaras y los proyectores es al revés que con los

caballos, siempre se pasa por atrás” (Carri, 2015). Parece que las nuevas generaciones han aprendido al mismo tiempo acerca de cámaras y de caballos. Tal vez porque el concepto de “generación” vale tanto para los humanos como para las máquinas (Groys, 2014). En las máquinas de Carri el montaje involucra ciclos tecnonaturales que fusionan pasado y presente.

Si en *Los rubios* el gesto final era partir en comunidad generacional haciendo ostentación de la diferencia, en *Operación fracaso y el sonido recobrado* las pelucas y los ovnis han pasado a formar parte del archivo, se hallan junto a las imágenes pretéritas, inscribiéndose en una serie de fracasos y REC-obraciones⁵ permanentes. Al final del recorrido, sonidos, imágenes, afectos, memoria y sistemas nerviosos configuran un nuevo organismo expectante y espectral engendrado por –y engendrante de– un nuevo vientre de fragmentos imaginables. ¿Será posible que el agua decida? (figura 14).

[Recibido el 18 de junio de 2017]

[Evaluado el 2 de agosto de 2017]

Referencias bibliográficas

- Aon, L. y L. Gómez (2012), “Entrevista a Albertina Carri y Fernando Martín Peña. ‘Si hay algo significativo hay pasado’”, *Question*, vol. 1, N° 34. Disponible en: <<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1453/1291>>.
- Carri, A. (2015), “Albertina Carri recobra los sonidos de la ausencia en una muestra”, *Infojus Noticias*, 13/9/2015. Disponible en: <<http://www.avestruz.com.ar/infojus/archivo/2015/09/13/albertina-carri-recobra-los-sonidos-de-la-ausencia-en-una-muestra-9774/>>.

⁴ Así como sucedía con la retórica griega en sus inicios, donde los discursos, para ser memorizados, eran desagregados en conceptos o ideas, y luego se iba recorriendo imaginariamente una casa, asignando un cuarto a cada concepto/idea. De esta manera, se recitaba explorando virtualmente cada habitación.

⁵ Juego de palabras entre REC (acrónimo de *record*, “grabar”) y “obrar”, cuya unión conforma la palabra “recobar”.

Foucault, M. (1991), *Las redes del poder*, Buenos Aires, Almagesto.
Groys, B. (2014), *Volverse público. Las transformaciones del arte en el ágora contemporánea*, trad. Paola Cortés Rocca, Buenos Aires, Caja Negra.
Rozitchner, L. (2011), *Materialismo ensoñado*, Buenos Aires, Tinta Limón.

Autora

Magalí Haber es becaria posdoctoral del Conicet. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires (FSOC-UBA). Magíster en Sociología de la Cultura por la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Docente de Epistemología de las Ciencias Sociales en la Carrera de Sociología de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Investiga temas vinculados a la memoria, la imagen, la biopolítica, el archivo y el testimonio.

Publicaciones recientes:

- (2015), “Imágenes, estática y espectralidad...”, *Argus-a*, N° 18.
 - (2015), “Archivo y legibilidad: de prendas, espectros, juguetes y útiles escolares”, *Revista F@ro*, N° 22.
-

Cómo citar este artículo

Haber, Magalí, “La herencia afectada. Acerca de *Operación fracaso y el sonido recuperado*, de Albertina Carri”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 101-116, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.

Profesiones asistenciales y adultos desestabilizados

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo analizar la intervención del trabajo social y otras profesiones asistenciales¹ con niños/as y adolescentes en el interjuego de cumplir con leyes que aseguran derechos frente a las dificultades que presentan los adultos que los tienen a su cargo para desempeñar los roles socialmente esperados. Aunque se puedan agrupar diferentes campos disciplinares en el conjunto de agentes que ven complejizado su trabajo, se elige el trabajo social como protagonista por su vinculación histórica con la familia y la niñez en situación de vulnerabilidad social.

Se trata aquí de pensar cómo la demanda de intervención con esta población se reconfigura en un contexto en el cual se ubica a la familia en un lugar de centralidad, a la vez que los adultos que la conforman carecen de la autoridad necesaria para desempeñar los roles que de ellos se esperan.

Para esto, se reconstruye en perspectiva histórica la atención profesional e institucional de la niñez y la adolescencia, identificando los roles profesionales, familiares y del Estado del pasado y de la actualidad. Luego se describen algunos aspectos de las lógicas institucionales de los ámbitos de la educación y la salud en los que se materializa este nuevo paradigma y la evaluación de la vulnerabilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia en cada uno. Se busca reflexionar acerca del rol de las profesiones asistenciales y lo que institucionalmente se espera de ellas, a la luz de las normativas actuales y algunos desarrollos teóricos que visibilizan cómo se complejiza su labor.

En general, se trata de investigaciones que acentúan cómo las transformaciones acaecidas en las instituciones en general y la familia en particular han redefinido las relaciones entre adultos y niños/as y adolescentes, generando dificultades impensadas en períodos

¹ Se utilizará esta categoría a lo largo del trabajo para referirse a todas aquellas disciplinas que trabajan de algún modo con niños/as y adolescentes: psicopedagogía, psicología, ciencias de la educación, fonoaudiología, medicina, etc. Aunque diferentes entre sí, comparten la responsabilidad institucional de identificar e informar situaciones de vulneración de derechos.

históricos lejanos. Sin embargo, y este es el punto, la expectativa de que los trabajadores sociales evalúen la capacidad cuidadora de estos adultos no se ha modificado significativamente. De esta manera, aumenta la responsabilidad profesional y se complejiza su tarea al tener que entrecruzar las demandas institucionales (y laborales) históricas, los derechos enunciados en las leyes y la singularidad de cada familia.

Desde el punto de vista epistemológico-teórico, se asume la realidad social y el ejercicio profesional desde una óptica ecosistémica y compleja, encuadrada a su vez por el actual paradigma del/la niño/a como sujeto de derechos. Con esta brújula es como se pretende un acercamiento al modo en que estas configuraciones institucionales contemporáneas se ponen en tensión o no con las normativas e inciden en la práctica del trabajo social, a partir del ejercicio mismo en el ámbito familiar.

El trabajo social con familias en la actualidad

A los efectos de problematizar la relación entre ejercicio profesional y capacidad cuidadora de los adultos, en la tensión entre las leyes y la situación actual, se vuelve necesario introducir la labor del trabajo social.

Como señalan diferentes autores, el abordaje familiar se encuentra en los inicios de esta profesión, a finales del siglo XIX. En efecto, es a partir de la obra de Mary Richmond que comienza a sistematizarse científicamente este tipo de ejercicio profesional, generando una ruptura con actividades de tipo caritativo o filantrópico (Travi, 2006). Con un

anclaje basado en el pragmatismo y el interaccionismo simbólico, esta pionera desarrolló un modelo de intervención denominado “escuela diagnóstica”, que acentuaba la interacción de los sujetos con su medio social.

Actualmente, desde el punto de vista ético-político, se discute la orientación de este paradigma. Por un lado, existen desarrollos que plantean que se trataba de una estrategia de los sectores dominantes para naturalizar las desigualdades sociales y mantener el nuevo orden capitalista generado por la industrialización (Parra, 2001). Por otro lado, algunas producciones actuales entienden esta propuesta como reformadora y progresista, ligada en general a las luchas de las mujeres por acceder a la agenda pública (Travi, 2006) y en estrecha vinculación con las transformaciones sociales y científicas de la época (Miranda Aranda, 2010).

Sea como fuere, se trató de un modelo que ha atravesado la historia profesional y que de algún modo afecta las producciones contemporáneas, ya sea porque recuperan o resignifican aspectos de este, o porque buscan distanciarse de él. Asimismo, prevalece en un sector de los primeros la adopción de una óptica sistémica, basada en los trabajos del Grupo de Palo Alto (Watzlawick, Beavin y Jackson, 1971) y posteriores desarrollos de la terapia familiar (Minuchin, 1979; Selvini Palazzoli *et al.*, 1990).

En Latinoamérica, se destacan en esta línea los trabajos de autoras como Quintero Velásquez (1997), Aylwin y Solar (2003) y más recientemente Méndez Guzmán (2016). En la Argentina, integran este conjunto autoras tales como Chadi (2003) y Calvo (2013).

Aunque diferentes entre sí, estas trabajadoras sociales argentinas se sitúan en el enfoque sistémico y la Gestalt para concebir la intervención con familias de modo clínico o socioterapéutico. En estos modelos, el profesional recurre a una serie de técnicas para modificar el modo en que los integrantes de una familia se relacionan entre sí y con su medio social, cambiando en el proceso la subjetividad de los sujetos involucrados. De forma simultánea, y lejos del positivismo de antaño, el profesional también es transformado por el vínculo terapéutico allí gestado.

En contraste con la mirada antes expuesta, autores como Barg (2003) se distancian de la escuela diagnóstica y de modelos como este y enfatizan aquellas cuestiones ligadas al control social de la familia como objeto y la subordinación de la mujer a los mandatos patriarcales. Se trata de una orientación principalmente marxista, que acentúa el impacto de las relaciones sociales estructurales en la conformación de la familia y su dinámica.

Si bien en general se acuerda en la importancia de visibilizar aspectos como estos para evitar reproducir intervenciones hegemónicas que no validen los derechos de los sujetos, sí es cuestionable el hecho de que desde estas posturas no se propongan modelos interventivos ni se generen aportes técnico-instrumentales significativos.

En todo caso, y como se retomará más adelante, visualizar el impacto del contexto sociocultural más amplio posibilita un abordaje multidimensional de la realidad, cuestión que no es excluyente del énfasis en la relación profesional-usuarios. En especial cuando son las transformaciones en este mismo plano de la realidad las que inciden en las in-

teracciones entre los sujetos y obligan a redefinir el modo en que se evalúan las situaciones que atraviesan los/as niños/as y adolescentes y que se presentan en las instituciones.

Paradigma actual de niñez y adolescencia

Reflexionar acerca del modo en que se complejiza la labor de las profesiones asistenciales en el campo de la niñez y la adolescencia exige describir brevemente cómo se ha construido socialmente a este sector poblacional y cómo se ha relacionado con estas disciplinas. Para esto, se recupera el concepto de “paradigma” en el sentido que propone Kiserman (2005) para referirse al conjunto de conceptos principales, procedimientos, problemas y valores de una teoría para interpretar la realidad (recortada a la niñez y la adolescencia, en este caso).

En esta lógica, Campos y Sokolovsky (2006) coinciden en pensar la infancia como un producto de la modernidad, es decir, reciente en la historia de la humanidad. Dicha población queda así ligada a los procesos de escolarización (pedagogización) y del discurso médico propio de la época. Del mismo modo, los/as niños/as quedan diferenciados de los adultos pero ligados a ellos a partir de su necesidad de cuidado, formación y guía.

Esta concepción psicosociológica de la infancia se tradujo en un sistema normativo que en la Argentina se denominó Patronato de la Infancia, regido por la Ley N° 10.903. Aunque no es objetivo de este trabajo analizar las leyes y su contenido, importa mencionar que se trataba de un marco en el que se con-

cebía a los niños como objeto de tutela y control.

De acuerdo con esta ley, un/a niño/a o adolescente podía quedar bajo la disposición de un juez en caso de encontrarse “material o moralmente abandonado o en peligro moral”, y ser institucionalizado/a como respuesta a la insatisfacción de sus necesidades sociales individuales o familiares (situación de calle, violencia familiar, conflicto con la ley penal, etcétera).

De forma progresiva, esta mirada comenzó a ser sustituida por un enfoque de derechos, enmarcada por la Convención de los Derechos del Niño (1994) y, más actualmente, por el llamado “interés superior del niño”, principio que sustentan la Ley Nacional N° 26.061, y las provinciales N° 13.298 y 114 (esta última, en la ciudad de Buenos Aires). Se trata de un marco jurídico denominado Sistema de Protección Integral que reconoce al niño o adolescente como sujeto de derechos y al Estado como garante de estos.

En esta nueva metaperspectiva, a diferencia del Patronato, se privilegia la participación del niño en la toma de decisiones que afectan su vida (a partir de su edad y autonomía). En concordancia, la internación, es decir, la separación de su familia de origen, es considerada una privación de la libertad y por lo tanto debe realizarse de manera excepcional.

Asimismo, se trata de un paradigma que otorga un rol protagónico a los profesionales que trabajan con niños/as y adolescentes en todas las instituciones. En efecto, tanto las agencias creadas específicamente por las nuevas leyes (descentralizadas de la justicia y dependientes ahora de los municipios) como las escuelas y centros de salud comparten

ahora la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los derechos, diseñando estrategias de forma conjunta.

Desde luego, para que todo esto sea posible, es necesario que las leyes sean acompañadas por políticas públicas, en términos de aumento presupuestario y multisectorialidad (Varela, 2008). De lo contrario, como observa Nicolini (2014), celebrar la “desjudicialización” de los problemas sociales en un escenario de retracción del Estado puede dejar en soledad al sujeto y a su familia, ubicada ahora en un lugar privilegiado pero sin apoyo de políticas sociales.

Esta misma autora advierte además sobre la persistencia de prácticas del paradigma anterior, o la instalación de algunas lógicas nuevas que también pueden vulnerar los derechos de los sujetos al proyectar objetivos ideales (considerados universales) descuidando su singularidad. Sobre este punto se volverá más adelante, porque es precisamente lo que se plantea que puede ocurrir en la evaluación familiar de un/a niño/a o adolescente si no se tienen en cuenta las transformaciones intergeneracionales.

Sea como fuere, la aplicación profesional del sistema normativo presentado en este apartado y problematizado en función del rol del Estado implica adaptaciones particulares propias de los ámbitos de educación y salud.

Conflictividad social y sistema educativo

El recorrido histórico y jurídico hasta aquí esbozado impacta de forma significativa en el recorrido institucional actual de los/as niños/as y adolescentes. Ciertamente, los cien años de vigencia

del paradigma del Patronato de la Infancia dejaron su impronta en las representaciones de los actores institucionales, entrecruzándose con las categorías del nuevo modelo.

Aunque las trayectorias biográficas de niños/as y adolescentes son ciertamente heterogéneas, múltiples y no lineales en la actualidad, se realiza aquí un recorte a dos ámbitos en particular por ser aquellos en los cuales parece predominar su presencia en las políticas públicas. Es decir, se delimita este análisis a los sectores de Educación y Salud por ser privilegiados para observar cómo son percibidas y evaluadas las situaciones de vulnerabilidad que padecen sus usuarios.

En lo que se refiere al sistema educativo, la Ley de Educación Nacional N° 26.066 establece la obligatoriedad de la escolarización desde los cuatro años, del nivel inicial al sexto año de la escuela secundaria. Se trata de un lapso importante en la vida de una persona, en comparación con lo establecido por las normativas anteriores (Ley N° 1.420 y Ley Federal de Educación).

En la provincia de Buenos Aires, la inserción de los trabajadores sociales en el campo escolar se realiza en un espacio interdisciplinario denominado Equipo de Orientación Escolar (EOE), compartido con la fonoaudiología, las ciencias de la educación, la psicología y la psicopedagogía, por mencionar las profesiones predominantes.

Otras jurisdicciones, como la ciudad de Buenos Aires, poseen configuraciones profesionales similares, aunque la presencia cuantitativa de los asistentes sociales en cuanto espacio laboral parece ser significativamente menor. Por esta razón es que se eligen para el análisis las

normativas que regulan la intervención de estas profesiones en la provincia de Buenos Aires, pensando en su carácter representativo.

En cualquier caso, y como trata de sostenerse a lo largo del trabajo, las normativas de una u otra jurisdicción plasman en ese ámbito un conjunto de disposiciones presentes en las leyes que materializan el paradigma actual. Por lo tanto, lo que importa destacar es qué se espera de los profesionales y en qué encrucijada quedan a la luz de las transformaciones intergeneracionales e interinstitucionales.

Retomando la reglamentación, se destacan la Disposición N° 76/08, que regula la intervención en general de los EOE, y la Comunicación Conjunta N° 1 de 2012, titulada “Guía de Orientación para la Intervención en Situaciones Conflictivas en el Escenario Escolar”. Mientras que la primera se refiere específicamente a lo que aquí se denomina profesiones asistenciales, la segunda incluye a todos los actores de la comunidad educativa (siguiendo el espíritu de corresponsabilidad del Sistema Integral).

Respecto de la Disposición N° 76/08, ya se ha analizado extensamente el rol y las incumbencias que confiere a los profesionales que integran el EOE en general y a los trabajadores sociales en particular (Del Canto, 2014). En términos generales, se reconoce que la educación es un proceso que implica la participación de diferentes actores (docentes, familias, niños/as y adolescentes, etc.) y que ocurre dentro y fuera de la escuela, es decir, que incluye interrelaciones con otras instituciones de la comunidad. Además, la definición de *pedagogía social* sitúa las experiencias de los sujetos “tanto en contextos socialmente sustentables

como en contextos de alta conflictividad y vulnerabilidad”.

Este reconocimiento de cómo el entorno afecta aquello que ocurre en la escuela no es menor, pues remite a un distanciamiento epistemológico con el paradigma positivista imperante hasta mediados del siglo XX.

Posteriormente, la “Guía de Orientación...” se refiere a las “políticas de cuidado” de la niñez y enfatiza cómo los escenarios escolares actuales pueden estar atravesados por situaciones de “emergencia”, “alta complejidad”, e incluir “una dimensión de amenaza contra la integridad psicofísica”. Este mismo documento reconoce que cada caso es diferente y que se requiere un abordaje contextualizado, no obstante provee de una serie de pautas para direccionar la intervención profesional.

En general, se enuncia una serie de acciones que incluyen desde la escucha activa a los/as niños/as y adolescentes o sus padres frente a la emergencia del malestar emocional, hasta la articulación interinstitucional. Asimismo, se alude al contacto con los Servicios Locales y Zonales de Promoción y Protección de Derechos previstos por la Ley N° 13.298. En todo momento, el documento recupera el concepto de corresponsabilidad y los roles de EOE y equipos de conducción.

A continuación se enumera una serie de problemáticas, tales como violencia familiar y maltrato, presunción de abuso sexual infantil, violencia escolar, intentos de suicidio, niños/as en situación de calle o de trata de personas, consumo de sustancias psicoactivas, entre otras. La guía orienta sobre cómo proceder con cada una y con qué recursos institucionales contar.

Se trata de una guía que refleja un reconocimiento por parte del sistema educativo de situaciones que emergen en el ámbito escolar (aunque no siempre son producidas por su dinámica) y que ciertamente superan sus posibilidades de acción de forma aislada. Este escenario había sido bien caracterizado por Corrosa, López y Monticelli (2006), para quienes los procesos neoliberales de los años noventa habían puesto sobre el tapete una serie de fenómenos, como la nueva pobreza, que empezaban a irrumpir en la escuela de forma abrupta.

En cualquier caso, tanto la Disposición N° 76/08 como la “Guía de Orientación...” identifican un lugar importante para aquellos profesionales que trabajan con niños/as y adolescentes en relación con la vulneración de sus derechos. Como se retomará más adelante, esta responsabilidad generada por las normativas vigentes puede entrar en tensión al momento de evaluar cómo las familias de los sujetos producen cuidados integrales o favorecen la vulnerabilidad.

El campo de la salud: internación, urgencia e integralidad

A diferencia del sistema educativo antes caracterizado, el campo de la salud presenta importantes diferencias en cuanto al recorrido de esta población, la percepción de su vulnerabilidad social y las posibilidades de intervención profesional.

En lo que se refiere a la organización de este ámbito, destaca su división en tres subsistemas: público o estatal, privado o de la medicina prepaga, y de la seguridad social u obras sociales. Aunque se espera que exista articulación entre los tres, lo

cierto es que en la práctica no ocurre, implicando además fragmentación y complejidad (Bonazzola, 2010; Tobar, Olavíaga y Solano, 2012; Del Canto, 2015b).

De esta manera, se generan problemas de comunicación entre las diferentes áreas de la salud, las instituciones y los profesionales que desde luego impactan en el abordaje de las problemáticas sociales. En lo que se refiere a la niñez y la adolescencia, a su vez, este impacto tiene un peso mayor, por cuanto se trata de sujetos que dependen de adultos en diferentes niveles y para diferentes cuestiones de su supervivencia.

