





**Estudios sobre la relación entre  
sociedad, poder y territorio**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector  
*Alfredo Alfonso*

Vicerrectora  
*Alejandra Zinni*

ALEJANDRO ROFMAN

**Estudios sobre  
la relación entre  
sociedad, poder  
y territorio**

**Testimonio de una  
mirada histórica**



Universidad  
Nacional  
de Quilmes  
Editorial

Bernal, 2022

Colección Territorio y acumulación: conflictividades y alternativas  
Dirigida por Carlos Fidel

© Alejandro Boris Rofman, 2022  
© Universidad Nacional de Quilmes, 2022

Universidad Nacional de Quilmes  
Roque Sáenz Peña 352  
(B1876BXD) Bernal, Provincia de Buenos Aires  
República Argentina

ediciones.unq.edu.ar  
editorial@unq.edu.ar

ISBN:

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
*Impreso en Argentina*

# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación</b> , por Carlos Fidel . . . . .  | 9         |
| <b>Prólogo</b> . . . . .  | 17        |
| <b>Introducción</b> . . . . .   | 23        |
| <b>Agradecimientos</b> . . . . .  | 27        |
| <b>1. Trayectoria personal y académica entre los años 1960 y 2021</b> . . . . .   | <b>31</b> |
| <b>Semblanza</b> . . . . .  | 33        |
| Mis orígenes . . . . .  | 33        |
| El inicio de la tarea académica. La visión desarrollista con inclusión social . . . . .   | 41        |
| Los estudios de posgrado en Argentina y en el exterior . . . . .  | 53        |
| Mis investigaciones como integrante titular del Centro de Estudios Urbanos y Regionales . . . . .   | 66        |
| El nuevo enfoque contextual: la teoría de la dependencia y el análisis histórico-estructural . . . . .  | 72        |
| Una nueva etapa. La transformación estructural del CEUR. Relaciones con el gobierno nacional luego del 2003 . . . . .   | 188       |
| Actividades de promoción de la discusión crítica de la dinámica de desarrollo regional. Relación con la actividad docente. Premios y distinciones honoríficas . . . . . | 273       |
| Bibliografía . . . . .  | 281       |

## **2. Antología de textos (2001-2021)**

|   |     |
|---|-----|
| Modelos económico-sociales en la Argentina: una disputa irresuelta,<br><i>por</i> Alejandro Rofman y Carlos Fidel . . . . .   | 293 |
| La producción algodonera: del cultivo social al agronegocio,<br><i>por</i> Alejandro Rofman e Inés Liliana García . . . . .   | 313 |
| Circuitos productivos regionales: apuntes para una renovada<br>herramienta analítica sobre procesos económicos en América<br>Latina a principios del siglo XXI, <i>por</i> Ariel García y Alejandro<br>Rofman . . . . . | 347 |
| La economía social y solidaria en la Argentina contemporánea:<br>logros y desafíos, <i>por</i> Alberto Gandulfo y Alejandro Rofman . . . .  | 375 |
| Sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables,<br><i>por</i> Alberto Gandulfo y Alejandro Rofman . . . . .   | 405 |

## **3. Epílogo**

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| Reflexiones finales . . . . . | 441 |
|-------------------------------|-----|

# Presentación

Carlos Fidel

Escribir esta presentación es un honor y, a la vez, un verdadero desafío. La idea de realizar el libro surgió de una propuesta que le hice al autor a principios del 2021. Gracias al esfuerzo y vigor creativo que Alejandro le imprimió, podemos presentar, con gran alegría, el texto terminado.

Para la concreción del proyecto fue muy valioso y fundamental el apoyo recibido por parte de Inés Liliana García y el equipo de la Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

El libro configura una antología esencial de la dilatada producción académica del autor. Del escrito también se puede derivar una narración de las circunstancias políticas, sociales, económicas y de la organización territorial de mediados del siglo pasado a nuestros días. Realidades por las que el autor transitó y de muchas formas habitó con un intenso despliegue de plenitud vital.

Muchos aspectos de la trayectoria e historia de vida de Alejandro se encuentran en el texto que presentamos. Este libro es parte de la reciente colección de la UNQ llamada Territorio y acumulación: conflictividades y alternativas. En ella, se enfocan, en particular, cuestiones vinculadas a las condiciones de producción, reproducción, distribución, comercialización, consumo y gestión, enmarcadas en las luchas y contradicciones del capitalismo contemporáneo; así como a sus implicancias territoriales y los conflictos socioeconómicos y ambientales que estos procesos generan, conjuntamente

con el despliegue de perspectivas, proyectos y acciones alternativas planteadas desde diversos actores sociales para otro desarrollo posible en los territorios rurales y urbanos.

Este libro, titulado *Estudios sobre la relación entre sociedad, poder y territorio. Testimonio de una mirada histórica*, en cierta manera, es un merecido e imprescindible reconocimiento al vigoroso itinerario intelectual y a las valiosas contribuciones analíticas del autor. El libro representa holgadamente las finalidades de la colección en la que está enmarcado.

El contenido del libro fue seleccionado y organizado rigurosamente por Alejandro. Los escritos presentados son resultados de múltiples investigaciones realizadas en distintos momentos de su vida, los que transcurrieron en un contexto mundial cruzado por fuertes mutaciones; acontecimientos que atravesaron un país tejido por una sociedad sumamente politizada, muchas veces, interactuando vehementes reclamos democráticos contrapuestos a corrientes de pensamiento y acción teñidas por fuertes expresiones y prácticas autoritarias.

El texto refleja que su vida transcurrió en un país con un sistema socioeconómico organizado por un Estado débil, capturado por opulentos poderes concentrados. En una sociedad institucionalmente enlazada por una arquitectura sujeta con ensambles de organismos frágiles, que cohabitan con unas pocas, pero potentes, corporaciones sectoriales; constituyendo entramados democráticos que, en ciertos momentos de la historia, se diluyeron entre las tensiones exhibidas por las pugnas, impulsadas por los más poderosos, para apropiarse del poder político y del excedente económico.

La narrativa del libro sucede en circunstancias en las que la distribución de la riqueza está condicionada por determinantes muy activos, conformados por grupos dominantes, provenientes desde los interiores del poder concentrado, que configuran un sistema económico-político fuertemente transnacionalizado. Se trata de un sistema atravesado por el accionar de los centros de financiarización global, surcado por recurrentes y significativos flujos de traslación al exterior del excedente producido localmente, que instala

realidades que en muchos momentos derivaron en períodos recesivos o de intensas crisis.

En el escenario descrito en los párrafos anteriores están también presentes las fuerzas políticas de carácter popular, que sostienen la instalación de una coexistencia social, regida por las reglas de una existencia colectiva democrática, y reclaman una distribución equitativa de las riquezas. Fuerzas políticas implicadas en la finalidad de la ampliación del mercado interno, sustentado en un proceso de industrialización, basado en la generación de empleo y en la innovación tecnológica. En la dimensión territorial buscan regiones equitativamente desarrolladas en armonía con el cuidado del medioambiente.

En otros términos, el período que enfoca el autor muestra los hechos conflictivos y contradictorios que transitan entre dos paradigmas de organización nacional y territorial, dos bloques políticos y sociales, más o menos orgánicos, más o menos integrados, que disputan imponer su proyecto. En la dimensión económica, una estrategia busca configurar un modelo agroexportador y excluyente; en tanto el segundo explora los senderos del desarrollo con distribución e inclusión.

Los enunciados anteriores expresan dos formas de concebir el país y sus respectivas estrategias de desarrollo socioeconómico, dos proyectos en contienda permanente por el poder, pero cuando lo obtienen, no logran mantener su preponderancia en el tiempo.

Como se muestra en el texto, la disputa se despliega en un país localizado al sur de la región latinoamericana y caribeña. Un país pleno en riquezas naturales diversificadas y, en algunas zonas, muy productivas. Poblado por una aglomeración humana cultural y políticamente dinámica. Una sociedad marcada hasta hoy día por la búsqueda de un destino no resuelto que se debate en un brusco batallar entre la emancipación y la sumisión, entre la equidad y la desigualdad, entre la integración y la exclusión, entre la democracia y el autoritarismo.

En la década de los sesenta del siglo pasado en la Argentina, en distintas universidades, se dictaba la carrera de Contabilidad

Pública. En esos años, en algunos lugares, comenzó la enseñanza de la carrera de Economía. Esto ocurría en un escenario mundial de agitación y cuestionamiento de los conceptos establecidos por el sentido común; con la prevalencia de un espacio social en el que surgían nuevos movimientos colectivos, acompañados por la irrupción de diversas corrientes políticas y de pensamiento, con un especial protagonismo de jóvenes estudiantes en la escena política y en las expresiones de protesta social.

En los años sesenta el autor era un joven que vivía en la ciudad de Rosario. Con una mirada seguramente vivaz y cosmopolita y, a la vez, muy argentina, fue un apasionado estudioso de la teoría económica, marco conceptual que ciertamente le permitió ampliar su comprensión de la realidad. En ese sentido, se puede afirmar que Alejandro fue y es un protagonista activo de lo que podríamos denominar el pensamiento económico contemporáneo argentino.

En 1962 participó en la creación del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) en la Universidad Nacional del Litoral, de la ciudad de Rosario. Luego, fue a estudiar la Maestría en Economía de la Universidad de Pennsylvania, en Estados Unidos. De regreso al país, continuó sus investigaciones en el CEUR, cuya sede se había trasladado a la ciudad de Buenos Aires. En dicha institución desplegó casi toda su vida académica. Desde aquellos tiempos fue investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (Conicet), donde actualmente es investigador principal.

En el período de la última dictadura cívico-religiosa-militar, se exilió con su familia en Venezuela, donde pudo seguir investigando en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), instituto académico de investigación y docencia de posgrado, dependiente de la Universidad Central de Venezuela.

De regreso a la Argentina se incorporó nuevamente al CEUR. En el 2001, cuando el país comenzaba a transitar por una de las más atroces crisis económicas y sociales, Alejandro fue uno de los cofundadores del grupo de académicos denominado Plan Fénix, agrupación que se planteó las posibles maneras de lograr un desarrollo

basado en el mercado interno, regido por la búsqueda de la equidad en la distribución del ingreso.

A lo largo de su vida recibió múltiples e importantes reconocimientos por su actividad académica. Además, formó a varias generaciones de estudiantes y de investigadores de las ciencias sociales, que reconocen ser discípulos de Alejandro.

Los párrafos anteriores están inspirados en los testimonios que se exponen en el recorrido que el autor expresa en el texto presentado, ahí se puede encontrar un mayor desarrollo de la narración.

Alejandro es un intelectual de las ciencias sociales. Especializado en el campo de la economía, tiene una sólida y amplia formación teórica, actualizada y recreada en armonía con el transcurrir del tiempo. Su mirada analítica desborda un enfoque exclusivamente economicista. A lo largo de su labor de investigación, siempre incorporó las problemáticas sociales, políticas y ambientales, en el marco de los desafíos del desarrollo material con justicia social.

Los diferentes tópicos que exploró siempre fueron abordados desde una óptica crítica y transformadora. Su actividad fecunda e incansable se expresó en libros y artículos, materiales en los que el autor expuso los resultados de sus reflexiones, numerosas veces sustentadas en investigaciones empíricas.

Para referirnos a la obra de Rofman es ineludible dirigir la mirada hacia su historia de vida. Vida y obra se expresan en una travesía realizada por un cauce firme y se hallan coherentemente vinculadas. Obra y vida están cruzadas por el compromiso diáfano y persistente con las luchas y los debates sociales, por el propósito de la soberanía de la justicia social y la emancipación, en el marco de relaciones sociales democráticas, y la participación real de la población en la toma de decisiones colectivas. Luchas que se expresaron en el campo de las batallas culturales, en la acción política concreta y en la gestión institucional. Alejandro también expresó sus ideas en artículos y otros medios de difusión masiva, con formatos periódicos o públicos. Además, participó en la creación de diversas organizaciones colectivas, que son parte del universo de la economía social y popular. Por lo que podríamos afirmar denominar que

el autor que presentamos es un intelectual democrático, comprometido y público.

Desde cierta perspectiva, el libro es un breviarío del extendido y profundo recorrido del autor. Los ejes ordenadores del texto se centran en indagar las efectivas vinculaciones existentes, dinámicas y contradictorias, entre las relaciones sociales, el poder y el territorio.

El espeso y complejo objeto de estudio considera y articula coherentemente las siguientes dimensiones analíticas:

- Estrategias de desarrollo socioeconómico, ambiental y nacional.
- Organización y poder instalado en las matrices de reproducción socioeconómica localizadas en las economías regionales.
- Desigualdad y fragmentación territorial-socio-ambiental en el ámbito rural y urbano.
- Distribución del poder político y económico a lo largo de los circuitos productivos.
- Asociaciones y cooperativas localizadas en el ámbito de la economía social y solidaria.

Cuando estamos culminado este escrito, el sistema mundial expresa antiguas y nuevas zozobras y crisis, generadas a partir de inicios del 2020 por la propagación de la pandemia del COVID-19. Situación que tensa y agrava las desigualdades y fragmentaciones sociales, políticas y económicas preexistentes; y que conforma una suma de cuestiones que se tornaron urgentes de resolver desde la órbita de la política pública. Tal es el caso de las cuestiones agravadas a partir del desplome de varias actividades, especialmente, muchos de los servicios relacionados con el turismo y otras acopladas con las ventas realizadas directamente al público. Al mismo tiempo que hubo un desplome de labores, otras actividades, en general más concentradas, aumentaron su producción o tasas de ganancias. Como resultado de ese proceso, se registraron un cúmulo de fenómenos que se relacionaron entre ellos, tales como las fallas y carencias del equipamiento de los servicios de atención sanitaria; las subidas dramáticas relacionadas con la pobreza rural y urbana; las dañinas condiciones del desenvolvimiento de la vida individual y social; las

deficiencias habitacionales y de servicios que sufrió y sufre un gran segmento social conformado por los más pobres; las restricciones de las modalidades y los accesos a la alimentación de una parte de la población; los ambientes adversos e interrupciones en la reproducción de los circuitos productivos; y el fortalecimiento de los poderes concentrados en las fases de producción y distribución de los bienes y servicios globales.

También se registraron nuevas iniciativas tejidas con lazos asociativos más compactos, solidarios e igualitarios. Es de resaltar que muchos de los efectos fueron en parte atenuados por ciertas y efectivas iniciativas por parte del gobierno, que tuvo y tiene una estrategia de distribución y atención masiva, para atender o detener las consecuencias nefastas en la salud y en el plano material de la población, producidas por el fenómeno de la pandemia.

La crisis sanitaria y socioeconómica puso de manifiesto la disputa por la apropiación del excedente económico y el acceso a los derechos. Es un conflicto por imponer el rumbo político, social y la distribución del ingreso, que configura el modelo institucional y socioeconómico.

Las modificaciones y tensiones que atravesaron e imprimieron el tejido social argentino, como resultado de la pandemia, reubican la lectura y la utilidad del conjunto de las investigaciones realizadas por Alejandro, incrementando su valor e importancia.

La lectura de su aporte es ineludible para interpretar la sociedad y se torna mucho más imprescindible si se decide intervenir activamente para mejorar la realidad actual. Es una guía necesaria en el caso de que se decida diseñar intervenciones estatales para solucionar o mejorar las realidades de las condiciones de vida y la calidad ambiental, reconstruir los circuitos productivos con bases equitativas, la promoción de nuevas formas asociativas y cooperativas para fomentar la producción y el consumo, particularmente, en aquellos lugares donde se reproduce el segmento de la población más desposeída.

Sintetizando, el escrito proporciona innovadores contenidos teóricos y conocimientos empíricos, a la vez que profundiza

en temáticas específicas de un conjunto de problemas básicos del devenir y despliegue de las relaciones sociales; por lo que, indudablemente, es una bibliografía de referencia obligatoria en diversos lectorxs y en niveles analíticos de múltiples cuestiones que están pendientes de entender y resolver.

# Prólogo

Este libro fue escrito entre mayo y septiembre del año 2021. Su redacción obedece a un muy gentil y grato pedido de la Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Desde ya, estoy muy agradecido a la buena cantidad de colegas y amigos que tengo en esa universidad.

Mi propósito es describir, a través de un proceso secuencial en el tiempo, mis incursiones académicas de todo tipo, pero, específicamente, las que tienen expresión escrita en libros o documentos de circulación masiva, con el objetivo de que se conozca mi historia de investigador y su vinculación con los cambios ocurridos en los procesos económicos sociales y territoriales de la Argentina y de América Latina.

Esos cambios no fueron nunca casuales, sino que obedecieron a situaciones contextuales muy precisas y al surgimiento de nuevas corrientes de pensamiento en las ciencias sociales que los acompañaron.

Para analizar el trabajo escogí algunos de los materiales escritos más difundidos de mi producción desde que comencé a desempeñarme como economista de tiempo completo a principios de la década de 1960. Es decir, he de relatar sesenta años de trayectoria como analista de la realidad que nos rodea, realidad que se fue modificando sensiblemente durante ese dilatado lapso.

No fue fácil redactarlo. En primer lugar, tenía que recuperar mucho material al que no había tenido acceso durante extenso

tiempo, e incluso me resultó imposible acceder a algunos textos de la época del inicio de mi actividad en tanto desaparecieron en mis sucesivos traslados físicos dentro y fuera del país.

Creo, sin embargo, que pude reflejar muy bien cómo la estructuración de mi visión del desenvolvimiento económico y social argentino vinculado a su estrecha asociación con las diversidades territoriales se fue ajustando en el tiempo a las contingencias económicas, sociales y políticas que se fueron sucediendo en mi derredor.

En segundo término, esta visión retrospectiva causó varios impactos, muy fuertes, en mi interior mientras trabajaba el texto. Había que recordar momentos críticos, situaciones muy difíciles, logros que iban jalonando mi tarea, y crisis muy serias de mi inserción en la actividad académica, fruto de cambios políticos significativos que se fueron desarrollando en la Argentina y otros países del área latinoamericana. Así, tuve que dar cuenta de traslados acontecidos por mi decisión personal y movimientos obligados por circunstancias totalmente ajenas a mi voluntad. Los detallo en el texto, pero cada cambio de ubicación –siempre acompañado por mi familia– supuso un impacto considerable desde el punto de vista emocional y afectivo, amén de haber tenido que afrontar situaciones críticas en aquellos casos en que los traslados obedecieron a quiebres en la institucionalidad, ya sea de nuestro país o de los ámbitos donde desarrollaba mi actividad.

Tales sucesivos traslados, además, supusieron elevados costos para mi familia, obligada a cambiar de residencia sin tener responsabilidad directa en los desplazamientos geográficos que tuvimos que afrontar. Pese a estos inconvenientes, pude sobrellevar las circunstancias adversas que comento y, con el fuerte apoyo de mi cercano entorno, desplegar múltiples actividades, que intento detallar en las próximas páginas.

La historia personal como investigador de las ciencias sociales expresada en el texto estimo que refleja adecuadamente las múltiples actividades, tanto en el plano de la investigación científica propiamente dicha como en el de la docencia y en el de la gestión pública.

Siempre tuve presente que mi proceso de adquisición de conocimientos en sus diversas etapas crecientemente complejas se verificó a través de mi participación –hasta mi viaje a Estados Unidos de América para cursar estudios de posgrado superiores– en un sistema educativo del Estado argentino que tuvo, en los niveles desde la educación primaria hasta el posgrado universitario, un tránsito totalmente gratuito. Es por ello que me sentí, en todo momento, comprometido a devolverle a la sociedad lo que me había proporcionado en una situación de privilegio si se coteja cómo funcionó y funciona el proceso educativo en sus distintos niveles en otros países cercanos al nuestro.

