

IX COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA

Los Problemas del Mundo Actual. Soluciones y Alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales

¿UN NUEVO CICLO PARA LA PLANIFICACIÓN REGIONAL? EL CASO DE SEIS ECONOMÍAS REGIONALES ARGENTINAS.

Ariel GARCIA¹

Resumen:

Estudios efectuados en seis economías regionales de Argentina demuestran que la devaluación de la moneda (2002) tendió a favorecer a actores que poseían una situación dominante previa en sus respectivos circuitos. Pues, estos cuentan con la capacidad de apropiarse de los beneficios de este escenario macro económico: la licuación de pasivos, el moderado incremento de costos de operación y la mayor demanda interna y externa. En este artículo entendemos que un giro en la política económica y sectorial es posible, además de necesario. Por ende, proponemos lineamientos para planes regionales de desarrollo, que contemplen la generación de valor en los eslabones locales de los circuitos productivos, la redistribución del ingreso a partir de una creciente captación de excedentes de los actores más débiles y el fortalecimiento del cooperativismo.

Palabras clave: economías regionales, planificación, circuitos productivos, agricultura.

A NEW CYCLE FOR REGIONAL PLANNING? THE CASE OF SIX ARGENTINIAN REGIONAL ECONOMIES.

Abstract:

Studies made in six regional economies of Argentina shown that monetary devaluation occurred in 2002 tend to support actors that were on a previous dominant situation in their circuits. Then, these actors can appropriate the benefits of this macro economic scenario: liabilities liquefaction, operation costs moderate growing and larger internal and external demand. In this article, we understand that a change in economic and sectorial policy is not only possible, but necessary. Consequently, we propose guidelines for regional development plans that consider value generation in the local links of productive circuits, income distribution from a growing surplus retention from weakest actors and cooperative movement strengthening.

Key words: regional economies, planning, productive circuits, agriculture.

Introducción

La presente investigación propone contenidos mínimos de acción para la construcción de *Planes Estratégicos de Desarrollo Regional*, que se inserten en un *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional* de Argentina. Para esto, partimos de un diagnóstico sobre la situación diferencial de distintos actores en seis economías regionales. Pues, entendemos que un estudio de las relaciones económicas entre distintos actores intervinientes en los procesos productivos es central para conocer las posibilidades diferenciales de acumulación. La consideración de dichas vinculaciones es una

condición necesaria y previa a la definición de políticas de estímulo de la actividad productiva con equidad social.

Esta investigación parte de nuestra inquietud sobre problemáticas ligadas al desarrollo y a la planificación regional en tanto política pública. Respecto a lo primero, nos interesa repasar la noción de desarrollo para desnaturalizarla. Por esto, sistematizamos algunos contenidos al respecto, con la intención de reflexionar sobre cuestiones vinculadas a las propuestas de este artículo. Isla y Colmegna (2005: 6 y 21) señalan que no existe una definición unívoca de desarrollo, que es un concepto dinámico y polisémico, y que resulta de una construcción social (por lo tanto, histórica). Ataño tanto a una meta -un estado de cosas deseable- como a la idea de progreso en la civilización occidental, enmarcada en una economía capitalista industrial. Además, entienden que habitualmente también se refiere al desarrollo como una política de intervención que persigue una mejora en la calidad de vida y el acceso a bienes y servicios públicos (ibidem: 5-8).

En la década de 1970 se produjo un replanteo conceptual, ante la dificultad creciente del marxismo para abordar y explicar la realidad del capitalismo contemporáneo (Laclau y Mouffe, 2006: 8) y de las propuestas inscriptas en las teorías de modernización para advertir las desigualdades socioeconómicas estructurales que el “despegue” generaba (Rist, 2002: 121-122). Dos decenios más tarde, y tras pasado el impasse pos-marxista, esta crisis alimentó un intenso debate acerca del desarrollo, sobre todo en antropología y sociología, en el cual es posible identificar detractores (p.e. Escobar, 1998; Ferguson, 2003) y críticos (Rist, 2002). Del mismo surgieron distintas propuestas que intentan replantear la noción de desarrollo deconstruyéndolo discursivamente (en esa dirección van la etnografías globales) o a partir de estudios particulares que comparan la diversidad y especificidad de distintos circuitos productivos². En este último sentido se inscriben los trabajos de la denominada nueva economía política (p.e. Buttel y Mc Michael, 1994). Desde esta última perspectiva, la que tomamos en el presente artículo, se propone una vuelta a la economía política, conservando el interés en las posibilidades y limitaciones de los estudios y propuestas de desarrollo, las políticas públicas y las clases sociales, aunque acotando la escala de análisis para evitar una excesiva generalización.

Mientras se extendía el debate académico sobre el concepto de desarrollo, y a la luz de los discutibles éxitos de las políticas de planificación regional en América Latina, en el campo de las políticas públicas argentinas comenzó a dominar el pensamiento neoliberal y la economía neoclásica como paradigma del desarrollo. En este país y a partir del replanteo macroeconómico de 1975-1976, se discutió la necesidad y viabilidad de la planificación regional en tanto política pública que persiguiera la reducción de las brechas socioeconómicas inter e intra regionales. Como señala Manzanal (2004: 8), desde 1976 empezó a abandonarse toda terminología vinculada a la planificación y al desarrollo regional. Lógicamente, aunque hubo un cambio en el discurso, las transformaciones político-económicas continuaron impactando en los distintos territorios.³

Más precisamente, desde inicios de la década de 1990, según Rofman (pfr. 2005: 9) la desregulación estatal en las relaciones económico-sociales delegó en el mercado la decisión de cuestiones fundamentales para la actividad agropecuaria y agroindustrial. Concretamente, se liberó la determinación de los precios de venta a los mercados intermediarios y/o de consumo, el control de las transacciones con el que se protegía a los sectores productivos más débiles, y se rehusó de una política de desarrollo rural integral destinada al actor social mayoritario en el sector -el pequeño productor-. Frente al publicitado “estado ausente,” en realidad presente pero en beneficios de algunos, no

se optó por la desregulación cuando se trató de ofrecer deducciones impositivas a inversores dispuestos a acompañar la estrategia de reconversión productiva -apertura al capital extranjero- y de reducción de los costos laborales, entre otros (pfr. *ibidem*).