Como se sabe, estos sujetos recorren el mundo de la salud como *pacientes*, es decir, como personas que padecen algún tipo de proceso de salud-enfermedad-atención-cuidado (PSEAC). Dicha secuencia multidimensional puede presentarse tanto en el ámbito hospitalario como en el primer nivel de atención, en el ámbito comunitario. En cuanto al primero, puede distinguirse entre la Guardia, las internaciones de Obstetricia, Neonatología y Pediatría, y la atención ambulatoria por consultorios externos de estas mismas especialidades. Asimismo, y en el caso puntual de Obstetricia, puede que inclusive no haya PSEAC que ubique a los bebés en el lugar de pacientes, por cuanto se trata de una sala de internación que justifica su existencia no por la enfermedad sino por un acontecimiento del ciclo vital, como lo es la maternidad. La mención de este aspecto no es menor, debido a que configura un espacio en el que las demandas de intervención (o interconsultas) dependen más de la percepción de la vulnerabilidad en que se pueden encontrar los bebés que de problemas de salud específicos que pueden estar encubriéndola.

Dicho de otro modo, en el campo de la salud (a excepción del espacio expuesto), los/as niños/as y adolescentes son atendidos/as a partir del cursado de PSEAC por médicos de diferentes especialidades, tanto en internación como de forma ambulatoria (en el hospital o en los centros de salud). Estos profesionales, a su vez, entran en contacto con los adultos que se encuentran en rol de cuidadores (madres u otras mujeres, principalmente) y tienen la posibilidad de identificar diferentes formas de vulneración de derechos.

En este escenario, las problemáticas más habituales son el maltrato infantil (que en ocasiones genera traumatismos que constituyen motivos de internación), el abuso sexual, la negligencia, la niñez en calle o el consumo problemático de sustancias. La visualización de sus indicadores depende tanto de los médicos tratantes como de la construcción de espacios interdisciplinarios en los cuales los abordajes de interconsulta o trabajo en equipo permitan que los asistentes sociales amplíen el foco de los aspectos biológicos hacia los psicosociales.

Asimismo, y especialmente en internaciones de Obstetricia y Neonatología, constituye un motivo de interconsulta con las profesiones asistenciales la discapacidad, el padecimiento mental o la eventual adicción de las mujeres madres. Estas son algunas de las variables de riesgo a tener en cuenta que propone Nikodem (2009) en relación con niños tan pequeños. Esta autora adhiere a una visión ecológica del desarrollo humano y describe las interacciones tempranas, los cuidados primarios y las variables de riesgo a tener en cuenta.

Sea como fuere, la evaluación de la vulnerabilidad social de estos sujetos

también se encuadra (o debería hacerlo) en el paradigma de integralidad de promoción y protección de derechos. Sin embargo, a diferencia del sistema educativo, lo que identifica a los sujetos en cuanto usuarios del sistema de salud es en general el cursado de un PSEAC, lo que podría eventualmente reforzar la percepción de la capacidad cuidadora de los adultos.

En este proceso, la interacción entre los profesionales y los adultos y sus niños/as o adolescentes a cargo es más acotada en el tiempo y atravesada por la urgencia, aspectos de la intervención que exigen un posicionamiento más activo y dinámico, por cuanto se trata de asegurar las condiciones mínimas de resguardo y protección. Además, los profesionales están en contacto durante menos tiempo con los sujetos, a diferencia de lo que ocurre en la escuela.

Desde el punto de vista de la normativa, y al igual que en el eje anterior, también se trabaja con los servicios sociales para la niñez: el Servicio Local en la provincia de Buenos Aires y el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNYA) en la ciudad de Buenos Aires. Frente a la identificación de situaciones de vulneración de derechos, los profesionales intervinientes deben notificarlas a estas agencias, a través de un informe escrito.

Desde luego, está en la pericia profesional el visualizar el nivel de riesgo en que se encuentran los sujetos y la continuidad del grupo familiar a la hora de redactar el informe correspondiente. Ahora bien, si se asume desde paradigmas actuales como la epistemología compleja o sistémico-constructivista (Ceberio y Watzlawick, 1998) que la objetividad no existe y, por ende, el lenguaje que las personas usan refleja su modo de ver el

mundo, entonces, un informe escrito revela, también, la forma en que su autor comprende una determinada situación.

La palabra escrita no solo pone de manifiesto el universo cognitivo de quien la produce, sino que además contribuye con la modificación de esa misma realidad, al tener un impacto institucional sobre la vida de los sujetos. Es decir que la forma en que se describan eventos, se amplíe o reduzca información y se adjetive a las familias de los/as niños/as y adolescentes puede contribuir o no con determinadas decisiones (separarlos de sus padres, la internación en un hogar, etc.).

Este impacto que posee la comunicación entre los profesionales que asisten a esta población y otras instituciones remite a la responsabilidad que se tiene a la hora de evaluar situaciones familiares, recursos y posibilidades de desempeñar roles de cuidado y crianza. Desde luego, estas capacidades de los adultos se construyen o no a lo largo de su experiencia individual y vincular, pero también dependen de factores socioculturales más amplios que los trascienden.

Adultos sin autoridad y vulnerabilidad social

A lo largo de los apartados anteriores venía sosteniéndose cómo el actual paradigma de integralidad propone al niño o adolescente como sujeto de derecho, ubicando a la familia en un lugar protagónico y de centralidad, acompañada por el Estado. Esta nueva óptica constituye una importante ruptura con momentos históricos previos, en los cuales los llamados “menores” eran separados de su medio social de origen por situa-

ciones de pobreza o condiciones de vida supuestamente inmorales.

Como también se ha dicho, esta nueva metaperspectiva designa a un conjunto de profesionales, como los trabajadores sociales, entre otros (psicólogos, médicos, abogados, etc.), como responsables de identificar situaciones de vulneración de derechos de esta población. De cualquier modo, dicha responsabilidad profesional se complejiza al haberse modificado culturalmente las interacciones entre adultos y niños/as y adolescentes (tanto en la familia como en la escuela, por ejemplo).

Como ya se ha planteado en un trabajo anterior (Del Canto, 2015a), la asimetría de roles y distribución del poder entre adultos y niños/as y adolescentes instaurada durante la modernidad ha comenzado a subvertirse, generando nuevas dificultades en el interior de las instituciones (familia, escuela, club deportivo, etc.) sobre cuestiones tales como el cuidado, la crianza y los procesos formativos.

Estas transformaciones responden tanto a la caída de los estados nacionales como generadores de una subjetividad modelada institucionalmente (Lewkowicz, 2004), como a la sustitución de una lógica posfigurativa por una prefigurativa en el marco de la posmodernidad, en términos de Narodowski (2016).

Para este último autor, que recupera y resignifica los desarrollos antropológicos de Margaret Mead (1974), una lógica cultural posfigurativa implica una subordinación de la infancia a la guía y el cuidado de los adultos, quienes deben formar a los “menores” para que eventualmente ocupen sus lugares. La característica central de este tipo de marcos culturales es que los cambios sociales

son lentos y se basan en la acumulación lineal de experiencias, transmitidas intergeneracionalmente.

En contraste, en una era prefigurativa, la asimetría entre adultos y niños/as y adolescentes no está garantizada en absoluto y debe negociarse continuamente, debido a la búsqueda por parte de los adultos de escapar a escaladas de conflictos que tienen pocas posibilidades de dirimir en su favor. En consonancia, puesto que los mayores ya no representan el saber y la autoridad, las ideas mismas de “crecer” y/o “envejecer” son evitadas a toda costa, enalteciendo en el mundo adulto imágenes de juventud eterna. Idolatría de la juventud que ciertamente implica la postergación de responsabilidades otrora propias del mundo adulto.

Es interesante resaltar que el trabajo de Mead ya había sido invocado por Sarlo (2005) y luego por Tiramonti y Montes (2009). Ambas producciones señalan que lo que ocurre es una incomunicabilidad entre las generaciones, debido a que los jóvenes pertenecen a un presente donde los conocimientos de sus padres les serían inútiles (restándoles, de este modo, autoridad). Ahora bien, constituye para este trabajo un interrogante el hecho de si la pérdida de autoridad resultante de la obsolescencia de conocimientos implica también incapacidad cuidadora o formativa.

En este sentido, la postergación, evasión o imposibilidad del mundo adulto de ejercer autoridad implica tácitamente que no habría responsables a quienes incluir en abordajes integrales o exigir en el caso de la vulneración de derechos de niños/as y adolescentes. Asimismo, la percepción de lo que significa cuidado y crianza que los profesionales (y las instituciones donde trabajan) tienen proviene probable-

mente de épocas posfigurativas, en las que ellos mismos fueron socializados.

Por estas razones, quienes trabajan profesionalmente con estos sujetos se ven entrampados en la dificultad de tener que evaluar hasta qué punto existe cuidado y crianza y no vulnerabilidad, cuando los parámetros disponibles de lo que estas actividades significan han cambiado drásticamente. Es decir que se trata de categorías cuyo contenido proviene de un paradigma anterior, pero que queda en la pericia profesional el poder actualizarlo y así cumplir con su obligación.

Volviendo al funcionamiento de las instituciones educativa y sanitaria, se presenta una serie de configuraciones familiares totalmente alternativas a las tradicionales (familias ensambladas, monoparentales, homoparentales, etc.). Pero, además, el modo en que estas configuran las interacciones en su interior y con las nuevas generaciones en ocasiones es totalmente ajeno al esperado institucionalmente, quedando en la subjetividad de cada profesional (orientada teóricamente o por sus prejuicios) el diagnóstico situacional.

Frente a este escenario, ¿cómo evaluar la capacidad de los adultos de *ser adultos* cuando la lente profesional e institucional incorporada proviene de otro momento histórico muy anterior? ¿Cómo asegurar el cumplimiento de los derechos de los sujetos cuando, más allá del afecto existente entre los involucrados, tal vez no se cumplen pautas mínimas de sociabilidad porque los adultos no pueden asegurarlas?

Estas y otras preguntas que pueden surgir del análisis de situaciones que habitualmente emergen en las organizaciones producen incertidumbre, porque obligan al profesional a reflexionar acer-

ca de cómo evaluar y proceder ante cada caso (en vez de encontrarlo ya definido en un protocolo). Se trata de un momento que puede ser angustiante por la responsabilidad que implica y la falta de respuestas predeterminadas, pero que también puede invitar a la revaloración de la pericia y el juicio propios.

En esta línea, Nicolini (2016) analiza el modo en que el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación amplía el contenido del paradigma actual, extendiendo este desarrollo a los campos de salud mental y discapacidad. Para la autora, se trata de un escenario que podría propiciar la revalorización del trabajo social por su especificidad para explorar la vida cotidiana de los sujetos, articular diagnósticos con recursos existentes y su accesibilidad a ellos, y por su formación profesional y rol en torno a cuestiones tales como la adopción.

En definitiva, la intersección entre disposiciones normativas y rupturas culturales puede constituir un foco de angustia al dificultar la toma de decisiones profesionales, pero también puede abrir todo un abanico de posibilidades creativas si se cuenta con la apertura suficiente.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha intentado analizar los problemas que se les presentan a los trabajadores sociales y otros profesionales al momento de evaluar la vulneración de derechos de niños/as y adolescentes en la coyuntura socio-cultural actual, signada por una desestabilización de la autoridad adulta.

Para esto, se ha introducido el trabajo social con familias desde el punto de vista histórico y caracterizado brevemente

la discusión teórica actual. En este sentido, se trata de debates cuyas posturas oscilan entre enfatizar el carácter interactivo de la familia como grupo y cómo intervenir sobre este plano, y la importancia de variables macroestructurales.

La importancia de reflexionar sobre este campo profesional en relación con el objetivo planteado radica en, y a la vez se entrecruza con, la transición paradigmática en materia de niñez y adolescencia. Así, las lógicas basadas en la tutela, el control y la institucionalización han comenzado a dar paso a un enfoque de integralidad que ubica en un lugar de protagonismo al niño o adolescente y a su grupo familiar. Sin embargo, también es fundamental recordar que en este nuevo escenario las intervenciones profesionales pueden reproducir vulneraciones al sostener prácticas de antaño o al invisibilizar singularidades que no están incluidas en las retóricas universalistas.

De este modo, los espacios educativo y sanitario presentan configuraciones específicas desde las cuales los trabajadores sociales y otros profesionales deben evaluar la situación de los usuarios. En el caso de la escuela (sea jardín, primaria o secundaria), se espera de los EOE la identificación de situaciones de emergencia y conflicto social y el diseño de abordajes integrales, articulando con los Servicios Locales y Zonales y con el resto de la comunidad.

Respecto del ámbito de la salud, en sus diferentes áreas, la intervención

profesional se encuentra signada por la urgencia y en ocasiones ligada a la interconsulta médica. En este plano en particular, cobra especial relevancia la escritura de informes acerca de los casos asistidos y las acciones implementadas, teniendo en cuenta el peso de la palabra en cuanto constructora de realidades.

Tanto el ámbito escolar como el sanitario comparten el atravesamiento paradigmático de ubicar al sujeto niño/a o adolescente y a su familia en un lugar de centralidad, pero que debería ser leído además a partir de la ruptura generacional cultural. De este modo, mientras que las culturas posfigurativas definían interacciones de dependencia de los niños en relación con los adultos, las culturas prefigurativas encumbran los cambios rápidos, la juventud eterna y el poder de las nuevas generaciones. Esta coyuntura desestabiliza la autoridad adulta y, por ende, complejiza el trabajo de las profesiones asistenciales al dificultar la claridad de definiciones sobre categorías tales como cuidado, crianza y vulnerabilidad.

No obstante, es esta misma ruptura y la incertidumbre que puede generar en los profesionales la llave que permite redescubrir la pericia y el juicio propios, expandiendo las posibilidades creativas y revalorizando la evaluación como momento de la intervención.

[Recibido el 28 de abril de 2017]

[Evaluado el 6 de junio de 2017]

Referencias bibliográficas

- Aylwin, N. y M. Solar (2003), *Trabajo social familiar*, Santiago de Chile, Editorial de la Universidad Católica.
- Barg, L. (2003), *Los vínculos familiares*, Buenos Aires, Espacio.

- Bonazzola, P. (2010), "Ciudad de Buenos Aires: sistema de salud y territorio", Buenos Aires, mimeo.
- Calvo, L. (2013), *Trabajo social familiar*, Buenos Aires, Espacio.
- Campos, V. y J. Sokolovsky (2006), "Revisando la historia de la 'atención a la infancia': desde el Virreinato hasta la Ley 26.061", *Cuestiones de la Niñez. Aportes para la formulación de políticas públicas*, Buenos Aires, Espacio.
- Ceberio, M. y P. Watzlawick (1998), *La construcción del universo*, Barcelona, Herder.
- Corrosa, N., E. López y M. Monticelli (2006), *El trabajo social en el área educativa*, Buenos Aires, Espacio.
- Chadi, M. (2005), *Familias y tratamiento familiar*, Buenos Aires, Espacio.
- Del Canto, J. (2014), "Algunas transformaciones en las teorías y prácticas del Trabajo Social en escuelas", *Escenarios*, año 14, N° 21, La Plata, pp. 52-59.
- (2015), "La intervención social con adultos mayores en el campo de la salud: entre la gerontología y las determinaciones institucionales", *Plaza Pública*, año 8, N° 13, Tandil, pp. 148-157.
- (2015), "Una intervención socioterapéutica y socioeducativa del Trabajo Social en el Jardín de Infantes", *Revista de Educación Polifonías*, año 4, N° 6, Luján, pp. 147-164.
- Kisnerman, N. (2005), *Pensar el Trabajo Social*, Buenos Aires, Lumen.
- Lewkowicz, I. (2001), *Del fragmento a la situación: notas sobre la subjetividad contemporánea*, Buenos Aires, Grupo Editor Altamira.
- y C. Corea (2004), *Pedagogía del aburrido*, Buenos Aires, Paidós.
- Mead, M. (1974), *Cultura y compromiso. Estudio sobre la ruptura generacional*, Buenos Aires, Gránica.
- Méndez Guzmán, X. (2015), *Trabajo Social con personas y familias*, Buenos Aires, Espacio.
- Minuchin, S. (1979), *Familias y terapia familiar*, Barcelona, Gedisa.
- Miranda Aranda, M. (2013), *De la caridad a la ciencia I*, Buenos Aires, Espacio.
- Narodowski, M. (2016), *Un mundo sin adultos. Familia, escuela y medios frente a la desaparición de la autoridad adulta*, Buenos Aires, Debate.
- Nicolini, G. (2014), "Tenemos teoría, tenemos derechos, pero... desafíos a la intervención con familias", *Debate Público*, año 4, N° 8, pp. 149-159.
- (2016), "Trabajo Social frente al nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Algunas pistas para habitarlo", *Debate Público*, año 6, N° 11, pp. 61-73.
- Nikodem, M. (2009), *Niños del alto riesgo: intervenciones tempranas en el desarrollo y la salud infantil*, Buenos Aires, Paidós.
- Parra, G. (2001), *Antimodernidad y Trabajo Social*, Buenos Aires, Espacio.
- Quintero Velásquez, Á. (1997), *Trabajo Social y procesos familiares*, Lanús, Lumen.
- Sarlo, B. (2005), *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Selvini Palazzoli, M. (1990), *Los juegos psicóticos en la familia*, Buenos Aires, Paidós.
- Tobar, F., S. Olaviaga y R. Solano (2012), "Complejidad y fragmentación: las mayores enfermedades del sistema sanitario argentino", *Documento de políticas públicas*, N° 108, Buenos Aires, CIPPEC.
- Tiramonti, G. y N. Montes (comp.) (2009), *La escuela media en debate*, Buenos Aires, Manantial / FLACSO.
- Travi, B. (2006), *La dimensión técnico-instrumental en Trabajo Social*, Buenos Aires, Espacio.
- Varela, M. (2008), *Paradigmas, debates, tensiones en políticas de niñez. Aportes para una transición*, Buenos Aires, Espacio.
- Watzlawick, P., J. Helmick Beavin y D. Jackson (1971), *Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo.

Leyes y normativas

Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Ley N° 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños.

Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Disposición N° 76/08 “Rol del Equipo de Orientación Escolar”, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, Dirección General de Cultura y Educación.

Comunicación Conjunta N° 1/2012 “Guía de orientación para la intervención en situaciones conflictivas en el escenario escolar”, Dirección General de Cultura y Educación.

Autor

Jesús del Canto es licenciado en Trabajo Social con Tramo de Formación Pedagógica para Profesionales y Técnicos Superiores. Diplomado Superior en Metodología de la Investigación (UCES). Orientador social, Dirección General de Cultura y Educación, modalidad Psicología Comunitaria y Pedagogía Social (2010-2013). Exresidente de Servicio Social en Salud, Hospital Fernández, Ciudad de Buenos Aires (2014-2015). Actualmente, asistente social de planta, Hospital Álvarez, Ciudad de Buenos Aires.

Publicaciones recientes:

- (en prensa), “Familias, cuidado de pacientes durante internaciones y Servicio Social”, *Sistemas Familiares y otros sistemas humanos*, Asociación Sistémica de Buenos Aires.
- (2015), “La intervención social con adultos mayores en el campo de la salud: entre la gerontología y las determinaciones institucionales”, *Plaza Pública*, año 8, N° 13, Tandil, pp. 148-157.
- (2015), “Una intervención socioterapéutica y socioeducativa del Trabajo Social en el Jardín de Infantes”, *Revista de Educación Polifonías*, año 4, N° 6, Luján, pp. 147-164.

Cómo citar este artículo

Del Canto, Jesús, “Profesiones asistenciales y adultos desestabilizados”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 117-129, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.



Noemí Girbal-Blacha

La acción legislativa invisible

PROPUESTAS FRUSTRADAS PARA LA ECONOMÍA
AZUCARERA ARGENTINA (1920-1960)

Los orígenes de la modernización azucarera en el Noroeste Argentino

En el Noroeste Argentino (NOA), con epicentro en Tucumán, se consolida a partir de la llegada del ferrocarril a esa ciudad en 1876, y junto al crédito oficial barato, la modernización de la economía azucarera que elimina cultivos tradicionales como el maíz, producido entonces para exportar en el área circundante al eje metropolitano. En 1877 existen en el país 82 ingenios y 207 cultivadores de caña. En 1895, los ingenios son solo 36 y los cultivadores 2.630. La modernización trae consigo la concentración empresarial. Quien no puede adaptarse a los cambios engrosa las filas de los cultivadores o cambia de ramo. La situación es próspera pero precaria y el desafío es cómo acoplarse al modelo agroexportador (Santamaría, 1986; Campi, 1992; Girbal-Blacha, 2006a, pp. 411-423; Giovanni, 2011; Barsky y Gelman, 2009).