Mi objetivo permanente, en apretada síntesis, apuntó siempre a analizar la realidad económica, social y territorial, para reflexionar sobre la evolución experimentada, a través del tiempo, de los procesos que un sistema económico-social por naturaleza inequitativo produjo en los sectores sociales menos favorecidos asentados en los espacios territoriales de las diversas sociedades estudiadas. A partir de ello, me comprometí, en todo momento, a diseñar estrategias destinadas a elevar las condiciones de vida de tales sectores sociales que pueblan los territorios analizados.

A diferencia de otros enfoques predominantes, la utilización de la dimensión territorial en el análisis de la evolución socioeconómica estimo que me permitió enriquecer mi trabajo académico y apreciar en toda su dimensión las características esenciales de los procesos estudiados.

El texto contiene dos capítulos centrales. El primero es el desarrollo cronológico de mi actividad académica. Allí fui relatando, a medida que pasaba el tiempo, en qué consistían los textos producidos a partir de investigaciones individuales y colectivas, desde el momento en que me incorporé en 1961 al Instituto Universitario que dio origen al Centro de Estudios Urbanos y Regionales en el que hoy revisto. El capítulo que sigue incluye la versión de cinco aportes diversos, escritos en los últimos veinte años, en coautoría con distinguidos colegas, para transmitir un fiel testimonio de mi apreciación sobre los candentes problemas que se verifican, recurrentemente, en nuestras sociedades periféricas.

Queda, finalmente, el cometido imprescindible de dar cuenta de los agradecimientos a quienes, en el transcurso de estas seis décadas transcurridas, colaboraron decididamente en apoyarme y secundarme en el cometido de mi tarea, sin cuya presencia nunca hubiera podido avanzar en forma ininterrumpida con mi producción académica.

No resulta fácil detallar estos agradecimientos. No tengo un registro de cuántos colaboraron conmigo en mi desempeño profesional en el lapso del análisis que voy a presentar. Es por ello que hubiera incurrido, de intentar cumplimentar ese objetivo de máxima, en numerosas omisiones involuntarias. He optado, entonces, por destacar la presencia de un conjunto estrecho de quienes guiaron, de modo saliente, mi proceso de formación académica. Y, a la vez, citar a un núcleo reducido de colaboradores que se destacaron por su generosidad y dedicación en acompañarme en mi desenvolvimiento profesional. Citaré, entonces, a aquellas y aquellos que, con inacabable gratitud, me acompañaron en mi desempeño.

En primer lugar, antes de hacer las referencias a las que doy cuenta en el párrafo precedente, renuevo mi reconocimiento especial a la Universidad Nacional de Quilmes por su iniciativa, que me tomó, realmente, de sorpresa y me impuso un recorrido detallado de mi historia personal.

En segundo término, no puedo dejar de destacar el permanente apoyo y aliento obtenidos en el seno familiar, comenzando por el de mis padres que me estimularon desde los inicios de mi madurez a adoptar una presencia ciudadana comprometida con principios de solidaridad, justicia y equidad, en el destino de quienes eran mis compatriotas de la Argentina y de la patria grande latinoamericana. Luego, resalto que mi actividad solo fue posible mantenerla de modo permanente por la continua solidaridad y el compromiso de la familia que construimos con mi compañera desde los albores del año 1957.

Vaya, entonces, un sentido homenaje a aquellos seres humanos que fueron mis inolvidables maestros y que cooperaron en moldear mi personalidad y se constituyeron en guías imprescindibles

en diversos momentos claves de mi evolución personal. En mi etapa inicial, no puedo dejar de referirme al doctor Samuel Gorbán, con quien transité, entre 1957 y 1962, los primeros pasos de mi formación de economista, en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Rosario, donde se desempeñó como profesor y primer decano electo en ese cargo por la decisión democrática de los tres claustros que la integraban.

En tercer lugar, incorporo a esta nómina la figura de mi principal guía entre 1962 y 1995, el arquitecto y doctor en Planeamiento Urbano y Regional, Jorge Enrique Hardoy, responsable de mi tránsito por los estudios de posgrado en la Universidad Nacional de Rosario y que fue mi consejero permanente en mi capacitación como investigador en la institución que creó en la Universidad Nacional del Litoral –luego Universidad Nacional de Rosario–, a la cual me integré en el año 1962 como estudiante de posgrado. Allí desarrollé toda mi formación como estudioso hasta alcanzar en tres períodos, a partir de 1970, el cargo de director. Fue mi mentor integral, destacándose, a la vez, como persona de enorme calidez y generosidad, y como estudioso de la realidad económica y social por su conocimiento y capacidad creativa.

Por último, cabe efectuar un especial reconocimiento al doctor Leopoldo Protnoy, que en los años finales de la dictadura y durante gran parte de la década de 1980 organizó y puso en marcha iniciativas relativas al desarrollo económico y social del interior del país, convirtiéndome en un colaborador muy cercano y del cual recibí muy ricas lecciones de sabiduría teórica y de manejo de instituciones de docencia e investigación.

Finalmente, corresponde citar a quienes de modo muy cercano secundaron mi trabajo cotidiano tanto en la faz de investigador científico como de responsable en la gestión pública. Destaco en este agradecimiento la gestión de colaboradores técnicos, que estuvieron presentes en mis tareas personales, a las señoras Eugenia S. de Poliak y Elizabeth Kociak, quienes cubrieron cometidos claves en mis desempeños durante muchos años. En segundo término, debo destacar el valioso respaldo de quienes, desde el Conicet, fueron

asignadas a mi tarea de investigador principal en el CEUR desde el año 1985. Fueron las integrantes de la Carrera Profesional de Apoyo del Conicet, las licenciadas Nélide Rossi y Ana Díaz y, más recientemente, la magíster Inés Liliana García, no solamente en dicha función, sino también como colega académica en diversos trabajos de investigación que excedieron en mucho la tarea formal designada por el Conicet. La magíster García, además, se desempeñó como editora de este texto, tarea que me exige expresar mi profundo reconocimiento por este invaluable cometido.

# Introducción

Este libro surge de una solicitud especial de la Universidad Nacional de Quilmes que se me efectuó en marzo del año 2021. El libro requerido debía contener una descripción comentada de mi trayectoria académica, a partir de los inicios de la década de los sesenta del siglo pasado, cuando terminé de cursar los estudios del Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y me dispuse a redactar mi tesis doctoral a los efectos de obtener el título máximo que, por entonces, otorgaba dicha universidad. He decidido cerrar el ciclo histórico de mi relato a mediados del año 2021.

El texto constituyó, como lo indico en las reflexiones finales, un gran desafío, aunque, al mismo tiempo, supuso una experiencia inolvidable gracias a la generosidad de la universidad al haber reparado en mí para efectuar un análisis integral de mi actividad en el mundo de las ciencias sociales. Ese desafío consistió en la ardua tarea de seleccionar algunos escritos y actividades afines de mi trayectoria en mis estudios e investigaciones económico-sociales vinculadas al territorio, sobre los cuales desarrollar mi exposición, a la par que descartar otros, a fin de exhibir el material académico que considero relevante para los objetivos en los que enmarcar el texto. Tal selección, por sus características, intentó ser conducente a los fines de la estructura analítica del texto. Refleja, entonces, que he escogido incorporar al proceso de determinación del material por

comentar lo que he considerado esencial de mi desempeño, para no abultar en demasía la dimensión del libro, pero sin desmerecer lo que ha quedado descartado tras la citada selección. Solo me guio el propósito de ser cuidadoso en presentar documentación escrita que sea representativa de mi tarea y contenga lo fundamental de mi pensamiento como investigador del desenvolvimiento económico-social en su dimensión territorial.

El libro se estructura en esta introducción y tres capítulos con el relato de mis actividades. El primero de ellos es el cuerpo central del texto, donde se hace referencia a los materiales escritos que, sucesivamente, contuvieron mis principales líneas de investigación en su devenir histórico. Allí, además, comento mi actividad docente, que acompañó siempre el proceso de investigación económico-social en el territorio, y detallo las distinciones obtenidas en mi trayectoria académica. El segundo capítulo contiene un conjunto seleccionado de trabajos de la reciente década que abordan cuestiones claves en el desarrollo de mi pensamiento y acción en los temas que son motivo de especial atención en mi trayectoria académica. Y, finalmente, incorporo un capítulo de cierre, que contiene mis reflexiones finales.

En cada caso he intentado que la presentación de los respectivos documentos permita conocer los marcos teóricos escogidos para su concreción, el contexto a nivel de la globalidad de los acontecimientos económicos, políticos y sociales que fungieron como referencia ineludible de estos, las conclusiones alcanzadas y la referencia precisa del material publicado, ya sea en forma de libros, documentos de trabajo, ponencias presentadas en reuniones científicas o contribuciones a medios de comunicación.

Mis aportaciones al análisis de los fenómenos económicos, sociales y ambientales, como parte integrante de la comunidad de estudios vinculada a las ciencias sociales, siempre incluyeron, como variable interviniente fundamental, el marco territorial en que se desarrollaron dichos fenómenos en cada momento histórico. Considero a tal marco una variable clave para incluir en los estudios de la sociedad, dado que no solamente es determinante

ineludible de la dinámica de acumulación vigente en cada instancia singular del ámbito de la sociedad bajo estudio, sino que, además, se reproduce y se transforma, de modo sustancial, a medida que evolucionan los impactos que implican los procesos coyunturales y estructurales que se perfeccionan en cada realidad estudiada.



# Agradecimientos

No resulta sencillo encarar la tarea de detallar la lista de personas que contribuyeron, de muy diferentes modalidades, a mi actividad académica en el lapso que media entre el año 1961, cuando obtuve una beca del Conicet para preparar mi tesis doctoral, y la actualidad. Quienes me aportaron su apoyo, de muy distintas características, a mi dedicación exclusiva a la docencia y la investigación en ciencias sociales, suman una cantidad muy numerosa de familiares, allegados y colegas. Rescatar el nombre de cada uno de ellos y el tipo e intensidad de su participación es una tarea ímproba y muy difícil de cumplimentar. Si me lo propusiese, seguramente, quedarían fuera del reconocimiento no pocas personas que cumplieron funciones de respaldo a mi dilatado período de actividad. Es por ello que solo citaré a aquellas personas que, de modo muy destacado, fueron claves en el apoyo a mi extenso ciclo temporal de docente e investigador económico y social.

En primer lugar, quiero resaltar, emocionado, el papel central jugado por mi familia en las diferentes etapas de mi trayectoria académica vinculada a las ciencias sociales. En este sentido, mi recuerdo fundamental va a la memoria de mi padre y mi madre, quienes me formaron para que, en mi vida de adulto, tuviese un comportamiento abierto a la solidaridad social entre los seres humanos, valorizando la búsqueda de una sociedad más justa y democrática, que se destacara por el respeto a las ideas de todas

y todos, sin excepción. Mis progenitores fueron hijos de inmigrantes muy pobres, escapados de la persecución y la discriminación, y pudieron progresar en su país de adopción porque la sociedad les brindó espacios aptos para su educación y progreso.

Mi familia, que con mi entrañable compañera de toda la vida construimos a partir de 1957, constituyó un ámbito muy propicio para el desarrollo de mi experiencia profesional. El apoyo incondicional de mi compañera y de nuestros tres hijos, en medio de los avatares de mi trayectoria, con extensos momentos felices y otros muy duros por causas inesperadas, jalonaron el indispensable respaldo que, afortunadamente, siempre tuve de ellos.

En segundo lugar, debo rendir mi sentido homenaje a quienes fueron mis maestros en los inicios de mi formación académica y humanista. Doy cuenta de sus nombres con sentido recuerdo hoy que no están más a mi lado. En los años iniciales, Samuel Gorbán, decano y profesor de Historia Económica en la Facultad de Ciencias Económicas de Rosario, guio mis primeros pasos como docente e investigador en el comienzo de la década de 1960. Luego, por varios decenios, el doctor Jorge Enrique Hardoy, promotor y director del primer Instituto de Posgrado donde recibí una valiosa formación académica, me orientó en forma permanente en mi proceso de consolidación como estudioso de los problemas del territorio en su relación con la sociedad que lo ocupa. Su apoyo irrestricto a mi estadía como estudiante graduado en el Departamento de Ciencia Regional de la Universidad de Pensilvania en los Estados Unidos, me permitió agregar nuevos y muy ricos conocimientos sobre la temática que era de mi especial interés. Fue un apoyo invalorable en mi trayectoria desde 1962 hasta su temprana desaparición a fines del año 1993. Y, finalmente, el doctor Leopoldo Portnoy, que en los últimos años de la dictadura cívico-militar de 1976 se embarcó en la intensa tarea de difundir enfoques novedosos sobre el desarrollo territorial de la Argentina y me convocó a acompañarlo. Restablecida la democracia, le tocó ser decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y en tal oportunidad me abrió espacios de docencia e investigación que me fueron invalores.

En tercer y último término, quiero agradecer a dos apreciados académicos que fueron responsables de que esta publicación llegara a mano de sus lectores. El doctor Carlos Fidel, prestigioso docente, investigador y directivo en el ámbito de la Universidad Nacional de Quilmes, fue quien años atrás me sugirió la escritura de un texto en el que diera cuenta de mi historia académica, desafío que acepté y dio lugar a este libro. En el proceso de construcción de este documento me orientó en mis pasos iniciales, siendo su inapreciable apoyo esencial para poder enfrentar la tarea exitosa de redactarlo. Desde ya, mi emocionado reconocimiento a la citada universidad por haberse hecho cargo de modo integral del cometido de producir este testimonio personal. Asimismo, deseo expresar mi especial agradecimiento a la magíster Inés Liliana García, quien, con su valiosa tarea, se ocupó, de modo eficaz y entusiasta, de revisar el texto, sugerir oportunos cambios y corregir errores y deslices de redacción.

Por supuesto, como expresé inicialmente, muchas otras personas e instituciones, como el Conicet, contribuyeron en mis tareas de seis décadas de desempeño académico, participando activamente en el respaldo de mi formación como docente e investigador científico. A todas y todos los tendré siempre presente, reiterando mi agradecimiento por su desinteresada contribución en toda mi extensa trayectoria personal, sintetizada en esta contribución.



# **1. Trayectoria personal y académica entre los años 1960 y 2021**



# Semblanza

## Mis orígenes

Deseo iniciar la exposición que sintetiza la evolución de mi actividad académica dando cuenta del proceso de desarrollo de mi presencia dentro de la unidad familiar que la contuvo, a fin de reconocer las raíces históricas que determinaron la opción escogida en la etapa de definiciones respecto de mi presencia activa como integrante de la comunidad universitaria.

Nací en la ciudad de Rosario el 15 de diciembre de 1932 en el seno de una familia de clase media compuesta por entonces por mi padre Jacobo y mi madre Paulina Soboleosky. Mis padres eran inmigrantes provenientes de la Rusia zarista, aunque llegaron a la Argentina por diferentes vías entre los años 1905 y 1906 con solo un año de vida. Es decir, eran prácticamente argentinos, y se naturalizaron como tales en su juventud.

Mi padre era de origen muy humilde y vino al país desde la entonces provincia de Besarabia que integraba el país ruso. Mi madre nació en una pequeña aldea cercana a Kiev, hoy capital de Ucrania, dos años antes que mi progenitor. Mi padre tuvo serias dificultades en el seno de su familia para avanzar en los estudios secundarios, luego de haber terminado la escuela primaria, lo que implicó que no completara la escuela secundaria sino hasta tercer año. El hogar de mi madre fue siempre modesto, pero le dio la posi-

bilidad a ella y –lo mismo que a dos de sus hermanas– de graduarse de maestra normal nacional en la conocida Escuela Normal N° 2 de Rosario. Si bien la familia no disfrutaba de ingresos significativos, pudo alcanzar cierta holgura económica para permitir que tres de las cinco hijas (todas mujeres) completaran estudios que las habilitasen para ejercer el magisterio, posición que mi madre alcanzó muy joven a partir de su ubicación como docente de escuela primaria en mi ciudad natal. La actividad laboral de mi padre fue por demás exitosa desde la mitad de la década de 1920 cuando comenzó a trabajar como intermediario en la compraventa de productos de la naciente industria textil argentina. Así, a fines de la década citada, ya había logrado iniciar un ciclo de representante de tejedurías de la ciudad de Buenos Aires, que mantuvo por décadas, en funciones de colocación de sus productos textiles en el comercio mayorista de Rosario.

En la década de 1930 su posición económica se fue robusteciendo y sus contactos en la ciudad de Buenos Aires le permitieron ir acrecentando representaciones de empresas que se iban instalando en la capital del país por inmigrantes italianos y del centro de Europa. Entre los primeros sobresalía la figura de un recién llegado de Italia, el señor Guido Ronconi, que había escapado de la persecución fascista del régimen de Mussolini, quien en su función empresarial no solo le fue dando respaldo a la gestión en el comercio rosarino, sino que le otorgó una estrecha amistad y sin duda le transfirió los ideales socialistas que profesaba. Al mismo tiempo que sus ingresos crecían al amparo de una industria que cada vez se expandía más, sustituyendo importaciones, comenzó a frecuentar otro conjunto de pequeños empresarios textiles, de origen judío, provenientes fundamentalmente de Polonia. Sus gestiones de intermediario comercial, ya entrada la década de los treinta, lo obligaron a realizar frecuentes viajes desde Rosario a Buenos Aires. Ello le abrió, progresivamente, vinculaciones con intelectuales argentinos, imbuidos de un fuerte contenido democrático y denunciadores de las persecuciones antisemitas que se expandían por Europa al amparo del nazismo. Mi madre entretanto compartía su tarea docente con una fuerte afición a la lectura de escritores muy conocidos a nivel

internacional. Esa combinación de las cabezas de la familia, orientada hacia principios reivindicativos de un ideario democrático y de un acercamiento inusual por entonces a los medios culturales nacionales, supuso un caldo de cultivo muy favorable en mi formación personal desde edades muy tempranas. Mi padre, además, comenzó a activar intensamente en el seno de la comunidad judía de Rosario y en movimientos sociales de lucha contra el racismo y el antisemitismo.

Observando mi trayectoria de modo retrospectivo, siempre recuerdo circunstancias decisivas que moldearon mi interés por experiencias de la vida política y cultural del país. Recuerdo, por ejemplo, que en mi casa, ya desatada la Segunda Guerra Mundial, se discutían en la mesa familiar los avatares de los primeros indicios de la tragedia europea que desembocaría en el terrible conflicto bélico iniciado en 1939. Yo, entonces, tenía seis años, pero las conversaciones, las noticias y los comentarios familiares transmitían cotidianamente la inquietud de mis padres, claramente posicionados en las actividades de defensa de principios básicos de respaldo a la vida de los perseguidos en el primer mundo de entonces. Mis padres, además, nunca descuidaron su interés por la cultura artística y la literatura comprometida en el seno de la comunidad judía de Rosario. Fueron fundadores en torno al año 1925 del Ateneo Juventud Israelita, que desde su inicio convocó a voces de la cultura nacional para su visita a Rosario y patrocinó la edición de una revista que reunía aportes de jóvenes integrantes de dicho ateneo. En el inicio de la guerra tengo algunos recuerdos muy significativos. Tenía ocho años cuando las tropas nazistas ocuparon París, lo que supuso un fuerte impacto en mis dos progenitores que me quedó grabado desde entonces. La vida familiar siguió en los primeros años de la década de 1940 recibiendo beneficios materiales, producto de la expansión ininterrumpida de la producción textil argentina, fuertemente favorecida durante la guerra por el cese de importaciones básicamente desde Gran Bretaña. Esta circunstancia, muy bien manejada por mi padre en todo el proceso de la primera parte de la década de los cuarenta, nos permitió transcurrir a

mi hermano dos años menor que yo y a mí una existencia muy feliz. Viajábamos los cuatro miembros de la familia muy seguido a Buenos Aires, lo que nos permitía conocer a los dueños de las industrias proveedoras de las mercaderías que mi padre comercializaba en la ciudad de Rosario. Otra anécdota relevante de la época la constituye el hecho de que mi padre disponía de recursos como para permitirnos pasar dos meses durante los veranos desde 1938 en la pujante ciudad de Mar del Plata. Allí nos mudábamos, los cuatro, durante enero y febrero, a residencias modestas que mi padre alquilaba y disfrutábamos de vacaciones excepcionales.