Tras la caída de la paridad cambiaria peso-dólar (2002)⁴, las economías regionales adquirieron dinamismo económico y paulatinamente retomaron notoriedad en la agenda pública. Rofman y García (2007: 1) sostienen que este escenario fue objeto de estudios fundamentalmente económicos. Generalmente, los trabajos consultados adolecieron de una mirada que interpelara los números agregados, e ignoraron las arenas de conflicto en torno a las políticas públicas. Incluso, desconocieron las relaciones asimétricas de negociación entre los distintos agentes productivos junto con su diferencial capacidad de apropiación del excedente. Asimismo, si tomamos como hito central la caída de la citada paridad cambiaria, aún hay bastante por conocer y proponer respecto a las modificaciones y continuidades observables en cada caso (*ibidem*).

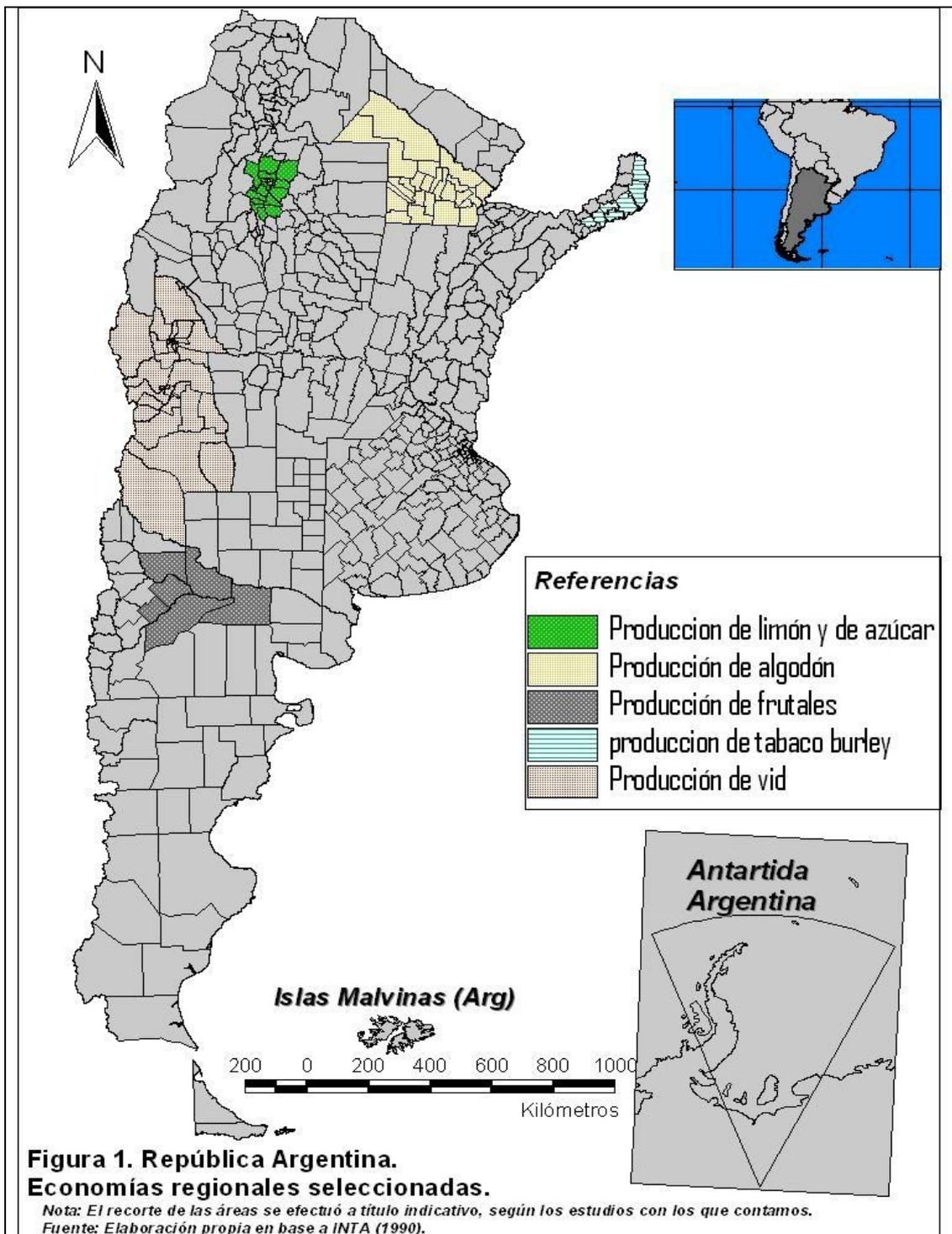
Para el presente estudio se ha recabado y sistematizado información, sobre todo secundaria (bibliografía académica, estadística y periodística), respecto de seis economías regionales: el tabaco burley en Misiones, la fruticultura en el Valle del Río Negro, el algodón en el Chaco, la vid en San Juan y Mendoza, y el limón y el azúcar en Tucumán. La elección de las mismas se realizó debido a que buscamos casos: a) en distintas áreas de Argentina, b) que no incluyeran actividades primarias de la economía pampeana, c) que constituyan circuitos productivos con relevancia social y económica en las áreas donde se establecen sus eslabones primario y agroindustrial, y d) que hayan sido objeto de estudios sistemáticos y recientes referidos a la problemática del crecimiento regional y la equidad social.

Es un trabajo de carácter propositivo, que considera y avanza sobre la propuesta de política de planificación regional inserta en el Plan Fénix⁵. La misma propugna que en las distintas regiones se discutan, acuerden y diseñen *Planes Estratégicos de Desarrollo Regional*, que se inserten en un programa global -en un *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional*- en el que sean objetivos primordiales la distribución de la riqueza e ingreso en forma crecientemente equitativa junto con la producción de bienes públicos acordes a las necesidades sociales.

En el primer apartado se exponen sucintamente los seis casos arriba enunciados. A partir de las observaciones realizadas sobre estos y de la discusión e intercambio de experiencias realizadas en reuniones de trabajo en diversas áreas del país, en el segundo apartado planteamos cinco postulados básicos y ocho áreas o contenidos mínimos que deberían considerarse en los planes regionales. Estos últimos son: refuerzo y agregación de valor de las cadenas productivas, asociativismo, política de ingresos, política crediticia, política bancaria, regulación dominial, provisión de agua y asistencia técnica y tecnológica. Los postulados y contenidos deben tomarse a título indicativo, como componentes posibles de una estrategia que consideramos adecuada para los objetivos propuestos en el Plan Fénix. Sin embargo, somos conscientes que finalmente las comunidades regionales que se involucren en la construcción de la programación del desarrollo tendrán a su cargo la responsabilidad de definir la citada estrategia.