A mediados del decenio de 1890 se produce la primera crisis de superpro-

ducción azucarera. Los reclamos del empresariado, ante el Estado nacional primero y provincial un poco después, se suceden. Para darles efectividad, los propietarios de ingenio se nuclean —como lo hicieron antes los ganaderos en la región pampeana— en el Centro Azucarero Nacional (1894) y pronto consiguen la exención impositiva interna y la posibilidad de exportar —hasta 1903— los azúcares con prima. El proteccionismo azucarero es el centro de los debates parlamentarios, que procuran reducir la confrontación entre el fuerte empresariado tucumano y los inversores del litoral en la actividad azucarera nortenha. Para minimizar los riesgos y diversificar la producción, los ingenios se transforman en sociedades anónimas, fundándose la primera de ellas en 1895: la Compañía Azucarera Tucumana (que nuclea cinco ingenios), propiedad de Ernesto Tornquist (también dueño de la Refinería Argentina del Rosario, Santa Fe, por entonces única en el país), produce más del 60% del azúcar argentino. La presión del sector ante el Estado provincial tucumano aumenta hacia 1902, cuando,

con motivo de la Convención Azucarera de Bruselas, los azúcares primados son rechazados en los países europeos. Entonces, llega el momento de aplicar la “ley machete”, que dispone la destrucción de la caña en el surco a cambio de una ajustada indemnización al cañero, pero que solo tiene vigencia en el ámbito de esa provincia. El objetivo es resguardar el precio del azúcar refinado, que se vende en el mercado interno, preferentemente de la Capital Federal, para que los empresarios puedan hacer frente a los créditos contraídos para modernizar sus ingenios (Guy, 1988, pp. 353-374).

Estos reclamos y exigencias agroindustriales no pueden concretarse en el ámbito provincial, ya que la presión fiscal se aplica a la única actividad económica local próspera: la producción azucarera. El poder político mantiene así una estrecha dependencia del poder económico y actúa en consecuencia. Hasta la primera década del siglo XX, el peligro no se advierte inminente y los aires del *progreso* también llegan al NOA. Tucumán se presenta como “un polo de difusión, de civilización, de cultura, de progreso, de espíritu de empresa y de apego al trabajo por parte de los sectores subalternos”, sin olvidar sus nexos comerciales y financieros con el litoral (Moyano y Lenis, 2007, p. 2). Es un escenario histórico adecuado para reconocer los nexos entre las élites políticas y administrativas, así como la circulación de los grupos de élites.

Concluida la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la acción del Estado en relación con esta agroindustria avanza, como en el resto de las actividades socioeconómicas, a través de una burocracia técnica y política. Lo hará de modo

más directo desde mediados de los años 1940, en tiempos del Estado benefactor, dirigista y planificador que sostiene su política económica en favor del mercado interno y la redistribución del ingreso (García Rivero, 2014, pp. 143-156). La historiografía argentina ha estudiado las alternativas de esta economía regional de contornos monoprodutores, su legislación, los subsidios y créditos que la beneficiaban, sus corporaciones, sus principales sociedades anónimas y grupos empresarios (Girbal-Blacha, 2006b, pp. 371-382). Para sumar otro aporte a esas interpretaciones, resulta interesante analizar críticamente aquellos proyectos, iniciativas y propuestas presentadas ante el Poder Legislativo Nacional (PLN) que refieren a las correcciones necesarias para consolidar y diversificar la economía del NOA (Menéndez Alzamora, 2014, pp. 117-129), pero que no llegaron a sancionarse, y las razones de su postergación o archivo, siendo que en el parlamento actúan los representantes políticos de las provincias que producen y comercializan azúcar. Ese es el objetivo principal de este estudio: hacer visibles aquellas propuestas legislativas presentadas por sectores públicos y privados que hayan quedado ocultas en los expedientes que forman parte hoy del reservorio documental del Congreso nacional, para tratar de conocer si existieron alternativas o reiteraciones para afianzar esta agroindustria regional y/o para diversificar dicha economía.

Entre la crisis de la caña criolla y las acciones del Estado interventor

Con el agotamiento de la caña criolla y su reemplazo por la de Java en 1914, la

industria azucarera oscila entre periódicas crisis cíclicas de superproducción e importación del producto. La Ley Saavedra Lamas, que recibió decidido apoyo de los legisladores tucumanos en el PLN, da cuenta de un sistema arancelario que otorgaría estabilidad a estos industriales, sumándose a la ofensiva del socialismo en favor de los consumidores desde 1912, quienes propician la importación de azúcar para abaratar los precios del producto destinado al mercado interno. Desde 1917, el Estado nacional –conducido por la Unión Cívica Radical, que representa esencialmente a las clases medias– busca requisar el azúcar de los depósitos fiscales portuarios y trata de reducir y aun eliminar los derechos de importación del producto si el precio supera los \$4,10, mientras los legisladores socialistas proponen actuar para conseguir un precio cercano a los \$3,50. El radicalismo yrigoyenista está dispuesto a proveer azúcar barata a los consumidores, que también son electores. Dos años más tarde se propondrá prohibir la exportación, iniciándose las gestiones con los empresarios para suspender la medida si el precio interno se mantiene en los límites propuestos por el gobierno. La situación internacional torna más compleja aún la *cuestión* azucarera en la Argentina, cuyos vaivenes también se reflejan en el accionar legislativo (Santamaría García y García Álvarez, 2005, pp. 9-32; Albert y Graves, 1984).

En 1921, ocho ingenios cuentan ya con refinería y no dependen exclusiva-

mente de la poderosa Refinería Argentina del Rosario liderada por Ernesto Tornquist. La tecnología avanza, pero la concentración empresarial y regional no cede. En los años veinte, en tiempos del gobierno radical liderado por Hipólito Yrigoyen, la puja en el Congreso nacional sigue dándose en torno a la aprobación o no de la autorización para importar, en beneficio del mercado interno que preocupa al oficialismo. Estos argumentos aparecen en el mensaje que el presidente de la nación adjunta a dicha iniciativa que debe tratarse en la Cámara de Diputados de la Nación e ingresa a la Comisión de Negocios Constitucionales.¹ Los industriales del azúcar sienten el impacto del cambio de gobierno y la menor protección del Estado. La oposición a la importación del producto se hace escuchar desde la Cámara de Diputados de Tucumán, cuando argumenta en favor del rechazo del proyecto² para impedir la competencia al azúcar nacional. También los empresarios y varias compañías azucareras, la Bolsa de Comercio tucumana y los comerciantes mayoristas e industriales de Tucumán considerarían el accionar del gobierno nacional como parte de un conflicto intrarregional, del cual saldría beneficiado el litoral y perjudicado el NOA.³ El diputado conservador Matías Sánchez Sorondo propone, para zanjar el tema, la designación de una comisión que estudie la situación del mercado y algunas “investigaciones de carácter personal”, para tratar de poner un freno

¹ Archivo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (AHCDN), *Sección Expedientes*, Expte. 39-PE-1920, caja 1, 31 pp.

² AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 42-OV-1920, caja 1, 6 pp. Expte. 233-D-1920, caja 5, p. 4.

³ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 406-D-1920, caja 10, pp. 3-4. Expte. 468-P-1920, caja 9, pp. 1-2. Expte. 469-P-1920, caja 9, pp. 1-2. Expte. 469-2-P-1920, caja 9, pp. 1-2. Expte. 472-P-1920, caja 9, pp. 1-2.

al proyecto sobre expropiación del producto. Mientras, el viejo contrincante de Yrigoyen, el diputado jujeño Benjamín Villafañe, se suma a un pedido de informes al Ejecutivo por compra de azúcar.⁴

Por entonces, es la bancada socialista de la Cámara de Diputados, liderada por Nicolás Repetto, quien solicita información al PEN sobre la habilitación para exportar 100.000 toneladas de azúcar, su depósito en el puerto de Buenos Aires y los derechos percibidos de acuerdo con la Ley N° 10.349 que los regula; mientras Arturo Anello denuncia un negociado sobre los permisos para exportar —que en agosto de 1920 cuenta con el respaldo de un grupo de “ciudadanos radicales de Córdoba”⁵ y en agosto de 1921 deriva en la conformación de una Comisión Especial Investigadora que atiende esa denuncia—.⁶ A estos reclamos se suman los de la Cooperativa Gremialista Mutua de Tucumán pidiendo pronta sanción del proyecto de ley del PEN sobre la expropiación de azúcar, y algunas observaciones al mismo por parte del Centro Cañero provincial.⁷ Para setiembre, la Comisión de Negocios Constitucionales de la Cámara Baja otorga un nuevo plazo a la Comisión Investigadora para pronunciarse sobre los permisos para exportar.⁸ La situación se dilata y los resultados no se dan a cono-

cer. Entonces, el diputado tucumano Miguel A. Aráoz —vinculado a los intereses azucareros norteos— propone, en 1922, medidas de auxilio en favor de los obreros desocupados por el cierre de algunas fábricas azucareras de Tucumán, que sin dudas forma parte de otro aspecto del mismo asunto;⁹ mientras el diputado radical tucumano Antonio B. Toledo propone, redoblando la apuesta, que se designe una comisión que estudie la situación de plantadores y obreros, para sumarla a una similar destinada a estudiar la industria azucarera en todos sus aspectos.¹⁰ Las preocupaciones siempre giran en torno a la economía azucarera, más allá de los actores a los que se haga referencia en la legislación frustrada o aprobada.

En 1923, la Comisión Especial de referencia se traslada a Tucumán para estudiar el conflicto obrero que allí se desarrolla.¹¹ La propuesta no prospera y sí, en cambio, la renuncia de alguno de los miembros de esa comisión, que sufre la presión de las partes empresariales interesadas. El diputado socialista por la Capital Federal y gremialista Francisco Pérez Leirós lo dice abiertamente en junio de 1925: “motiva esta renuncia el hecho de estar compuesta dicha Comisión por tres miembros vinculados directa o indirectamente a la industria azucarera”.¹²

⁴ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 490-D-1920, caja 11, pp. 1-2. Expte. 239-D-1921, caja 4, pp. 1-4.

⁵ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 512-P-1920, caja 10, pp. 1-2.

⁶ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 408-D-1920, caja 10, pp. 1-3. Expte. 425-D-1920, caja 10, pp. 1-3. Expte. 492-D-1920, caja 11, pp. 1-4.

⁷ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 497-P-1920, caja 9, pp. 1-2. Expte. 498-P-1920, caja 9, pp. 1-2.

⁸ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 503-D-1920, caja 12, pp. 1-3.

⁹ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 405-D-1921, caja 6, pp. 1-3.

¹⁰ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 594-D-1922, caja 11, pp. 1-4. Expte. 620-D-1922, caja 11, pp. 1-3. Expte. 126-D-1923, caja 1, pp. 1-3.

¹¹ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 131-D-1923, caja 1, pp. 1-2.

¹² AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 534-D-1924, caja 11, pp. 1-3. Expte. 110-D-1925, caja 2, p. 3.

Los cañeros producen el 43% de la materia prima y dan muestras de su poder de negociación cuando en 1926, a raíz de una cosecha récord y la consecuente reimplantación de la legislación reguladora de la producción que posiciona en el centro de la escena el conflicto fabril-cañero, reclaman y obtienen la intervención del Ejecutivo nacional, a cargo del radical Marcelo T. de Alvear. En el PLN son varios los proyectos que piden explicaciones sobre los derechos de importación de las azúcares extranjeras, pero las respuestas no llegan y es el diputado socialista José Luis Pena quien pide esclarecimiento al gobierno de la nación ante “la violación de la ley represiva de los trusts por los industriales azucareros”, al mismo tiempo que solicita –en septiembre de 1927– el retiro de la personería jurídica a las dos grandes empresas que son propiedad del poderoso grupo financiero Ernesto Tornquist, la S.A. Refinería Argentina –situada en Rosario– y la Compañía Azucarera Tucumana S.A. –radicada desde 1895 en Tucumán–, por acaparar azúcar y “exportarla a vil precio para mantener la carestía permanente del artículo en el país”, dicen. En junio, se invita a los ministros de Hacienda y Agricultura a brindar informes acerca de dicha situación y de los derechos aduaneros vigentes sobre la importación. Pero todo se traduce en una advertencia acerca de las acciones conducentes al laudo del PEN en la disputa entre empresarios y cañeros.¹³

En marzo de 1927, los cañeros desconocen los contratos firmados que contemplaban la calidad sacarina para fijar el precio de la caña y exigen la

vuelta al precio fijo por peso de caña. La intervención del Estado nacional se produce a través del Laudo Alvear, que alcanza expresión definitiva en 1928, dando muestras de equidad tanto para permitir la liquidación de la zafra de 1927, como para fijar nuevas bases para la relación comercial entre compradores y vendedores de caña de azúcar, cuando se deja sentir el avance azucarero jujeño. Los gobernadores del NOA, por su parte, a instancias del gobernador jujeño y ex radical Benjamín Villafañe, se reúnen en 1926-1927 en dos conferencias para tratar propuestas de concertación. Se presenta el problema azucarero no como el propio de un sector de la industria nacional, sino como *una cuestión regional* de alcance y responsabilidad nacional. El Estado interventor avanza y se consolida. Hacia 1930, el nuevo régimen de ventas establecido por el *cartel* azucarero procura y consigue coordinar intereses, mientras cada firma conserva su personería jurídica, obligándose a limitar la producción, establecer cuotas de venta y fijar precios para la comercialización del producto (Girbal-Blacha, 1994, pp. 107-122; Fleitas, 1997).

El brazo del Estado interventor también llega a la economía azucarera. Se retoman asuntos legislativos pendientes que quedaron trancos tras el golpe de Estado del 6 de setiembre de 1930. El 16 de setiembre de 1932 –en medio de los efectos más agudos en la Argentina del crac neoyorkino de 1929, que afecta a todo el mundo occidental, y apenas inaugurado el gobierno del general Agustín P. Justo, electo por la Concordancia–, el diputado socialista José Luis Pena re-

¹³ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 53-D-1927, caja 1, pp. 1-3. Expte. 414-1/2-D-1927, caja 7, pp. 1-3. Expte. 611-D-1927, caja 11, pp. 1-3.

clama ante los diputados y sobre tablas por la situación irregular de los legisladores Simón Padrós y José Luis Araújo, en su carácter de miembros de la Comisión Nacional del Azúcar –sin autorización del PLN–, que se crea por decreto del gobierno provisional. El asunto se archiva, pero la irregularidad queda en evidencia y las diferencias políticas se hacen explícitas en los entretelones legislativos.¹⁴

Mejor suerte corre el pedido de informes al PEN de agosto de 1933, que solicitan los diputados nacionales encabezados por el socialista Nicolás Repetto, acerca de los créditos otorgados y la deuda que mantienen con el Banco de la Nación Argentina los ingenios azucareros, así como las garantías hipotecarias otorgadas, desde 1920. La deuda total alcanza en 1933 los \$44.169.847. La cifra se descompone en: \$18.623.936 de garantías hipotecarias, \$13.728.000 de otras garantías, mientras el importe de las deudas directas totaliza los \$11.817.911. En este balance se excluye al Ingenio y Refinería Santa Ana S.A. Hileret y Cía. Ltda., que el banco adquiere en 1932 en defensa de su crédito por un valor de \$10.026.100. En los doce años transcurridos desde 1920, estas operaciones de crédito alcanzan los \$325.283.536, según informes del presidente del Banco de la Nación, Jorge A. Santamaría.¹⁵

En 1936, y ya superados los efectos más difíciles de la crisis internacional, nuevamente vuelve al escenario legislativo –en un año de particular inestabilidad política para el gobierno justista,

cuando se produce la muerte de su ministro de Guerra y brazo derecho de su proyecto gubernamental– la iniciativa para crear una comisión especial que investigue la situación de los trabajadores rurales del NOA. La propuesta tiene origen –una vez más– en el planteo del diputado socialista por la Capital Federal Francisco Pérez Leirós, y su destino será nuevamente el archivo parlamentario, pero con la renuncia estrepitosa de algunos de sus miembros.¹⁶

Desde entonces, las preocupaciones legislativas estarían dirigidas a la creación de la Junta Reguladora de la Industria Azucarera, como ocurrió con las carnes, los cereales, el algodón, la yerba mate y otras similares para subsidiar al agro y sus industrias derivadas. La comisión de cabecera para tratar el proyecto sería la de Industrias y Comercio de la Cámara de Diputados. La iniciativa merecería el respaldo de la Legislatura santafesina y el Centro Azucarero Regional de Tucumán refiriéndose a las cláusulas del Laudo Alvear, así como la solicitud de observaciones y modificaciones al proyecto original por parte de diversas entidades, como la Federación Argentina del Centro de Almaceneros de la Capital Federal, la Refinería de Azúcar de Buenos Aires, la Compañía Industrial Agrícola San Lorenzo Ltda. (Buenos Aires), la Asociación de Agricultores de Alto Verde de Tucumán, Cañeros Pequeños de Villa Alberdi –quienes aluden a la carga impositiva a la cual los sometería la sanción de dicha ley– y la Federación Universitaria de

¹⁴ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 576-D-1932, caja 12, pp. 1-4. Expte 577-D-1932, caja 13, pp. 1-4.

¹⁵ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 77-PE-1933, caja 2, pp. 3-4. Expte. 146-D-1933, caja 2, pp. 1-4. Expte. 739-D-1934, caja 17, pp. 4.

¹⁶ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 550-D-1936, caja 13, 5 pp. Expte. 235-D-1937, caja 6, pp. 1-3.

Tucumán.¹⁷ Por su parte, la Federación Obrera de la Alimentación solicita en junio de 1939 que, a la hora de discutir la organización de la Junta Reguladora, se contemple la situación de los trabajadores ocupados en ella –a quienes califica como “parias en su propia tierra”–, que se mantienen en insalubres condiciones laborales e impedidos –dice la entidad– del “derecho constitucional de organizarse sindicalmente”.¹⁸

En julio de 1939, cientos de obreros y empleados de varios ingenios de Tucumán (La Corona, San Ramón, Santa Ana, Aguilares, Santa Bárbara, La Fronterita, Santa Lucía, La Florida, entre otros) elevan a los diputados nacionales sendas notas firmadas con sus argumentos en favor de la sanción de la ley que crea la Junta Reguladora del Azúcar. Las solicitudes se archivan, pero forman parte del acervo documental legislativo que permite vislumbrar los intereses contrapuestos acerca de esta cuestión: “Formamos parte de una legión modesta que trabaja y vive a la sombra de la gran industria nacional y comprendemos que con la sanción de la ley azucarera en trámite, llegará para nosotros la tranquilidad de espíritu necesaria para que en nuestros hogares haya más alegría y menos estrechez”, dicen, destacando que contarían con un jornal mínimo, jornada limitada, higiene en el trabajo y asistencia médica adecuada.¹⁹ Subrayan que

la sanción de la ley permitiría cumplir “una vieja y sentida aspiración de esta provincia, cuya vida económica y social se halla profundamente perturbada por falta de un estatuto que reglamente la vida de esta industria genuinamente argentina”.²⁰ La monoproducción sigue dejando sentir sus efectos más negativos para la región y su gente.

En septiembre de 1939 se constituye desde la Cámara de Diputados de la Nación una comisión especial que debe pronunciarse sobre los alcances del proyecto que crearía la Junta Reguladora de la Industria Azucarera, pero la iniciativa se dilata por los complejos intereses que toca. Los reclamos son de todo tipo y se elevan al parlamento. Se registra –a través de un completo y fundado informe– desde la poderosa y cincuentenaria Compañía Las Palmas del Chaco Austral S.A., propietaria de un ingenio en territorio chaqueño, denunciando las pérdidas que sobrevendrían para el entorno social de la compañía si debiera reducir la producción de azúcar en beneficio de los empresarios tucumanos, de Salta y Jujuy de esta agroindustria. La estadística sostiene el informe de Las Palmas, aunque oculta otros beneficios que la implican.²¹

Mientras tanto, la Unión Industrial Argentina solicita tener representación en la Comisión Asesora Honoraria de la ley reguladora de la industria del azúcar e introducir modificaciones al proyecto

¹⁷ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 145-S-1938, caja 10. Expte 18-OV-1939, caja s/n, pp. 1-3. Expte 37-P-1939, caja s/n, 14 pp. Expte. 65-P-1939, caja s/n, pp. 1-8. Expte 133-P-1939, caja 2, 6 pp. Expte 143-P-1939, caja 2, pp. 1-2. Expte 151-P-1939, caja 2, pp. 1-6. Expte. 155-P-1939, caja 2, pp. 1-4. Expte. 167-P-1939, caja 3, pp. 1-5. Expte. 177-P-1939, caja 3, pp. 1-3. Expte. 222-P-1939, caja 4, pp. 1-4. Expte. 282-P-1939, caja 5, 55 pp.