Ya entrado el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, comencé a interesarme, a partir del fermento que suponía la participación activa de mi padre en la política comunitaria de Rosario y en los movimientos que luchaban contra el racismo y el antisemitismo, en el conocimiento creciente del desarrollo del conflicto bélico. Hacia 1943 y 1944 comencé a tener presencia activa en las reuniones familiares ampliadas para producir información sobre la marcha del conflicto bélico. Viene a mi memoria mi rol como expositor, a partir de mapas preparados al efecto del posicionamiento de las fuerzas aliadas y su avance en territorio europeo, luego de la invasión del entonces famoso Día D: el 6 de junio de 1944 por parte de los aliados en el norte de Francia. Ya por entonces en mi casa se recibían tres órganos periodísticos con regularidad: el diario *La Capital* a la mañana, el diario *La Prensa* de Buenos Aires al mediodía cuando arribaba por tren, y periódicamente *La Vanguardia*, el órgano oficial del Partido Socialista. Mi padre no era simpatizante de dicho partido en forma decidida, pero le interesaba la posición adoptada de franco repudio al nazi-fascismo que se volcaba en las páginas de dicho periódico, a través de la pluma de dirigentes y legisladores socialistas de la talla de Alfredo Palacios, Alicia Moreau de Justo, Mario Bravo, Carlos Sánchez Viamonte y Nicolás Repetto. Al mismo tiempo, mi madre comenzó a recibir todos los meses la revista *Sur*, dirigida por Victoria Ocampo, y en donde colaboraban un conjunto de muy reconocidos escritores, encabezados por Jorge Luis Borges. En ese clima hogareño realmente excepcional transcurrió mi niñez y el principio

de la adolescencia. A ello se agregó, a partir de mediados de 1946, la adquisición regular del diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación.

El desenlace de la guerra nos encontró a familiares, amigos, autoridades institucionales reconocidas en la ciudad y dirigentes políticos, básicamente radicales y socialistas, en una coyuntura muy especial. El entusiasmo generalizado por el triunfo de los aliados movilizó, a los amplios sectores arriba citados, a plantear como primera prioridad la vuelta del Estado de derecho, con el consiguiente llamado a elecciones para reconstruir el sistema democrático de gobierno. Estas aspiraciones ocuparon todo el centro del interés político-institucional generado por la derrota del nazismo. Por detrás de este proceso, el que se desarrollaba en el país en forma paralela, con la explosión producida por el alzamiento popular del 17 de octubre de 1945, se fue conformando un proyecto político alejado de la cuestión internacional y centrada básicamente en satisfacer aspiraciones de los sectores del trabajo asalariado, muy postergadas hasta entonces. En un hogar de clase media como el mío el rumbo que se apoyaba era el que aspiraba a una reconstrucción político-institucional, al tiempo que se desvalorizaba la gestión del gobierno *de facto* en donde avances muy significativos en la legislación social eran materia de decisión casi cotidiana. La presencia del coronel Perón era identificada por los sectores medios y altos de la sociedad como un emergente residual del fascismo europeo. En ese contexto era muy difícil para un adolescente que ingresaba a la escuela secundaria reconocer o identificar las raíces de ese movimiento popular. Así, quienes compartían la visión de la vuelta al sistema constitucional como única opción válida y reconocida para el país de entonces, todo el movimiento en torno a la figura del coronel Perón era profundamente rechazado. Mi acercamiento a los 12 o 13 años de edad a la discusión de ideas políticas, en un ámbito de clase media en ascenso por el nivel de empleo y consumo que se obtenía por los cambios de fines de 1945 e inicios de 1946, resultaron desconocidos o desacreditados. Mi interés por la cuestión social era muy

fuerte y desde esa edad nunca dejó de manifestarse en distintos planos de mi vida personal e intelectual. Pero siempre desde una perspectiva propia de los sectores medios urbanos en donde mi familia y mi presencia correspondiente se desplegaba en torno a un escenario muy diferente al que incorporaba el peronismo de entonces. Vivíamos en un escenario donde la dirigencia gremial, que desde principios de siglo asumía la defensa de los intereses de los trabajadores (los que compartía por mi acercamiento a sectores de la juventud del Partido Socialista), era de origen europeo, muchos de ellos inmigrantes, que habían traído y expandido su accionar, siendo a la vez militantes socialistas, comunistas y anarquistas.

El conocimiento en la dinámica social del interior del país, de donde provenían los migrantes internos que alimentaron la fuerte expansión industrial de los años treinta y los cuarenta, era muy limitado o desconocido por quienes nos identificábamos con las aspiraciones populares. Yo, por entonces, solo había entrado en contacto con dicha dinámica social por los estudios de Alfredo Palacios sobre la pobreza en el interior del país, en especial en las regiones del norte, o por los movimientos reivindicativos por los agricultores arrendatarios, que, luego del Grito de Alcorta, fundaron la Federación Agraria Argentina. Este movimiento popular de arrendatarios estuvo dirigido desde sus inicios por inmigrantes italianos socialistas que luchaban contra el poder de los sectores terratenientes, y que fueron logrando sucesivos avances en su gesta tan conocida. Pero nada más. El campo era, para nosotros, donde trabajaban los inmigrantes preferentemente italianos que luchaban desoladamente por condiciones dignas en su relación con los dueños de la tierra. Pero poco conocíamos de los peones rurales, en gran parte mestizos, provenientes del centro-norte del país, que se habían trasladado masivamente hacia las grandes ciudades del litoral, en especial Rosario, para nutrir las nacientes fábricas de la industria nacional luego de la crisis del 1930, y que fueron los seguidores multitudinarios de las ideas y acciones de Perón antes y después de asumir la presidencia de la nación.

En ese escenario, mi inquietud por lo social se fue lentamente construyendo dentro y fuera de la política partidaria. Recién en la naciente década de 1950 empecé a reconocer la presencia de otro país, diferente al que había imaginado hasta entonces. Colaboré mucho, en ese proceso de construcción de una nueva interpretación de una historia argentina, un hecho insólito que no puedo recordar cómo se originó. A mi padre se le ocurrió, iniciado el año 1946, suscribirse al diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. Llegaban así a mi casa los cuadernillos impresos con los debates en la Cámara Baja del Congreso de la Nación. Me convertí en lector asiduo de dicho material, que era realmente de gran valor. Aparecían temas claves de la vida política, económica y social en la Argentina que me resultaban totalmente nuevos en mi formación intelectual. Sin perder mi posición antioficialista de entonces, comprensible por todo el relato previo que he realizado, inicié una lectura apasionada de mucha literatura política, de muy diferente origen, en donde la voz de dirigentes políticos y sociales aportaba visiones muy ricas centradas en la discusión de las grandes problemáticas del desarrollo argentino. Viene a mi memoria al respecto los muy documentados y novedosos aportes de legisladores o intelectuales que iban nutriéndome de posiciones doctrinarias que trascendían la dicotomía peronismo-antiperonismo que ilustraba el principal conflicto político del país. Cito al respecto tres circunstancias que incidieron fuertemente en mi desempeño ciudadano a partir de 1956. En primer lugar, los discursos de diputados radicales de ideas muy avanzadas, que hoy rechazarían de plano los dirigentes contemporáneos de la centenaria Unión Cívica Radical, donde se destacaba la voz de Moisés Lebensohn, apuntando a la discusión en profundidad de las grandes cuestiones que afectaban a la sociedad argentina. En segundo lugar, la emergencia dentro de las filas del Partido Socialista de un movimiento interno liderado por un prestigioso e intelectual, el doctor Julio V. González, que preconizaba un giro de la política partidaria para tender puentes hacia el peronismo, reconociendo en este movimiento la muy importante cantidad de normas legales que favorecieron a los trabajadores de

entonces. Simpaticé con ese movimiento desde su inicio, que rápidamente quedó trunco con la expulsión de su promotor dentro de las filas del partido. Y, en tercer lugar, algunos textos que suponían un enfoque altamente significativo del discurso oficialista, como la presentación del embajador José Arce en las Naciones Unidas, sobre América Latina y la Argentina, que ya marcaba el futuro debate sobre subdesarrollo latinoamericano explicado como resultante de la acción de los imperios. Esto último estuvo acompañado de la versión de los planes quinquenales primero y segundo, herramientas de planificación económica y social que el presidente Perón expuso durante sus gobiernos. Terminó estas reflexiones originarias marcando mi paulatino reconocimiento del país real que se había construido de modo diferente a partir de los años treinta y los cuarenta, cuando la industrialización sustitutiva de importaciones y el surgimiento de un movimiento popular tan potente, aunque por demás heterogéneo, que resultó ser el peronismo.

Finalicé mis estudios universitarios como contador público en la Facultad de Ciencias Económicas de mi ciudad natal a mediados de 1955. Ya veremos en las páginas siguientes cómo fue interesándome cada vez más la cuestión del destino del país y en especial de los sectores sociales más desfavorecidos y humildes. Los trascendentales cambios ocurridos en 1957 y 1958 abrieron definitivamente otra perspectiva personal, crecientemente distante de la que se conformó como integrante de una familia de clase media urbana, que ya relaté y que quedó atrás a partir de ese bienio. Ello ocurrió casi en simultáneo con la construcción de mi familia a partir del casamiento con mi compañera de toda la vida en el año 1957, que también comenzó a militar en la agrupación política que yo integraba, y con el fuerte protagonismo en la instalación por entonces de un nuevo paradigma ideológico dentro de las filas del Partido Socialista. La creación del Partido Socialista Argentino, a mediados de 1958 en la ciudad de Rosario con motivo de un congreso nacional, que marcó la ruptura de la agrupación política en la que tenía roles destacados, se constituyó en la circunstancia histórica más relevante en la que tuve participación como ciudadano. Ya por entonces

había iniciado mis estudios para obtener el doctorado en economía en la Universidad Nacional de Córdoba, como más adelante describiré. En síntesis, a partir del año 1958 se abrió claramente para mí una nueva interpretación de la historia argentina, que me permitió, sin abandonar mi postura profundamente respetuosa del orden democrático, trabajar reconociendo en la trayectoria del peronismo un perfil de luces y sombras, pero que supo reconocer el rol protagónico de los sectores populares que tuvo dicho movimiento desde 1945. Todo ello sin abandonar mi viejo ideario socialista de aspirar a una sociedad solidaria, participativa, despojada del estigma de la explotación social que caracterizaba al capitalismo de entonces, y dispuesto a estudiar en profundidad los problemas estructurales de la sociedad argentina.

## **El inicio de la tarea académica. La visión desarrollista con inclusión social**

El desarrollo del texto, a partir de este apartado, está dedicado a describir mi trayectoria académica desde principios de la década de 1960 cuando, a poco de haber finalizado mis estudios de Doctorado en Ciencias Económicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, decidí encaminar mi vocación profesional orientándola hacia los estudios sobre la estructura económica argentina y sus perspectivas. Esa decisión supuso que mi profesión de contador público, consagrada mi graduación como tal en la Facultad de Ciencias Económicas de la entonces Universidad Nacional del Litoral, sita en mi ciudad natal Rosario, no me posibilitaba orientar mi vida profesional en la dirección que desde años atrás era mi particular deseo: analizar los fenómenos económicos y sociales que caracterizaban el devenir histórico del país y aportar mi esfuerzo intelectual hacia la producción de aportes académicos enderezados a apoyar estrategias de desarrollo que pudieran resolver los serios desajustes estructurales que impedían a la mayoría de la población residente en la Argentina lograr la plena satis-

facción de sus necesidades básicas. Hacía tiempo largo, aún antes que comenzara mi trayectoria como estudiante universitario, que observaba como apasionado escrutador la evolución económica y social de nuestra sociedad. La carrera de contador público la elegí como la más cercana de las que ofrecía la universidad en su sede de Rosario para encontrar respuestas en la dirección arriba enunciada. Pero en el transcurso de mis estudios, cursando las materias que contenía la propuesta curricular de la carrera, advertí que los conocimientos que se me brindaban eran muy limitados, parciales y desactualizados.

Así fue que, a principios del año 1956, a poco de alcanzar el título de contador público y perito partidario en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL, evalué la posibilidad de proseguir mis estudios de Doctorado en Ciencias Económicas en la misma facultad. El contenido de los dos años de la carrera respectiva no difería, en lo fundamental, de la visión que la oferta de mi facultad me había ofrecido en los estudios de grado previos. Resolví, entonces, analizar otras opciones que estuviesen disponibles en alguna universidad cercana. Las materias del doctorado, así como los seminarios correspondientes que ofrecía la Facultad de Ciencias Económicas de Córdoba, satisfacían plenamente mi inquietud. Las siete materias que debía cursar, al igual que los seminarios que debía transitar, eran específicamente sobre economía y diferían de lo que se cursaba en Rosario, para alcanzar un título del mismo nivel, pues en los dos años de cursado incluían, preferentemente, materias de derecho y administración empresarial. Entonces, mi vocación a futuro estaba plenamente satisfecha con el contenido de la carrera.

Además, el cursado correspondiente se podía realizar sin obligación presencial, pues estaba admitido completar la aprobación de las materias y de los seminarios bajo el sistema de alumno libre. Como residente en otra ciudad, era factible solamente rendir la materia sin obligación de asistir a su dictado por los docentes responsables de cada curso. Inicié los trámites de inscripción en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba en los inicios del año 1956 y, cubierto los requisitos

que se me impusieron, comencé a rendir las siete materias requeridas y los seminarios obligatorios a cumplimentar a mediados de dicho año. La duración del cursado fue lenta dado que ya me había casado y en un lapso breve tuvimos nuestra primera hija, hoy destacada docente-investigadora en la Universidad Nacional General Sarmiento. Los cuatro años dedicados a cumplimentar los requisitos para optar al título superior de la universidad cordobesa me satisficieron plenamente y me ratificaron sobre cuál era mi vocación como graduado universitario.

El surgimiento de diversas corrientes de pensamiento en el mundo de las teorías económicas que pude recoger durante el paso por la facultad supuso un estímulo central para cerrar definitivamente mi actividad laboral como contador público y avanzar decididamente en el conocimiento de tales corrientes a través de los escritos que debía asumir como alumno universitario y que me eran totalmente desconocidos cuando cursé la carrera de Contador Público en la UNL. Entonces, mi deseo de completar mi formación académica con el Doctorado en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba fue una decisión muy acertada en simpatía con los diversos escenarios teóricos y de las opciones abiertas en materia de política económica que surgían del contenido de las materias disponibles dentro de un arco muy amplio de posiciones alternativas en los enfoques doctrinarios en boga. Terminé el cursado de las materias y di cuenta del cumplimiento de los requisitos de los dos seminarios de investigación con destacados profesores que me abrieron un panorama muy amplio de las diversas corrientes de pensamiento en teoría económica. Este proceso formativo se dio en coincidencia temporal con avances muy singulares en torno a la generación de corrientes de pensamiento novedosas en el ámbito teórico-metodológico de la disciplina que estaba cursando.

Hacia fines de los años cincuenta y principios de los sesenta se produjeron, en el entorno de la política internacional y nacional y en el de la universidad propiamente dicha, cambios trascendentales referidos a nuevas visiones sobre la relación entre el Estado y la sociedad. La intervención del sector público en la gestión pro-

ductiva surgió con fuerza en el manejo de la política económica, al tiempo que nuevas ideas en torno al origen y a la evolución del desarrollo económico y social adquirieron especial relevancia. En el nuevo escenario mundial entró en fuerte cuestionamiento la preeminencia de un modelo de sociedad imbuido de la aceptación del mercado como asignador excluyente y por demás eficiente de la asignación de los recursos en las sociedades contemporáneas. La gran mayoría de las naciones o las sociedades colonizadas por los grandes imperios se enfrentaron al histórico proceso de subdesarrollo con una generalizada pobreza que afectaba a los habitantes no solamente de los espacios atrasados y con amplias masas de pobladores sumidos en condiciones materiales muy precarias. A este panorama emergente que la guerra puso en evidencia se le sumó la situación muy crítica de las sociedades devastadas por el conflicto bélico, básicamente las asentadas en Europa. Reconstruir los espacios físicos y sociales destruidos por el conflicto bélico y dar respuesta a las demandas de los habitantes de países o colonias muy empobrecidos se presentaba como un gran desafío a las potencias capitalistas victoriosas y no afectadas en su territorio por el conflicto como Estados Unidos de América. Tales cambios, en nuestro continente, tuvieron que ver con la incorporación al escenario de los nuevos enfoques teóricos del aporte indiscutiblemente novedoso de la CEPAL desde Santiago de Chile como resultado de las ideas expuestas por Raúl Prebisch, así como de la expansión de temas claves de la disciplina en los estudios de grado y posgrado a nivel universitario.

En nuestro país, la política económica oficial instaurada desde 1946 dio cuenta de esta problemática fundada en la necesidad de dejar de lado una perspectiva liberal en lo económico, instalando estrategias generalizadas de intervención del Estado para modificar la situación de atraso y subdesarrollo visibles por entonces en nuestra sociedad.

Así la planificación económica puesta en marcha a través de los planes quinquenales impulsó al desarrollo industrial a partir de una política proteccionista para permitir sustituir importacio-

nes y elevar sustancialmente el nivel de vida de los sectores sociales más retrasados; se convirtió en la nueva política económica que reemplazaba el apogeo liberal de país agroexportador de productos primarios como opción dominante. Se pretendía levantar una estructura productiva basada en la valorización del trabajo nacional y con la afirmación de un proyecto de desarrollo autónomo y distribucionista del excedente económico con creciente equidad social.

Para ello, aparecieron en el escenario nacional entre 1946 y 1955 herramientas de política económica totalmente desconocidas previamente y que se expresaron, entre muchas otras medidas intervencionistas orientadas a impulsar el desarrollo económico y social con justicia distributiva y soberanía nacional, en el marco decisional de los planes quinquenales primero y segundo, a imagen y semejanza de lo que por entonces determinaba el derrotero de la política económica de la Unión Soviética. Los citados acontecimientos se centraron en el plano de la renovación y ampliación de una política económica nacional que reemplazaba la basada en el predominio absoluto del mercado, para promover otra que alentaba el bienestar colectivo y la equidad distributiva como principal objetivo del proceso de acumulación a escala nacional. La difusión de emergentes visiones sobre las causas del subdesarrollo en los países *periféricos* se trasladó, con cierta mora en el tiempo, al ámbito de la enseñanza universitaria. Pero la discusión se abrió, desde entonces, entre los apologistas del mercado sin trabas ni regulaciones para regir los destinos de la economía y los que postulaban desde diferentes plataformas propositivas la necesidad de una experiencia intervencionista del Estado para orientar la política económica hacia la superación del subdesarrollo estructural en los países periféricos como el nuestro. A escala latinoamericana esta innovadora expresión del pensamiento económico tuvo como paradigma central las ideas de Prebisch en su teoría sobre el origen y desenvolvimiento de la relación desarrollo-subdesarrollo, basada en la dinámica de las desiguales relaciones de poder entre el centro y la periferia. Cuando me dispuse a encarar la escritura de mi tesis doctoral, a principios de los sesenta, en forma simultánea con los cambios citados pre-

viamente, es indudable que ello impactó decididamente tanto en mi formación teórica como en la identificación de nuevas áreas de interés en la etapa final de mi formación universitaria.