Economías regionales tras la crisis de 2001-2002

En este primer apartado se exponen las problemáticas socioeconómicas básicas que tras la salida de la paridad peso-dólar afectan a los seis casos aquí seleccionados (para situarlos, véase Figura I). Lo hacemos considerando las relaciones económicas entre actores, ya que entendemos que las propuestas que intenten superar las limitaciones del escenario contemporáneo deben procurar una nueva regulación de aquellas.



La producción de tabaco burley en Misiones

En Misiones el área privilegiada para el cultivo del tabaco burley es el centro y nordeste provincial. Este último constituyó hasta tiempos recientes una frontera agrícola con tierras disponibles. El tabaco permite a los agricultores estabilizar las nuevas explotaciones y contar con liquidez para un consumo e inversión básicos entre las familias. La producción primaria es organizada y controlada por un reducido grupo de compañías acopiadoras -brazo operativo de las tabacaleras internacionales- que entablan relaciones contractuales con los miles de agricultores. Estos suelen ser ocupantes con permiso o propietarios de pequeñas extensiones de tierra, emplean mano de obra

familiar y el promedio de superficie que dedican a este cultivo extrañamente supera las 5 ha.

En un reciente estudio (Rofman y García, 2007), hemos encontrado que durante el lapso 1987-2006 la cantidad de productores tabacaleros se ha incrementado, aunque con oscilaciones. En tanto, la cantidad de plantas y kilogramos crece constantemente, fenómeno que tiende a independizarse de la cantidad de agricultores debido a la incorporación de paquetes tecnológicos en la gestión del cultivo. En ese mismo trabajo también señalamos que la participación de la variedad burley se ha vuelto decisiva en el total, sobre todo a partir del presente decenio, ya que las hectáreas ocupadas con la misma se han multiplicado cerca de seis veces. Estos incrementos generalizados fueron acompañados de un mejoramiento del precio, al menos hasta la campaña 2002/2003.

No obstante, este escenario global se encuentra determinado por la influencia directa que las empresas tabacaleras ejercen sobre miles de productores primarios. Estos suelen incorporar de manera pasiva las decisiones productivas y comerciales tomadas por las compañías tabacaleras, situación que se evidencia en hechos como la rápida adopción de los paquetes tecnológicos o de las variedades. La alta normatización de la relación entre pequeños productores y empresas tabacaleras se observa en cuestiones como el asesoramiento técnico permanente o la provisión de insumos y materiales, donde los precios se alejan de los vigentes en el mercado. La escasa capacidad de maniobra acerca e introduce a los productores a una agricultura de contrato. En definitiva, al aceptar las condiciones y financiamiento para el inicio de la campaña, el agricultor entra en un ciclo de endeudamiento y desendeudamiento que tiene como actor dominante a la empresa tabacalera (representada por las compañías acopiadoras). Por último, los estudios explorados no dan cuenta de cambios sustanciales en esta relación o en el cambio de situación de ambos actores tras la devaluación de la moneda de 2002.

La fruticultura en el Alto Valle⁶

En Río Negro, la dinámica de acumulación en los diferentes procesos comercializadores de la manzana y la pera contribuye a reproducir dos circuitos, uno integrado y otro marginal. El primero es el de empresas, agentes comerciales y productores independientes, que se compone de empresas integradas -principalmente de capital extranjero- y grupos de productores con estructuras reconvertidas y nuevas variedades. Tras la caída de la convertibilidad, estos actores asisten a un potencial proceso de acumulación debido a su mejor posicionamiento comercial y productivo.

El segundo es el circuito de los excluidos. Se compone de un universo heterogéneo de empresas que poseen cadenas de comercialización frágiles, productores integrados sin inserción estable en tramas asociativas para unificar las ofertas y sostener un mayor poder de negociación, y productores independientes con estructuras productivas obsoletas. Si se considera que el potencial de acumulación se liga estrechamente con el acceso y control de los mercados -sobre todo externos-, los actores de la primera cadena tienden a predominar sobre los de la segunda.

Después de 2001, si bien el precio por kg de exportación disminuyó en dólares, representa una importante opción comercial debido a que parte de los costos internos crecieron en moneda nacional (Rofman y García, 2007: 8). Sin embargo, pese a la devaluación y sus efectos benéficos sobre los ingresos globales, persisten las dificultades estructurales de los pequeños productores para disponer de excedentes con los que emprender la renovación técnica. Pues, la tasa de ganancia de estos es insuficiente para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo junto con la necesaria acumulación para renovar el equipamiento de sus predios. En comparación a la década de 1990, los modificaciones en los precios relativos como producto de las

alteraciones del tipo de cambio parecieran definir un panorama más alentador para el segmento más débil de la cadena agroindustrial, aunque también debe considerarse que la licuación de los pasivos financieros de las empresas integradas -por el doble fenómeno de la pesificación de sus créditos en moneda extranjera y la cancelación con bonos de sus acreencias- recompuso la estructura financiera de la mayoría de estas empresas, a partir del subsidio significativo que supusieron ambas decisiones oficiales.

El algodón en el Chaco

En Chaco, el cultivo del algodón posee un importante rol social, debido a la integración productiva que permitió durante décadas. En esta provincia, el eslabón primario del circuito algodonero se compone de minifundistas y medianos y grandes productores. Los primeros suelen depender del trabajo familiar en condiciones precarias de tenencia de la tierra, y cuentan con escasas posibilidades de acceso a una oferta crediticia cara e insuficiente, son muy vulnerables a fenómenos meteorológicos y están sujetos a intermediarios que compran la producción a precios inferiores a los vigentes en el mercado. Comparativamente, los agricultores con explotaciones mayores se encuentran en una situación más estable (Valenzuela, 2005).

Los beneficios del crecimiento de producción y precios registrados hasta 1996 no alcanzaron al pequeño productor algodonero. A fines de la década de 1990 y primeros años de la actual, la situación fue crítica ante el derrumbe de precios internacionales. En ese momento, la mayoría de los protagonistas afrontaban una difícil situación económico-financiera (alto endeudamiento) y los grandes desmotadores discontinuaron la actividad o trabajaron con alta capacidad ociosa.

Estos procesos impactaron diferencialmente en la estructura de la producción primaria. En otro trabajo (Rofman y García, 2007: 10) advertimos que la rentabilidad crece acentuada y directamente en relación al tamaño del predio. Esto puede explicarse por los disímiles niveles de inversión, por la combinación de actividades (p.e. inclusión de la soja) y las formas de gestión en el interior de las explotaciones. Incluso, la soja suele estar controlada por empresas de origen transregional (entre ellas, las oriundas de la región pampeana), con lo cual el excedente difícilmente sea reinvertido, consumido o ahorrado en las áreas de producción.