¹⁸ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 155-P-1939, caja 2, pp. 3-4.

¹⁹ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 514-P-1939, caja 12, 35 pp.

²⁰ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 282-P-1939, caja 5, p. 25.

²¹ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1200-P-1939, caja 28, pp.1-8.

original.²² Las compañías azucareras San Pablo, Santa Rosa, Carlos Méndez y Cía., entre otras, presentan sus reclamos en nombre de las pequeñas fábricas de Tucumán y los propietarios de pequeños ingenios –aunque estas no fueran expresión de ese rango industrial– a través de varios telegramas dirigidos a la Cámara de Diputados de la Nación, en este caso para que sus producciones no sean limitadas en igual proporción que la de los grandes establecimientos, porque su situación ya es compleja y la regulación las liquidaría. La pretensión manifiesta es “crear conciencia legislativa” acerca del asunto y advertir que Tucumán de ningún modo constituye una excepción, ni tiene privilegios, en el proyecto legislativo que se trata.²³ Apelan entonces, en consonancia con la época, “a los sentimientos patrióticos y nacionalistas de los Señores Diputados”.²⁴ Mientras, los técnicos representados por la Asociación de Agrónomos y Sacarotécnicos de Tucumán elevan sus observaciones a la creación de la Junta Reguladora de esta industria desde su experiencia agronómica.²⁵

Casi simultáneamente, la Junta Diocesana de la Acción Católica Argentina, haciéndose eco de su Secretaría Económico-Social, solicita –en un minucioso documento– que la ley que cree la Junta Reguladora comprenda medidas para proteger “la familia obrera y la familia del pequeño agricultor en la industria azucarera del país”. Apela a la encíclica

Rerum Novarum “del Papa de los Obremos”, que el episcopado argentino recomienda en su asamblea de noviembre de 1938. Lo hace respaldándose en el derecho familiar, en la Doctrina Social de la Iglesia, y para evitar el urbanismo creciente. Propone, además, que la tierra en cantidad adecuada sea para aquellos que la trabajan, esperando que la ordenación azucarera proyectada contemple la pequeña propiedad cañera, mientras –tempranamente– defiende el salario familiar como expresión de “justicia social”.²⁶

Al mismo tiempo, las entidades comerciales de distintos puntos del país solicitan que no se sancione la ley que cree la Junta Reguladora “por considerarla perjudicial para los intereses nacionales”, así como “contraria a los intereses generales del país”, argumentos para defender sus intereses sectoriales, y solicitan “un estudio más sereno de la cuestión”. Son proposiciones que se reiteran en los numerosos telegramas que remiten a la Cámara de Diputados de la Nación y que pronto pasarán al archivo.²⁷

Aun en los años 1940, cuando el mercado interno se posiciona en el centro de la política económica nacional –como lo expone el frustrado Plan de Reactivación de la Economía Nacional presentado por el ministro de Hacienda Federico Pinedo–, el problema se enfoca de ese modo (Campi, Pinto de Moura Filho y Bravo, 2015, pp. 44-75; Llach, 1984, pp. 515-558). Los reclamos acerca de la contratación de trabajadores para la zafra

²² AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1220-P-1939, caja 29, pp. 1-6. Expte. 991-P-1939, caja 24, pp. 1-5.

²³ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1215-P-1939, caja 29, 23 p. l. Expte. 1264-P-1939, caja 30, 16 pp.

²⁴ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1201-P-1939, caja 29, p. 3.

²⁵ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1244-P-1939, caja 29, pp. 1-3.

²⁶ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1154-P-1939, caja 28, 15 pp.

²⁷ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1302-P-1939, caja 30, 22 pp.

azucarera adquieren renovada vigencia y se plantea la necesidad de promover acuerdos interprovinciales “donde actúan empresarios del peonaje”, sostiene, en mayo de 1940, el diputado radical antipersonalista por La Rioja Adolfo Lanús.²⁸ La situación deriva en septiembre en un nuevo conflicto entre cañeros e industriales que intenta lograr –sin éxito y a través del diputado radical tucumano Alberto Barros– la intervención del Ejecutivo nacional para zanjar esta reiterada disputa. Desde el socialismo, el legislador Julio V. González propone que se investiguen las condiciones en que trabajan los obreros en la fábricas de azúcar, pero las iniciativas se dilatan en su tratamiento y se archivan (Blacha, 2015).²⁹ Desde mayo de 1942, el interés en materia de legislación agraria para esta economía regional se vincula con la acción del Consejo Agrario Nacional –creado en 1940– y su propuesta para expropiar tierras con plantaciones de caña de azúcar, que se frustra, como en otros casos fuera de la región, cuando se pretende modificar el sistema de tenencia de la tierra.

Es el diputado radical por Entre Ríos y especialista agrario Bernardino Horne quien se refiere en la Cámara de Diputados a la difícil situación por la que pasan las provincias del NOA. Una coyuntura que hace pública el diario *La Prensa* y que reconoce antecedentes históricos ignorados por gran parte de la representación política y varias veces denunciados por el socialismo y algunos miembros del radicalismo. Las grandes empresas

del azúcar son acusadas de ejercer un “verdadero feudalismo”. Durante los años cuarenta, son los ingenios Ledesma y El Tabacal –administrados por los senadores Herminio Arrieta (Jujuy) y Robustiano Patrón Costas (Salta)– los representantes máximos de esa acción feudal, sin cañeros independientes y constituyendo “una verdadera traba al progreso social”. La denuncia alcanza también al ingenio La Esperanza S.A., cuyo directorio funciona en Londres y donde todos deben “seguir la orientación política que trace la administración del ingenio”. Por otra parte –continúa diciendo Horne–, “si no se dicta una ley de ordenamiento, esas grandes empresas terminarán por absorber toda la industria azucarera del país”. Para concretar la propuesta, respalda la subdivisión de la tierra en la provincia de Tucumán, y lo hace tomando como ejemplo situaciones similares en Cuba y las Antillas, así como los resultados de la visita que varios legisladores hicieron al NOA en 1939 (Pérez-López, 1991; Zanetti Lecuona, 2004). Entiende que con el Consejo Agrario Nacional las expropiaciones serán posibles y también la salida del monocultivo. Para lograrlo, presenta un breve proyecto de ley (con cuatro artículos) que promueve la expropiación de tierras con plantaciones de azúcar de más de 5.000 surcos que pertenezcan a un solo propietario o empresa. Pero la aplicación se dilata en el tiempo y el golpe de Estado de 1943 presentará otras perspectivas sobre el asunto.³⁰ Una vez más, el archivo es el destino de

²⁸ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 132-D-1940, caja 2, p. 3.

²⁹ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1238-D-1940, caja 16, pp. 1-4. Expte. 1239-D-1940, caja 16, 9 pp. Expte. 329-D-1941, caja 6, 8 pp.

³⁰ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 110-D-1942, caja 2, 8 pp.

estas iniciativas que proponen reformar la economía azucarera argentina.

No extraña, pues, que el 2 de julio de 1943 el Centro Azucarero Regional de Tucumán se dirija al gobierno nacional del general Pedro Ramírez destacando la importancia económica de esta producción para la región, pidiendo que se mantenga el aumento acordado al precio del azúcar que, “de subsistir, elevará el nivel de vida y asegurará el bienestar general y muy especialmente el de la clase trabajadora de esta provincia”.³¹ El empresariado local se anticipa –con su tradicional y perspicaz habilidad– a los tiempos de la *justicia social* que enarbolaría, con otros objetivos, el peronismo.

Política y azúcar en tiempos del Estado peronista

Hasta 1944, el régimen legal sobre la industria del azúcar refiere esencialmente a la fijación de precios máximos de venta del producto y a la defensa aduanera. Con el Decreto Ley N° 678 del 13 de enero de 1945 comienza el control oficial, al crearse la Junta Nacional del Azúcar, cuya comisión organizadora preside Julio Juncosa Seré.³² El interventor federal en Tucumán destaca la acción del gobierno nacional desde el 4 de junio de 1943. Diferencia en su discurso tres períodos:

[...] la obra revolucionaria inicial, caracterizada por medidas que buscaron una transformación en el régimen administrativo, económico, político y social; la acción de su reestructuración en base a un estudio más a fondo y detenido de la obra ejecutada o en proyección, para adecuarla a la realidad de los problemas de la Provincia y a sus verdaderas necesidades; y el período de consolidación de aquella obra realizada sobre bases firmes y duraderas, que importan el significado de una conquista.

De ahí en adelante, empresarios, cañeros y poderes públicos provinciales coincidirán en advertir –como se manifestara en los años 1920– que la solución tiene que estar “dictada por el Gobierno Nacional”, en tanto garante para superar las facciones políticas locales.³³

Estos mismos empresarios, los cañeros tucumanos y las entidades que los agrupan reiteran su preocupación cuando el gobierno informa importantes beneficios sociales mediante el Decreto N° 33.302 de 1946. Declaran –como en otras ocasiones– no poder “soportar el recargo de costo que implican los aumentos que el decreto establece, y principalmente los aguinaldos a los obreros de ingenios y cañaverales”.³⁴ Creen que la nueva disposición rompe el equilibrio en la economía azucarera establecido –no sin esfuerzo– por el Decreto N° 678 de 1945. De todos modos, la Federación

³¹ Centro Azucarero Regional (1943), *La industria ante los poderes públicos*, Tucumán; (1944), *Contribución al estudio integral del problema azucarero. Presentación hecha al Señor Ministro Secretario de Industria y Comercio de la Nación*, Tucumán.

³² *La Industria Azucarera*, N° 627, Tucumán, enero de 1946, p. 48.

³³ Intervención Federal en Tucumán (1945), *Un año de gobierno. Memoria 1944-13 de agosto-1945*, Tucumán, pp. 11, 13 y ss.

³⁴ *La Industria Azucarera*, op. cit., pp. 2-3.

de empleados de la industria azucarera solicita en agosto de 1946 la creación de los tribunales de trabajo, mientras se propone desde el PLN un subsidio para la Federación Obrera tucumana de esta industria y fondos de compensación para pagar los préstamos acordados dos años antes a los plantadores de caña (Decreto N° 9.255/1944).³⁵ En septiembre de ese año, los diputados del Partido Laborista por Tucumán José Roberto Sarraute y Juan Daniel Álvarez proponen reducir los costos de intermediación mediante un subsidio para la creación y habilitación de una cooperativa obrera de consumo de los trabajadores azucareros, pero por Ley N° 2.714 de 1947 el proyecto se archiva, más allá de las recomendaciones positivas de las comisiones de Legislación General y Presupuestos y Hacienda.³⁶ Las diferencias entre el Ejecutivo nacional y el movimiento cooperativo, que por entonces alcanzan su mayor expresión, así como los poderosos industriales del azúcar, influyen en esta decisión.

Las iniciativas frustradas generan en 1946-1947 reiteradas huelgas y actos combativos por parte de los obreros en casi todos los ingenios tucumanos. La Federación Obrera Tucumana de la Industria Azucarera (FOTIA) denuncia “el caos y la confusión de la masa trabajadora”. La delegación regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión declara ilegal en varias ocasiones la huelga y

solo la presencia de algún representante del gobierno nacional logra encuadrar el conflicto.³⁷ Para mantener un equilibrio intersectorial, el gobierno federal pone en vigencia la ley de asistencia médica permanente y gratuita en los establecimientos industriales tucumanos que superen las 200 personas empleadas, mientras acuerda con el Banco de la Provincia créditos a los cañeros. Simultáneamente, el Decreto N° 14.201 del 20 de mayo de 1946 conforma una comisión consultiva de ayuda a los cañeros tucumanos.³⁸

Es que, a pesar de la redistribución del ingreso en favor de las actividades más dinámicas de la pequeña y mediana industria que encara el peronismo en el poder, el crédito oficial sigue sosteniendo las actividades más tradicionales de la economía nacional, quizás por las razones que Juan Perón le dio al presidente de la Confederación General Económica, José Ber Gelbard, en setiembre de 1955: “Sepa que el mío es el último gobierno conservador que tuvo la Argentina” (Seoane, 1998, p. 87; Girbal-Blacha, 1998). En el interior del país, y como expresión del federalismo económico que el Estado peronista alienta desde el discurso, entre los sectores más beneficiados de la *Nueva Argentina* están los tradicionales ingenios azucareros, con epicentro en Tucumán.

En 1947, recogiendo iniciativas anteriores, se pone en ejecución la Ley Na-

³⁵ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 415-P-1946, caja 7, pp. 1-3. Expte. 911-D-1946, caja 25, pp. 1-3. Expte. 972-D-1946, caja 27, 39 pp.

³⁶ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1182-D-1946, caja 32, 12 pp. Expte. 1853-D-1946, caja 46, pp. 1-5. Expte. 1514-D-1947, caja 28, pp. 1-2.

³⁷ *La Industria Azucarera*, N° 641, Tucumán, marzo de 1947, pp. 127-128.

³⁸ *La Industria Azucarera. Revista*, N° 628, Tucumán, febrero de 1946, pp. 83-84; N° 639, enero de 1947, pp. 13-14.

cional N° 13.050, que crea la Facultad de Ciencias Económicas dependiente de la Universidad Nacional de Tucumán como concreción de los reclamos de una parte significativa del sector azucarero (Campi, 1998, p. 36). Como complemento de esa política de beneficios, el Decreto N° 26.937 de 1947 acuerda \$1.548.973,97 para ser distribuidos proporcionalmente entre más de una veintena de ingenios en compensación a los cañeros por la zafra de 1945,³⁹ medida que habrá de reiterarse en varias ocasiones. Por entonces, cuando las relaciones entre fabricantes de azúcar y cultivadores de caña siguen siendo tensas a pesar de la regulación que desde 1927 ejerce la Cámara Gremial de Productores de Azúcar y del accionar de la Junta Nacional del Azúcar,⁴⁰ el gobernador tucumano Carlos Domínguez destaca la insuficiencia del crédito para esta producción. Muestra su preocupación por impulsar a través del Banco de la Provincia un sistema de granjas y chacras para que “la actividad de la provincia no dependa únicamente de la monocultura”.⁴¹ Mientras tanto, los decretos del 3 y 6 de octubre de 1947 resuelven aplicar multas de \$50.000 a cada ingenio tucumano que no brinde servicios sanitarios en sus fábricas. Se aplican 27 multas, incluso al Banco de la Nación Argentina, por entonces propietario del Ingenio y Refinería Santa Ana (Schleh, 1947, p. 195).

En abril de 1947, los cañeros independientes de Tucumán, Jujuy, Salta y el Chaco se entrevistan con Perón y el presidente del Banco Central Miguel Miranda para plantear sus desencuentros. La respuesta presidencial es terminante: “lo que nosotros necesitamos es producción, cualquier solución que tienda a aumentar la producción es lo que nos interesa, y cualquier situación que tienda a disminuirla debemos descartarla”.⁴² El 24 de abril se firma un acta entre Miranda y los representantes cañeros y obreros del azúcar para someter las dificultades que se produzcan entre los gremios del ramo al arbitraje y resolución de la máxima entidad bancaria y económica del país. En julio, el diputado laborista Celestino Valdez solicita una rebaja en los pasajes para los trabajadores de la industria azucarera, mientras el legislador Juan Daniel Álvarez –diputado nacional por Tucumán– reclama un empréstito de \$4.000.000 a la FOTIA para la instalación de dos policlínicos. Pero estos y otros reclamos –públicos o privados–, como el de la sanción de una ley reguladora de la jornada laboral de los trabajadores del azúcar, forman parte de las cuestiones legislativas tratadas y archivadas en el Congreso Nacional.⁴³

A propósito, a fines de septiembre de 1947, nuevamente los diputados Sarraute y Juan Álvarez presentan un proyecto para convertir en ley un régimen cañero-industrial que mejore las condiciones la-

³⁹ Archivo del Banco de la Nación Argentina, *Libros de Actas del Directorio*, t. 36, 7/oct/1946, f. 29-30.

⁴⁰ *La Industria Azucarera*, N° 627, op. cit., pp. 2-3.

⁴¹ Provincia de Tucumán, *Mensaje del Gobernador de Tucumán, D. Carlos Domínguez - 1° de abril de 1947*, Tucumán, 1947, pp. 59-64.

⁴² *La Industria Azucarera*, N° 642, op. cit., pp. 162-163.

⁴³ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 450-D-1947, caja 9, pp. 1-3. Expte. 1051-D-1947, caja 20, pp. 1-5. Expte. 1382-P-1947, caja 18, pp. 1-3.

borales en la economía regional. Brindan precisiones estadísticas sobre la actividad productiva e industrial, las condiciones de vida de los trabajadores y cañeros, y sostienen la necesidad de garantizar los derechos de los obreros, respaldándose en un ajustado resumen de los antecedentes históricos legales —nacionales y tucumanos— sobre el asunto para dar consistencia al denominado “problema azucarero”. Aluden a una inequitativa organización, con empresarios ricos y trabajadores y cañeros pequeños desprotegidos, reclamando un “reordenamiento industrial y agrícola”. Ambos legisladores entienden que “la protección que la Nación otorga a la industria autoriza el sistema de control” mediante interventores de balanzas y laboratorios, concediendo al Estado desde la Junta Nacional del Azúcar la potestad para comercializar el producto, pero también para distribuir las ganancias obtenidas incluyendo al cañero. Vivienda y condiciones de trabajo deben atenderse convenientemente, dicen. Para lograrlo, presentan el proyecto, que no se traduciría en resultados efectivos.⁴⁴ Simultáneamente, el diputado radical por Entre Ríos eleva un pedido de informes al PEN para que explique las denuncias sobre el acaparamiento de azúcar que desabastece al mercado interno, pero el oficialismo guarda silencio, a pesar de las argumentaciones para sostener el pedido.⁴⁵

En enero de 1948, el Ateneo Universitario de la Revolución, que lideran Oscar Roqué, David Beltrán Núñez, Narciso Campero, Julio A. Torres Astigueta, Enrique Villegas Arévalo y Juan José

Aliaga, eleva a la Cámara de Diputados —en consonancia con los tiempos que se viven— un proyecto para nacionalizar la industria azucarera. Los argumentos son interesantes: se sostienen en el artículo 14 de la Constitución Nacional y se amparan en la centralización progresiva del Estado en su afán por “coordinar las fuerzas del capital y el trabajo” para “ordenar el consumo del mercado interno” y controlar los precios al consumidor, en consonancia con las propuestas del Plan Quinquenal (1947-1951) (Girbal-Blacha, López Ortiz y Regina de Mendonca, 2016). El objetivo es contrarrestar al intermediario que conspira contra la *justicia social* enarbolada por el peronismo. El artículo 1 (el 2 es de forma) del proyecto mencionado —que también va acompañado de una carta el presidente de la nación Juan Perón— propone:

Prevía intervención de todas las firmas o empresas azucareras del país, realizado el inventario y practicado el justo valor de las mismas, procédase a su expropiación por motivo de interés público y previo informe de la nueva forma o sistema para su explotación, nacionalizar la industria azucarera con la formación de una sociedad mixta con la participación del Estado, capital privado y del trabajo con el accionario obrero como particular incentivo y seguridad para la producción.⁴⁶

Pero en poco tiempo la propuesta pasa al archivo legislativo, mientras la banca oficial respalda a los ingenios azucareros con créditos de privilegio a una tasa de entre el 4% y el 4,5%, cuando la ordi-

⁴⁴ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1688-D-1947, caja 30, 20 pp.

⁴⁵ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1448-D-1947, caja 27, 10 pp.

⁴⁶ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 25-P-1948, caja 1, p. 5. Expte. 103-P-1948, caja 1, pp. 1-2.

naria oscila entre el 6% y el 7% (Girbal-Blacha, 2011).