Para facilitar mi dedicación a la elaboración del documento de tesis me postulé a una beca de investigación del Conicet, institución creada dos años antes, en el año 1958, con el objetivo de apoyar el desarrollo científico y tecnológico del país, institución que inicialmente dependió del Ministerio de Educación de la Nación. Como primer presidente del Conicet, en 1958, fue designado el premio nobel de Medicina doctor Bernardo Houssay. A principios del año 1960, me informaron desde el citado organismo que se me había otorgado la correspondiente beca por el ciclo 1961-1962. Fue mi primer contacto con el Conicet, institución a la que seguí ligado desde entonces hasta nuestros días con la sola interrupción del período de la dictadura militar, en el lapso 1976-1983. El tema de la tesis consistió en diseñar un programa de transformaciones económicas y territoriales del Área Metropolitana Gran Rosario con el objetivo de promover el desarrollo integral de los procesos productivos de la citada región. Esa temática ya indicaba mi vocación por avanzar en una propuesta articulada tendiente a impulsar de modo planificado el desarrollo de sectores productivos del espacio geográfico que tenía a mi ciudad natal como eje articulador de la región. La tesis doctoral, luego de avanzar con un diagnóstico demográfico, productivo y social de la aglomeración, postuló como eje del futuro crecimiento del área un impulso acentuado de la actividad industrial de la zona, basada en las actividades manufactureras propias del modelo de sustitución de importaciones, a fin de crear empleo y elevar el nivel del salario real de su fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, afirmó la necesidad de impulsar la expansión de modo programado de la infraestructura social necesaria para la previsible expansión económica prevista en un horizonte de mediano plazo.

Una revisión del texto permite reconocer los ejes fundamentales de mi propuesta, que planteaba una incorporación por demás novedosa en los análisis económicos conocidos en esa época, sobre todo debido a que avanzaba decididamente en un enfoque basado

en la planificación del territorio, de muy reciente reconocimiento en la gestión estatal y de escaso relieve en los estudios e investigaciones del campo universitario. El capítulo primero con el que se abre el trabajo de tesis se refiere a la teoría de los espacios económicos remarcando en sus carillas iniciales la necesidad de que en los análisis de los procesos productivos a nivel territorial debían destacarse las relaciones entre espacio y economía. En este sentido, la incorporación del concepto del espacio al bagaje científico de la economía moderna resultaba muy reciente. En el texto, hago notar que la escuela clásica se maneja en lo fundamental con el esquema de la teoría de la competencia perfecta, según la cual los desequilibrios perceptibles en el funcionamiento de los mercados que marcan notorias desigualdades de ingreso y calidad de vida entre los sectores sociales comprometidos en el proceso productivo global se resuelven por la mano invisible del mercado, el que, suponen sus apologistas, tiende inexorablemente a restablecer a mediano y largo plazo los desequilibrios comprobados de ofertantes y demandantes. Además, tales desequilibrios perduran en el tiempo conformando mercados imperfectos con la presencia dominante de estructuras oligopólicas y monopólicas distorsionadoras de los precios de bienes y servicios. Ello da lugar a procesos que en el tiempo alteran la equidad distributiva del reparto del excedente económico generado, favoreciendo a unos en desmedro de otros. El curso de la historia contemporánea del capitalismo, al resaltar que tales desequilibrios se tornan permanentes y no son situaciones meramente coyunturales y superables en el tiempo, refuta la concepción básica del modelo teórico de los apologistas del mercado ideal de competencia perfecta, como ya se expuso.

En respuesta al insatisfactorio escenario que muestra la profundización de las desigualdades por factores estructurales que la teoría clásica descarta en el funcionamiento de los mercados ingresan a la ciencia económica dos conceptos nuevos. En primer término, el proceso de competencia es por naturaleza imperfecto y no tiende a subsanar los desequilibrios de los mercados, sino que los acentúa debido a la presencia de formas oligopólicas y monopólicas en la

constitución de las empresas que operan en el sistema capitalista, que carece totalmente de instrumentos de regulación para impedir la presencia de estas y sus fuertes impactos distorsionadores de precios y beneficios. En segundo lugar, prevalecen construcciones teóricas entre los defensores de la plena soberanía de los mercados que no permiten reconocer que en la dinámica de crecimiento capitalista se verifican ciclos económicos de muy variada presencia en el proceso de acumulación y efectos fuertemente negativos cuando tales ciclos perduran por extensos lapsos dañando la evolución de la actividad productiva y, en lo principal, reafirmando la vigencia de la dinámica del subdesarrollo asociada a tales ciclos.

Los principios citados, de libre competencia ajustable por el mero funcionamiento equilibrante del mercado y el subdesarrollo como una presencia pasajera, quedan invalidados por la realidad histórica que ilustra cómo el desarrollo capitalista es generador de profundas desigualdades económicas y sociales que no se superan con el accionar de los mercados. Los estudios sobre los fenómenos propios con la dinámica de acumulación capitalista, además, omiten la presencia de una variable por introducir: la presencia del espacio geográfico. Esta variable, al incorporarse al análisis, opera como un factor singular en el comportamiento de los actores económicos e influye decisivamente sobre el conjunto de los precios de bienes y servicios, pues el contexto territorial condiciona y, a la vez, experimenta impactos diferenciados en la dinámica de acumulación de capital en el sistema económico.

Nuestro documento de tesis se fue construyendo a partir de un proceso de aprendizaje autodelineado, sin asesoramiento alguno, excepto un fugaz viaje a Buenos Aires para entrevistar al doctor Aldo Ferrer cuyos trabajos había leído atentamente. Luego de la descripción detallada de la formación histórica de la región, el texto aborda el estudio de la dimensión y características estructurales de las actividades económicas localizadas más relevantes y el proceso de crecimiento poblacional vinculándolo al de generación de empleo. La tesis concluye con una propuesta central: es preciso impulsar, en forma decidida, el desarrollo industrial planificado

para asegurar empleo y condiciones de calidad de vida satisfactorias para la mayoría de la población a futuro teniendo en cuenta el proceso histórico territorial y el rol fundamental de la región como núcleo concentrador de actividades de transformación de materias primas regionales, valorizando su rol de nudo ferroviario y caminero privilegiado, con el puerto como centro de destino del transporte de la producción agraria de la pampa húmeda, para la exportación, y su reciente historia de implantación industrial por demás promisoría.

En las páginas finales del documento afirmamos lo siguiente:

Recomendamos poner el acento en el ritmo de industrialización regional en forma selectiva y planeada asentada en tres premisas, a saber:

a) Se debe integrar la comunidad productiva regional en la política nacional tendiente a provocar un ritmo acelerado de sustitución de importaciones en el sector industrial. No se puede pretender desarrollar un segmento del territorio nacional por fuera de los objetivos primordiales del desarrollo nacional. Es preciso valorizar el trabajo a nivel regional acompañando el proyecto sustitutivo a nivel nacional. De este modo a la vez que se impulsa un incremento de la actividad industrial local se coopera decisivamente en la promoción de una política de fomento industrial que alivie las estrecheces estructurales de nuestro sector externo al reemplazar importaciones que pueden dar lugar a la producción nacional en su reemplazo.

b) Debido a la necesidad de elevar la productividad media de la actividad económica a nivel regional es preciso alentar las actividades de transformación manufacturera que detenta una tasa de productividad más elevada que el promedio regional. Ello no supone descuidar el sector agropecuario como principal sostén de nuestra capacidad de exportar directo beneficiario de dichos planes de industrialización en maquinaria agrícola, fertilizantes, agroquímicos, etc., pero sí programar las inversiones de capital en mérito al objetivo principal: acentuar el nivel del crecimiento económico.

c) La tendencia en la distribución de la fuerza de trabajo varía en función de la etapa alcanzada en el ciclo expansivo. A mayor nivel de desarrollo en un área fuertemente industrializada y con muy elevada participación de población asentada en el aglomerado urbano principal involucrada en unidades empresariales pertenecientes a los sectores secundarios y terciarios implica dedicar los incentivos necesarios para la promoción de fuentes de trabajo típicamente urbanas. Previendo, además la incorporación de nuevos contingentes de mano de obra provenientes del interior del país es preciso promover, como perspectiva a futuro, la apertura de nuevos emprendimientos enrolados en los sectores secundario y terciario, en los que ya se venía especializando la actividad económica regional (Rofman, 1963, p. 127).

Concluimos destacando la presencia de polos de crecimiento como instrumentos del plan, los que deben estar en la mira de quienes conduzcan la formulación de los instrumentos ejecutores de la política de desarrollo adecuada. Concentrar los esfuerzos de inversión públicos y privados en nudos en los que se generen interrelaciones entre segmentos del proceso industrial y niveles crecientes de equipamiento público en la oferta de transporte, energía y soporte tecnológico agrupados para operar en forma interactiva es una iniciativa de estímulo al desarrollo que permite disponer de efectos beneficiosos. Así, las inversiones públicas en puntos concentrados del territorio darán lugar a la creciente generación de economías externas en tales localizaciones consistentes con una estrategia planificada de desarrollo regional. Este tipo de diseño de la radicación de inversiones en forma agrupada reconoce su origen en Francia, propugnada por un destacado asesor del gobierno francés, el economista François Perroux. Adaptado a nuestra realidad puede servir de base para la estructura futura de programación territorial que propugnamos en la tesis. Como cierre del mi texto comentado, propongo la creación de una unidad de programación del plan explicitada en detalle en el último capítulo de la tesis doctoral en forma de una Agencia de Desarrollo

Local que lleve adelante los postulados básicos de un plan de desarrollo territorial.

El documento respectivo fue entregado a las autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba en los primeros meses de 1963.

Luego de la aprobación del texto escrito preparado, la facultad determinó que debía presentarlo a examen oral el 26 de diciembre de 1963. El jurado respectivo estuvo constituido por cinco prestigiosos economistas, incluyendo un integrante del equipo del doctor Prebisch en la CEPAL, que viajó desde Santiago de Chile a Córdoba para cumplir tal cometido. Recuerdo entre los cinco prestigiosos docentes integrantes del jurado al doctor Aldo Arnaudo, que fue mi director de los trabajos de seminarios, y el doctor Milán Visco- vich, sacerdote jesuita, reconocido estudioso integrante del claus- tro de la universidad que durante la confección de mi tesis actuó desinteresadamente como muy valioso consejero y que, de modo por demás lamentable, fue asesinado por la dictadura militar en 1976. La tesis fue calificada como sobresaliente con recomendación de publicación, pero la universidad nunca cumplió con ese compro- miso incluido explícitamente en el fallo del jurado.

Por lo que puede inferirse de la transcripción precedente, el per- fil del documento estaba totalmente adscripto a dos concepciones que, por entonces, lucían como novedosas y que se compadecían con el estilo de desarrollo que estaba siendo propugnado desde las autoridades nacionales, tanto por el gobierno del doctor Frondizi –como principal impulsor– como por el del doctor Illia, y que el interregno golpista imperante de marzo de 1961 a julio de 1963 no se propuso interrumpir.

Dichas concepciones habían irrumpido en el escenario nacional con fuerza y, a través de iniciativas concretas, estaban inmersas en el fundamento central de las visiones a futuro, que reconocían ante- cedentes verificados antes de 1955, pero se habían renovado y actua- lizado. Se trata de la decidida vigencia del modelo *desarrollista*, muy presente en el gobierno del doctor Frondizi cuando se implementa- ron grandes inversiones en infraestructura pública, en explotación

de gas y petróleo, y en la radicación de importantes inversiones de actividades de la industria pesada y semipesada. La gestión estatal tuvo como una de sus principales concreciones la creación del Consejo Federal de Inversiones. Este organismo público puso en marcha en 1959 una conducción articulada por los principales gobiernos provinciales y marcó un hito fundamental en la estrategia de la promoción, difusión e implementación de acciones conducentes a la programación del desarrollo y del flujo de inversiones productivas como una llave central para estimular un crecimiento federal, integrado regionalmente y planificado. En la presidencia del doctor Illia, como ya veremos, se mantuvo el perfil global del estilo de desarrollo ya apuntado, con políticas públicas relacionadas con la sustitución de importaciones como principal herramienta de afirmación del desarrollismo predominante.

La otra premisa fundamental de la que se ocupó de modo primordial la gestión del presidente Illia, fue la de impulsar un principio rector para guiar la gestión gubernamental. En tal sentido, se propugnó la planificación global del desarrollo del país en todas sus dimensiones. Desde el gobierno nacional, ello se efectivizó por medio de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo y la formulación de un Plan Global de Crecimiento, diseñado por dicho consejo, que se integró con destacados jóvenes graduados en universidades públicas en pleno proceso de modernización de sus programas de estudio. El Plan Nacional de Desarrollo, para guiar el desenvolvimiento de la sociedad argentina en el período 1965-1969, se dio a conocer en 1965, más de diez años después de la publicación del Segundo Plan Quinquenal del gobierno peronista, último antecedente de perfil similar. El documento de programación del desarrollo que se dio a luz por el organismo técnico antes citado se nutrió de los principios centrales del enfoque desarrollista y contó con el auspicio pleno de la CEPAL.

Mi tesis, en definitiva, estuvo inscrita en esta corriente de pensamiento y respondió, en lo esencial, a las corrientes de ideas renovadoras y transformadoras que, por entonces, irrumpían en el escenario político y de la academia en América Latina.

## Los estudios de posgrado en Argentina y en el exterior

Simultáneamente con la tarea de preparación de la tesis, a principios del año 1962, decidí ampliar mis estudios universitarios de posgrado dentro la Universidad Nacional del Litoral. La confección de la tesis doctoral había reafirmado mi vocación académica de modo definitivo y deseaba capacitarme para volcar todo mi esfuerzo intelectual futuro en intensificar estudios e investigaciones sobre la interacción entre espacio y desarrollo económico para definir y enfrentar las serias carencias observables en los niveles de vida de los sectores populares. A fines de 1961, cuando ya había escrito gran parte del texto que me permitió alcanzar el título de Doctor en Ciencias Económicas, se instaló en el ámbito de la Universidad Nacional del Litoral con sede en Rosario y en el marco de la Facultad de Ingeniería y Arquitectura el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano del Litoral. Su organizador, el doctor Jorge Enrique Har-doy, profesor de dicha facultad, poseía el título de doctor en Planeamiento Urbano de la Universidad de Harvard, de los Estados Unidos, y le propuso al entonces decano de la facultad, el ingeniero Garibay, la puesta en marcha de un centro de estudios de posgrado que recibiese estudiantes graduados de universidades de la Argentina y de otros países de América Latina para encarar estudios en profundidad sobre la dinámica estructural de las aglomeraciones urbanas y espacios regionales de nuestro país y países hermanos. Decidí inscribirme como postulante al curso bianual que se iba a comenzar a dictar en esa facultad en marzo de 1962. El proceso de enseñanza teórico-práctico era por demás original. Incluía experiencias de planificación territorial, además de los cursos teóricos, a través de una propuesta curricular muy rica acerca de la evolución económica, social y ambiental de la configuración espacial contemporánea del área latinoamericana con especial énfasis en el caso argentino. La temática de los cursos contenía aportes totalmente novedosos para nuestra preparación académica previa y la bibliografía suponía conocer numerosos textos originados en universida-

des localizadas en países centrales donde los profesores contratados residentes en la ciudad de Buenos Aires habían recientemente finalizado estudios de posgrado.

Mi experiencia académica, entonces, comenzó en el seno del citado instituto cuando este abrió sus puertas y yo me incorporé en su primer año lectivo de 1962 para desempeñarme en condición de estudiante de tiempo completo, con una remuneración compensatoria de mi dedicación intensiva. Me integré a una experiencia de trabajo interdisciplinario inédita en el ámbito universitario rosarino, en el área de las ciencias sociales, que en los estudios del desarrollo económico y social a escala territorial no tenía antecedentes en el país.

La intensa dedicación al cursado de las materias que abarcaban diversas disciplinas vinculadas al análisis de los procesos territoriales en una sociedad como la nuestra me permitió insertarme en un mundo desconocido y cautivante. Los profesores que dictaban los cursos incorporados al currículo y que exponían sobre fenómenos económicos, sociales y físicos relacionados con las redes urbanas y los ámbitos regionales apuntaban a destacar las causas estructurales que suponían agudos procesos de atraso, subdesarrollo y carencias sociales generalizadas que se observaban en los diversos territorios del área de influencia de la Universidad Nacional del Litoral. En el transcurso de la asistencia a los cursos –a cargo de muy capacitados profesores provenientes de Buenos Aires, como el doctor Floreal Forni y el arquitecto Mario Robirosa, recién llegados al país luego de graduarse en universidades francesas– pude apreciar análisis detallados acerca de modalidades de tales fenómenos que configuraban un proceso de desarrollo capitalista desigual y afectado por profundos desequilibrios de corto, mediano y largo plazo. Como resultado de tal análisis se explicaba la generalizada presencia de población en diversos espacios territoriales que incluían a la ciudad de Rosario y sus cercanías, que exhibían niveles de vida claramente insatisfactorios que les impedían hacer frente a sus necesidades básicas de reproducción material. El despliegue de las actividades productivas y sus modalidades de gestión y acu-

mulación en el tiempo estaban condicionadas y, a la vez, influían decididamente sobre las características más relevantes del proceso de organización del territorio. Cualquier diagnóstico que hiciéramos sobre las causas del subdesarrollo y las desigualdades económicas y sociales, que surgían con evidencia en una lectura crítica de los ámbitos regionales y urbanos que nos rodeaban, debía necesariamente incorporar la dimensión territorial que los contenía y, a su vez, desenvolvían con decidida influencia sobre tales procesos del desarrollo global. Partíamos del pleno convencimiento de que los significativos desequilibrios observados en nuestro escenario económico y social no iban a encontrar principios de solución efectivos sin un ordenamiento racional de políticas de desarrollo tendientes a enfrentarlos.

Coincidíamos, por entonces, en la postura planteada desde las usinas del desarrollismo en sus diferentes fuentes generadoras de estrategias de acumulación compatibles con dicha corriente de opinión y de formulación de políticas de singular significación en la vida política nacional. El desarrollismo asumía, por entonces, un enfoque predominantemente pragmático y tecnocrático basado en que la acumulación de capital en actividades claves de la estructura económica de un país o de una región debía constituirse como requisito fundamental para enfrentar al subdesarrollo. Y que el avance técnico y la creación de una fuerza de trabajo preparada y especializada en nuevos emprendimientos propulsores de desarrollo era de forma indiscutible el único camino por escoger para vencer el atraso, la pobreza y la desigualdad estructural. Esa corriente de pensamiento tenía, en realidad, su origen en la visión que los responsables de la reconstrucción del capital productivo en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial poseían del obligado diseño de políticas públicas capaces de ofrecer horizontes de progreso para las sociedades castigadas por la devastación del conflicto bélico mundial finalizado en 1945. Su herramienta paradigmática, en el caso de Europa, fue el lanzamiento del Plan Marshall, nombrado así por ser el apellido del militar designado por el gobierno de los Estados Unidos responsable de la política del

gobierno estadounidense de la reconstrucción integral del capital productivo destruido en la Segunda Guerra Mundial. La estrategia de dicho plan consistía en incorporar recursos de gran magnitud para relanzar las economías nacionales dramáticamente afectadas por la guerra en sus respectivos territorios. Para reactivar la economía de los países europeos y dar cabida a soluciones concretas a la falta de trabajo y de ingreso de las poblaciones allí residentes, que exhibían acentuadas carencias desde el punto de vista de la dotación de fuentes de trabajo y de condiciones elementales para la subsistencia digna en materia de equipamiento social, el gobierno de los Estados Unidos lanzó un Plan de Inversiones con base en donaciones y créditos a los países occidentales nunca antes visto. No solamente se apuntaba a una reconstrucción programada del capital productivo, básicamente el industrial, dañado o desaparecido por la guerra, sino también a impedir que, como resultado del empobrecimiento colectivo de las poblaciones afectadas por la carencia de empleo y de servicios esenciales para recomponer el nivel de vida colectivo, se avanzase en las sociedades europeas, fruto de la desesperación y el desamparo, en salidas políticas inspiradas desde la Unión Soviética. El símil de esta iniciativa en América Latina fue la Alianza para el Progreso, lanzada también con el patrocinio principal de los Estados Unidos en el subcontinente latinoamericano pocos años después, atendiendo a las situaciones muy críticas desde el punto de vista social derivadas del subdesarrollo generalizado en Centroamérica y Sudamérica y el temor a la propagación de la opción superadora del capitalismo protagonizada por la experiencia de la Revolución cubana.