Traspasada la época de la convertibilidad, el incremento de ingresos derivado de la devaluación de 2002 no mejoró la situación provincial general. Pues, no compensó la caída de los precios y el algodón dejó de ser el cultivo central para amplias zonas de Chaco (ibidem). Es más, el cambio de algodón por soja y sus respectivos modelos productivos siguieron en pleno auge. En relación a esto último, Valenzuela (2005) sostiene que dicho reemplazo llevó a que las cosechas de 1999 fueran las peores en la historia del país. Además, concluye que la crisis social y económica impactó básicamente sobre los pequeños y medianos productores, que fueron los más afectados por el endeudamiento generalizado que deriva de los pagos pautados a cosecha futura.

La vitivinicultura en San Juan y Mendoza⁷

En San Juan y Mendoza, el circuito productivo vitivinícola cuenta con limitados eslabones. La producción de uva se destina a tres encadenamientos principales: consumo en fresco, elaboración de pasas e industrialización, que a su vez origina dos subcircuitos: elaboración de vinos y/o mostos, y jugos.

En Rofman y García (2007: 11) encontramos que durante el decenio 1995-2005 los precios de la uva para mesa y para vinos común y fino tienden a incrementarse en términos reales. No obstante, esta mejora no debe desdeñar el aumento de los costos de

producción y de reproducción de la fuerza de trabajo en las áreas productoras, como tampoco la realidad social de las áreas rurales aún en una época de crecimiento en términos agregados⁸. Además, al introducir en el análisis la evolución reciente de las exportaciones, encontramos que el sector ligado al comercio exterior es el mayor beneficiario del escenario post-convertibilidad. Después de la devaluación, a la pesificación de deudas y costos de producción debe agregarse un mejoramiento cualitativo en el precio por unidad exportada. No obstante, el acceso a los mercados internacionales implicó un importante proceso de reconversión de las variedades. En este escenario, los sectores descapitalizados o sin acceso al crédito no pudieron mejorar sus parrales, por lo que destinaron su producción exclusivamente al mercado interno⁹. Analizando el proceso pos-devaluatorio, Rofman y Collado (2004: 2) sostienen que la estructura de inserción de los agentes económicos en este circuito vitivinícola se ha mantenido sin grandes cambios, por lo que esperan que persistan -o se acentúen-, las tendencias que dieron lugar a la constitución de un nuevo escenario productivo regional. Para los autores, el contexto está signado por la concentración y extranjerización creciente del capital agrario, industrial y de intermediación, la desaparición de numerosos pequeños productores tradicionales y la orientación sectorial basada en la creciente preeminencia de los grupos económicos orientados hacia la producción y exportación de vino fino (ibidem).

Limón en Tucumán

El cultivo del limón cuenta con una larga historia en esta provincia, aunque la promoción público-estatal dirigida a la reconversión de la caña de azúcar es clave para entender su expansión y dinámicos recientes, motorizados por la exportación de aceites, y desde la década de 1990 también por la de limón en fresco.

Como sostienen Natera Rivas y Batista Zamora (2005), existe una transición de una estructura de tenencia fundiaria predominantemente familiar a otra en la que esta tiende a ser desplazada. Según los mismos autores, la actividad citrícola es controlada por escasos agentes de origen transnacional integrados verticalmente, quienes a fines de la década de 1990 procesaban 48% de la fruta. Una estrategia comercial de estos agentes fue absorber a la competencia e insertarse de forma directa, o a partir de empresas vinculadas, en los circuitos de comercialización externa (pfr. Ibidem). Debido a su creciente importancia, comenzaron también a modificarse las formas de contratación de trabajadores y los volúmenes de mano de obra requerida. Además, en este esquema la organización de la cosecha se perfila como clave para asegurar la calidad de la fruta de exportación en fresco (Aparicio, et.al. 2004: 10).

Los cambios acaecidos en la estructura socioeconómica argentina tras 2002 no parecieran haber incidido en la alteración del escenario de la década previa. Sin embargo, a principios de 2006 desde la asociación que reúne a empresarios citrícolas (Asociación Tucumana del Cítrus) se describía un panorama inestable. Los elementos para tal incertidumbre eran la caída de precios de fruta para industria, la sobreoferta europea, mercados externos restringidos por medidas arancelarias y para-arancelarias, el aumento de salarios a trabajadores y la creciente presión fiscal. Según dicha asociación, este conjunto de factores habría provocado el quebranto de algunas empresas, el abandono o disminución de los cuidados sanitarios de numerosas fincas y la profundización de un proceso de concentración de la actividad en los grupos más fuertes e integrados (Omodeo, et. al. 2006). Como puede observarse, entre las cuestiones aludidas gravitan elementos ajenos al mercado interno, lo cual genera desajustes entre las demandas internas (mano de obra, presión fiscal) y las condiciones externas (baja de precios, medidas proteccionistas, exigencias de calidad).

Azúcar en Tucumán

La producción de caña de azúcar es la de mayor dinamismo económico en ámbitos rurales y en las pequeñas ciudades de esta provincia. Esto se debe a la generación de trabajo agrario directo, en ingenios, y en tareas subsidiarias que se realizan en poblados encadenados laboralmente a la zafra cañera¹⁰ (Giarraca, et. al, 2001: 307-308).

A partir de la década de 1990, además de la sobreoferta de mano de obra, comenzó a desarrollarse un proceso de segmentación del mercado de trabajo, motorizado por los principales ingenios y determinado por las diferencias de calificación demandadas e ingresos percibidos en cada empleo. De este modo, aparecieron nuevas categorías ocupacionales que requieren una mayor formación. Además de empresas y un mercado de trabajadores segmentados, encontramos la figura de contratistas. Estos surgieron y reprodujeron como enganchadores, es decir interactuando en los ámbitos de oferta y demanda de mano de obra (Rodríguez, 2006: 17-18).

Desde la salida de la convertibilidad se han registrado al menos dos procesos relevantes. Por un lado, como en el caso del algodón del Chaco, en Tucumán la caña de azúcar es el cultivo que más sufrió el avance la soja, puesto que la expansión de ésta ha supuesto una reducción de las hectáreas de cañaverales. Al mismo tiempo, los pequeños productores que aún quedan en la actividad tienen dificultades para continuar en ella (Natera Rivas y Batista Zamora, 2005). No obstante, con la crisis del limón antes apuntada, la actividad azucarera ha comenzado con un ciclo de recuperación sustentada en el mercado interno y externo, pues este último ofrece altos precios (Aizen, 2/10/2005).