En diciembre de ese año se reúne en Tucumán el Congreso Económico del Norte. Su declaración inicial destaca la importancia de sostener la economía social oficialista, pero sin trabar la iniciativa privada y respetando “la libertad de acción de los genuinos hombres de empresa”. Se limita la intervención estatal reduciéndola a “proteger los intereses del consumidor y a asegurar el recto funcionamiento de una competencia leal en todas las fases de producción y distribución”.⁴⁷ Miguel Miranda, presidente del Consejo Económico Nacional, ausente en la reunión, hace público su discurso apelando a la defensa de la economía social y a la necesidad de mantener la relación armónica entre el capital y la economía, entre el trabajo y la producción. Advierte a los empresarios que:

[...] los empleadores deben saber de una vez por todas –decía– que si la comunidad les reconoce el derecho de propiedad y usufructo de los bienes de producción, es a condición de que estos estén al servicio de la comunidad, produciendo lo que ella requiere [...] Esa es su función, y si de ella se apartan, la sociedad se verá en la necesidad de no poder reconocerles la propiedad de tales bienes.⁴⁸

Mientras, reclama a los gobiernos incrementar la producción, recordándoles “que los pueblos eligen a sus gobernantes para que acrecienten su riqueza y no para que la dejen destruir. El gobernante

que no cumple con el mandato recibido de su pueblo en este sentido –añadía–, deja de ser gobernante”.⁴⁹

Al mismo tiempo, comerciantes e industriales consideran prioritario para sus intereses y los de la economía regional la inflación y la carestía, proponiendo la unificación de los impuestos, la revisión del régimen de divisas, la estabilización de la moneda, un ajuste en los convenios de trabajo, la reglamentación del comercio fronterizo, del precio de la caña y de los abonos y el crédito bancario para el Norte. Bregan para que “se supriman los instrumentos coactivos que dificultan el comercio, la industria y la producción, la libertad de comercio y el libre ejercicio de la oferta y la demanda, sin menoscabo de la vigilancia oficial relativa al abuso y a la especulación”.⁵⁰

El 4 de febrero de 1949, el Decreto N° 2.895 del Ejecutivo nacional reajusta el precio del azúcar. En abril, la FOTIA solicita la intervención de los diputados nacionales –mediante una carta dirigida al presidente de la Cámara, Dr. Héctor J. Cámpora– para evitar los despidos de obreros azucareros de la provincia realizados por empresarios y cañeros (amparados en los decretos ley N° 11.729 y N° 33.302). Augura “el caos y la ruina de miles de familias obreras que entregaron toda una vida en aras de acrecentar las fortunas de unas pocas familias oligárquicas”, en directa contradicción –dicen– con la política peronista. La entidad obrera advierte que las consecuencias pueden “redundar desfavorablemente y alterar la tranquilidad

⁴⁷ *La Industria Azucarera*, N° 662, op. cit., p. 480.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 482.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 488.

mediterránea de estas pequeñas, pero grandes Provincias Peronistas”.⁵¹ Varios sindicatos obreros de distintos ingenios solicitan la pronta sanción de un estatuto que regule las actividades laborales.⁵² Desde el partido peronista, los diputados tucumanos piden sustituir el sistema de compensaciones para subvencionar la industria azucarera y que se proyecte para 1950 una ley nacional.⁵³ En mayo de 1950, luego de una huelga azucarera, se suma a dicho planteo la bancada radical opositora al oficialismo liderada por Arturo Frondizi, Arturo Illia, Martín Pérez y otros, luchando contra las cesantías dispuestas por los ingenios de Tucumán, Salta y Jujuy, que intiman a los trabajadores a desocupar en dos días las viviendas y retirarse de sus jurisdicciones.⁵⁴ Una muestra elocuente de la persistencia de los problemas denunciados históricamente.

En junio de 1949, el Banco de la Nación Argentina, acompañando el plan colonizador, adjudica tierras (8.674 hectáreas) a colonos cañeros, capataces, mayordomos y obreros del surco en los campos denominados La Florida, Lastenia, Nueva Baviera y La Trinidad.⁵⁵ En diciembre, el presidente Juan Perón habla a los obreros azucareros. Les anuncia que con retroactividad al 1º de julio (decreto del 31 de enero de 1950) gozarán de un aumento salarial promedio del

60%, en un intento por contrarrestar los efectos de las huelgas. Aprovecha la ocasión para buscar culpables fuera de su gestión gubernativa y acusa a “los malos dirigentes, los comunistas infiltrados, los políticos opositores y la falta de previsión y acción locales” por el conflicto ocurrido. Asocia la huelga a la prédica de la FOTIA y del imperialismo. Va más allá y afirma que, si bien el malestar tiene una base socioeconómica, “ha sido posteriormente desvirtuado y llevado a un campo esencialmente político”.⁵⁶ Tanto la provincia como la nación apelan a un contraste de premios y castigos para mantener el control de la situación azucarera. Descalifican, alientan y recompensan alternativamente a unos y otros para sacar un rédito político.

El 6 de junio de 1950, Perón anuncia “el plan de reactivación agraria”, un decálogo cardinal para el fomento agropecuario como parte de un diagnóstico para el otorgamiento de préstamos especiales destinados a las economías regionales. Nacen los “Préstamos por cuenta del Estado”.⁵⁷ A fines de ese año se estima que las 104.054 hectáreas plantadas con caña en 1923 aumentaron a 241.750. El Banco de la Nación Argentina otorga préstamos para renovar plantaciones. Los reintegros son anuales, a razón del 25% de la deuda por año y con un interés preferencial del 5%.⁵⁸ El 3 de mayo de

⁵¹ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 68-P-1949, caja 1, p. 2.

⁵² AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 273-P-1949, caja 5, pp. 1-2. Expte. 373-P-1949, caja 6, pp. 1-5. Expte. 1257-P-1949, caja 18, pp. 1-4. Expte. 1406-P-1949, caja 20, pp. 1-3.

⁵³ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1302-D-1949, caja 26, pp. 1-9. Expte. 1318-D-1949, caja 28, pp. 1-7.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 79-D-1950, caja 1, pp. 1-3.

⁵⁶ *La Industria Azucarera*, N° 668, op. cit., p. 5.

⁵⁷ Banco de la Nación Argentina (1950), *Memoria y balance 1950*, Buenos Aires, pp. 52, 77 y 222.

⁵⁸ *La Industria Azucarera*, N° 686, p. 583. *Pronóstico de la producción y consumo de azúcar en el período 1953 a 1962*, Buenos Aires, febrero de 1953.

1951, el gobernador tucumano Fernando P. Riera declara que “el gobierno de la Provincia, alienta en materia de política azucarera, los mismos propósitos que animan al de la Nación, referentes a racionalización y ordenamiento de la industria, a fin de lograr reducir en todo lo posible los costos de producción”.⁵⁹ Al mismo tiempo –como desde décadas anteriores– se postergan y archivan los proyectos que estimulan el cultivo de la remolacha azucarera promovidos por la banada del bloque sanjuanino.

El 5 de marzo de 1952, Perón se dirige a todo el país por Radio del Estado y la Red Argentina de Radiodifusión para referirse a la divulgación y control del Plan Económico de Emergencia. Ese año difícil para el país está en plena ejecución *la vuelta al campo*, y propone proceder con *una mentalidad social* que beneficie a todos.⁶⁰ Mayor producción, menor consumo, equilibrio entre precios y salarios para contrarrestar los efectos de la inflación, sustentan las “directivas generales para la ejecución del Plan”, cuyo cumplimiento es responsabilidad de la nación entera. “Economía nacional, popular y familiar” es la consigna del momento.⁶¹

El 1º de abril de 1952, el Decreto N° 6.472 fija las normas para el ordenamiento del desarrollo industrial del país, conforme a “las funciones reguladoras y orientadoras de los Poderes Públicos,

para así lograr el máximo de rendimiento”,⁶² incluyendo a la industria azucarera. A fines de agosto, la Federación Agraria Argentina organiza en Tucumán el Congreso Agrario Regional del Norte Argentino, que resuelve dar impulso al cooperativismo en el NOA para liberar económicamente al productor, a cuyo servicio deberá colocarse el crédito oficial. Auspicia la capitalización de las cooperativas existentes, apoya el Laudo Alvear, alienta el crédito oficial a los cañeros, propone la reestructuración de las funciones de la Comisión Nacional de Azúcar, y organiza el riego y la explotación agraria para evitar el minifundio.⁶³ En diciembre, es el radical intransigente Oscar Alende quien, en representación de su bloque opositor de diputados, propone implementar precios compensatorios para los cañeros, pero –como en otras oportunidades– la iniciativa no tarda en ser archivada.⁶⁴

Las plantaciones de caña y la producción de azúcar que registra el censo agropecuario de 1952 aumentan en el número de explotaciones y en los surcos plantados en todo el país. Tucumán contribuye con el 70% a la producción nacional. La zafra de 1952 da ocupación a 78.000 obreros y empleados que, acompañados de sus familias, elevan a unas 300.000 las personas que dependen de esta producción agroindustrial.⁶⁵ Es entonces cuando se aumentan entre un

⁵⁹ *La Industria Azucarera*, mayo de 1951, p. 169.

⁶⁰ Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, *Perón y el Plan Económico de 1952. Ejecución y control*, Buenos Aires, s/f, pp. 7-10.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 23-30. Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, *Perón anuncia el Plan Económico de 1952 y los precios de la cosecha*, Buenos Aires, s/f.

⁶² *La Industria Azucarera*, abril de 1952, p. 100.

⁶³ *La Industria Azucarera*, septiembre de 1952, pp. 210-212.

⁶⁴ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 652-D-1952, caja 9, pp. 1-3.

⁶⁵ Banco Industrial de la República Argentina (1955), *Informes sintéticos, 1946-1954*, Buenos Aires, T. III, p. 4.

30% y un 40% los salarios para los obreros de cultivo, cosecha, fábrica y varios de la industria azucarera. En compensación, el Decreto N° 8.192 del 9 de octubre de 1952 del Ejecutivo nacional, ante los factores climáticos adversos y los perjuicios causados a los productores, autoriza al Banco de la Nación Argentina a poner en marcha “el crédito agrario planificado”⁶⁶ para conceder préstamos de fomento a cañeros y azucareros, incluso para afrontar el pago de ajustes de jornales (Res. 460/52) y las diferencias de precio de la caña. Estos créditos son suplementarios de los ordinarios o especiales a favor de la industria.⁶⁷

El Estado dirigista hace sentir nuevamente su acción cuando mantiene para la zafra de 1953 en Tucumán el Plan de Racionalización de Transporte de Caña (Res. 362/1951) y asigna a los ingenios las cantidades de caña propia y comprada que les corresponde moler. Los ingenios Concepción, San Pablo, Bella Vista y La Trinidad resultan los más beneficiados.⁶⁸ Los diputados radicales santafesinos proponen en el Congreso nacional que se mejoren los precios pagados a los cañeros o, de lo contrario, se abra la importación.⁶⁹ Mientras, el ingeniero agrónomo Jaime M. Alazraqui, a cargo de la Dirección Nacional de Azúcar, brega para que se respeten los objetivos del Segundo Plan Quinquenal en relación con la producción de materia prima y la de carácter industrial, alentando unidades económicas productivas, racionalización de los transportes, un adecuado régimen

de comercialización, mejoramiento de la eficiencia fabril y aumento en la producción de las variedades convenientes a la zona. El Estado propone que el asesoramiento técnico, la planificación del crédito bancario, un régimen legal adecuado y el otorgamiento de facilidades redunde en una “política económico-financiera de la industria azucarera, tendiente a que la misma se desenvuelva con autonomía”. No todo debe esperarse del Estado: “la solución debe obtenerse también y muy especialmente, dentro de los propios recursos de cada empresa, buscando en ellos una reducción de los costos que sea compatible con la eficiencia fabril y con la calidad de los productos elaborados”.⁷⁰

El 17 de junio de 1953 se constituye en Tucumán la Federación Argentina de Productores de Caña de Azúcar. Cuenta con los auspicios de la Confederación General Económica (CGE), la Unión Cañeros Independientes de Tucumán, la Unión Agrícola Cañera Las Toscas, la Unión Cañera de Villa Ocampo, la Cooperativa Agrícola de Las Toscas, la Unión Cañeros de Tacuarendí, la Unión Cañeros Independientes de San Pedro de Jujuy y el Centro Azucarero Regional. José Gelbard, presidente de la CGE, manifiesta “que la reunión no tenía otro objeto que dar estructura orgánica a la actividad gremial que ya vienen cumpliendo en la práctica los cañeros” a través de sus organizaciones locales. Pero la propuesta va más allá de esos límites. “Nosotros no estamos defendiendo so-

⁶⁶ Banco de la Nación Argentina (1952), *Memoria y balance 1952*, Buenos Aires, pp. 15-16.

⁶⁷ *La Industria Azucarera*, octubre de 1952, p. 246; noviembre de 1952, p. 273.

⁶⁸ *La Industria Azucarera*, octubre de 1952, pp. 243-244; marzo de 1953, pp. 63-64.

⁶⁹ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 138-D-1953, caja 1, pp. 1-3.

⁷⁰ *La Industria Azucarera*, mayo de 1953, pp. 122-124.

lamente nuestras empresas y nuestras plantaciones —se dijo en la reunión— sino también el futuro de la Patria”. Subsisten los pivotes tradicionales y se invita a los empresarios a buscar por sí mismos las soluciones, “en armonía con el gobierno y con los trabajadores”, prescindiendo de los problemas políticos.⁷¹

El ingeniero Justiniano Allende Pose, comprometido con las fábricas de azúcar, destaca el avance técnico, social y humano de la actividad azucarera. No obstante, añade:

[...] la misión de los productores del azúcar no ha terminado. Deben intensificar la investigación en los campos de la agricultura y de la técnica. La ciencia, el capital y las máquinas, deben aligerar aún más el trabajo del obrero, aumentar su rendimiento, reducir costos y obtener nuevos productos.⁷²

Pero los tiempos cambian, y en febrero de 1954 se integra la Comisión Económica Consultiva Nacional, mostrando que el Estado peronista necesita reforzar su poder y controlar más su política económica. En julio lo confirma la Primera Convención de las Federaciones Económicas Provinciales. El Presidente de la Nación solicita allí la colaboración de las fuerzas económicas organizadas y se arriesga a decir: “estamos ya preparando el pasaje de una organización estatal a

una organización privada”, dando muestras del avance sostenido del liberalismo en la economía populista.⁷³

El 30 de julio del 54, el ingeniero y presidente del Centro Azucarero Argentino Juan Simón Padrós⁷⁴ llama a “la unidad en la acción gremial empresaria” como parte de un programa más amplio que orienta la CGE y buscando un adecuado nivel de negociación, frente a las propuestas de los convenios colectivos laborales patrocinados por la Confederación General del Trabajo (CGT).⁷⁵ La intención es concretar la “coordinación económica” y la unidad como expresión de “armonía dentro de la variedad” para construir una “coordinación armónica”.⁷⁶ El informe técnico de entonces indica que, de los 38 ingenios encuestados, más de la mitad cuenta con refinería propia. La producción de azúcar que suele verse afectada por diversos factores meteorológicos y plagas se orienta casi con exclusividad al mercado interno, explicitando la importancia que reviste para la región del NOA.

En 1955, el Centro Azucarero Regional de Tucumán eleva un memorial al ministro de Comercio de la Nación Antonio F. Cafiero, retomando los reclamos de los industriales durante febrero y mayo de 1951. Una vez más, quienes se consideran perjudicados, recuerdan la gravitación que la industria azucarera tiene “en el desenvolvimiento economi-

⁷¹ *La Industria Azucarera*, junio de 1953, pp. 155-156.

⁷² *La Industria Azucarera*, octubre de 1953, pp. 276 y 278.

⁷³ *La Industria Azucarera*, marzo de 1954, p. 64; julio de 1954, p. 200.

⁷⁴ Juan Simón Padrós es por entonces miembro del Consejo Directivo de *La Industria Azucarera*, director de la Papelera Argentina, consejero de la Confederación de la Industria, presidente del Centro Azucarero Argentino, miembro de la Comisión Especial de Finanzas de la CGE y vicepresidente del Consejo Interamericano del Comercio, de la Industria y de la Producción. *La Industria Azucarera*, agosto de 1954, p. 325.

⁷⁵ *La Industria Azucarera*, agosto de 1954, pp. 340-350.

⁷⁶ *Ibid.*

co y social de la provincia”, y que su crisis adquiere “los contornos de un problema de interés colectivo, con repercusión nacional”.⁷⁷ Puntualizan que dicha resolución agrava la crisis, “castigando así al ingenio tucumano a pesar de que este no puede obtener más azúcar que el que la materia prima contiene”, cuya riqueza sacarina se deteriora frente a las contingencias climáticas de la provincia, terminando por beneficiar a las tres grandes compañías de Salta y Jujuy (27% de la producción), a pesar de que Tucumán elabora el 73% del total de azúcar y que su cañaveral se reparte entre unos 18.000 cañeros independientes que cosechan el 78% de la materia prima.⁷⁸

Para promover la exportación de azúcar, en diciembre de 1954 se autoriza al Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) a intervenir en dicho proceso de comercialización.⁷⁹ En 1955 se restablecen por parte del Banco de la Nación Argentina los préstamos de fomento a los ingenios para atender los mayores costos zafreiros de ese año.⁸⁰ Los asuntos generales del negocio quedan bajo la jurisdicción de la Dirección Nacional de Azúcar, dependiente del Ministerio de Comercio, que fija los precios de la caña y de su industrialización, así como los márgenes de comercialización y precios de venta al consumidor, ponderando la incidencia en los costos de los aumentos salariales que oficialmente se otorgan.

Cuando el 1º de enero de 1955 se promulga el Régimen de Previsión Social para Trabajadores Rurales (Ley N° 14.399), la afiliación es obligatoria para los mayores de 18 años, definiendo las remuneraciones, el cómputo y reconocimiento de servicios, así como el régimen de prestaciones. Se crea la Caja Nacional de Previsión para estos trabajadores, estipulando las obligaciones y penalidades de los afiliados y redoblando los esfuerzos de coordinación de los empresarios nucleados en la CGE, quienes en marzo firman con la CGT un Acuerdo Nacional para crear el Instituto Nacional de Productividad en relación con “los principios básicos de la economía social establecidos por la doctrina nacional”, para reducir costos, bajar los precios al consumidor, centralizar y difundir la información técnica, económica y social, asesorando a las empresas.⁸¹ En agosto, desde Villa Ocampo (Santa Fe), los cañeros de la región elevan, sin resultado alguno, su queja ante la Cámara de Diputados de la Nación por la suspensión de la zafra sin que se los indemnice.⁸² El diputado nacional peronista por Tucumán Arturo R. del Río responde con un pedido de investigación ante la Dirección Nacional de Azúcar por la explosión ocurrida en el ingenio La Fronterita, que deja obreros muertos y heridos, denunciando que no es un caso aislado ante la falta de seguridad para los obreros de los ingenios.

⁷⁷ *La provincia de Tucumán en la economía azucarera. Memorial presentado al Señor Ministro de Comercio de la nación, Doctor Antonio F. Cafiero, por el Centro Azucarero Regional de Tucumán.* 1955, p. 4.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 5 y ss.

⁷⁹ *La Industria Azucarera*, enero de 1955, p. 49.

⁸⁰ Archivo del Banco de la Nación Argentina (1955), *Reglamentación* 338 bis 3.

⁸¹ *La Industria Azucarera*, febrero de 1955, pp. 72-75; abril de 1955, pp. 161-166.

⁸² AHCDN, Sección Expedientes, Expte. 307-P-1955, caja 3, pp. 1-4.