De este modo, a inicios de la década de 1960, se organizó la iniciativa de la Alianza para el Progreso, con los recursos aportados por los Estados Unidos de América, que determinaba una agenda articulada de proyectos e iniciativas de inversión tanto en el sector público como privado que, se aseguraba, iba a proporcionar las bases de un desarrollo dinámico de la economía capaz de superar la desigualdad económica y social estructural contemporánea. Desde ya, esa estrategia que se aspiraba a aplicar era

compartida por las fuerzas políticas y sociales que conducían los destinos de la mayoría de los países latinoamericanos en conjunto con los sectores encumbrados del poder económico vigente en cada país.

Para organizar el apoyo estadounidense e intentar garantizar la eficacia de la masiva ayuda económica propuesta se imponía la necesidad de programas o planes que guiasen e implementasen el enfoque del desarrollo acelerado como salida fundamental al subdesarrollo y el atraso social propio de estructuras productivas basadas exclusivamente en la explotación extensiva de recursos naturales, que caracterizaban los aspectos más destacados del modelo productivo de las sociedades locales. En Chile, Brasil, Argentina y México, al ritmo de los cambios políticos que el desarrollismo iba enunciando, se generó una singular expansión de iniciativas para darle contenido propositivo y diseño y puesta en marcha de políticas públicas en la dirección apuntada. En el ámbito académico comenzaron a instalarse núcleos de pensamiento afines, apoyados por centros académicos estadounidenses, que además contó con el respaldo singular de la CEPAL que aportó el marco básico de sustentación del nuevo perfil de desarrollo de América Latina.

Se barajaban iniciativas de política económica que eran desconocidas en el continente hasta entonces. La estrategia del crecimiento económico acelerado basado en grandes inversiones productivas multiplicadoras de la expansión de las economías nacionales se asociaba a las iniciativas concurrentes en materia de infraestructura social, modernización de la actividad rural y creciente dotación del equipamiento necesario para acrecentar el nivel de la calidad de vida de la población. En los países receptores de los recursos que pretendía brindar la Alianza para el Progreso aparecían claramente roles del Estado primordiales como el de ser inversor, con el objetivo de avanzar en la oferta de recursos básicos hacia la educación, salud, vivienda, equipamiento urbano, etc., que poseían serias deficiencias estructurales.

El segundo componente esencial de esta propuesta inédita a nivel internacional como fórmula imprescindible para enfrentar el

subdesarrollo lo constituía la necesidad de programar adecuadamente el flujo de inversiones sobre cada uno de los territorios que integraban los países favorecidos.

El necesario ordenamiento que suponía transferir inversiones y tecnología moderna a los países del continente, que en eso consistía la Alianza para el Progreso, debía articularse de modo tal que fuera eficaz y asegurase que los aportes externos a la región se aplicasen eficientemente en cada país receptor. A tal efecto, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1963 con la tarea de diseñar un plan de desarrollo económico que diera cuenta en forma fehaciente del flujo de inversiones necesarias para cumplimentar las metas diseñadas para la futura expansión productiva del país.

El enfoque desarrollista que estaba por detrás de esta iniciativa de claro contenido político para impedir que los pueblos del continente exigieran soluciones como las había prometido la Revolución cubana y que se habían comenzado a implementar, se encontraba, por esos años, acompañado de los esfuerzos para romper con el subdesarrollo –más allá de las respuestas desde los Estados Unidos a las amenazas potenciales del modelo cubano– por el ingreso a la visión académica de los postulados del estructuralismo cepalino. Esta teoría, en boga desde fines de los cincuenta, reunía un conjunto de principios básicos que daban lugar a un modelo de desarrollo latinoamericano según la versión diseñada por los profesionales que integraban la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ubicado en Santiago de Chile, bajo la inspiración del doctor Raúl Prebisch, su primer secretario general, a partir de 1950.

El estructuralismo cepalino, con fuertes vínculos con la propuesta desarrollista, se fundamentaba en un modelo de interpretación del subdesarrollo latinoamericano sustentado en la debilidad propia de la dinámica de acumulación vigente en la región, que implicaba una situación de subordinación de la capacidad de expansión de la economía a las limitaciones impuestas por los países centrales debido a las desiguales relaciones del intercambio de Latinoamérica (la periferia) con las naciones industrialmente desarrolladas (el centro). Tenía lugar lo que la CEPAL definía como un

proceso secular de deterioro de los términos de intercambio, proceso originado en la especialización de la periferia en la venta de bienes primarios sin agregado de valor frente a su necesidad de adquirir bienes manufacturados de los países centrales que incrementaban progresivamente su precio por la incorporación de valor, dada la intensidad de empleo de la fuerza de trabajo cada vez más capacitada en producirlos. Si se pretendía alcanzar estadios de desarrollo superiores a los históricos, los países periféricos estaban obligados a cambiar su perfil productivo y, por ende, a industrializarse para revertir esa desigualdad estructural que implicaba términos del intercambio permanentemente desfavorables. Para romper con ese proceso de carácter estructural que sumergía en el subdesarrollo a aquellas economías nacionales incapaces de capitalizarse para pasar a un estadio superior de productoras de bienes manufacturados, que por entonces importaban, era preciso impulsar un decidido proceso de industrialización en nuestra región y, por ende, en nuestro país. Los puntos de contacto entre el desarrollismo y la propuesta cepalina de producir y vender materias primas elaboradas agregando crecientemente valor a nuestras exportaciones al primer mundo eran evidentes.

Todos los que propugnaban el cambio de paradigma para el desarrollo, entre quienes estábamos enrolados, ponían como objetivos centrales del nuevo proyecto transformador la necesidad de avanzar hacia una modernización productiva, con definido perfil industrializador, en aras de alcanzar una mejora sustancial de la calidad de vida de los pueblos de América Latina. La consigna era producir hacia el interior de las fronteras de los países latinoamericanos –todo aquello que se importaba y estaba en condiciones de ser manufacturado internamente– con el consiguiente efecto favorable, pues se agregaba capacidad de ampliación del aporte de la fuerza de trabajo con el incremento de la productividad y del ingreso remunerativo de la masa laboral, trasladada de actividades con muy poca incorporación de trabajo a otras que acumulaban porciones crecientes de ese aporte. Como el mercado en su pleno funcionamiento no hacía otra cosa que acentuar en el tiempo esa

dinámica perversa de intercambio desigual, era preciso que el aparato estatal de cada sociedad periférica interviniese para instalar un proceso virtuoso de sustitución de importaciones industriales.

Ese rol del Estado tanto en la concepción desarrollista clásica como en la versión cepalina suponía poner en marcha un programa integral de planificación del desarrollo para modificar de raíz la dinámica de acumulación histórica. Considerábamos, entonces, que el proceso de planificación se convertía en un camino ineludible para modificar radicalmente el proceso de crecimiento histórico basado en un esquema de intercambio desigual con los países subdesarrollados como mero proveedores de materias primas o alimentos sin procesar que nos condenaba al atraso y al subdesarrollo. La relación centro-periferia imperante debía abandonarse como eje del modelo de acumulación, pues consagraba una estructura subordinada en el marco de un proceso de intercambio internacional con el capitalismo eficiente y dinámico de las grandes potencias mundiales. Esa subordinación nos condenaba irremediamente al subdesarrollo. La innovación técnica, la capacitación obligada de la fuerza de trabajo, la producción interna de bienes de producción sofisticados, la capitalización de los frutos del progreso técnico generado internamente y el uso de las barreras aduaneras como mecanismo de protección del proceso industrializador frente a la competencia internacional constituían los ejes del nuevo paradigma del desarrollismo, específicamente en su versión cepalina.

Compartí, desde entonces, y la tesis doctoral lo demuestra de modo evidente, la estrategia de promover la planificación económico-social y territorial como la política pública esencial para revertir la vigencia de condiciones de atraso y subdesarrollo económico y social que imperaban tanto en nuestro país como en el resto del continente. Esa postura coincidía también con la modalidad que se había incorporado a la gestión pública de delinear un plan global de desarrollo en tanto se reconocía, por parte del Estado nacional, la incapacidad de que las fuerzas del mercado operasen en la dirección adecuada para impulsar un proyecto de desarrollo transformador, con una actividad industrial integrada verticalmente y con

tecnología avanzada que impulsase una creciente productividad de la fuerza de trabajo, con el consiguiente incremento de la remuneración en términos reales de la masa laboral. Esta decisión implicaba una revisión trascendental del perfil de las políticas públicas de los países, así como de los supuestos teóricos de la economía convencional, anclada en una visión retardataria y defensora de los intereses del poder económico referenciada en los dueños de la tierra y los promotores del liberalismo económico enemigos de toda protección aduanera a la incipiente dinámica de la industrialización sustitutiva.

La experiencia argentina había tenido oportunidad de reconocer que el camino de la planificación era pertinente para lograr metas de desarrollo concertadas a fin de transformar el perfil productivo y superar el subdesarrollo. La adopción de los dos planes quinquenales del gobierno peronista previos a 1955 fueron antecedentes valiosos del derrotero que marcaba el nuevo pensamiento económico latinoamericano. Pero tales instrumentos de política pública fueron experiencias de cumplimiento limitado y quedaron descartados luego del año 1955 en que los sucesivos gobiernos *de facto* a cargo de la conducción del aparato del Estado desecharon toda iniciativa que pudiese interferir en las decisiones del mercado. Fue recién con la llegada del desarrollismo al poder político en 1958 que se volvió a reivindicar la necesidad de que el Estado, en su propósito de fortalecer la capacidad de que la economía creciera en forma ordenada y sustentable, debía hacer uso de la estrategia de la planificación económica. La influencia de la concepción desarrollista de la CEPAL, por un lado, y las exigencias del gobierno de los Estados Unidos, por el otro, para ofrecer recursos incorporados a la iniciativa de la Alianza para el Progreso posibilitaron retomar, después de la caída del presidente Frondizi, la estrategia del plan como guía de la acción gubernamental. A eso respondió, como ya se comentó, la creación del CONADE y la confección del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1965-1969. El Instituto de Planeamiento Regional y Urbano del Litoral (IPRUL) también fue una consecuencia de las emergentes líneas de pensamiento en el ámbito

académico y en la vinculación de la universidad con el nuevo escenario abierto a la gestión estatal. Mi elección para transitar un posgrado en la especialidad del desarrollo urbano y regional se ajustó plenamente a mis objetivos de capacitación a nivel superior en un escenario de ideas muy afines a mis deseos y aspiraciones.

La estructura de funcionamiento del posgrado, totalmente novedosa por entonces, me ocupó, de modo intensivo, a las tareas delineadas por la dirección del IPRUL en el ciclo 1962-1963. Entre los requisitos de cursado del posgrado figuraba, como ya se explicó, un componente práctico referido a la aplicación de las enseñanzas adquiridas en un territorio urbano-regional específico. En la cumplimiento de ese objetivo práctico, la tarea más significativa del bienio en mi paso por el IPRUL fue la de participar en la preparación del Plan Director de Paraná y su área de influencia. La ciudad capital de la provincia de Entre Ríos, junto a diversas localidades cercanas, contaba, por entonces, con una población aproximada de cien mil habitantes.

Junto a mis trece colegas, estudiantes y profesores del posgrado, desempeñé la tarea de coordinador del equipo económico, a cargo del diagnóstico sobre el perfil productivo existente en dicha ciudad y el ulterior diseño programático del plan director del área urbana y su área inmediata de influencia. Tuve a mi cargo, fundamentalmente, el relevamiento del parque industrial de la ciudad, centrándome en la identificación de las trabas y dificultades existentes para un desarrollo dinámico de la actividad. A la vez, me encargué de relevar las actividades comerciales y de servicios que eran propias de un aglomerado de las características de Paraná. La ciudad era la más importante de la provincia y, además de ser centro administrativo-político de Entre Ríos, operaba como puerta de entrada y salida obligada de la producción que se exportaba fuera de sus límites o de los bienes que se adquirían para el consumo de la población entrerriana que habitaba recostada sobre la costa del río Paraná. La tarea de relevamiento estadístico de la actividad productiva de bienes y servicios fue muy detallada y exhaustiva. Esta actividad de reconocimiento del capital productivo local se me asignó no sola-

mente como parte del aprendizaje en mis estudios, sino también como integrante de un equipo de planificación urbana y regional que debía entregar al gobierno provincial, tal como la universidad había convenido con sus autoridades, un programa integral de desarrollo para el mediano y largo plazo.

A consecuencia de las conclusiones del diagnóstico, diseñé un conjunto de propuestas de políticas de impulso a la actividad productiva local para discutir, con mis colegas responsables de otras áreas, los perfiles del plan de desarrollo urbano-regional. A los efectos de definir un programa integrado de estrategias a mediano y largo plazo del proceso productivo local, me incorporé a una mesa de trabajo en la que definimos con los otros integrantes del equipo sus propias conclusiones, dadas las diversas especialidades que cada uno tenía. Así, se trabajó con un proyecto relativo a las carencias sociales más salientes y cómo erradicarlas, a las condiciones medioambientales relativas a los espacios verdes y los servicios de agua corriente y cloacas que no cubrían todo el tejido urbano, a los problemas de la salud pública y sus principales deficiencias, y a todo lo relativo al equipamiento social, en especial la cuestión de la accesibilidad a programas de vivienda con financiamiento adecuado a los niveles de ingreso de la población, que eran factibles de ser puestos en marcha por la banca estatal provincial. Además, se incorporaron iniciativas relativas a la recreación para los sectores populares, la práctica de deportes a cargo del municipio, el fortalecimiento de la vida cultural urbana y el ordenamiento edilicio para intentar evitar la elevación injustificada de la renta de la tierra, a fin de impedir el crecimiento de población excluida ya radicada en villas de emergencia situadas en la periferia de la ciudad.

En el documento final del equipo del IPRUL, que fue entregado al gobierno de la ciudad de Paraná según lo convenido cuando se inició el estudio, se expuso un panorama del perfil urbano posible en el futuro compatible con una estrategia de desarrollo de las capacidades potenciales previsibles a fin de impulsar inversiones en la actividad manufacturera, accediendo a la disponibilidad

de materias primas de origen agropecuario, que se producían en el ámbito del área de influencia de la ciudad, tales como ganadería vacuna y aviar, leche, cereales, etc., así como servicios de apoyo a tales actividades, que se concentraban en la misma ciudad. Asimismo, se incluyeron precisiones concretas acerca de la necesidad de desarrollar programas amplios destinados a enfrentar serias carencias sociales que se advirtieron en los correspondientes diagnósticos sectoriales. Fue una experiencia educativa y laboral intensa y altamente gratificante pues pude capitalizar el aprendizaje de técnicas de relevamiento informativo, de compilación de datos, de interpretación de las aspiraciones de los principales estamentos organizados de la ciudad, y de identificación de políticas públicas diseñadas con una metodología interdisciplinaria que me dejaron enseñanzas imborrables en el tiempo y de inestimable valor para futuras tareas similares.

Poco antes de cerrar el bienio de estudios, el doctor Jorge E. Hardoy, director del IPRUL, me aconsejó completar mis estudios de posgrado sobre la problemática urbana y regional en una universidad extranjera que acreditase una oferta de alto nivel académico en tal disciplina. Resolví entonces ir a estudiar un posgrado en planificación urbana y regional en la Universidad de Pennsylvania, en Filadelfia, Estados Unidos. Para financiar mi estadía en tal casa de estudios logré una beca del Conicet dentro de los programas que esa institución estatal apoyaba para la capacitación de jóvenes egresados de universidades argentinas en acreditadas universidades extranjeras. En el área de los estudios de posgrado allí ofrecidos decidí inscribirme en el Departamento de Economía de la universidad a fin de cursar una maestría en la citada disciplina, con especialización en temas urbanos y regionales que se dictaban en otro departamento de la alta casa de estudios. La carrera de Economía tenía una orientación muy afín al enfoque desplegado en la tesis doctoral en Córdoba en cuanto privilegiaba la enseñanza de la teoría económica con un definido enfoque keynesiano. Los temas específicos de mi currículo académico los cursé en el acreditado Departamento de Ciencia Regional de la universidad y se refe-

rían, concretamente, a problemáticas específicas de la dinámica del desarrollo en ámbitos territoriales.

La experiencia duró un año y medio, en un contexto muy diferente al que estaba acostumbrado en mi residencia rosarina, junto a mi joven familia, compuesta de mi compañera de toda la vida y nuestros tres hijos de cinco, tres y un año de edad. La adaptación a una sociedad muy distinta a la nuestra, con escasos recursos económicos y una dedicación obligada que me mantenía fuera del ámbito familiar durante toda la semana de mi proceso de cursado, fue de una intensidad desconocida en mis dos experiencias anteriores en la Argentina. Esa adaptación estuvo plagada de dificultades adicionales a la que suponía cursar una maestría en una de las más prestigiosas universidades estadounidenses. Implicó afrontar enfermedades de mi esposa y nuestro hijo menor, con respectivas intervenciones quirúrgicas sin respaldo externo que me acompañara. Al mismo tiempo, supuso que el resto de la familia –mientras me encontraba cursando en la universidad, dos kilómetros distantes de nuestro domicilio–, con muy escaso conocimiento del idioma, tuviese que enfrentar diariamente un ámbito urbano con peligros ciertos en cuanto a la integridad física, encierros vespertinos y nocturnos para no tener que afrontar tales peligros, búsqueda de alojamiento estable en un medio hostil y un sistema de vida totalmente alejado de los relacionamientos de familiares y amigos. Rosario, una sociedad abierta, sin prejuicios raciales, era un escenario francamente distinto del que encontramos en los Estados Unidos. En este país, nuestra residencia estaba situada en un barrio habitado en su totalidad por familias de ascendencia negra, muy discriminadas y rechazadas. Estos problemas añadieron un factor inesperado que atentó con nuestra adaptación e integración social. Mirando hoy retrospectivamente el fenómeno de incorporación cotidiana a esa sociedad muy desconocida y para nada receptiva, me maravillo del esfuerzo que hizo mi familia, en especial mi compañera, para evitar que tal circunstancia dañase mi actividad educacional formativa. Por supuesto, avanzado el tiempo de estadía, con algunos amigos y compañeros de estudio argenti-

nos con los que nos vinculamos bien entrado el primer año de estadía fuimos compensando, solo en parte, nuestra cotidianeidad en conexión con la sociedad local, muy poco auspiciosa.

El método de estudio que me compelió a leer en cada materia un enorme material bibliográfico me puso en contacto con textos escritos y espacios de intercambio de ideas a través de una metodología pedagógica no habitual hasta entonces en mi formación académica. Ello me permitió ampliar enormemente mi horizonte de conocimientos tanto a nivel de la teoría económica como de los estudios contemporáneos sobre complejos procesos regionales que se investigaban dentro del departamento citado. A mediados de 1965, ya graduado con una maestría en la problemática que había elegido como motivo central de mi tarea en la Universidad de Pennsylvania, regresamos a la Argentina y me reincorporé al centro de estudios donde cursé mis estudios de especialización previos a mi viaje. La institución se había trasladado a la Capital Federal y funcionaba en el Centro de Investigación Aplicada de la Universidad de Buenos Aires.