Por otro, se han efectuado una serie de compras de una empresa química de capital estadounidense en el sector de los ingenios azucareros. Esta empresa adquirió tres ingenios (Marapa en 2001, Leales en 2003 y Concepción en 2005), cuyo control hasta ese entonces era en parte local y procesa el 19% del azúcar de Argentina. Pese a la relevancia económico-productiva que posee esta empresa en el sector de agroindustrial tucumano -primera elaboradora de azúcar, que también produce alcohol etílico-, cabe destacar que la situación de pobreza de los sectores productivos más débiles no deja de ser preocupante aún en el contexto de una reactivación de la producción (al respecto, ver Bolsi, 2006).

Posibilidades para un nuevo ciclo de planificación regional¹¹

Como se ha observado en las secciones del apartado anterior, a priori nada garantiza que los efectos de la devaluación sean similares para los diferentes actores en sus respectivos circuitos. Pues, en las diferentes investigaciones citadas, se entiende que aquellos que poseían una situación dominante previa en sus respectivos circuitos se benefician de fenómenos como la licuación de pasivos, el moderado incremento de costos de operación y la mayor demanda interna y externa.

No obstante, del análisis efectuado surge el interrogante sobre la situación de los actores subordinados y las posibilidades de revertir las tendencias concentradoras. Al respecto, en la actualidad argentina se comienzan a vislumbrar renovados instrumentos de política económica potencialmente valiosos, en tanto formas de regulación público-estatal de la producción y el comercio (el Instituto Nacional de la Yerba Mate puede ser un incipiente ensayo al respecto).

Indudablemente, que estos indicios se consoliden para dar origen a un nuevo ciclo en la planificación regional es una cuestión más política que económica. Entendemos que para el inicio de un nuevo período de políticas públicas es preciso formular una estrategia que considere el diseño de una metodología flexible y participativa en permanente revisión, que se adapte a la multiplicidad de cambios externos e internos de cada región, y que considere que el criterio de solidaridad socio-territorial del

federalismo tendrá que ser ejercido plenamente. Por ello, más que una receta rígida, con postulados cuantitativos provenientes de sofisticados experimentos econométricos, debería ser una herramienta de negociación política, entre los actores regionales y de estos con los del ámbito nacional, conteniendo objetivos básicos, planteando prioridades y buscando el incremento sustancial de la calidad de vida de la mayoría de la población. Entendemos que cuanto más flexible sea esta herramienta, mayor será la posibilidad de que las sociedades locales la tomen como propia, la defiendan y actualicen en función de las aspiraciones productivas de los sectores populares en cada región.

El diseño de los *Planes Estratégicos de Desarrollo Regional* deberá necesariamente concordar con los principios fundamentales que subyacen en la estrategia de desarrollo nacional propuesta en el Plan Fénix. Como señalamos, esta persigue la distribución de la riqueza e ingreso en forma crecientemente equitativa junto con la producción de bienes públicos acordes a las necesidades sociales.

Asimismo, la construcción del *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional* deberá reconocer la especificidad de cada ámbito regional. La región no puede ser entendida como un objeto en sí mismo, pues esta existe en función de objetivos y metodologías que agrupan producciones y actores. Estos últimos son los verdaderos sujetos de una política pública de desarrollo con las características aquí señaladas.

En la metodología participativa asumida se buscará que la formación económico-social de cada región y ámbito local discuta y defina un programa de acción través de su experiencia propia. El mismo deberá atender una acción programada y coordinada entre las distintas regiones, así como considerar el contenido particular del Plan Fénix. Los postulados básicos de los programas de acción, que siguen tales contenidos, son:

1. Un *Plan Estratégico de Desarrollo Regional* es viable si las iniciativas postuladas se inscriben en un encuadre general y si este atiende a las especificidades regionales, en un proceso dialéctico. Púes, se entiende que no hay desarrollo regional sustentable tanto si este se abstrae de las consecuencias que el modelo de acumulación nacional produce sobre cada territorio subnacional a planificar, como si el encuadre general no acepta las repercusiones directas e indirectas de las propuestas que se diseñan a nivel regional. Por ende, asumimos que la planificación del desarrollo exige un proceso bi-direccional (de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo) que debe perdurar para cerrar la brecha entre una y otra dimensión hasta alcanzar la necesaria compatibilización.
2. Si el modelo de acumulación nacional, definido como estrategia a mediano y largo plazo, aspira a avanzar por un sendero de crecimiento autosostenido con progresiva igualdad social, debe considerar los efectos de la dinámica política, económica y social internacional sobre el mismo. Al mismo tiempo, tendrá que emitir señales claras sobre las modalidades de inserción del sistema económico-social nacional en la escena mundial. De allí que la interacción entre los niveles local, nacional e internacional debe ser prioridad de toda estrategia de desarrollo regional articulada y compatibilizada.
3. La metodología para la construcción social de la región a través de un *Plan Estratégico de Desarrollo Regional* que respete los principios arriba enunciados-supone un derrotero que se inicie y concluya con la activa y generalizada participación de la sociedad local. No hay espacio para un Plan que se imponga de “arriba hacia abajo” ni que, solamente, exprese los intereses de los sectores de la burocracia técnica del Estado o defienda los privilegios del poder político y/o económico local. En este sentido, es necesario reconocer la existencia del conflicto como lógica consecuencia de una sociedad de clases, fragmentada y

heterogénea. Toda construcción plural debe desenmascararlo y considerarlo como un móvil hacia el consenso.

4. La visión estratégica de cada Plan exige su compatibilización con los demás para descartar todo enfoque basado en la publicitada “competitividad” interregional, que debe ser desplazada como criterio y propuesta (al respecto, ver Santos, 2004: 74-75). En cambio, su aspiración central tendría que surgir de un proceso de complementariedad, asociación y colaboración solidaria interregional. Similar criterio tiene que predominar en el ámbito intra-regional con el estímulo a la cooperación y complementación de esfuerzos.
5. Finalmente, como condición necesaria del armado de *Planes Estratégicos de Desarrollo Regional* es preciso actuar en red entre las distintas regiones articuladas entre sí, a fin de poder cumplir con los objetivos propuestos. Un complemento esencial de este accionar tendría que ser las alianzas sociales locales, que refuercen la capacidad negociadora de los actores más débiles, destinatarios fundamentales de los resultados a alcanzar con cada Plan. Asimismo, la interacción entre la producción de conocimiento y la gestión de los actores sociales es una asociación a alentar, como punto de partida en esta experiencia colectiva. Esta relación estrecha podrá garantizar la generación de innovaciones con base local, definir la demanda educativa básica y posibilitar la utilización del conocimiento universitario para la definición de los contenidos mínimos de cada Plan.