Un proyecto de declaración que habrá de archivar en agosto de 1959, con el desarrollismo en el gobierno nacional, y que se sumaría –con igual suerte– a la solicitud de la Asociación de Trabajadores del Azúcar de Jujuy proveyendo de fueros sindicales a esos trabajadores.⁸³ Mientras tanto, y para soslayar los reclamos parciales, la Comisión Directiva de la CGE resuelve crear una Comisión Técnica para el Estudio del Problema Azucarero, integrándola con un especialista en ecología, uno en cultivos, uno en economía rural, uno en industria y otro en economía, para que, actuando en equipo, definan y evalúen la ecología de las áreas azucareras, la racionalidad de los métodos culturales de las distintas zonas y su influencia en los costos de producción, la economía industrial y su organización, así como la evolución financiera de la industria. El objetivo de la burocracia en acción es elaborar “un informe de conjunto sobre el problema azucarero y sus posibles soluciones”, para lo cual se asigna a la Comisión una partida de m\$N 450.000.⁸⁴

El cambio drástico de la situación política nacional frustrará gran parte de estos planes, pero la industria azucarera y sus empresarios seguirán gozando de los favores de los sucesivos gobiernos, con populismo o sin él, y más allá de la legitimidad democrática que los gobernantes de turno tengan. Las postergaciones para pequeños cañeros, peones y obreros de esta actividad económica se

extienden en el tiempo. Luego del Pacto Perón-Arturo Frondizi, en 1958, y durante la gestión del presidente radical intransigente, la bancada de la Unión Cívica Radical del Pueblo –que se distancia del mandatario– presentará un pedido de informes al PEN para tratar de buscar soluciones para el histórico problema azucarero que evite los conflictos regionales y paralice la economía agroindustrial nortea. Una propuesta que en junio de 1958 deriva en una Comisión Especial de 12 diputados para realizar “un estudio integral de la industria azucarera”, que, sin resultados efectivos, será reemplazada por subsidios temporales a los productores para bajar el nivel de conflicto social.⁸⁵

A fines de ese año, el diputado Juan Carlos Cárdenas del radicalismo intransigente tucumano presenta ante el Congreso Nacional un proyecto promoviendo la creación de un organismo autárquico, el Instituto de Promoción Económica Social de la Industria Azucarera (IPESIA), con sede en Tucumán y con representantes de los sectores privado y público como contribuyentes financieros de este organismo por partes iguales. Los fundamentos del proyecto recogen reclamos históricos de la actividad azucarera y proponen aunar la legislación dispersa para una solución efectiva, evitando “soluciones parciales y de emergencia”.⁸⁶ La propuesta encara problemas asistenciales, sanitarios, culturales y habitacionales de esta agroindustria,

⁸³ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 616-D-1955, caja 7, pp. 2-3. Expte. 363-P-1958, caja 4, pp. 1-3.

⁸⁴ *La Industria Azucarera*, septiembre de 1955, p. 401.

⁸⁵ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 455-D-1958, caja 8, pp. 3-4. Expte. 463-D-1958, caja 9, pp. 1-3. Expte. 529-D-1958, caja 10, 8 pp. Expte. 746-D-1958, caja 14, pp. 1-6. Expte. 1349-P-1958, caja 19, 41 pp. Expte. 1563-D-1958, caja 29, pp. 1-4.

⁸⁶ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 2340-D-1958, caja 39, pp. 1-9.

dando consistencia, además, a “los conceptos de democracia y libertad al independizar al hombre de trabajo de toda tutela”, permitiéndole tener “acceso a la propiedad privada del mayor número posible de factores del trabajo”.⁸⁷ El proyecto será finalmente archivado por los alcances de la Ley N° 13.640 de 1949 y sus reformas de 1967, pero da cuenta de alternativas posibles.

A lo largo de 1959, ya roto el pacto Perón-Frondizi y con una activa intervención del Ejército en el poder político, la acción legislativa en torno a la cuestión azucarera es intensa, más allá de sus resultados y efectividad. En mayo, el PEN reconoce la importancia de la comisión que estudia la ley del azúcar para ajustarla a los tiempos. Cuatro meses después, presenta un informe para adoptar medidas que organicen de modo integral el régimen azucarero para la siguiente zafra, mientras dispone otorgar fondos especiales para la cosecha tucumana de finales de ese año. El conflicto sigue siendo el común denominador de esta economía regional y desde distintas entidades se solicita la intervención de la Cámara de Diputados de la Nación para lograr desactivarlo. La regulación agrícola industrial y comercial continúa siendo el nudo del problema, y así lo reconoce el PLN, más allá de los reclamos, que incluyen el alto precio del azúcar y la especulación.⁸⁸

El diputado nacional radical intransigente por Tucumán, Miguel Ángel Sayago Valdez, presenta, junto con otros legisladores de su bancada, un proyecto para crear el Instituto Nacional del Azúcar, con carácter autárquico, para entender “en el conocimiento y solución de los problemas específicos de la actividad azucarera”.⁸⁹ Tendría su propio reglamento interno para funcionar y contaría con un presidente y un vice con conocimientos técnicos, además de tres delegados cañeros independientes de Tucumán, uno de las otras provincias azucareras, tres delegados por los industriales tucumanos y uno por el resto de las demás provincias donde se desarrolle esta actividad. Todos ellos serían nombrados por el PEN a propuesta de la entidad. En el orden agrícola, el instituto determinaría las áreas a explotar, las especies y variedades, brindaría normas agronómicas y propendería a la introducción y fabricación de máquinas azucareras. También fijaría las pautas y el ordenamiento de la zafra, arbitrando las medidas necesarias para “evitar que se produzca la acumulación y el estacionamiento de materias primas azucareras en cargaderos y canchones de fábricas”.⁹⁰

El control también alcanzaría al sector industrial para evitar abusos contra los productores. En materia comercial y financiera se registra la intervención del instituto y se prevé incluso la creación

⁸⁷ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 2340-D-1958, caja 39, p. 5.

⁸⁸ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 12-PE-1959, caja s/n, pp. 1-3. Expte. 47-PE-1959, caja s/n, pp. 1-4. Expte. 75-PE-1959, caja 1, pp. 1-6. Expte. 101-OV-1959, caja 1, pp. 1-3. Expte. 175-S-1959, caja 5, pp. 1-3. Expte. 323-P-1959, caja 4, 12 pp. Expte. 346-OV-1959, caja 3, pp. 1-4. Expte. 461-D-1959, caja 4, 8 pp. Expte. 462-D-1959, caja 4, pp. 1-2. Expte. 743-D-1959, caja 7, p. 1. Expte. 779-D-1959, caja 7, p. 1. Expte. 901-P-1959, caja 13, pp. 1-2. Expte. 957-D-1959, caja 9, pp. 1-3. Expte. 1006-D-1959, caja 10, pp. 1-3. Expte. 1052-D-1959, caja 10, pp. 1-3. Expte. 1053-D-1959, caja 10, pp. 1-2. Expte. 1073-D-1959, caja 10, pp. 1-3.

⁸⁹ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1077-D-1959, caja 10, pp. 1-9.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 2.

de un Banco del Azúcar “con destino a la financiación y fomento de la actividad azucarera en todos sus aspectos, cuando sus posibilidades financieras lo permitan”.⁹¹ En el orden social, la propuesta es asegurar el consumo, mejorar la calidad habitacional de los productores que otorgue seguridad a sus familias. De todos modos, el predominio tucumano queda asegurado, aunque el instituto tenga alcance nacional.

El régimen azucarero está entonces, en el inicio del decenio de 1960, en el centro de las discusiones legislativas del Congreso Nacional, en las cuales los subsidios y las moratorias, una vez más, ocupan gran parte de los debates.⁹² Senadores, diputados, el PEN y varios particulares continuarán con sus proyectos para declarar de interés nacional la cuestión azucarera en su sentido más extenso,⁹³ y con propuestas concretas de la Unión de Mujeres de la Argentina y varias vecinas de barrios de la Capital Federal, que nuevamente ejercen su derecho a reclamar en nombre propio y de sus familias.⁹⁴

Reflexiones finales

La economía regional azucarera goza desde los inicios de su modernización de una protección creciente del Estado nacional y una directa imbricación con

el poder político de su epicentro: Tucumán, en el NOA. Concebida para sumarse al modelo agroexportador, imperante en el país desde fines del siglo XIX, esta agroindustria protegida para poder exportar su producto refinado terminará dependiendo del mercado interno y sumida en ciclos de crisis de súper y subproducción, frente a la competencia de Brasil y Cuba, que obtienen caña dulce a menor costo.

Con una alta concentración regional y empresarial —que puede inscribirse en la teoría general de las élites (Mosca, Pareto y Michels)—, esta actividad agraria se asocia a una creciente burocracia técnica y política, que se respalda en el saber experto y en una dirigencia asociada a los grandes importadores y exportadores del eje metropolitano y del puerto del Rosario (Santa Fe) en cuanto grandes centros consumidores. Será necesaria la estrecha colaboración del poder político para transformar este problema de una rama de la industria argentina en uno de carácter regional de implicancia y responsabilidad nacionales, que pondrá en guardia a las instituciones hasta trascender los cambios de gobierno.

Los riesgos de la monoproducción se pueden conocer a través de la evolución de esta agroindustria y el territorio que la contiene y al que, a su vez, construye social y económicamente. A los hechos referidos y que dan consistencia a las

⁹¹ *Ibid.*, p. 4.

⁹² AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1152-D-1959, caja 11, pp. 1-3. Expte 1978-D-1959, caja 21, pp. 1-4. Expte. 2112-D-1959, caja 23, pp. 1-4. Expte. 2251-D-1959, caja 25, pp. 1-2. Expte 2428-D-1959, caja 27, pp. 1-5. Expte. 2525-D-1959, caja 28, pp. 1-6. Expte. 2526-D-1959, caja 28, pp. 1-7.

⁹³ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 77-S-1960, caja 1, 12 pp. Expte. 86-PE-1960, caja 2, 8 pp. Expte 117-P-1960, caja 1, pp. 1-6. Expte. 169-D-1960, caja 2, pp. 1-3. Expte. 175-D-1960, caja 2, pp. 1-3. Expte. 222-AA-1960, caja 2, pp. 1-6. Expte. 270-D-1960, caja 3, pp. 1-3. Expte. 358-P-1960, caja 4, pp. 1-2. Expte. 365-P-1960, caja 4, pp. 1-2. Expte. 441-P-1960, caja 5, pp. 1-2.

⁹⁴ AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 509-P-1960, caja 6, pp. 1-2. Expte. 595-P-1960, caja 7, pp. 1-2.

características propias de esta economía regional, es preciso sumarle la interpretación de los proyectos que, habiendo sido presentados –y a veces tratados– en el Poder Legislativo Nacional, perdieron estado parlamentario y pasaron al archivo, al que recientemente se ha podido tener acceso.

El análisis y abordaje de este material documental primario permitió conocer propuestas o proyectos para superar los efectos monoproductivos en el mediano plazo, y si existieron propuestas en favor de la diversificación agrícola o agroindustrial. Numerosos proyectos de los legisladores nacionales –que dieron origen a diversos expedientes– no aludirán a la apertura y variedad de la producción sino al control de precios, reducción impositiva, mejoras en las condiciones laborales y salariales, regulación de la producción y fortalecimiento del mercado interno. Menor interés merecieron las condiciones laborales y de los cañeros. El período abordado (1920-1960) avanza entre la gestión de los radicales en el gobierno hasta los inicios del desarrollismo, pasando por el Estado interventor y el Estado dirigista y benefactor de corte popular –asentado en la redistribución del ingreso– liderado por Juan Perón. En todo el ciclo se registran aportes de legisladores socialistas, radicales, laboristas, peronistas y de las diversas expresiones políticas provinciales, con sus particulares improntas en cada caso, pero sin aludir a consistentes

proyectos político-económicos alternativos a los vigentes.

Los sectores subalternos no presentan en el ámbito legislativo federal propuestas capaces de contrarrestar las desigualdades regionales derivadas de la vigencia del modelo agroexportador predominante en el largo plazo, ni aun en coexistencia con la industrialización sustitutiva de importaciones que se despliega en la Argentina desde la segunda mitad de los años 1920. De todos modos, sí pueden rescatarse los intentos de mejorar las condiciones socioeconómicas y sanitarias de los sectores sociales más vulnerables vinculados a esta agroindustria, las argumentaciones corporativas de los grupos empresarios del ramo que tratarán de obstruirlos (por lo general, exitosamente), sumados a las propuestas que se dirigen a regular la producción y fortalecer el consumo nacional como paliativos para contener los altibajos de la economía del NOA, aun hoy ceñida a los vaivenes de la monoproducción (cítricos) y a las unidades productivas ineficientes ligadas al minifundio y sujetas a los intereses más poderosos, asociados a un concentrado poder político que encuentra respaldo en el poder deliberativo que se identifica con las iniciativas y debates en el Congreso de la Nación Argentina.

[Recibido el 15 de mayo de 2017]

[Evaluado el 10 de junio de 2017]

Referencias bibliográficas

- Albert, B. y A. Graves (1984), *Crisis and change in international sugar economy, 1860-1914*, Norwich, ISC Press.
- Barsky, O. y J. Gelman (2009), *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta comienzos del siglo XXI*, 3ª ed., Buenos Aires, Sudamericana.

- Blacha, L. (2015), *La clase política argentina, 1930-1943. La oposición ausente y la pérdida de poder*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Bravo, M. (2008), *Campesinos, azúcar y política: cañeros, acción corporativa y vida política en Tucumán (1895-1930)*, Rosario, Prohistoria.
- Campi, D. (comp.) (1992), *Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina II*, Jujuy, Universidad Nacional de Jujuy / Universidad Nacional de Tucumán.
- (1998), *Universidad Nacional de Tucumán. 50 años de la Facultad de Ciencias Económicas 1947-1997*, Tucumán, Facultad de Ciencias Económicas de la UNT.
- Campi, D., H. Pinto de Moura Filho y M. Bravo (2015), “Alternativas del intervencionismo estatal en la agroindustria del azúcar. Argentina y Brasil, 1880-1938”, *América Latina. Historia Económica*, año 22, N° 3, México, pp. 44-75.
- Federico, G. (2011), *Breve historia económica de la agricultura*, Zaragoza, Sociedad Española de Historia Agraria.
- Fleitas, M. (1997), *El pensamiento político y económico de Benjamín Villafañe*, Jujuy, Unidad de Investigación en Historia Regional, Universidad Nacional de Jujuy.
- García Rivero, C. (2014), “Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo”, en Canales Aliende, J. y J. Sanmartín Pardo (eds.), *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid, Editorial Universitas S.A.
- Girbal-Blacha, N. (1994), “Azúcar, poder político y propuestas de concertación para el N.O.A. en los años ‘20. Las conferencias de gobernadores de 1926-1927”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 133, pp. 107-122.
- (1998), “Estado, crédito e industria en la Argentina peronista (1946-1955)”, *XVI Jornadas de Historia Económica*, AAHE / Universidad Nacional de Quilmes.
- (2006a), “La historia regional hoy: balances y perspectivas con enfoque agrario”, en Gelman, J. (comp.), *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Historia Económica / Prometeo.
- (2006b), “Balance sobre la historiografía agraria argentina (1980-2004)”, en Bourillon, F., P. Boutry, A. Encreve y B. Touchelay (coords.), *Des économies et des hommes. Mélanges offerts à Albert Broder, Val de Marne*, Francia, Editions Bière.
- (2011), *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955). Una interpretación histórica de sus decisiones político-económicas*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- , M. López Ortiz y S. Regina de Mendonça (coords.) (2016), *Agro y política a uno y otro lado del Atlántico. Franquismo, salazarismo, varguismo y peronismo*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Guy, D. (1988), “Refinería Argentina, 1888-1930: límites de la tecnología azucarera en una economía periférica”, *Desarrollo Económico*, vol. 28, N° 111, pp. 353-374.
- Llach, J. (1984), “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, *Desarrollo Económico*, vol. 23, N° 92, pp. 515-558.
- Menéndez Alzamora, M. (2014), “El Parlamento y la Representación Política”, en Canales Aliende, J. y J. Sanmartín Pardo (eds.), *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid, Editorial Universitas S.A.
- Moyano, R. y M. Lenis (2007), “De lo nacional a lo regional. Discurso empresario e industria azucarera en el Norte argentino, 1894-1923”, *Revista de la Escuela de Historia*, N° 6, Salta.
- Perez-López, J. (1991), *The Economics of Cuban Sugar*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Santamaría, D. (1986), *Azúcar y sociedad en el Noroeste Argentino*, Buenos Aires, IDES.

- Santamaría García, A. y A. García Álvarez (2005), "Azúcar en América", *Revista de Indias*, vol. LXV, N° 233, pp. 9-32. Disponible en: <<http://digital.csic.es/bitstream/10261/28654/1/443.pdf>>.
- Schleh, E. (1947), *Compilación legal sobre el azúcar. Legislación de Tucumán y provincias varias. Años 1943, 1944, 1945, 1946 y 1947*, t. XII, Buenos Aires, Imprenta Ferrari Hnos.
- Seoane, M. (1998), *El burgués maldito*, Buenos Aires, Planeta.
- Ullivarri, M. (2011), "Sindicatos en 'la capital del azúcar'. Organización y lucha en el mundo del trabajo de la provincia de Tucumán (Argentina), 1930-1943", *Historia Agraria*, N° 55, Zaragoza, SEHA, pp. 101-133.
- Zanetti Lecuona, O. (2004), *Las manos en lo dulce. Estado e intereses en la regulación de la industria azucarera cubana, 1926-1937*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
-

Autora

Noemí Girbal-Blacha es profesora y doctora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora superior del Conicet. Profesora titular ordinaria de Historia Argentina, Universidad Nacional de Quilmes. Docteur Honoris Causa, Université de Pau et Pays de l'Adour (Francia, 2007). Premio "Bernardo Houssay" a la Trayectoria Científica-Humanidades, 2011. Doctor honoris causa por la Universidad Nacional de San Juan, Argentina, 2014. Experta de la OEI desde 2008. Autora de 23 libros y un centenar de artículos (revistas nacionales y extranjeras especializadas). Especialista en Historia Agraria Argentina.

Cómo citar este artículo

Girbal-Blacha, Noemí, "La acción legislativa invisible. Propuestas frustradas para la economía azucarera argentina (1920-1960)", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 131-155, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.



**DOCUMENTOS
POLÍTICOS DE
COYUNTURA**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



PRESENTACIÓN

El director y el secretario de redacción vuelven a presentar la sección de documentos políticos de coyuntura de la *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época de la UNQ como propuesta de publicación de diversas expresiones acerca de problemáticas políticas sin restricciones de las posiciones o matices que manifiestan proyectos, reflexiones, adhesiones, críticas, incomodidades y/o incertidumbres, referidas a los niveles local, regional e internacional. El objetivo es cooperar y, eventualmente, promover debates que contribuyan a la evolución de la pluralidad de voces que emergen desde la urgencia de la inmediatez de la coyuntura política.

Tal vez el lector pueda compartir la arriesgada pregunta: ¿por qué en una revista científica y académica, presentada por una universidad pública, se localiza una porción de su espacio dedicado llanamente a la enunciación política, envuelta en las fuerzas ideológicas que aparecen al calor del momento actual? Las controvertidas respuestas pueden surgir desde distintos lugares, construirse con varias líneas argumentales. Nuestro punto de vista es que no hay –no podría haber–, un muro que separe ni una frontera infranqueable entre la ciencia y la ideología, tal como lo teorizó hace ya más de siete décadas Max Horkheimer. Desde este presupuesto, el compromiso de la revista es dar un lugar abierto a la multiplicidad de las posiciones políticas, necesarias para la profundización y superación de las exposiciones democráticas, participativas y de texturas emancipatorias, que conlleve a la convivencia con bienestar e igualdad de los seres humanos.

En este número, presentamos un ensayo de Guillermo Castro Herrera sobre *El capital* de Karl Marx y nuestro tiempo. Y luego, un adelanto del libro *La recaída neoliberal*, de Claudio Scaletta.

EL CAPITAL DE QUE SE TRATA

Guillermo Castro Herrera

Hemos llegado a las vísperas del 150° aniversario de la publicación del primer tomo de *El capital*. Se trata, sin duda, de la más rica y compleja de las obras de Karl Marx. En el esquema de organización del conocimiento creado por el liberalismo ascendente, pasa por ser una obra de economía. Desde el pensamiento del autor, quizás sea en realidad un libro de historia que aborda la formación, las características, las contradicciones internas y las perspectivas de desarrollo de una relación social a la que llamamos capital. Entre ambas visiones hay un conflicto insalvable: la liberal considera *El capital* una interpretación –entre otras– de la economía moderna; la otra, una herramienta para la transformación de la realidad creada por y para esa relación social.