## **Mis investigaciones como integrante titular del Centro de Estudios Urbanos y Regionales**

Mi inserción en la institución donde realicé mi primera experiencia de estudios de posgrado tuvo lugar en un momento crítico en la evolución histórica del espacio académico en donde retorné a trabajar, ya completados mis estudios de posgrado en el exterior. El equipo fundador del IPRUL tuvo que abandonar sus posiciones en Rosario por serias desavenencias con la Universidad Nacional del Litoral. Si bien la facultad anfitriona intentó recomponer el plantel de profesores y continuar con el dictado del posgrado, no pudo avanzar con éxito en ese objetivo. Yo decidí acompañar al grupo fundador, por mi compromiso con quienes lo habían conformado, en especial con su director el doctor Jorge Hardoy, y me integré al nuevo ámbito académico localizado en la Universidad de Buenos Aires, a nivel de su

rectorado. Dado que nuestra nueva figura institucional estaba inscrita dentro del espacio de la citada universidad, decidimos, sus integrantes, modificar su nombre originario y denominarla, desde entonces hasta nuestro días, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

La experiencia inicial en la nueva institución, donde me designaron investigador titular, consistió en diseñar un plan de desarrollo para una región de la provincia de Buenos Aires, situada en el área sudeste. Así, a mediados del año 1965, reinicié mi inserción en un ámbito de estudios que me había alojado previamente a mi viaje a Estados Unidos. Tuve que trasladarme, desde mi residencia rosarina todas las semanas, entre lunes y jueves, dejando en nuestra ciudad natal a mi familia. Este fue mi régimen de vida entre julio de 1965 y fines de 1967 cuando los cinco, mi esposa y mis tres hijos, volvimos a mudarnos de residencia permanente, esta vez de Rosario a Buenos Aires. Afortunadamente mi padre vivía, con su segunda esposa, tras el fallecimiento de mi madre en 1961, en una vivienda amplia en la zona norte del Gran Buenos Aires, y allí tuve alojamiento durante los dos años y medio de mi estadía porteña, alejado de mi familia, con los correspondientes costos de mi desarraigo.

El espacio geográfico motivo de nuestros estudios estaba constituido por un triángulo territorial con vértice en la ciudad de Mar del Plata, considerada núcleo urbano integrador y dinamizador de la región. En su territorio coexistían procesos industriales destacados como la actividad manufacturera de la pesca y la industria de la vestimenta de abrigo –en especial del tejido de diseño–, coexistiendo con extensas áreas de cultivo agrícola y ganadería de cría y rubros del sector terciario específicos como el turismo en la propia Mar del Plata y balnearios adyacentes.

Según el documento resumen los objetivos principales del estudio fueron los siguientes:

- a) Elaboración de un método de análisis regional para el diagnóstico preliminar que permitiese integrar a las distintas disciplinas relacionadas con el planeamiento, en un modelo común. b) Desde el

punto de vista teórico, el estudio debería servir como método tipo, susceptible de ser aplicado a otras áreas del país, por los organismos correspondientes de planificación. Tanto este objetivo como el primero debían cumplirse bajo la premisa de que el análisis se basaría fundamentalmente en las estadísticas disponibles de fuertes secundarias, con la consiguiente reducción de costos de investigación, al evitar el esfuerzo de extensos trabajos de campo. c) Otro objetivo se fundaba en diseñar un modelo de desarrollo integral para la región bajo análisis en sus enunciados generales, que garantizaran desarrollo inclusivo con equidad social y sustentabilidad ambiental. Para avanzar en esa dirección se contaba con la participación activa de organizaciones sociales, empresariales y sindicales, así como de universidades públicas de la región que cooperasen en la identificación de estrategias adecuadas a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. d) Se identificarían además aquellos temas que requerirían nuevas investigaciones con un mayor nivel de profundidad, por ejemplo, la decisión sobre proyectos de preinversión que resultaban recomendados por el estudio (Rofman, 1967, p. 5).

La condición de omitir censos o encuestas por su elevado costo y tiempo de realización y sustituirlos con análisis de estadísticas disponibles, y sobre todo de entrevistas a numerosos informantes claves, supuso que el lapso de realización del trabajo no excediera los cinco meses, reservando otros tres meses finales para la compatibilización de resultados entre los diversos enfoques abordados y la impresión del documento final.

Las conclusiones del trabajo fueron por demás interesantes. En su cometido el estudio fue llevado adelante por un plantel de quince investigadores. En mi caso, asumí el rol de conducir al grupo de trabajo en economía. Dos fueron los aportes más relevantes y novedosos que tuvieron que ver con la especialidad que estuvo a mi cargo. El primero consistió en la valorización, como estrategia central para asegurar un ritmo de crecimiento elevado de los procesos productivos localizados en la región, de la identificación y propuesta de *polos de desarrollo*, que concentrasen capacidades competitivas ya exis-

tentes y otras por incorporar, y que garantizaran un eficiente despegue productivo regional. La segunda característica destacada de las conclusiones se centró en el impulso que, a juicio del equipo, era prioritario identificar para asumir el papel de procesos especializados en la *exportación*, es decir, seleccionar un conjunto de procesos que cumplieran el rol de multiplicadores de la actividad productiva local a partir de su capacidad de colocar su producción fuera de las fronteras regionales. Ello suponía poner todo el énfasis del futuro productivo regional en aquellos bienes que surgían como competitivos para satisfacer la demanda nacional e internacional, en particular la producción vinculada al sector agroindustrial. Esa indicación de la estrategia de crecimiento a futuro no incluía consideraciones especiales a la actual forma de gestión de las unidades económicas responsables del perfil exportador a promover, ni discutía criterios de distribución hacia su interior del excedente que generaran. Es decir, surgía del texto una clara adhesión a los principios básicos de una visión desarrollista pura, según la cual la exportación agroindustrial era el eje del futuro crecimiento propuesto, por lo que los procesos de fortalecimiento de la infraestructura energética y de transporte y la adecuación de los centros urbanos receptores de la inversión privada para alcanzar los objetivos enunciados ocupaban un espacio central en el programa de inversiones. Por supuesto, ello indicaba que se iba a destacar, en el conjunto de las políticas públicas para un desarrollo dinámico de la economía regional, una especial consideración a la instrumentación de acciones que apuntasen a un criterio eficientista antes que a discutir enfoques distribucionistas. Al mismo tiempo, en el espíritu del documento quedaba bien en claro que no se podía dejar en manos del mercado el futuro regional, pues no estarían, de ese modo, garantizadas ni una dinámica de crecimiento acentuado ni una oferta adecuada de acciones relativas a los problemas de débil generación de empleo, deficiente infraestructura social básica y problemas medioambientales detectados en el estudio. Entonces, se planteaba como de imprescindible presencia un organismo coordinador del esfuerzo intersectorial de programación del desarrollo para conducir el proceso de creci-

miento ordenado. El mayor énfasis radicaba en impulsar el crecimiento económico desde una visión desarrollista definida.

El proyecto se finalizó, como estaba previsto, en un plazo de ocho meses. Nuestro propósito consistió en alentar la adopción de esta metodología para avanzar con la programación del desarrollo en un lapso reducido en otras regiones de la provincia. Pretendíamos, por ende, crear un *efecto demostración* del modelo de planificación propuesto, basado en dos herramientas que por entonces tenían especial aceptación en los medios académicos y gubernamentales en los países centrales: las teorías de los *polos de crecimiento* de origen francés y la de la *base económica exportadora*, de moda en los programas de desarrollo territorial en los Estados Unidos. El estudio, en esencia, proseguía con el mismo enfoque tecnocrático que se había utilizado en planes anteriores diseñados por el equipo, como el de Paraná, ya comentado, y de regiones de la provincia de Entre Ríos y Santa Fe, que se llevaron adelante en mi ausencia obligada por mis estudios en el exterior.

De cualquier modo, corresponde destacar que la visión interdisciplinaria, el reconocimiento de la necesidad de que el Estado asumiera un rol central para dinamizar el despegue económico en el territorio, a partir de inversiones en infraestructura que redujeran costos de producción empresariales, y la presencia ineludible de la planificación estatal, necesaria ante las fallas acumuladas por el accionar del mercado, fueron toda una novedad en la Argentina. No había, por entonces, experiencias similares disponibles ni en la academia ni en la gestión pública. Pero, sin duda, animaba al trabajo analizado un reconocimiento explícito e indiscutible al aporte técnico, reservado a quienes disponían de ese saber adquirido en centros universitarios del exterior, que por su específico conocimiento tenían reservados el rol de productores de programas de impulso al crecimiento productivo, sin intervención ni participación de los agentes sociales que operaban en las diversas áreas intervenidas.

Poco después de finalizado el estudio, en junio de 1966, se produjo el golpe militar que derrocó al presidente constitucional doctor Arturo Illia. Para el país, para la enseñanza superior y para la existen-

cia de un pensamiento academicista y tecnocrático no comprometido con la red de intereses en juego en el territorio nacional, fue un golpe antidemocrático y un atentado contra el orden constitucional con gravísimas consecuencias a corto y mediano plazo. La universidad pública argentina se vio seriamente afectada por una intervención encubierta que destruyó su autonomía, reemplazó las autoridades electas por sus claustros con representantes del gobierno *de facto* y eliminó el autogobierno y la independencia académica.

En el conjunto de las universidades públicas en general, y en la de Buenos Aires en particular, se produjo una fuerte reacción negativa ante el avasallamiento de la autonomía universitaria. Un conjunto muy numeroso de profesores e investigadores de la universidad renunció a su cargo. Entre quienes renunciamos estuvimos los integrantes del CEUR, circunstancia que tuvo lugar un par de meses después de haber terminado el estudio. Nos quedamos sin vínculos con la comunidad académica pública, sin los contactos que habíamos concertado con las autoridades legítimas del Estado, y sin un financiamiento acorde con la posibilidad de seguir realizando nuestra tarea específica. El conjunto de investigadores que integramos el Centro de Estudios Urbanos y Regionales dentro de la universidad decidimos en forma unánime mantener el vínculo entre nosotros, proseguir como núcleo privado y buscar financiamiento con ese objetivo. Pudimos obtener apoyos parciales y reducidos de organismos de financiamiento internacional, en especial, fundaciones que se propusieron respaldar a los muy numerosos investigadores y docentes que renunciaron a la Universidad de Buenos Aires cuando el gobierno militar la intervino. Así, con sumo esfuerzo, en el correr de los meses a partir de julio de 1966 logramos alcanzar un nivel de sostenimiento básico de nuestra actividad e iniciar una nueva etapa fuera del sistema público universitario, quebrando de este modo una asociación establecida desde 1962. Hacia fines de 1966, ya asegurada al menos una primera etapa independiente en nuestra nueva modalidad de funcionamiento, decidimos conformarnos como una asociación civil sin fines de lucro.

La presencia del CEUR en el espacio académico, desde entonces, comenzó a experimentar progresivos y significativos cambios en su perfil académico. Nos dimos a la tarea de estrechar lazos con instituciones similares que desempeñaban sus actividades en diversos países de América Latina. Un enfoque emergente comenzó a tomar identidad, fruto de una renovación crítica de nuestra postura frente a los cambios que se estaban dando en América Latina, estrategia que los contactos internacionales ayudaron a consolidar en nuestra institución.

## **El nuevo enfoque contextual: la teoría de la dependencia y el análisis histórico-estructural**

En abril de 1967, por iniciativa del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU), dependiente de la Universidad Católica de Chile, se realizó en Santiago de Chile el Seminario Latinoamericano de Investigadores, dedicado a la investigación y docencia sobre la relación entre sociedad y territorio, al que fueron invitados delegados del CEUR, El Colegio de México, el Instituto de Estudios Peruanos y el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), perteneciente a la Universidad Central de Venezuela, con sede en Caracas. A dicho evento también fueron convidados destacados científicos sociales especializados en los problemas contemporáneos que afectaban a las sociedades nacionales en el continente. Los más destacados participantes del seminario desplegaban su actividad en la CEPAL y en otras instituciones localizadas en la ciudad de Santiago, comprometidas con los estudios acerca de la evolución reciente de las formaciones sociales latinoamericanas.

Recuerdo, entre ellos, a figuras relevantes como Fernando Henrique Cardoso –por entonces exiliado en Chile por la persecución de la dictadura militar brasileña–, el chileno Enzo Faletto, el ya consagrado sociólogo peruano Aníbal Quijano, que trabajaba en la CEPAL, y su connacional el doctor Julio Cotler, por entonces, integrante del Instituto de Estudios Peruanos. En mi carácter de repre-

sentante del CEUR, fui designado para participar en la reunión a la que acudí acompañado por el doctor Oscar Yujnovsky, constituyéndose esta misión en mi primera gestión de contacto académico internacional desde la fundación de nuestra institución.

El muy rico debate generado por los aportes de los participantes del seminario supuso plantearse, por parte de quienes se dedicaban en sus estudios a investigar las raíces históricas del subdesarrollo latinoamericano y sus consecuencias a nivel territorial, la indispensable revisión de los principales paradigmas teóricos acerca del perfil del modelo de desarrollo vigente a escala continental.

Los avances del texto central que iba a contener el nuevo paradigma en construcción fueron expuestos por parte de dos de los concurrentes al seminario, los doctores Cardoso y Faletto. Esos avances constituyeron la base de las discusiones y reflexiones expuestas en el seno del evento. Por entonces, ambos reconocidos científicos sociales habían producido los aportes iniciales del libro que publicarían dos años después titulado *Dependencia y desarrollo en América Latina* y en donde se concretó el basamento de la nueva teoría sobre el desarrollo latinoamericano que pronto alcanzaría una generalizada difusión.

Vuelto a la Argentina, con el doctor Oscar Yujnovsky, fuimos portadores del nuevo pensamiento latinoamericano emergente, que se había estado incubando en la CEPAL y en los muy numerosos grupos de científicos sociales que poblaban los centros de estudios y facultades de las dos principales universidades de Chile, en especial cursando estudios de posgrado.

Para dar cuenta del contenido principal de ese nuevo pensamiento, acudimos a enunciados del libro al que aludí en el párrafo anterior y que en el evento realizado en 1967 ya se habían dado a conocer por sus autores como materiales previos del proceso de preparación del texto. Reproducimos un par de conceptos que constituyeron, desde entonces, el punto de partida de la profunda revisión del marco teórico acerca de las causas del subdesarrollo y sus perfiles más relevantes. Estas ideas constituyeron la base conceptual de un nuevo paradigma sobre las relaciones entre desarro-

llo, dependencia internacional y dominación social. Decían ambos autores en el libro citado:

[...] la dependencia de la situación de subdesarrollo implica socialmente una forma de dominación que se manifiesta por una serie de características en el modo de actuación y en la orientación de los grupos que en el sistema económico aparecen como productores o consumidores. Esta situación supone en los casos extremos que las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas. Las economías basadas en enclaves coloniales constituyen el ejemplo típico de esa situación (Cardozo y Faletto, 1969, p. 24).

En esta perspectiva, los análisis de las transformaciones necesarias para superar el nivel de atraso y profundizar la concepción del territorio como una variable clave en la discusión de los procesos espaciales, tanto en la fase de diagnóstico como de proyecciones a futuro, no podía efectuarse sin considerar las modalidades de funcionamiento del sistema capitalista en sí mismo. En esta observación, por demás crítica, era preciso dar cuenta de las formas de inserción de los sectores que controlaban el crecimiento en cada territorio observado. Para los autores del texto citado, operaban en tales ámbitos relaciones de dominación social y subordinación decisional, que eran características destacadas del proceso del desarrollo latinoamericano histórico y contemporáneo, y que resaltaban la presencia de fenómenos de dependencia y subordinación que sometían a las dinámicas de acumulación de los países del continente a los objetivos de dominación por parte de las economías centrales del mundo desarrollado.

El desempeño del capitalismo periférico en el continente, que se presentaba en toda su condición en la Argentina, explicaba el comportamiento de los agentes económicos que hegemonizaban la estructura de poder vigente en el territorio. Si se pretendía transformar el perfil regresivo de los procesos económicos más relevantes, no era con procedimientos basados en la aplicación de técnicas

más o menos eficientes, sino atacando, previamente, las raíces del subdesarrollo dependiente, que se constituía en un fenómeno estructural que era preciso remover, en pos de obtener soluciones efectivas al atraso económico y la desigualdad social.

Esta reflexión, muy breve en nuestro enunciado, pero que resume las conclusiones del seminario de Santiago de Chile de inicios del año 1967, se hizo carne en la reformulación de la problemática del subdesarrollo y de los orígenes de la desigualdad social propia del capitalismo periférico en nuestro continente. La mera postulación de ajustes y aspiraciones propias del desarrollismo y de las concepciones reformistas de las políticas, como las de la Alianza para el Progreso, resultaban, a juicio de los que impulsaban el nuevo paradigma, notoriamente incapaces de resolver las serias carencias sociales que afectaban a los sectores mayoritarios de la población residente en cada uno de los países del área latinoamericana. Para garantizar la distribución de los frutos del crecimiento económico bajo condiciones de justicia social y equidad distributiva era necesario remover las bases estructurales del desarrollo dependiente de América Latina, lo que suponía una profunda revisión de la concepción del desarrollo por entonces prevaleciente. Era preciso advertir que la permanencia sin modificaciones sustanciales de las estructuras económicas y sociales del capitalismo periférico se constituía en un impedimento central para avanzar en una nueva estrategia de desarrollo a nivel nacional y subnacional. Esa estrategia debía posibilitar la resolución de los graves problemas de atraso y subdesarrollo prevalecientes en cada país integrante del continente latinoamericano. El diagnóstico de la situación que atravesaban esas economías, que desde la Colonia se habían constituido como sociedades dependientes de los centros de poder que operaban desde las economías centrales, afirmaba que la independencia política del siglo XIX no se había logrado promover. El sistema de dominación instaurado obedecía a los intereses de los controladores del poder instalados en las cúspides de los países centrales. Este enfoque, que reconocía raíces estructurales de larga data y que se agudizaba cada vez más en tanto las estructuras de dominación de afuera junto a

sus socios de adentro acentuaban el carácter dependiente de nuestro desarrollo, se fue instalando como paradigma en las discusiones hacia el interior del ámbito académico en numerosos centros de investigación en ciencias sociales a nivel continental y, en particular, en la Argentina.

En el escenario continental el triunfo de la Revolución cubana en 1959 produjo grandes impactos como fenómeno político por sus transformaciones profundas de la propiedad de la tierra urbana y rural y por haber construido un nuevo esquema de poder asentado en las decisiones rupturistas con el sistema capitalista heredado. Así, en varios países de Centro y Sudamérica se constituyeron alianzas sociales y políticas dispuestas a disputar la conducción política de tales países, en algunos casos mediante la acción armada y en otros a partir de la conformación de frentes populares, enfrentando al poder económico-social dominante hasta entonces.