El conjunto de postulados básicos expuestos implican una profunda transformación del Estado y de su vinculación con la sociedad. Pues, este debería convertirse en una herramienta para la transformación social y un auténtico representante de los mayoritarios sectores sociales que carecen de capacidad de intervenir en un proceso de redistribución del poder y la riqueza. Basados en la perspectiva enunciada, a continuación planteamos los contenidos mínimos que podrían integrar la estrategia postulada. Los mismos pueden servir de marco a la definición del perfil del cada plan regional por parte de las sociedades locales y/o regionales.

Un primer contenido es el *refuerzo y agregación de valor de los circuitos productivos* en su ámbito de implantación, apoyando la recuperación de los pequeños y medianos productores y su integración a los mismos. Esta es una condición necesaria para que dichos sectores sociales puedan acceder a niveles de eficiencia y eficacia en los mercados internos y externos. Para lo anterior, será necesario beneficiar a los actores más débiles y/o con menor poder negociador dentro de los circuitos productivos, a partir de una creciente captación de beneficios y rentas. El logro de este postulado hace imprescindible una nueva regulación estatal en materia fiscal y económico-sectorial, en pos de la defensa activa de los precios de los pequeños y medianos productores frente al mayor poder negociador de los grandes intermediarios y grupos económicos.

Asimismo, en el ámbito de la pequeña y mediana producción deberían fortalecerse los mecanismos de *asociativismo*. Para esto, es preciso consolidar acuerdos que tiendan a distribuir equitativamente los frutos del crecimiento y absorber en forma cooperativa y participativa los beneficios de las innovaciones tecnológicas. Incluso, para la consecución de este contenido, un requisito podría ser la formación de empresas de carácter autogestionario, solidarias y cooperativas vinculadas entre sí, que logren modificar gradualmente el perfil empresarial hacia iniciativas de corte asociativo, que prioricen la distribución de los excedentes con criterios de igualdad social y organicen su gestión con criterio participativo.

En la dirección de lo recientemente expuesto, otro contenido es el *incremento del ingreso monetario y/o no monetario* de los actores sociales locales. Pues, el diseño de políticas activas para fortalecer, completar y ampliar el valor agregado que generan los circuitos productivos en las diversas regiones debe apuntar a distribuir equitativamente el ingreso en el ámbito intra-regional y evitar que parte sustancial del excedente generado en la producción emigre de donde se ha producido. Necesariamente, esto deberá ser acompañado por la inversión en bienes públicos (infraestructura, educación, salud, vivienda, etc.), con el propósito de disminuir las desigualdades sociales interpersonales.

Desde luego que la materialización de contenidos mínimos como los aquí apuntados dependerá de un *programa crediticio*. Esto supone efectuar un giro en las políticas estatales relativas al crédito público y privado con destino a las pequeñas y medianas unidades de producción de inserción subordinada en los circuitos productivos. Es preciso formular una nueva legislación sectorial como precondition indispensable para que dicho programa cumpla con los postulados de apoyo irrestricto a la conformación de capital de trabajo y financiamiento de la inversión reproductiva en tales unidades productivas. Esta política crediticia debe tener su referencia central en los organismos públicos responsables de las políticas de desarrollo.

Así definida, la política crediticia es central para un *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional* que esté acompañado y sustentado en los *Planes Estratégicos de Desarrollo Regional*. Dicha política tendrá que ajustarse y ser funcional a los objetivos de ambas estrategias, para que el otorgamiento de las líneas de crédito no estén sujetas al exclusivo ámbito de la banca privada, la cual suele desatender la problemática del fomento de las economías regionales e ignorar a los segmentos sociales presentes marginalmente en el mercado. En esta dirección, consideramos que una nueva Ley de Entidades Financieras, consensuada nacional y regionalmente con los agentes económicos y sociales representativos en cada ámbito geográfico, deberá orientar su accionar en defensa de los sectores productivos de capital nacional que apunten a fortalecer las tramas socio-productivas, que alienten la creación y/o consolidación de nuevas o existentes unidades económicas asociadas entre sí y que viabilicen la salida de la producción de las PyMES regionales a los mercados internos y externos (al respecto, ver Rofman, 2005).

Por lo anterior, se hace necesario *reconstituir el sistema bancario*, para que este financie la consolidación de las franjas productivas insertadas marginalmente en los circuitos productivos. La banca privada tendrá la obligación de acompañar este proceso en la medida que la política crediticia se extienda al conjunto de las actividades productivas en cada región. La obtención de crédito de fomento para la reconversión, la creación de nuevas unidades productivas y el afianzamiento de las existentes, la dotación de capital de trabajo y la puesta en marcha de tecnología apropiada a cada entorno y tipo de proceso productivo, no será solamente atributo de la banca pública y cooperativa sino del conjunto de los agentes financieros que obtienen recursos del público y del Estado y lo deben asignar a los particulares, partiendo del criterio básico de la función social del crédito. Así, en la política bancaria tendrán que figurar el subsidio a las tasas de interés, el otorgamiento de redescuentos oficiales, la fijación de cupos obligatorios de recursos monetarios destinados a actividades declaradas prioritarias o de alto contenido social y la determinación de regiones favorecidas para líneas de financiamiento específicas.

Expuesto el contenido anterior, entendemos que la cuestión del control y legalidad de la *propiedad de la tierra* es una asignatura pendiente en muchas regiones del país y puede ser una barrera infranqueable para el acceso al crédito. Pues, las personas que poseen situaciones precarias de ocupación están imposibilitadas de ofrecer su predio como

garantía real para la obtención de créditos especiales a largo plazo. Baste sólo un caso para ejemplificar lo anterior. Según un estudio realizado para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación -SAGPyA-, Rofman (2005: 22) considera que en zonas del norte del país, segmentos importantes de pequeños productores aún no cuentan con la titularidad del predio que explotan.¹² En última instancia, este escenario evidencia que toda estrategia de financiamiento de largo plazo que se apoye en la garantía sobre la tierra bajo explotación dejaría al margen a un importante caudal de productores de más reducida dimensión, al menos en los casos de Chaco y Tucumán.