El esquema liberal, en efecto –tan ricamente descrito en su origen y evolución por Immanuel Wallerstein–, organizó los distintos campos del saber a partir de lo que a primera vista parecían ser objetos exclusivos y excluyentes. Las ciencias naturales fueron separadas de las sociales, y las que se referían a la narrativa de procesos que no cabían en ninguna de aquellas conformaron el campo de las humanidades. Así, la sociología pasó a ser la ciencia de la sociedad, la ciencia política, la del Estado, y la economía, la de los procesos de producción, distribución y cambio, según se enseñaba en la escuela secundaria, cuando en nuestra educación se enseñaban esas cosas.

Desde la perspectiva abierta por Marx, esas disciplinas no dejan de existir. Desaparece, sí, su definición a partir de objetos excluyentes de conocimiento, para dar paso al estudio de campos de relación que definen ámbitos diversos de un mismo proceso histórico. De ahí que el marxismo –que no es una filosofía, ni una sociología, ni una economía en el sentido usual de esos términos en la cultura creada por el liberalismo– no encuentre en verdad un lugar para sí en la estructura del conocer creada por esa cultura.

Ese lugar es de una naturaleza distinta. Corresponde a un vasto y complejo proceso histórico que, entre otras cosas, comprende la maduración y crisis temprana de la cultura liberal. El marxismo, precisamente, critica y trasciende a un tiempo esa cultura, que a su vez reacciona ante esa crítica rechazándola e intentando asimilarla.

Cabe recordar, al respecto, que el primer tomo de *El capital* fue publicado 19 años después de que apareciera *El Manifiesto Comunista*, y cincuenta años antes de la Revolución de Octubre en Rusia, que —a través de la combinación de las armas de la crítica con la crítica de las armas— abrió paso a la formación de la Unión Soviética. Hoy es notable que, aun después de la caída del campo socialista del Este europeo, el marxismo sigue manteniendo al liberalismo a la defensiva. Y esto es llevado a unos extremos tales de vulgaridad teórica e ignorancia histórica, que solo puede uno imaginar que si *El capital* y el comunismo no existieran, el liberalismo tendría que inventarlos para enmascarar el hecho —no la idea— de los desastres sociales, políticos, ambientales y económicos que ha ocasionado y ocasiona en su desarrollo.

En realidad, todo comprueba aquí lo señalado por Gramsci desde su celda: que la superioridad de una visión del mundo respecto de otra se expresa ante todo en su capacidad para asumirla como un elemento de su propio desarrollo. A eso se refería Lenin, por ejemplo, cuando consideraba la filosofía clásica alemana, el socialismo francés y la economía inglesa como tres fuentes y tres partes integrantes del marxismo, que las asumía y las trascendía en un mismo movimiento de su desarrollo. Tal fue la vía por la cual, al decir de Friedrich Engels en el discurso que pronunciara en el funeral de su camarada y amigo entrañable,

Así como Darwin descubrió la ley del desarrollo de la naturaleza orgánica, Marx descubrió la ley del desarrollo de la historia humana: el hecho, tan sencillo, pero oculto bajo la maleza ideológica, de que el hombre necesita, en primer lugar, comer, beber, tener un techo y vestirse antes de poder hacer política, ciencia, arte, religión, etc.; que, por tanto, la producción de los medios de vida inmediatos, materiales, y por consiguiente, la correspondiente fase económica de desarrollo de un pueblo o una época es la base a partir de la cual se han desarrollado las instituciones políticas, las concepciones jurídicas, las ideas artísticas e incluso las ideas religiosas de los hombres y con arreglo a la cual deben, por tanto, explicarse, y no al revés, como hasta entonces se había venido haciendo. Pero no es esto solo. Marx descubrió también la ley específica que mueve el actual modo de producción capitalista y la sociedad burguesa creada por él. El descubrimiento de la plusvalía iluminó de pronto estos problemas, mientras que todas las investigaciones anteriores, tanto las de los economistas burgueses como las de los críticos socialistas, habían vagado en las tinieblas.

Y añadía enseguida:

Para Marx, la ciencia era una fuerza histórica motriz, una fuerza revolucionaria. Por puro que fuese el gozo que pudiera depararle un nuevo descu-

brimiento hecho en cualquier ciencia teórica y cuya aplicación práctica tal vez no podía preverse en modo alguno, era muy otro el goce que experimentaba cuando se trataba de un descubrimiento que ejercía inmediatamente una influencia revolucionadora en la industria y en el desarrollo histórico en general.¹

El capital de que se trata fue y sigue siendo, en este sentido, un producto del trabajo científico de indudable influencia revolucionaria en el desarrollo histórico en general. Su influencia indirecta ha sido en muchos sentidos tanto o más importante, en la medida en que la visión del mundo planteada por Marx ha seguido incorporando otras visiones —en lo ambiental y lo religioso, como en la crítica al moderno sistema mundial— como elementos de su propio desarrollo.

Quien conozca a Marx sabe que fue enemigo de toda canonización, en vida o tras su muerte. Sabe también que su obra posterior a *El capital* sometió a prueba lo planteado en su libro a través del debate constante con sus adversarios y del examen atento a los azares del desarrollo del mercado mundial. A 150 años de entonces, ese debate y ese examen son los medios más adecuados para el desarrollo de la visión del mundo de Marx en las circunstancias de nuestro tiempo, y de nuestra crisis. Y, ante una tarea de tal riqueza y complejidad, conviene tener presente lo que nos advirtiera otro revolucionario ejemplar de la América nuestra:

Estudien, los que pretenden opinar. No se opina con la fantasía, ni con el deseo, sino con la realidad conocida, con la realidad hirviendo en las manos enérgicas y sinceras que se entran a buscarla por lo difícil y oscuro del mundo. Evitar lo pasado y componernos en lo presente, para un porvenir confuso al principio, y seguro luego por la administración justiciera y total de la libertad culta y trabajadora: esa es la obligación, y la cumplimos. Esa es la obligación de la conciencia, y el dictado científico. La misma injusticia de aquella escasa porción de nuestra patria que no amase a los que la quieren constituir para una paz durable, conforme a sus verdaderos elementos, no podría desviar, ni aflojar siquiera, a los que, dispuestos a dar la vida por su país, le dan de seguro lo que vale menos que ella: — la paciencia [...] Amemos la herida que nos viene de los nuestros. Y fundemos, sin la ira del sectario, ni la vanidad del ambicioso. La revolución crece.²

Panamá, 18 de marzo de 2017

¹ Engels, F., *Discurso ante la tumba de Marx*, 1883. Disponible en: <<https://www.marxists.org/espanol/m-e/1880s/83-tumba.htm>>.

² Martí, J., “Crece. Patria, 5 de abril de 1894”, *Obras completas*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1975, t. III, p. 121.

Cómo citar este artículo

Castro Herrera, Guillermo, “El capital de que se trata”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 161-164, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.

ADELANTO DEL LIBRO *LA RECAÍDA NEOLIBERAL**

Claudio Scaletta

El punto de partida de las páginas que siguen, además del deseo siempre presente de explicar procesos, es un estadio anterior. Son sensaciones fuertes que me acompañan desde diciembre de 2015: el malestar y el azoramiento frente a la reiteración, en los ámbitos de la sociedad civil y la política, de discursos fracasados en la historia económica local y mundial. Vuelven a escucharse discusiones completamente superadas por la experiencia histórica y teórica; cuestiones tan viejas y respondidas como el rol del Estado, el proteccionismo, los efectos de una devaluación, las causas de la inversión o la explicación de la inflación. La lista podría seguir hasta incluir a todos los agregados macroeconómicos. Pero el punto de partida, el verdadero problema, es que, luego de la experiencia de 2003-2015, el país se encuentra nuevamente frente a una restauración neoliberal.

La nueva realidad post 2015, entonces, no constituye una mera alternancia dentro de un régimen democrático estable. Se trata de la expresión de un proceso de mayor complejidad cuyos resultados en términos de sustentabilidad social y política podrían ser inquietantes por dos razones fundamentales. La primera, porque aun en caso de que a la actual administración “le vaya bien” en sus propios términos, el modelo puesto en marcha se caracteriza por no crear empleo suficiente. Esto es así porque se concentra en el desarrollo de sectores con ventajas comparativas estáticas, como agro y energía, y sectores ya establecidos y altamente concentrados de la industria, los que en conjunto no son lo suficientemente demandantes de mano de obra, es decir que el modelo no es sustentable socialmente porque deja fuera a una parte de la población. La segunda remite a que el nuevo régimen basa su funcionamiento —otra vez en la historia económica local— en la entrada de capitales, principalmente bajo la forma de endeudamiento externo, una toma de deuda que además no se produce en paralelo al desarrollo de sectores generadores de divisas para el repago. En consecuencia, el modelo tampoco es sustentable financieramente en su frente externo.

La pregunta del millón, que a su vez es la fuente del malestar y azoramiento inicial, remite a por qué se reincide en una política económica que conduce a la insustentabilidad social y financiera, cuando tanto la

* Adelanto publicado por *Página/12* el 24 de septiembre de 2017.

teoría como la experiencia histórica, local y global, “conocen” el resultado al final del camino.

El núcleo

Avanzado 2017, dejó de ser una predicción que el gobierno surgido del balotaje del 23 de noviembre de 2015 no representó una mera alternancia democrática, sino un cambio de régimen instrumentado a través de un verdadero shock económico. Aunque la dirección de las transformaciones ocurridas era predecible, en los primeros meses sorprendió la velocidad de avance, el cambio de discurso y, en particular, la falta de resistencia, no ya del conjunto de la sociedad, sino de la mayoría de la dirigencia política que, con la excusa de no entorpecer la “gobernabilidad”, habilitó al nuevo gobierno a conducirse, no como una mayoría circunstancial surgida de las urnas, sino como el representante de un nuevo bloque histórico.

Vamos a destacar cuáles fueron las medidas que posibilitaron la salida del neoliberalismo luego de la crisis de 2001-2002. Recapitulando, las decisiones económicas núcleo fueron:

1. El establecimiento de aranceles al comercio exterior, los que protegieron el mercado interno, desdoblaron los tipos de cambio efectivos entre los distintos sectores económicos (dependiendo de la tasa de retenciones a las exportaciones), amortiguaron el impacto de la devaluación a través de la baja de los precios internos y permitieron al Estado participar por la vía fiscal tanto del ciclo alcista de los *commodities* como de los beneficios extraordinarios de la depreciación. Los aranceles, junto a otras medidas complementarias como las DJAI o las licencias no automáticas, también protegieron selectivamente de las importaciones al mercado interno.
2. La desdolarización de las tarifas de los servicios públicos, lo que significó la reducción de uno de los principales precios relativos de la economía, tanto para los consumidores, en tanto se liberaron recursos para el consumo, como para las empresas, para quienes significó una baja de los costos de producción.
3. El aumento de salarios. Primero fue la suba del salario mínimo, vital y móvil, luego los decretos de aumentos de suma fija. Finalmente, una vez recompuesto por la vía del crecimiento y el aumento del empleo el poder de negociación de los trabajadores, la motorización de las paritarias. Este último factor, junto con el aumento real del gasto del sector público por múltiples vías, fue la base de lo que llamamos “el crecimiento conducido por la demanda”.
4. El desendeudamiento. Tras el default inicial, se produjo la reestructuración de la deuda pública externa a partir de 2005, con el pago al FMI

y la liberación de su tutela, y luego el lento pero persistente endeudamiento, proceso que corrió en paralelo con una política exterior pragmática centrada en los alineamientos intrarregionales y la revinculación con los principales socios comerciales extra región.

De los cuatro factores señalados, los dos primeros correspondieron a decisiones tomadas durante el gobierno de transición 2002-2003 como producto del estallido del régimen anterior y la imposibilidad de seguir manteniendo la convertibilidad cambiaria fija. Como ya se dijo, ello no niega la voluntad política de la decisión en tanto podría haberse optado por una serie de políticas menos virtuosas. Los dos segundos factores fueron instrumentados a partir de mayo de 2003 ya como parte integrante de la nueva concepción del crecimiento conducido por la demanda y en el marco de la búsqueda de mayores grados de libertad y autonomía de la política económica.

Si estos cuatro factores significaron las medidas núcleo de salida del neoliberalismo, su regreso se plasmó en su reversión especular, reversión que fue el núcleo de la política de shock aplicada por el nuevo gobierno.

La regresión

Devaluación: el shock económico provocado por Cambiemos a partir de diciembre de 2015 comenzó por el levantamiento de los controles cambiarios aceptando como dado el nivel del tipo de cambio del mercado negro, la cotización del eufemísticamente llamado “dólar blue”. El nuevo precio de la divisa no fue obra de presuntos equilibrios del mercado de cambios, sino una decisión política, como siempre lo es –mientras se tenga el control de las variables– la fijación del nivel del tipo de cambio. El dato notable fue que la potente devaluación de la moneda local en un 40% se transmitió al conjunto de la sociedad como una presunta “liberación”, como el añorado “levantamiento del cepo” al que además los medios de comunicación se apresuraron a calificar como “exitoso”.

Eliminación de retenciones: en el mismo diciembre también se anunció la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias con excepción de la soja, a la que solo se le aplicó una baja parcial de 5 puntos, aunque se anunció que su alícuota continuará bajando a partir de 2018. También se eliminaron las retenciones residuales que quedaban sobre algunos productos industriales y, con días de diferencia, se otorgó el mismo beneficio a las exportaciones mineras. Sin embargo, para parte del sector industrial, no todas fueron buenas noticias, pues al mismo tiempo comenzaron a destrabarse todas las importaciones frenadas por las DJAI. Se cumplía así con una de las principales promesas de campaña y a la vez una de las principales demandas del bloque histórico expresado por el nuevo gobierno.

El levantamiento de los controles cambiarios, primero parcial y luego total, y la eliminación de los aranceles al comercio exterior cumplieron con dos de los principales requerimientos de las multinacionales que gobiernan de facto el capitalismo global: la libre circulación de capitales y de mercancías.

Redolarización de tarifas: a partir de marzo de 2016 comenzaron los ajustes tarifarios. Los aumentos fueron desde el 400 a más del 1.000 por ciento, dependiendo del tipo de servicio y usuarios, proceso que al redactar estas líneas, avanzado 2017, todavía continúa. La desproporción de las subas significó un fuerte impacto en el ingreso disponible de los trabajadores, que desde entonces deben destinar una porción mucho mayor de su salario al pago de servicios, así como en los costos de las empresas. Para muchas pymes y pequeños comercios, el shock tarifario llevó al límite sus ecuaciones de costos. Luego, al tratarse de uno de los principales precios relativos de la economía, los aumentos tarifarios fueron responsables de buena parte de la fuerte inflación registrada.

Baja de salarios: puede parecer notable que gobiernos democráticos bajen salarios. También es notable que se consigan bajas salariales a pesar de la existencia de un movimiento obrero organizado y de trabajadores empoderados por años de crecimiento y de mejoras en sus ingresos. Sorprende también la velocidad con que esto sucedió. En pocos meses se pasó de reclamos de segunda generación, como claramente lo eran las demandas contra el impuesto a las ganancias que motivaron hasta paros generales contra el gobierno anterior, al temor de perder el empleo. De acuerdo con distintas fuentes, en 2016 la pérdida del poder adquisitivo del salario fue de entre el 6% y el 10%, con piso en el sector privado y techo en el público.

Reendeudamiento y dependencia: la foto del balance de pagos 2016 indica en primer lugar que la devaluación, “la exitosa salida del cepo”, no cumplió la promesa *mainstream* de morigerar el déficit de la Cuenta Corriente, dato que según la buena teoría era esperable en tanto, como se explicó, la devaluación no aumenta las exportaciones. El déficit de la Cuenta Corriente se resolvió recurriendo a un endeudamiento desafiado, pero sin un plan que destine los fondos a la reducción futura del déficit externo, es decir, al desarrollo. Este endeudamiento, más la política monetaria que fijó una elevada tasa de interés de referencia que sobreestimuló el *carrytrade*, más conocido como “bicicleta financiera”, redundó en un ingreso de divisas que, tras la devaluación inicial, permitió mantener anclado el tipo de cambio, lo que, dada la aceleración de la inflación, significó iniciar un inmediato proceso de revaluación. El resultado fue la recreación de las condiciones para la dependencia permanente del ingreso de capitales. Dicho de manera sucinta: la recreación de la dependencia. Volvió a iniciarse un ciclo conocido y repetido de la economía local. Lo que se observa es un peso creciente de la deuda financiera sobre las

cuentas públicas que demandará recursos presupuestarios también crecientes, los que se utilizarán como excusa para ajustes continuos. Como la nueva deuda es mayoritariamente en divisas y continuará el déficit de la Cuenta Corriente, se acentuarán los lazos de dependencia con el ingreso de dólares del exterior. Los planes de ajuste al estilo FMI están a la vuelta de la esquina. Otra vez la sombra de las renegociaciones de deuda con condicionalidades, avance sobre el patrimonio público y pérdida de grados de libertad de la política económica.

Cómo citar este artículo

Scaletta, C., “Adelanto del libro *La recaída neoliberal*”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 165-169, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.



**EXPRESIONES
ARTÍSTICAS**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



CUARENTA
AÑOS DE LA
DESAPARICIÓN
DE
RODOLFO
WALSH

Rodolfo Walsh fue secuestrado y desaparecido el 25 de marzo de 1977 por la última dictadura cívico-militar de nuestro país. Horas antes había enviado algunos ejemplares de la *Carta abierta de un escritor a la Junta Militar*. A cuatro décadas de su desaparición, la Universidad Nacional de Quilmes organiza el ciclo anual de actividades académicas y culturales “Cuarenta años de la desaparición de Rodolfo Walsh”. La iniciativa se realiza a partir del trabajo conjunto del Departamento de Ciencias Sociales, la Escuela Universitaria de Artes, el Programa de Cultura de la Secretaría de Extensión y el Programa de Producción Televisiva.

En su conjunto, las actividades planificadas buscan destacar la importancia de la figura del escritor para el campo literario, periodístico y artístico, como así también difundir y reflexionar sobre sus textos. En este sentido, el carácter institucional pone de relieve el valor de su obra y vertebra un espacio colectivo de trabajo que se articula con otras instituciones y múltiples actores. Entonces, todos participamos activamente en la construcción y reconstrucción de una obra contemporánea, abierta y fértil —la de Rodolfo Walsh— que nos convoca a poner en juego, indagar y proponer modos de leer, modos de pensar y modos de reflexionar con otros.

Exposiciones y eventos desarrollados en el marco del ciclo “Cuarenta años de la desaparición de Rodolfo Walsh”

- “La sublevación de la palabra.” Muestra itinerante realizada por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Exhibe gigantografías montadas en paneles autoportantes que conforman un trayecto con fotos inéditas, objetos y escritos del autor. Recoge entrevistas realizadas a familiares, amigos, colegas e historiadores y convoca a un espacio colectivo de encuentro, reencuentro y descubrimiento de la obra de Walsh. Exposición realizada en el Ágora de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

- “Nosotros, Rodolfo.” Exposición colectiva de obras producidas en el marco de las Clínicas Walsh, que tuvieron sede en la universidad y se organizaron en torno a tres ejes: reescritura de la Carta abierta, coordinada por Mónica Swarinsky y Manuel Eiras, poesía visual, coordinada por Hilda Paz y Claudio Mangifesta, y video arte y fotografía, coordinada por Gabriela Alonso y Natalia García, con la participación en edición de Mariano Vera, del Programa de Producción de Contenidos Audiovisuales. Exposición realizada en

la Sala Rosa de los Vientos (UNQ), y la Escuela Municipal de Bellas Artes “Carlos Morel”, Quilmes.

- “Arturo Bonín y Rita Cortese leen a Rodolfo Walsh.” Dos actores dan cuerpo al cuento “Esa mujer” de Rodolfo Walsh en un evento de lectura y escucha que concretiza la presencia de las voces en su carácter singular y al mismo tiempo colectivo. Las voces se conjugan en un espacio definido, se extienden hacia cada uno de los presentes y se traman en una experiencia única. Evento realizado en el Auditorio Nicolás Casullo (UNQ).