El muy efervescente clima político prevaleciente a fines de los sesenta estaba caracterizado por la presencia destacada de una visión de rechazo decidido de los modelos de gestión asentados en minorías privilegiadas, defensoras del sistema imperante. Esta visión muy crítica del modelo capitalista tradicional era compartida por un número significativo de referentes en el ámbito académico. Actores sociales relevantes e intelectuales aliados sostenían la necesidad de perfilar un nuevo horizonte de igualdad social y eliminación de las carencias generalizadas de la mayoría de los habitantes del continente. Y expresaban que solo era posible alcanzar niveles de vida dignos para las mayorías postergadas en el marco de un escenario alternativo al dominante, removiendo las bases estructurales del sistema capitalista. Esta corriente de pensamiento invadió el espacio intelectual en el continente con apelaciones directas a imaginar y perfilar las características de un proyecto de estilo de desarrollo alternativo al del capitalismo. Experiencias sucesivas surgidas en países del continente, como Brasil, Perú, Bolivia y Chile, por entonces, parecían lograr accesos al poder político impensados años atrás, incluso contando en algunas experiencias con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

En el ámbito donde desarrollaba mi actividad académica cuando todavía no había concluido la década de 1960 compartía la convicción de que era necesario aspirar a remover antiguas estructuras organizativas del modo de acumulación que impregnaba el desarrollo histórico y que había producido resultados francamente insatisfactorios para el bienestar de las mayorías populares. La expresión concreta de mi adscripción a esa identificación con la corriente de pensamiento crítico se constituyó al centrar mi actividad investigativa en reescribir la historia del país acorde con los fundamentos básicos de la teoría de la dependencia. El vuelco de mis estudios para cumplimentar ese objetivo incluía, además, reconocer cómo las modalidades más destacadas del proceso de ocupación del territorio se ajustaban a los intereses explícitos de los sectores dominantes de la estructura de poder presentes desde la emancipación nacional. Ese objetivo resaltante de mi producción académica se convirtió, poco antes del cierre de la década, en un libro que fue el de mayor difusión de toda mi carrera académica. El texto, escrito con la participación activa de un joven historiador, el licenciado Luis Alberto Romero, recién egresado de la Universidad de Buenos Aires, que en el año 1968 se incorporó al CEUR, se denominó *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina* y fue preparado entre 1969 y 1971. Tuvo varias ediciones, una de ellas de carácter masivo, pues fue adoptado como texto para el estudio en nuestras universidades públicas por el Ministerio de Educación de la Nación, lo que permitió ampliar su contenido al enriquecerlo con un capítulo final que cierra el análisis al año 1995. Esta última etapa de revisión y ampliación del texto quedó bajo mi autoría al renunciar el licenciado Romero a compartirla.

Las distintas ediciones y reimpressiones desde la aparición original del libro en el año 1973 sumaron en total más de 35.000 ejemplares. El libro tuvo especial repercusión en ámbitos académicos y de aprendizaje en cursos universitarios, pues fue el primer abordaje del desarrollo económico-social argentino en el territorio expuesto a la luz del nuevo enfoque arriba expuesto.

Transcribo a continuación parte del prólogo de la primera edición, que da cuenta del marco teórico y metodológico adoptado para efectuar la descripción del devenir histórico del proceso de ocupación del territorio en nuestro país. El período histórico analizado cubre desde la incorporación plena de la Argentina al sistema de relaciones económicas internacionales del entonces pujante desarrollo capitalista en la década de la llamada Organización Nacional hasta el cierre del estudio en torno al año 1973. Decíamos en oportunidad de la primera edición del texto, en una presentación cuyo enunciado guio las sucesivas reimpresiones y reediciones del libro, lo siguiente:

El presente libro es el resultado de un análisis crítico de los modelos tradicionales que describen el proceso histórico de la estructuración espacial de un país. Estos modelos limitan, en general, su caracterización a aquellas variables que por ser cuantificables y estar respaldadas por una abundante información empírica, dan la impresión de una gran exactitud en el análisis. Ello presupone, en definitiva, que esas variables actúan en forma aislada del contexto socio-económico que las comprende. De este modo, la trayectoria histórica de los fenómenos más significativos a escala regional se convierte en una sucesión de hechos desconectados y sin relaciones significativas con los demás.

La historia regional, en cambio, si quiere reflejar la realidad y dar de ella una interpretación válida y útil, debe partir de un marco conceptual claro que debe ser previamente definido. Entendemos que es preciso disponer de un modelo de interpretación global del comportamiento de la sociedad estudiada para que cada hecho histórico que la afecta en su conformación regional pueda ser explicado por la totalidad de circunstancias –de tipo económico, social y político– que la configuran (Rofman y Romero, 1998, p. 15).

Es por ello que más adelante explicitamos de modo sucinto el marco dentro del cual nos moveríamos para perfeccionar el análisis a partir de esta visión crítica. Decimos:

En la primera parte presentamos un modelo de análisis; en él intentamos examinar las relaciones entre los procesos de formación socioeconómica y de configuración regional. Se refiere a una sociedad determinada, la argentina, cuyo rasgo dominante a lo largo de toda su historia ha sido su desarrollo capitalista dependiente (Rofman y Romero, 1998, p. 13).

Y, a continuación, explicamos en breves pero muy precisos conceptos el perfil esencial de nuestro enfoque alternativo. Enfatizamos que:

[...] la estructuración regional resultante a través del tiempo no es otra cosa que el efecto de las decisiones adoptadas por los agentes representativos de tal sistema (el Estado y los inversores privados), a cuya conducta se deben ajustar los demás sectores de actividad. La distinción fundamental entre unos y otros consiste en que los primeros desempeñan roles dominantes en el marco de la estructura socioeconómica mientras que los segundos no afrontan otra alternativa que orientar su conducta dentro de las pautas establecidas por aquellas (Rofman y Romero, 1998, pp. 13-14).

Tras esta definición del enfoque contextual, lo aplicamos al análisis del proceso histórico argentino con una periodización adoptada para definir la peculiar inserción del país en el sistema internacional y el modo de acción de los agentes de inversión que fueron delineando una definida configuración a escala regional.

Según nuestro criterio, queda clara la presencia de un doble proceso de ruptura con los estudios histórico-espaciales en boga, en especial los originados en la geografía económica, meramente descriptivos de los cambios en la configuración espacial, sin vínculos ni referencias a los procesos generados por la estructura de poder dominante. A la vez, el otro fenómeno de ruptura epistemológica que supone el nuevo enfoque adoptado es que aborda la evolución histórica del proceso de ocupación del territorio, en lo esencial, a partir del mapa de la utilización del espacio para la consecución de

un objetivo muy claro en el desarrollo capitalista: avalar decisiones conducentes a perfeccionar el objetivo central del sistema que implica maximizar la tasa de ganancia de la inversión. La historia regional se convierte en un catálogo de hechos marcados por la acción de quienes van ocupando el espacio, como en el caso argentino, interiorizando un modelo de desarrollo capitalista altamente dependiente de las demandas internacionales de los bienes que sus principales actividades productivas entregan a los mercados del exterior. Un claro ejemplo de esta definición del marco territorial lo da la conformación ferroviaria instalada por capitales extranjeros en la era de la agroexportación como motor fundamental de la economía (1852-1930) y que se despliega en el territorio nacional, en particular en la amplia región de la pampa húmeda, en forma de embudo con vértice en los puertos de Rosario y Buenos Aires. Por ende, dicha historia se explica por lo que sucede en la realidad del sistema decisional establecido en el espacio analizado, dando cuenta de las inversiones de los agentes de mayor poder económico que jalonan dicho proceso de asentamiento productivo y poblacional, acompañado por las inversiones estatales.

Esta nueva visión del análisis histórico que reemplazó el análisis tradicional permitió reconocer orígenes y causas de los cambios ocurridos en la estructuración del espacio geográfico argentino en siglo y medio de difusión generalizada del modo de producción capitalista en su territorio. El texto del cual nos ocupamos me nutrió con un método analítico crítico que, desde entonces, guio mi producción escrita y mis presentaciones orales en la docencia y en los eventos académicos celebrados tanto en el país como en el exterior.

Hacia principios del año 1970, me tocó asumir la dirección del Centro de Estudios Urbanos y Regionales en un cambiante y desafiante contexto institucional. Nuestro centro de investigaciones había ingresado en el área de estudios en ciencias sociales del Instituto Di Tella a partir de un acuerdo efectivizado en 1968. Desde ese momento, se intensificaron programas de actividades referidas de modo fundamental a acuerdos de trabajo con otras institu-

ciones académicas de América Latina a fin de conformar un espacio asociativo imbuido de los principios alternativos surgidos del seminario ya citado del año 1967. Así, el CEUR se convirtió en un núcleo muy activo dentro de la Sociedad Interamericana de Planificación, organización no gubernamental que reunía a académicos, técnicos y funcionarios públicos que realizaban actividades vinculadas a promover el rol de la programación del desarrollo en todas sus dimensiones como la herramienta fundamental para promover el desarrollo integral de las sociedades latinoamericanas, en especial aquellas iniciativas orientadas al ordenamiento territorial en cada uno de los países integrantes del espacio continental.

Dicha sociedad organizaba su actividad con una intensa participación de sus asociados, en una tarea de activa promoción de la estrategia planificadora como instrumento indispensable para producir avances significativos orientados a la transformación económica, social, ambiental y de inversión en infraestructura que afanzara el esfuerzo de los países, sus regiones y sus redes urbanas, empeñada en elevar el nivel de vida de la población que habitaba cada uno de ellos. En nuestro país se asentó el programa editorial de la Sociedad Interamericana (SIAP), que tuvo como sede al CEUR e incluía una revista cuatrimestral y un proceso muy variado de publicación de libros referidos a la temática central de la institución continental. Asimismo, si bien la sede de la SIAP se localizó en todos esos años alternativamente en México, Puerto Rico y Guatemala, en forma sucesiva, la presidencia y su principal motor de crecimiento fue una tarea ejercida, por largo tiempo, por el doctor Jorge E. Hardoy, fundador e investigador del CEUR. Allí tuve un rol protagónico, ya sea como director de la revista, miembro del Comité Editorial, autor de publicaciones o coorganizador de las muy concurridas asambleas continentales de integrantes de la sociedad, efectuadas año a año, hasta 1976, en diversos países de América Latina. El protagonismo asumido y la producción de textos originales sobre la cuestión de la planificación social, económica y territorial nos tuvo, a todos los integrantes del CEUR, y a mí especialmente, entre sus principales gestores, en un proceso

ininterrumpido de generación de nuevas iniciativas, estudios originales sobre experiencias concretas y análisis críticos de materiales teóricos relativos a la programación del desarrollo, en sus muy diferentes facetas. Acompañamos las nuevas ideas en torno al subdesarrollo dependiente y los modos de enfrentarlo que se manejaban en América Latina desde fines de la década de los sesenta y principios del decenio de los setenta. Fue, sin lugar a dudas, un laboratorio de aportes muy valiosos, con la intervención de centenares de participantes, delineándose así una experiencia altamente gratificante y valiosa para aquellos que fuimos sus inspiradores en torno al nuevo pensamiento latinoamericano.

Otro escenario de perfil parecido al anterior lo constituyó el funcionamiento del CEUR como fundador y socio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), organismo que desde su fundación reúne a instituciones académicas de dentro y fuera de los ámbitos universitarios de los países de América Latina. CLACSO inició sus actividades a partir de un encuentro inicial de unos treinta centros de estudios a nivel continental (hoy ya son más de trescientos), realizado en San Carlos de Bariloche en 1968. Dentro de la estructura inicial del organismo surgido de este evento fundacional, se resolvió crear una Comisión de Desarrollo Urbano y Regional, que tuvo la tarea de vincular a los centros de estudios que participaron en 1967 en el seminario ya comentado. El CEUR asumió la coordinación de la comisión citada apuntando a promover el intercambio académico permanente, la realización de seminarios de investigación sobre el nuevo pensamiento latinoamericano sobre desarrollo y subdesarrollo, y propiciando la realización de programas de posgrado con intervención de profesores integrantes de los diversos centros asociados. Al respecto, fui profesor del posgrado en Economía Urbana dentro del posgrado en Desarrollo Territorial del CIDU, institución dependiente de la Universidad Católica de Chile, donde dicté cursos referidos a la temática consignada previamente durante los años 1967 y 1968.

La participación del CEUR en ese programa de estudios de posgrado fue muy intensa y constituyó un sólido antecedente para

una iniciativa de idéntico contenido que se lanzó, con auspicios de CLACSO en la sede del CEUR, en 1972, en cuya preparación tuve un rol protagónico en mi calidad de director del CEUR. Este programa denominado de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional contó con financiamiento nacional y extranjero y convocó a quince graduados de toda América Latina, con preferencia de argentinas y argentinos, a fin de adquirir una sólida formación en la temática del desarrollo y subdesarrollo latinoamericano. Los integrantes del programa atendían una serie de cursos y participaban en seminarios diversos para ampliar su conocimiento sobre tal proceso y estudiar las opciones abiertas para enfrentar el efecto regresivo del modelo de acumulación dominante en el continente y llevado adelante en sus países integrantes con sus críticas consecuencias sobre el tejido económico y social asentado en los diversos territorios urbanos y regionales de los países del área. Al mismo tiempo que actualizaban su experiencia académica y la enriquecían en torno a la evolución del despliegue en los territorios urbanos y regionales del proceso histórico-estructural del capitalismo dependiente, debían completar un trabajo específico como tesis final del programa, con tutorías de investigadores del CEUR.

Para financiar el programa contamos con aportes significativos por parte de fundaciones orientadas a fortalecer el nuevo pensamiento latinoamericano junto a algunos organismos estatales dispuestos a incorporar egresados del ciclo bianual. A escala latinoamericana, ya había materiales disponibles tanto a partir de las publicaciones de la editorial SIAP, así como aportes de la *Revista Interamericana de Planificación* y *EURE*, una publicación trimestral de la Universidad Católica de Chile, que reunía contribuciones de especialistas de la problemática urbana y regional de América Latina. En pocos años, menos de una década, las estrategias de desarrollo territorial experimentaron una muy valiosa contribución desde distintos ámbitos universitarios o de diversos programas de capacitación instalados en centros académicos latinoamericanos que permitieron construir una masa crítica de significativa dimensión acerca de la nueva visión sobre el desarrollo surgida en la segunda

mitad de los sesenta. El citado pensamiento crítico involucraba, en su dinámica expansiva, a organismos de alcance interamericano o internacional que sumaban experiencias en estudios e investigaciones y que operaban como espacios profesionales que ejercían funciones de asesoramiento a diversos estamentos de la gestión pública en los países del área.

Los receptores de los egresados del programa, que tuvo una duración de cuatro años y dos promociones, fueron organismos de las Naciones Unidas, dependencias de la Banca de Fomento, oficinas responsables de la planificación del desarrollo territorial, como el Consejo Federal de Inversiones de la Argentina, el ILPES, que dependía de la CEPAL con sede en Chile, o el Departamento de Desarrollo Regional de la OEA, entre otros organismos nacionales e internacionales vinculados a la programación del desarrollo territorial.

Los sucesivos trabajos de investigación, desde entonces, y que alimentaron mi producción académica en el período 1970-1976, adoptaron el cambio de paradigma surgido en el campo de los estudios económicos, sociales y territoriales de gran parte de la academia. En dicho período mi producción escrita se concretó en varios documentos, algunos de ellos volcados a libros de amplia difusión, que completaban el objetivo de replantear la problemática del desarrollo y el subdesarrollo como contracara de la dinámica de acumulación en los países que conformaban el territorio latinoamericano. El desafío se centró, fundamentalmente, en diseñar una metodología de análisis que tuviera en cuenta la dimensión del proceso de construcción social en el territorio y que incorporase la esencia del nuevo paradigma analítico. El documento más significativo, en su primera versión, de resultados de esta revisión de los métodos de análisis e interpretación de las transformaciones económico-sociales a nivel territorial tuvo una extensa trayectoria de permanente revisión y perfeccionamiento. Su presentación inicial generó un primer borrador hacia 1974, tras lecturas y verificaciones empíricas efectuadas en la búsqueda de una versión alternativa que definiese el proceso de acumulación a nivel del territorio. Este proceso de construcción del modelo alternativo, luego de ese borrador inicial,

se fue enriqueciendo y ampliando en sucesivas revisiones, como lo vamos a describir. En su contenido nos planteábamos consignar la dinámica real de las relaciones de poder evidenciadas en cada etapa histórica de la evolución de la trama socioproductiva e incorporar los procesos de subordinación de los agentes económicos más débiles frente al accionar de conglomerados empresariales dominantes. De este modo, quedaban explicitados los mecanismos de captación del excedente de aquellos agentes de mayor poder de negociación –favorecidos por el creciente proceso de concentración del capital–, así como la identificación de los fenómenos condicionantes de las desigualdades en la capacidad de todos aquellos involucrados en una actividad productiva, a partir de las relaciones sociales desiguales que los vinculaban. Entre tales condicionantes, el modelo alternativo debía ser capaz de reconocer el efecto que provocaba sobre el comportamiento de los diversos agentes económicos el nivel de dependencia de las respectivas estructuras económicas de centros decisionales internos y externos a los territorios analizados.

El punto principal al que pretendía llegar con la adopción del nuevo método de análisis de carácter estructural era encontrar las evidencias específicas de la capacidad de acumulación desigual de los agentes económicos que intervenían en los procesos productivos en el territorio. Si era factible diseñar un esquema de interpretación de dicho comportamiento, se podría reconocer el porqué de las notorias desigualdades socioeconómicas que se reproducían en el tiempo y avanzar en la búsqueda de instrumentos de transformación de dicho escenario en otro que satisficiera las necesidades básicas de la población y canalizase los beneficios del trabajo productivo hacia quienes los generaban bajo condiciones de equidad e inclusión social.

En la búsqueda de esa herramienta de análisis integral de la acumulación a nivel territorial, tomé nota de unos trabajos orientados en la misma dirección que estaban desarrollando, en el seno del Consejo Federal de Inversiones, los licenciados Pablo Levín y Juan Iñigo Carrera. Ambos economistas apuntaban, con sus investigaciones, a caracterizar el desempeño de los agentes económi-

cos involucrados en el proceso productivo de la industria láctea en un área especializada en dicha actividad, tarea emprendida en la citada institución pública de programación del desarrollo durante los inicios de la década de 1970. El primer informe de investigación avanzó en el análisis de la producción lechera en sus diversas etapas sucesivas, desde la obtención de la materia prima en los tambos hasta su entrega como producto alimenticio manufacturado al consumo final. Así, diseñaron un modelo descriptivo de la interacción de los agentes económicos responsables de cada etapa del proceso de elaboración del producto final. Ese modelo recuperaba las relaciones técnicas de producción entre los diferentes eslabones sucesivos del proceso industrial junto a las relaciones sociales que se planteaban y que establecían las correspondientes retribuciones que recibían por el trabajo aportado los agentes económicos muy diferenciados incluidos en el proceso de producción lácteo. En una segunda versión, centrada en la comprobación empírica de los esquemas analíticos referidos al modelo de relaciones sociales de producción desplegadas por productores del sector en una cuenca lechera cercana a la ciudad de Buenos Aires, a la que pude acceder, sus autores enfatizaban que para comprender la dinámica de acumulación desigual entre tales productores debía prestarse especial atención al tipo de relaciones sociales directas que se establecían entre empresas a través del sistema de interdependencia necesaria para lograr convertir la materia prima original en bienes de consumo manufacturados. De este modo, introducían las relaciones de poder formalizadas entre los agentes económicos como fundamento esencial de las diferenciadas retribuciones obtenidas por dichos agentes. Era preciso, afirmaban, introducirse en el análisis de las relaciones de predominio y subordinación entre agentes económicos para reconocer la esencia de la diferenciada capacidad en la captación de excedente económico entre los diversos agentes económicos participantes del proceso de producción. Sostenían en dicho texto, que nunca tuvo edición pública, que los procesos de acumulación de las empresas de muy diverso tamaño y presencia en el mercado se encontraban sistemáticamente condicionados por

las relaciones recíprocas directas, las que podían ser analizadas en sus principios fundamentales a través de una matriz de insumo-producto. Al mismo tiempo, era necesario atender a las relaciones sociales de acumulación que explicaban cómo evolucionaba en el tiempo el beneficio obtenido por cada uno de los agentes económicos, quién se apropiaba, finalmente, de dicho beneficio y cómo quedaba determinada una estructura de apropiación muy diferente en cada intervencionalización.