Por ende, esta circunstancia implica que con anterioridad a cualquier programa de reconversión asistida con créditos de largo plazo para inversiones, es preciso encarar una intensa campaña de regularización dominial, que establezca y asegure al pequeño productor en su predio y lo habilite para ser sujeto de crédito. Por supuesto, no es sólo este aspecto el que obliga a un urgente saneamiento de las condiciones de ocupación de la tierra por parte de la pequeña producción rural. El *Plan Estratégico de Desarrollo Regional* que postulamos, en el marco de un programa para definir perfiles productivos específicos, requiere contar con agentes económicos estabilizados en una unidad de producción a fin de encarar una trayectoria como agricultores que garantice seguridad y certidumbre en el largo plazo.

Asimismo, otro elemento adicional al de la propiedad consiste en resolver la problemática del *aprovisionamiento de agua* a través del riego en áreas áridas y semiáridas -las cuales son mayoritarias en Argentina-. En zonas donde el agua es distribuida mediante redes de canales, su difícil obtención y alto costo -a través del canon que deben abonar quienes la adquieren-¹³ ha influido históricamente en el desenvolvimiento de la pequeña producción. En el actual contexto, el mantenimiento de los oasis productivos bajo riego implica una importante carga financiera para los productores. Por ende, dentro de la estrategia propuesta y en áreas donde el volumen anual de las precipitaciones no supera en promedio los 200 mm, la determinación del costo del agua bajo riego es crucial. A la tecnología que se proponga para facilitar el crecimiento productivo ambientalmente sustentable, se le debe agregar la problemática del agua, cuyo acceso no debería constituir una restricción, y debería estar disponible más allá de los ingresos de los productores. Por ende, en un esquema como el que planteamos, donde la igualdad de oportunidades y el acceso de todos a los bienes públicos es un factor central, el derecho al agua debería estar fuera del mercado. Esto puede garantizarse a partir de la presencia participativa de los usuarios en los organismos con competencia en la problemática, en donde se contemple la mediación en torno a los conflictos suscitados por la distribución del agua y se efectúe el pago de un canon simbólico que asegure la continuidad y mejoramiento de la prestación.

Otro componente mínimo en el esquema de planificación estratégica aquí propuesto es la *asistencia técnica y tecnológica*, ya que juega un rol fundamental. La misma tendría que otorgar conocimiento que no dependa de la capacidad económica de acceso al mismo y que se traduzca en un instrumental ambientalmente sustentable, apropiado al perfil de la actividad y a la dimensión de las explotaciones. En este aspecto, un factor central a nivel regional, sobre todo en áreas donde predominan las explotaciones de pequeña dimensión, está constituido por la dotación de tecnología que suele estar orientada a medianas y grandes superficies. Al respecto proponemos el fomento de formas asociativas entre los productores para la contratación y/o adquisición de tecnología apropiada a fin de avanzar en técnicas o instrumental apto para elevar la productividad por unidad de superficie.

Por último, más que un componente mínimo de la estrategia postulada, entendemos que globalmente lo aquí planteado debe enmarcarse en una transformación estructural del plano político-institucional. Las iniciativas propuestas suponen una intervención amplia y sistemática del estado, que debe jugar un rol clave en la puesta en marcha de las políticas diseñadas por las sociedades locales. Sin embargo, por sobradas experiencias, una de las principales barreras para este cambio institucional se encuentra en la falta de confianza de la ciudadanía en general en el modelo institucional y político. Esto ocurre no sólo por motivos económicos sino también por cuestiones que se relacionan con móviles político-culturales. Por ende, consideramos que para que la propuesta alternativa de políticas públicas sea viable, debe ser aplicada mediante estrategias de planificación que tiendan a desarticular las prácticas económicas y políticas corruptas, prebendarias y clientelísticas. Es preciso, entonces, alentar las alianzas entre el estado y la sociedad local para que se diseñen, implementen y controlen las iniciativas de cambio postuladas en conjunto.

Los cinco postulados básicos de los programas de acción junto con los ocho contenidos mínimos, que no son taxativos sino simplemente enumerativos, podrán constituir la columna vertebral del *Plan Nacional de Desarrollo Regional* y de los correspondientes *Planes Estratégicos de Desarrollo Regional*. Los mismos deben apuntar a atacar activa y estructuralmente el conjunto de procesos regresivos identificados en los análisis regionales inicialmente presentados. En la medida que estos postulados y sus contenidos son solamente indicativos de una estrategia que consideramos adecuada a los objetivos propuestos en el Plan Fénix, serán las mismas comunidades regionales las que -vinculadas entre sí e involucradas en el proceso de construcción social de la programación del desarrollo- tendrán a su cargo la responsabilidad central de definir la citada estrategia.

¹ Licenciado en Geografía (Universidad de Buenos Aires), alumno de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO) y Becario Doctoral CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas) en el CEUR -Centro de Estudios Urbanos y Regionales- E@mailto: agarcia@filo.uba.ar Dirección Postal: Saavedra 15, CP C1083ACA, Capital Federal, Argentina.

² En Latinoamérica, los estudios centrados en el análisis de los circuitos productivos definen a estos como un conjunto de actividades sujetas a fuertes interrelaciones productivas que funcionan en torno a una actividad básica espacialmente localizada y a partir de la empresa transnacional, agente con mayor cuota de poder político-económico.

³ “Y en este proceso no fueron favorecidos, precisamente, los sectores sociales más rezagados y marginales. Los sucesivos ajustes macroeconómicos llevaron a muchos pequeños y medianos productores y empresarios a la quiebra y desaparición producto directo de: la apertura de los mercados a la competencia de la producción extranjera, la falta de crédito, el aumento de costos de los servicios (resultante de las privatizaciones) la desregulación y la consecuente eliminación de los subsidios a determinadas producciones regionales (Manzanal: 2004: 8).

⁴ Esta paridad estaba garantizada en la denominada convertibilidad, vigente durante el decenio 1992-2002, y bajo la cual cada peso en circulación debía contar con el respaldo de un dólar en el Banco Central de la República Argentina.

⁵ El Plan Fénix es un proyecto estratégico de la Universidad de Buenos Aires con sede central en la Facultad de Ciencias Económicas y que involucra a investigadores de diversas disciplinas y universidades de Argentina.

⁶ Esta sección se basa en la información y análisis aportados por Rofman (2006: 113-138).

⁷ Esta sección se basa en Rofman y Collado (2004).

⁸ En 2004, una encuesta sobre la población rural de Mendoza estimaba que, si se toma el costo de la canasta familiar, 60 % de la misma era pobre por ingresos (DEIE: 2004: 45, citado en Rofman y García, 2007: 11).