- “Walsh, todas las revoluciones juntas.” Conferencia performática con texto y dirección de Mariano Tenconi Blanco, narración en escena de Horacio Banega, actuación de Horacio Marassi y música en vivo de Ian Shifres. Asistimos a un espectáculo que nos involucra en la pregunta por la escritura, por el arte, por el teatro. ¿Qué es escribir?, ¿qué es leer?, ¿cómo hacer hoy una obra sobre Walsh? Asistimos a los sueños que sueña y a los modos posibles de entregar la carta que escribió a la Junta Militar. Somos parte de la conferencia y de una reescritura y relectura de su obra. Evento realizado en el Auditorio Nicolás Casullo (UNQ).

- “Walsh en la ESMA. Testimonios y documentos.” Muestra itinerante realizada por el Museo Sitio de Memoria ESMA, ex centro clandestino de detención, tortura y exterminio. La exposición rescata y revaloriza la figura de Rodolfo Walsh como periodista, escritor y militante e interpela a los visitantes sobre el capital cultural que la dictadura cívico-militar de 1976 destruyó con la implementación del terrorismo de Estado. Incluye documentos y piezas audiovisuales basadas en los testimonios del juicio de la Causa ESMA N° 1.270. Está organizada en tres ejes temáticos: “Un cuento desaparecido” reconstruye el texto “Juan se iba por el río” a través de los relatos de Lilia Ferreyra y Martín Gras, mientras que “La caída” y “Los papeles robados” reúnen testimonios de sobrevivientes que vieron llegar el cuerpo del escritor al sótano de la ESMA o fueron testigos de la llegada de sus escritos. Exposición realizada en Sala Rosa de los Vientos y el Ágora (UNQ).



“La sublevación de la palabra.” Exposición realizada por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP. Foto: Natalia García.

“Nosotros, Rodolfo.” Exposición colectiva de obras realizadas en el marco de las Clínicas Walsh. Foto: Gabriela Alonso.





“Nosotros, Rodolfo.” Exposición colectiva de obras realizadas en el marco de las Clínicas Walsh. Foto: Natalia García.



“Nosotros, Rodolfo” en la Escuela Municipal de Bellas Artes “Carlos Morel”. Foto: Gabriela Alonso.

“Arturo Bonín y Rita Cortese leen a Rodolfo Walsh.” Auditorio Nicolás Casullo. Foto: Natalia García.





“Walsh, todas las revoluciones juntas.” Conferencia performática.
Auditorio Nicolás Casullo. Foto: Natalia García.

“Walsh, todas las revoluciones juntas.” Conferencia performática.
Auditorio Nicolás Casullo. Foto: Natalia García.





“Walsh en la ESMA. Testimonios y documentos.” Muestra itinerante del Museo Sitio de Memoria ESMA. Foto: Natalia García.

“Clínicas Walsh.” Club de Ajedrez La Plata. Foto: Natalia García.



RESÚMENES



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Voltaire Alvarado Peterson,
Paula Quijada Prado y Daniel Santana Rivas

Estado y propiedad: la política de vivienda social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile

Resumen

En Latinoamérica, la vivienda tradicionalmente se ha articulado en la complementariedad público-privada con marcada presencia del Estado en la producción de vivienda social, participación que ha mutado de subsidios focalizados en la oferta a aportes dirigidos a la demanda, como una de las facetas más trascendentes del modelo neoliberal contemporáneo. Así, mientras por un lado se atacan problemas como el déficit habitacional y el saneamiento de títulos, por otro, se erige a la propiedad como dispositivo de modernización e inserción en el mercado formal efectivo, lo que redundará en el tránsito hacia sociedades urbanizadas, estratificadas y organizadas frente al consumo de bienes y servicios.

Este trabajo propone una descripción de las políticas habitacionales de algunos países de la región –Ecuador, Argentina, Colombia, Uruguay y Chile– y las formas en que ellos han abordado, durante el último lustro, la vivienda en cuanto problema social y como estrategia de modernización, teniendo presentes los horizontes neoliberales de producción.

Palabras clave: América Latina, subsidios, vivienda social, Estado neoliberal.

Abstract

The Latin American housing has been articulated in a complementarity public-private relationship, with an important presence of the State in the social housing production, something that has changed since offer's subsidy to the demand's subsidy like the most important characty of the contemporary neoliberal model. So, while on the one side different problems of housing are attacked like the deficit or the property tittle regulation, on the other side, the property it stands like effective device of modernization in the transition to urbanized societies, stratified and organized to the consumption of goods and services.

This paper proposes a description of the housing policies in to some regional countries –Ecuador, Argentina, Colombia, Uruguay and Chile– and how, during the last five years' time, these countries approach the housing like a social problem and like a modernization strategy, always taking into account the neoliberal production like the horizon.

Keywords: Latin America, subsidy, social housing, neoliberal State.

María Lucía Refinetti Martins y Estevam Vanale Otero
Atividade imobiliária e reestruturação urbana no interior paulista: um formato de parceria público-privada?

Resumen

A partir do início do século XXI a prática de um urbanismo gerencial, articulado ao mercado, se difundiu pelo mundo, impactando, nos países do Sul, diretamente as maiores cidades. O presente texto busca identificar, no Brasil, de que modo formas contratuais de reurbanização e de desenvolvimento urbano idealizadas e praticadas nas metrópoles, são reelaboradas, reinterpretadas e utilizadas em cidades de menor porte. Para isso constrói paralelos entre o que é praticado em São Paulo e Rio de Janeiro e cidades médias do estado de São Paulo como Bauru, Piracicaba e São José do Rio Preto.

Palabras clave: urbanismo contratual, flexibilização urbanística, mercantilização do desenvolvimento urbano, novas morfologias urbanas, cidades médias.

Abstract

From the beginning of the 21st century, the practice of a managerial city planning, articulated to the market, spread throughout the world, impacting, in the countries of the South, directly the largest cities. This paper seeks to identify, in Brazil, how contractual forms of urban redevelopment and urban development designed and practiced in the metropolises are reworked, reinterpreted and used in smaller cities. With this aim, it constructs parallels between what is practiced in São Paulo and Rio de Janeiro and in medium-sized cities in the state of São Paulo, such as Bauru, Piracicaba and São José do Rio Preto.

Keywords: managerial city planning, planning flexibility, traded urban development, new urban morphologies, medium-sized cities.

Federico Villarreal y Mabel Manzanal
Inclusión de la agricultura familiar. Una cuestión en discusión. El caso del municipio de Tapalqué, provincia de Buenos Aires

Resumen

La política pública de inclusión de la agricultura familiar aparece enmarcada en el contexto de expansión y promoción del agronegocio, lo cual

nos obliga a preguntarnos: ¿es una conquista de derechos que beneficia a las organizaciones y a los actores de la agronomía familiar, o se trata de una política dirigida a incorporar a los sectores desplazados en el discurso dominante, mientras promueve el despojo de sus medios de producción? En este marco, nuestro objetivo es identificar y caracterizar la inclusión de la agricultura familiar a través de la política pública en un ámbito territorial específico de la provincia de Buenos Aires (Tapalqué) entre 2010 y la actualidad, indagar sobre el rol de los agricultores familiares y las políticas locales en torno a la inclusión, y comprender las oportunidades de acción de los actores expuestos a la expulsión y el despojo.

Palabras clave: política pública, inclusión, Agricultura Familiar, territorio.

Abstract

The public policy (PP) of inclusion of family farming (FF) is framed within the context of expansion and promotion of agribusiness. Which forces us to ask ourselves: what is it then? Are these PP an achievement of rights that benefits the organizations and the actors of the FF? Or is it a PP aimed at incorporating the displaced sectors into the dominant discourse while promoting the dispossession of their means of production by agribusiness? In this context, our objective is to identify and characterize the inclusion of FF through the PP in a specific territorial area of the province of Buenos Aires (Tapalqué) between 2010 and today. For this, we problematize the inclusion and the family farming and in this way we advance in the understanding of the scope of these notions. In Tapalqué, we inquired about the role of family farming and local policies on inclusion. Finally, we have redefined our questions and affirmed that problematizing inclusion, FF and the scope of the PP from the territory favour the analysis and understanding of these processes and enhances the opportunities for action of the actors exposed to expulsion and dispossession.

Keywords: public politics, inclusion, Family Farming, territory.

Germán Dabat y Sergio Paz

Ricos y subdesarrollados: ¿qué rol debería asumir el Estado para promover el desarrollo productivo en territorios especializados en el monocultivo de soja?

Resumen

El desarrollo productivo del país enfrenta el proceso contradictorio y avasallador de la expansión sojera. Aquellos territorios que se volcaron

decididamente a la producción de soja enfrentan la disyuntiva de fortalecer sus economías locales diversificando su producción o ganando economías de especialización en torno a la soja.

Los territorios sojeros fueron consolidando algunas características comunes que alimentaron su especialización productiva, como la disponibilidad de infraestructura de transporte y de fábricas para el procesamiento de los granos. Asimismo, comparten el problema de que no han logrado movilizar los altos ingresos que generan para promover un cambio estructural que lleve a un proceso de desarrollo endógeno. A partir de ello, es necesario reflexionar sobre la potencialidad que tiene el Estado para actuar en espacios subnacionales de modo tal que promueva el desarrollo productivo local de los territorios sojeros.

Palabras clave: desarrollo productivo, soja, especialización, políticas públicas.

Abstract

The productive development of several territories of the country faces the contradictory and overwhelming process of the soybean expansion. Those territories that turned decisively to the production of soybean face with the dilemma to strengthening their local economies diversifying their production or gaining economies of specialization around soybean.

The soybean territories were consolidating some common characteristics that fed their productive specialization such as the availability of transport infrastructure and factories for the processing of grains. Also they share the problem that have failed to mobilize the high revenues they generate to promote a structural change leading to an endogenous development process. From there it is necessary to reflect on the potential of the State to act in subnational spaces in order to promote the local productive development of soybean territories.

Keywords: productive development, soybean, specialization, public policies.

Magalí Haber

La herencia afectada. Acerca de Operación fracaso y el sonido recobrado, de Albertina Carri

Resumen

El artículo indaga el estatuto que adquieren las imágenes, el archivo audiovisual y su dimensión afectiva en *Operación fracaso y el sonido recobrado*, de Albertina Carri. Tanto las cartas que su madre le enviaba estando en cautiverio, como la obra de su padre, son incorporadas a esta instala-

ción como parte de la problematización de la representación del pasado reciente argentino y los modos en que la generación posterior a la de los setenta resignifica críticamente el legado.

Palabras clave: Operación fracaso y el sonido recuperado, Albertina Carri, dictadura argentina, memoria, archivo, afectos.

Abstract

The article will inquire in the status that the images, the archive, the testimony and its affective dimension acquire in Albertina Carri's installation *Operación fracaso y el sonido recuperado*. The letters sent by Albertina's mother during captivity and her father's previous writings are incorporated in the installation as a key element in the problematization and critique of the ways of representing Argentinean's dictatorship and of the ways in which the following generation resignifies its legacy.

Keywords: Operación fracaso y el sonido recuperado, Albertina Carri, argentinian dictatorship, memory, archive, affects.

Jesús del Canto

Profesiones asistenciales y adultos desestabilizados

Resumen

La intervención del trabajo social y otras disciplinas sobre la familia como grupo humano ha variado desde su surgimiento, en el siglo XIX, hasta la actualidad. Sin embargo, se mantiene como constante la expectativa institucional de evaluar la capacidad que los adultos tienen para cuidar a los/as niños/as y adolescentes. Esta capacidad de cuidado depende tanto del modo en que se hayan configurado los vínculos en el interior de cada familia como de las redefiniciones de las interacciones entre los adultos y las nuevas generaciones en un marco social más amplio. En este sentido, constituye un desafío para las profesiones asistenciales el equilibrio entre los paradigmas actuales y las realidades familiares singulares.

Palabras clave: niñez, adultos, profesiones, vulnerabilidad.

Abstract

Social Work and other disciplines interventions' over the family as a human Group has changed since Nineteenth Century till now. However, it

remains as a constant the institutional expectations of the skills adults must have to care for children and adolescents. These skills of caring depends of the way bonds in the family have been developed and the changes in the interactions between adults and new generations in a broader social context. In this sense, it's a challenge for helping professions to keep the balance between present paradigms and unique family realities.

Keywords: childhood, adults, professions, vulnerability.

Noemí Girbal-Blacha

La acción legislativa invisible. Propuestas frustradas para la economía azucarera argentina (1920-1960)

Resumen

En el Noroeste argentino (NOA), con epicentro en Tucumán, se consolida desde la llegada del ferrocarril a esa ciudad en 1876, y junto con el crédito oficial barato, la modernización de la economía azucarera, que elimina cultivos tradicionales como el maíz. En 1877 existen en el país 82 ingenios y 207 cultivadores de caña. En 1895, los ingenios son solo 36–30 de ellos en Tucumán– y los cultivadores de caña, 2.630. La modernización trae consigo la concentración empresarial y regional. La situación es próspera pero precaria, y el desafío es cómo acoplarse al modelo agroexportador vigente.

La historiografía argentina ha estudiado las alternativas de esta economía regional de base agroindustrial, su legislación, los subsidios y créditos que la benefician, sus corporaciones, sus principales sociedades anónimas y grupos empresarios. Para sumar otro aporte a esas interpretaciones, es interesante analizar los proyectos, iniciativas y propuestas presentados ante el Poder Legislativo Nacional que refieren a las correcciones necesarias para consolidar y/o diversificar la economía del NOA, pero que no llegaron a sancionarse, así como las razones de su postergación o archivo. Ese es el objetivo principal de este estudio: conocer si existieron proyectos y resoluciones frustradas, presentados por sectores públicos y privados para afianzar esta agroindustria regional o buscar alternativas capaces de sortear los efectos más negativos de la monoproducción en el mediano plazo (1920-1960), que quedaran ocultos en los expedientes del actual reservorio documental del Congreso de la Nación Argentina.

Palabras clave: azúcar, Noroeste argentino, política, legislación.

Abstract

It was consolidated the arrival of the train to the Argentinean Northwest (NOA in Spanish), being Tucumán the centre in 1876, and together with a cheap official loan, the modernization of the sugar growers in 1877. In 1895, there were only 36 sugar factories (30 of them in Tucumán) and 2.630 sugar cane growers. The modernization brought with it business and regional concentration. The situation was prosperous, but precarious. The challenge was going to be how to join to the current agroexport model with it.

Argentinean historiography has studied the alternatives of that regional economy with its agroindustrial basis, legislation, subsidies and credits that benefited it, corporations, its main public limited companies and business groups. In order to add another point of view to these interpretations, it is interesting to analyse those projects, initiatives and proposals introduced in the National Legislative Power (PLN in Spanish) which referred to the corrections necessary to consolidate and/or diversify the NOA economy which were not sanctioned and they were postponed or filed. The main aim of this historical research is to make visible those legislative proposals which were introduced by public and private sectors and remained hidden in the records of the current national storage of Argentinean National Congress. The purpose is to know if there were projects and frustrated resolutions to reinforce its regional agroindustry or to search alternatives which were able to evade the most negative effects of the single production in the medium term (1920-1960).

Keywords: sugar, argentinean northwest, politics, legislation.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1. Todos los artículos remitidos a la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* deberán ser inéditos.
2. Los autores aceptan la evaluación de sus artículos por parte del referato de la revista, y envían sus trabajos con conocimiento de que eventualmente podrían no ser publicados.
3. Se publicarán artículos en español.
4. Los autores enviarán su artículo electrónicamente a: <rsc.unq@gmail.com> o al secretario de redacción: <juanpabloringelheim@gmail.com> o al director: <chfi-del@unq.edu.ar>.
5. Los mecanuscritos deben estar elaborados en Word, con letra Times New Roman, cuerpo 12, e interlineado de 1, en papel A4. Las notas al pie serán en Times New Roman, cuerpo 10, interlineado simple.
6. Las notas deben insertarse en el texto con la función “insertar notas” del procesador de textos Word. Y aparecer en el final del texto bajo el encabezado “Notas”.
7. Los artículos tendrán un máximo de 8.000 palabras (aproximadamente 22 páginas) incluyendo notas y bibliografía. Las reseñas tendrán un máximo de 2.000 palabras.
8. Los artículos deberán estar precedidos de *un resumen en español y en inglés de no más de 250 palabras cada uno*. Al final del resumen, los autores *insertarán tres o cuatro palabras clave, también en español e inglés*, que describan el contenido del artículo.
9. Los autores deberán enviar junto con sus manuscritos un resumen bio-bibliográfico de tres o cuatro líneas que indique su título de mayor grado, su actual cargo académico e institución, investigación actual, y su labor profesional no académica. Finalmente, sus tres publicaciones más recientes.
10. Se sugiere que los títulos de los artículos no sean de una extensión mayor de seis palabras. Se podrán utilizar subtítulos para facilitar la lectura. La redacción se reserva la posibilidad de modificar títulos y subtítulos.
11. Los gráficos, mapas y otras ilustraciones no deben insertarse en el texto. El autor debe indicar su localización aproximada en el artículo con una frase como “insertar Gráfico 1”. Los cuadros o tablas que se elaboren en Word deben estar en el archivo doc del artículo. Los gráficos, mapas y otras ilustraciones deben ser en blanco y negro. Si los gráficos fueron realizados en Excel, solicitamos dicha hoja para que sea editable (letra, color, etc.). En el caso de ilustraciones o fotografías, estas deben presentarse en formatos compatibles (jpg, tif o eps) en *alta resolución (300 dpi)* para su mejor reproducción.

12. Las referencias a otros autores a través del texto deberán mencionar el apellido, la fecha de publicación y la página de la cita, adoptando uno de los formatos siguientes:

a) Ángel Quintero Rivera (1976, p. 61) propone una interpretación clasista del populismo en Puerto Rico.

b) La mayoría de las investigaciones de la llamada nueva historia se basan en el materialismo histórico (Quintero Rivera, 1976, p. 61).

13. Los datos completos bibliográficos de los trabajos citados deben aparecer al final del artículo bajo el encabezado de "Bibliografía general", en estricto orden alfabético, de acuerdo con el siguiente formato:

Libros

Apellidos, N. (año), *Título*, ciudad, editorial.

Auyero, J. (1999), *Caja de herramientas. El lugar de la cultura en la sociología norteamericana*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cuando se trate de una obra de más de un autor, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor) y Nombre Apellido (para el siguiente).

Ejemplo

Edwards, D. y J. Batley (año),

Cuando se trate de una obra de hasta tres autores, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor), N. Apellido (para los siguientes).

Cuando se trate de una obra de más de tres autores, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor) más la expresión "et al."

En caso de disponer dos o más publicaciones en un año por el mismo autor, en la Bibliografía general deberán marcarse: a, b, c, etc., luego del año: 1952a, 1952b, 1952c...

Volúmenes colectivos

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Capítulo", en Autor (Apellido, N.) (comp./ed./dir.) (año), *Título*, ciudad, editorial, pp.

Ejemplo

Jay, M. (2007), "Sobre tramas, testigos y juicios", en Friedlander, S. (comp.), *En torno a los límites de la representación. El nazismo y la solución final*, trad. Marcelo G. Burello, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 157-169.

Capítulos de libros

(Autor/es) Apellido, N. (año), *Título*, ciudad, editorial, "Capítulo", pp.

Davini, S. A. (2008), *Cartografías de la voz en el teatro contemporáneo*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, "Hacia una conceptualización de la voz", pp. 55-87.

Artículos de revistas o de publicaciones periódicas

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Artículo", *Nombre de publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp.

Salomon, J-J. (2005), "Científicos en el campo de batalla: culturas y conflictos", *Redes. Revista de estudios sociales de la ciencia*, vol. 11, N° 22, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 51-74.

Artículos de revistas en línea

En este punto hay dos situaciones: una es cuando se cita un artículo publicado en formato papel y que también puede consultarse en internet; la otra situación es cuando la referencia es un artículo o revista digital, que solo está publicado en internet.

En el primer caso, corresponde:

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Título de artículo", *Título de la publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp. Disponible en internet: <url>, consultado el día-mes-año.

Si la edición es solo digital:

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Título de artículo", *Título de la publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp., en línea, <url>.

14. Cada artículo debe estar precedido de una hoja con los siguientes contenidos: título del trabajo, nombre de el/los autor/es, indicando en cada caso cargo e institución a la que pertenece y dirección de correo electrónico:

Ciudad y fecha

Por medio del presente, _____,
_____, DNI/LC/LE _____, AUTORIZO a la *Revista Ciencias Sociales*, segunda época de la UNQ a realizar la publicación digital e impresa del artículo titulado "_____", declarando que este es de mi autoría.