⁹ Se estima que el 10% de los 10.000 pequeños agricultores independientes, que detentan alrededor de 100.000 ha destinadas a la producción de uva común, se benefició de la venta de su producción a los exportadores de vino de mesa. No obstante, las modalidades de venta, que dejan en manos del comprador

la fijación del precio final de la materia prima, dificultan un aprovechamiento integral del beneficio extraordinario obtenido por la exportación de aquel tipo de vino por parte de los viñateros independientes (Rofman y Collado, 2004: 20).

¹⁰ En 2005 la actividad azucarera generó un tercio del producto de la agroindustria tucumana -total estimado en U\$S 1000 millones-. Esta suma representa un tercio del PBI provincial (Revista Contexto; 15/5/2005).

¹¹ Este apartado retoma a Rofman y García (2007: 12-21).

¹² “Así, encuestados a través de una muestra estadísticamente representativa del conjunto de los pequeños productores rurales de las provincias de Chaco y Tucumán, los datos sobre tenencia de la tierra revelaron una información preocupante. En la provincia del Chaco, solamente el 31 % de dichos productores poseen título de propiedad, mientras el resto es ocupante precario o de tierras fiscales. En el caso de Tucumán, en este amplio segmento de explotaciones correspondiente a la actividad característica del campesinado, aquellos que pueden exhibir propiedad con título solamente llegaban al 35 % estando el resto de los agricultores encuestados en condiciones de ilegalidad, ya sea por una ocupación precaria del predio (57 % del total) o por el uso de tierras fiscales” (Rofman y García, 2007: 16).

¹³ Este es el caso de numerosos valles áridos y semiáridos, como los de San Juan, Mendoza y Río Negro.

Bibliografía

AIZEN, M. Entre la crisis del limón y el regreso de la caña de azúcar. *Diario Clarín*. [En línea]. Buenos Aires, 2 de octubre de 2005, <http://www.clarin.com/diario/2005/10/02/elpais/p-01615.htm>. [10 de marzo de 2007].

APARICIO, S., BERENGUER, P. y RAU, V. Modalidades de intermediación en los mercados de trabajo rurales en Argentina. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 2004, n° 53, p. 59-79.

BOLSI, A. y MEICHTRY, N. Territorio y pobreza en el Norte Grande Argentino. *Scripta Nova*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2006, vol. 10, n° 218. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-10.htm>> [16 de febrero de 2007] ISSN: 1138-9788.

BUTTEL, F. y MC MICHAEL, P. Reconsidering the explanandum and scope of development studies: toward a comparative sociology of state-economy relations. In BOOTH, D. *Rethinking social development. Theory, research and practice*. Essex: Logman, 1994. p. 42-61.

ESCOBAR, A. *La invención del Tercer Mundo. Construcción y reconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma, 1998. 474 p.

FERGUSON, J. *The antipolitics machine. "Development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003. 320 p.

GIARRACA, N, BIDASECA, K. y MARIOTTI, D. Trabajo, migraciones e identidades en tránsito: los zafreiros en la actividad cañera tucumana. En Giarracca, N (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 307-337.

INTA. Instituto de Suelos. Sistema de Información Geográfica Atlas de Suelos de la República Argentina. [CD-rom]. Buenos Aires: INTA-Aeroterra, 1990.

ISLA, A. y COLMEGNA, P. Política y cultura en las intervenciones de desarrollo. Introducción. In ISLA, A. y COLMEGNA, P. *Política y poder en los procesos de desarrollo*. Buenos Aires: Editorial de las ciencias, 2005. p. 1-38.

LACLAU, E. y MOUFFE, C. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. 2ª ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006. 246 p.

MANZANAL, M. El desarrollo territorial en Argentina: una historia plena de contradicciones. Sus alternativas desde la perspectiva institucional. *V Encuentro de Universidades Nacionales Plan Fénix Economías Regionales*. 18-19 de Octubre de 2004. Río Gallegos, 2004.

NATERA RIVAS, J. y BATISTA ZAMORA, A. La evolución del sector agrícola en Tucumán (Argentina) desde finales del XIX: una aproximación a través de la dinámica de los grupos de cultivos. *Scripta Nova*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de septiembre de 2005, vol. 9, n° 197. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-197.htm>. [2 de marzo de 2007]. ISSN: 1138-9788.

RIST, G. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Libros de la catarata, 2002. 313 p.

OMODEO, P, PARRAVICINI, C y SÁNCHEZ LORIA, R. Limón: Tucumán está ante la peor crisis de los últimos diez años. *Revista Producción agroindustrial del NOA* [En línea]. Tucumán, 1 de Marzo de 2006, vol. XVIII, n° 159. <http://www.produccion.com.ar/2006/06abr_09.htm>. [16 de marzo de 2006].

REVISTA CONTEXTO. Agroindustria: un año de records. *Revista Contexto* [En línea]. Tucumán, 15 de Mayo de 2005, n° 290. <[Http://www.contexto.com.ar/nota.asp?Edicion=188&id=7015&rubro=Agricultura&id_rubro=120](http://www.contexto.com.ar/nota.asp?Edicion=188&id=7015&rubro=Agricultura&id_rubro=120)>. [16 de marzo 2006].

RODRÍGUEZ, E. 2006. *El circuito productivo del azúcar en la provincia de Tucumán a 15 años de la desregulación económica*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2006. 33 p.

ROFMAN, A. *Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal: diagnóstico y propuestas*. 1ª ed. Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 2005. 116 pp.

ROFMAN, A. Nuevo escenario regional en el valle del Río Negro. *Realidad Económica*. 2006, n° 221, p. 113-138.

ROFMAN, A. y COLLADO, P. El impacto de la crisis de los años 2001-2002 sobre el circuito agroindustrial vitivinícola y los agentes económicos que lo integran. *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Sociales y Agroindustriales*. 9-11 de noviembre de 2004, Buenos Aires, 2004.

ROFMAN, A. y GARCÍA, A. Las economías regionales después de la convertibilidad: entre cambios y continuidades. Los casos del tabaco burley (Misiones), la fruticultura (Río Negro), el algodón (Chaco) y la vitivinicultura (San Juan y Mendoza)". En Neffa, J y Boyer, R. *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina*, Buenos Aires, CEIL, 21 pp. En prensa.

SANTOS, M. *Por otra globalización. Del pensamiento único a la conciencia universal*. 1ª ed. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2004. 140 p.

VALENZUELA, Cristina. Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los '90. Articulaciones territoriales de una nueva racionalidad productiva. *Mundo Agrario*. [En línea]. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2 de Enero de 2005, vol. V, n° 10. <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151559942005000100002&lng=es&nrm=iso>. [23 Marzo de 2007]. ISSN 1515-5994.