En nuestro primer documento, que preparamos como texto base para futuras elaboraciones a principios de la década de los setenta, decíamos en sus páginas iniciales que esa red de intervencionalizaciones constituía un circuito económico de acumulación dentro del sistema productivo general. Las relaciones sociales de múltiple perfil, que acompañaban a las relaciones técnicas, definían el posicionamiento de cada productor dentro del circuito y, a la vez, explicaban cómo los agentes económicos de mayor tamaño y capacidad negociadora obtenían, a partir de las desiguales relaciones de poder vigentes en la estructura interna del circuito, beneficios superiores a los de los integrantes más débiles de cada estructura productiva. En las primeras páginas del texto inicial explicativo de las ideas en torno a los circuitos de acumulación regionales, que se publicaron en la *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, recién en el número 70, de 1984, afirmábamos conceptos que serían claves para comprender el modelo que hacia mediados de la década anterior ya había adoptado una forma concreta en mis estudios llevados adelante, pero que recién tuvieron estado público cuando se publicó mi artículo inicial sobre el tema en esa revista.

En esa primera aportación escrita poníamos de relieve que cualquier proceso productivo tiene asiento en un espacio determinado, pero en su desenvolvimiento permanente escapa a los límites regionales y suele comprender a otros agentes económicos ubicados fuera de ese territorio. Aquí aparece con plena nitidez la circunstancia de que es muy habitual que, en un ámbito regional dado, exista una actividad líder de las que se despliegan en su territorio, pero sus propietarios no residen allí. Este fenómeno supone

beneficios o rentas que el propietario percibe y que provienen de una inversión alejada de su residencia que es la localización hacia la cual fluyen los excedentes generados en la región sede de su unidad productiva. De este modo, tales beneficios se originan en un área determinada pero no se distribuyen ni se reinvierten en dicha área, sino que se transfieren a otra ubicación territorial, que es donde el propietario reside. Los impactos multiplicadores del ingreso percibido por el inversor original de la actividad no se producen donde la actividad productiva tiene lugar, sino fuera de los límites de la región que la aloja. Uno de los casos más evidentes está constituido por la propiedad extranjera de grandes establecimientos industriales, que contabilizan niveles de ganancias que pueden ser muy importantes dentro del límite de la región donde están asentados, pero que, al remesarse a sus propietarios que viven distantes del sitio donde se producen, son los verdaderos favorecidos por tales abultados ingresos. Puede ocurrir, lo que es frecuente, que una región aloje un proceso productivo de alta rentabilidad, pero al ser remitida dicha renta fuera de los límites regionales, no se verifican impactos favorables para la trama socioproductiva local. Entonces, se da la paradoja de la existencia de una región con elevada riqueza productiva mientras que sus habitantes no disfrutan de los beneficios de la incorporación de dichas ganancias hacia el interior del espacio en el que trabajan y viven. Región rica pero sus habitantes siguen siendo pobres.

Por eso no se puede afirmar, sin esta salvedad esencial, que un espacio regional está desarrollado cuando sus habitantes pueden estar sumidos en la más dura explotación social y sin beneficios conducentes a producir un elevado nivel de calidad de vida que obtendrían si los excedentes se distribuyesen con equidad dentro de dicho ámbito regional.

La utilización de un marco teórico que discuta el origen de los excedentes económicos en un espacio dado, el modo de producción utilizado por los propietarios del capital para generarlo, la forma en que es distribuido, las relaciones de poder que determinan habitantes exitosos y otros desapoderados de sus recursos y las tendencias

de las remisiones extrarregionales de los beneficios empresariales determinan, en definitiva, el grado de adelanto o atraso en el desarrollo capitalista de cada región. A ese resultado o conclusión final apunta el modelo que estamos introduciendo. Con los resultados del análisis efectuado a partir de la aplicación de este modelo a la dinámica de acumulación del capital en una región se identifican ganadores y perdedores en la posibilidad de captar excedente regionalmente producido. No es la *región* la que crece y se desarrolla o entra en proceso recesivo, según sea el caso, sino los agentes económicos que residen en su seno acorde con las características más destacadas de su inserción económica y social y que por su incidencia respectiva definen el carácter de adelanto o atraso en la evolución capitalista a nivel territorial.

La región, entonces, podrá tener mayoría de actividades avanzadas o atrasadas en términos del desarrollo del modo capitalista de producción, pero tal definición exige conocer los promotores de uno y otro desempeño, o sea quiénes son los que acumulan y quiénes son los que pierden ingresos. Y estos solo pueden ser adecuadamente identificados con la instrumentación de un modelo de análisis concebido como el que proponemos en anteriores párrafos.

Dos aportes realizados a organismos responsables de proyectos de desarrollo regional y urbano me dieron la oportunidad de comprobar la viabilidad del análisis estructural que estoy planteando a partir de un modelo analítico que pretendía reconocer el rol diferencial de los agentes económicos en un territorio dado. El primero tuvo que ver con el apoyo a la oficina de regulación de la programación del desarrollo económico, social y de la infraestructura social del área Gran Rosario.

En el inicio de la década de 1970, el gobierno del municipio rosarino había lanzado una iniciativa atrevida para la época: conformar un espacio técnico dispuesto a otorgar materiales informativos básicos a una política de ordenamiento territorial de la ciudad y su área de influencia. Ya no era solo un plan regulador de la ciudad como había sido concebido inicialmente, sino que se fue transformando en una estructura de análisis económico-social del área

metropolitana que englobaba la ciudad cabecera y los distritos poblados que la rodeaban y que operaban como un sistema regional en su conjunto.

Se conformó, así, un ente coordinador que el gobierno municipal rosarino y los de los municipios que lo rodeaban denominaron Prefectura de Gran Rosario. El propósito de dicha oficina metropolitana era llevar a cabo iniciativas que tuviesen como horizonte al espacio de la ciudad más importante del sur santafesino. El acuerdo del importante conjunto de localidades encabezadas por la ciudad de Rosario apuntaba a definir un perfil productivo a futuro y, sobre la base de previsiones demográficas, establecer un plan de inversiones en infraestructura física, transporte y servicios públicos y sociales indispensables para un crecimiento armónico, ordenado e integrado de la mancha urbana con vértice en el puerto de Rosario. Con ese objetivo, el director del ente contrató a un grupo de jóvenes economistas, egresados de la Facultad de Ciencias Económicas de la universidad local, para que, con mi coordinación, llevara adelante un diagnóstico actualizado, que no se disponía, del potencial productivo localizado en el área y de sus perspectivas a mediano plazo. Decidimos iniciar nuestro reconocimiento del territorio individualizando el desempeño de los principales grupos económicos que lideraban el proceso de acumulación regional. Así, junto a los tres economistas que se contrataron: Horacio Ciafardini, Carlos Cristiá y Jorge Olivera, nos dispusimos a llevar adelante un estudio inédito por su dimensión e intencionalidad en los anales de la investigación económica de un importante conglomerado urbano, por entonces, el segundo en importancia del país luego del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires). Entendíamos que si se aspiraba a tener disponible uno o varios escenarios a futuro para programar el desarrollo del área metropolitana era indispensable conocer en profundidad la estructura interna, las relaciones intersectoriales, la dependencia de sus principales componentes con relación a áreas de decisión localizadas fuera del conglomerado y las perspectivas que sus actuales responsables poseían del perfil de la demanda en el futuro de los bienes que entregaban al mercado. Por supuesto, también, era pre-

ciso indagar acerca de los planes de inversión y de contratación del empleo y, por último, obtener referencias de los vínculos de la cúpula de la actividad sectorial con las pequeñas y medianas empresas con las cuales se relacionaba. Para iniciar los estudios referidos al perfil exhibido por el grupo de empresas manufactureras que lideraban tanto el crecimiento sectorial como el del producto bruto regional se decidió lanzar una encuesta muy detallada y por demás extensa, alrededor de 120 empresas industriales de la región, que habíamos detectado que eran las que encabezaban el proceso de producción manufacturera del territorio bajo análisis. Mi experiencia previa como autor de la tesis doctoral en la Universidad de Córdoba sirvió de antecedente muy valioso para esta tarea.

Esa encuesta, en su contenido esencial, apuntaba a reconocer el papel jugado por los principales protagonistas del desarrollo industrial local. Como actividad relativamente nueva pero muy pujante y dinámica se destacaba la rama metalúrgica. No hacía mucho que se habían instalado en la región plantas productoras de bienes electrodomésticos (heladeras, lavarropas, etc.). Dichas plantas requerían numerosos insumos provenientes de empresas locales vinculadas a la actividad básica de la rama, como hornos de acero, y se proveían de materias primas que en una proporción importante era suministrada por el complejo siderúrgico SOMISA instalado en la ciudad bonaerense de San Nicolás.

Dentro del sector manufacturero localizado en el aglomerado Gran Rosario, además del circuito productivo siderúrgico, se destacaban establecimientos manufactureros más tradicionales como los relacionados con el procesamiento de cereales, carnes, etcétera. También este circuito productivo estrechamente conectado con la demanda nacional de alimentos industrializados requería insumos de la rama metalúrgica como los envases.

El relevamiento se pudo realizar sin inconvenientes y en pocos meses contamos con información de muy alto valor estadístico y estratégico en términos de un reconocimiento del potencial productivo regional liderado por un grupo de empresas en plena expansión que comercializaban su producción a nivel nacional.

Lamentablemente, vaivenes políticos inesperados interrumpieron el funcionamiento del organismo coordinador de la Prefectura y nuestra actividad tuvo que cesar, con las encuestas en nuestro poder plenas de muy valiosa información que no se pudo procesar. Hubiera sido un estudio pionero de la actividad industrial regional, en un momento histórico de auge de la estrategia de sustitución de importaciones a nivel nacional, que podría haber proporcionado señales precisas acerca del entramado productivo local de su sector más dinámico. El conocimiento en profundidad de los planes productivos futuros de las actividades de mayor relevancia económica de la región, analizadas a través de sus circuitos de acumulación, hubiera permitido reconocer sus demandas productivas, técnicas y de inversión y apreciado la trama de relaciones de poder que condicionaba su crecimiento y sus modalidades de distribución de los excedentes tanto hacia el interior del área metropolitana como en sus relaciones a nivel nacional e internacional.

La otra actividad personal relacionada con el desarrollo regional se desarrolló, hacia inicios de 1972, con mi incorporación a los equipos de trabajo que desde el Departamento de Desarrollo Regional de la OEA aportaba apoyo técnico a los gobiernos de Argentina, Paraguay y Bolivia en torno a la planificación territorial generada por el aprovechamiento integral de los ríos Pilcomayo y Bermejo. A diferencia de la frustrada experiencia del área metropolitana de Rosario, en este caso, los planes de desarrollo territoriales preparados a partir de estudios de cuencas hidrográficas compartidas por países del Cono Sur pudieron completarse en los plazos previstos. En este trabajo de asesoría técnica, mi intervención se concretó desempeñando el rol de coordinador de los estudios económicos, integrando equipos interdisciplinarios compuestos por profesionales oriundos de los países vinculados a las respectivas cuencas.

En esta rica experiencia nuevamente apelé a los criterios metodológicos más destacados que había introducido en mi visión de la problemática territorial, en especial el modelo de los circuitos de acumulación regional y el análisis de los procesos productivos contemporáneos y los que previsiblemente iban a generar las inversio-

nes en planes de aprovechamiento del recurso natural que era el agua, tanto en la viabilidad de instalación de plantas hidroeléctricas como en su uso para riego. El método de los circuitos de acumulación me permitió avanzar en diagnósticos estructurales que me proveyeron de conocimiento detallado de las capacidades presentes y futuras de acceso a los beneficios esperados de la programación del desarrollo de los territorios involucrados. También pude puntualizar las esperadas repercusiones de los proyectos de ordenamiento territorial fruto de las previsiones sobre incremento de la producción local debido al efecto esperado de la puesta en marcha de las respectivas represas hídricas proyectadas. Era de esperar, afirmábamos en nuestros diagnósticos, que frente a la valorización de las tierras adyacentes a las represas favorecidas, tanto por el aporte de energía como de agua para riego, los beneficios a generar en las actividades a instalarse podían agudizar los serios desniveles preexistentes entre propietarios de las tierras adyacentes y pequeños productores agrícolas subordinados de muy baja capacidad de acumulación y de negociación. O sea que la utilización del marco teórico-metodológico que introduje en mi experiencia académica a fines de 1960 y principios de los setenta me fue útil para estimar desiguales perspectivas de apropiación de excedente a incorporar a las correspondientes regiones receptoras de grandes inversiones en aprovechamiento hídrico. Si no se modificaba tal relación desigual, el valor agregado adicional previsto corría serios riesgos de ser distribuido en forma crecientemente inequitativa según la inserción de los agentes económicos en las respectivas estructuras de poder dominante. Por supuesto, no avancé en proponer cambios estructurales profundos en la medida que los receptores no coincidirían en absoluto con una postura de ese tipo, pero mis puntualizaciones fueron un claro argumento a tener presente a favor de regulaciones específicas cuando las inversiones se tornasen operativas.

Los numerosos aportes posteriores haciendo uso de la revisión del paradigma de desarrollo regional y urbano se fueron produciendo a partir de los inicios de la década de 1970, más allá del ámbito en donde me desempeñé, ya sea como académico o como

operador o asesor en planes de transformaciones económicas y sociales a nivel territorial.

Entre los documentos de investigación publicados a principios de la década de los setenta figura un libro que condensa diversos aportes realizados en mi carácter de profesor en maestrías sobre sociedad y territorio en América Latina, realizados ya sea en Santiago de Chile en el seno de la CEPAL o en Porto Alegre, Brasil, en un curso de posgrado de la Universidad Federal de Río Grande. El libro se denominó *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina* y fue publicado por la prestigiosa editorial Siglo XXI en abril de 1974 en una primera edición en la ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, y tras una revisión, se publicó en México la segunda edición cuatro años después. Como en el caso del estudio sobre Argentina, escrito a principios de la década, este análisis histórico se desarrolló con similar esquema metodológico y tuvo como objetivo central el análisis evolutivo de la configuración regional del espacio latinoamericano. En el prólogo del texto, a modo de presentación general de los objetivos del estudio, expresé las razones que me habían conducido a producir el ensayo. Dice así:

El presente ensayo intenta estudiar la problemática de la formación regional en las sociedades nacionales pertenecientes al área de América Latina. Podría preguntarse al respecto el porqué de abordar un estudio que englobe la región latinoamericana cuando la disimilitud en los niveles de desarrollo relativo de cada una de las naciones que la integran impide ofrecer un ámbito homogéneo de análisis. Contestamos inicialmente que existen aspectos fundamentales comunes al sistema económico social de las unidades nacionales incorporadas a la región que disimulan de manera significativa cualquier diferencia observable en la superficie de los procesos económicos políticos o sociales que tienen lugar en cada uno de los países. Es por dicha razón que aceptamos a la realidad americana como una presencia única pasible de ser estudiada a través de un marco teórico propio (Rofman, 1974a, p. 13).

En el mismo espacio del prólogo afirmamos:

El sistema económico social en una o en un conjunto de naciones y las condiciones específicas del desarrollo de las fuerzas productivas determinan el modo de organización espacial en cada una de las áreas estudiadas. Es decir, suponemos que es imposible estudiar los fenómenos relativos a la formación de las regiones en un espacio dado sin contar con un adecuado conocimiento del modo de producción y del juego de fuerzas sociales en el respectivo entorno geográfico (Rofman, 1974a, p. 13).

Y agregamos:

Dado que el proceso económico social y las correspondientes relaciones sociales de producción engloban aspectos económicos, políticos, culturales, etc., el análisis deberá incorporar variables de distinto origen disciplinario. La estructura del proceso histórico de formación urbano regional en el área en estudio no puede estudiarse sin contar con un modelo de interpretación global de la sociedad analizada. De otra manera los fenómenos que ocurren u ocurrieron a nivel de los subsistemas que operan en dicha sociedad aparecen como resultado de decisiones aisladas, inorgánicas e incluso repetibles en cualquier contexto geográfico o etapa del desarrollo histórico de un sistema nacional. Es decir, para interpretar el comportamiento del espacio geoeconómico es preciso comprender previamente el comportamiento de la sociedad global de la cual aquella se nutre (Rofman, 1974a, p. 15).

Se acota, luego, que

[...] el análisis habrá de encararse desde una óptica multidisciplinaria a los efectos de abarcar todo el contexto del complejo sistema social. Ello no implica que la perspectiva no pueda desarrollarse desde la visual de un sector productivo determinado siempre y cuando el estudio parta de una concepción globalizante y consi-

dere los supuestos del funcionamiento de todo el sistema como un dato inseparable del análisis parcializado (Rofman, 1974a, p. 16).

Más adelante, se ratifica esta visión del proceso histórico:

[...] el análisis importa reconocer el carácter dinámico y cambiante de los fenómenos que afectan las estructuras económicas sociales del área de observación. Esto requiere que el estudio adquiera proyección histórica y se constituya en la presentación de múltiples procesos que se realimentan entre sí. La realidad espacial es una dimensión que se reajusta permanentemente a influjos de la región económica y social y al mismo tiempo impacta sobre esta (Rofman, 1974a, p. 18).

Y para dejar en claro la impronta que habrá de recorrer el análisis histórico-estructural (como se lo denomina) se concluye que: “El modelo explicativo recorrerá como supuesto fundamental que las sociedades a estudiar se encuentran inscriptas en el modo de producción capitalista dependiente” (Rofman, 1974a, p. 19).

Estos principios generales son los que nos condujeron a desarrollar los correspondientes análisis empíricos a partir de una periodización que arranca con la visualización de los modos de ocupación del espacio en la era colonial, orientados al control territorial y a la extracción acelerada de recursos naturales. Luego, se analizan las modalidades de ubicación de los espacios nacionales a cargo de los sectores que lideraron el proceso de acumulación en la etapa de la inserción en la *división internacional del trabajo*. Aparecen así, con nitidez, las actividades mineras, agrícolas y pecuarias, con el predominio del latifundio y de las compañías extranjeras vinculadas a la agroexportación que se instalan en los espacios donde los recursos naturales son propicios para insertar la producción regional en el mundo capitalista que surgió con ímpetu en los albores del siglo XIX. Se avanza, seguidamente, con el análisis del proceso de sustitución de importaciones que favoreció a las economías nacionales de mayor magnitud, dado que poseían mercados internos capaces

de absorber los bienes industrializados entregados para su comercialización en las nacientes sociedades urbanas respectivas. Y, finalmente, se aborda la etapa correspondiente al desarrollo capitalista contemporáneo con sus perfiles de elevada y creciente concentración económica, aumento de la desigualdad social y políticas de ajuste que afectaron las economías con mayor nivel de desarrollo relativo. Aquí se destacan los procesos de urbanización acelerados y profundamente heterogéneos en términos sociales, las migraciones campo-ciudad y la presencia de la marginalidad social como signo distintivo de un capitalismo con creciente inequidad y exclusión social.

El libro fue muy demandado fuera de la Argentina, sobre todo en ámbitos universitarios como material de consulta en cursos especializados. Para mi trayectoria académica constituyó un material que me vinculó estrechamente con centros de enseñanza superior de todo el continente.

Luego de esta producción material donde pude ratificar, en todos sus términos, mi pensamiento acerca de las características más destacadas del desarrollo dependiente y subordinado de los países latinoamericanos a los grandes centros de poder económico a nivel internacional, retomé los estudios sobre el caso argentino contemporáneo. Durante 1973, al tiempo que dictaba mis clases en el Programa de Posgrado del CEUR, me dediqué con particular intensidad a incursionar en la evaluación del perfil que iba asumiendo en los años iniciales de la década de los setenta, el proceso de desarrollo argentino, que exhibía una característica saliente: el incremento de la dinámica de concentración económica y la creciente presencia del capital extranjero en las principales áreas de la actividad manufacturera, en especial, en las ramas de mayor innovación tecnológica y de producción de bienes de consumo duradero.

El ensayo fue publicado por la editorial SIAP a mediados de 1974. El objetivo central del estudio apuntaba a reconocer una de las dimensiones propias del desarrollo capitalista en Argentina, que se expresaba en el proceso de concentración creciente del capital experimentado en décadas recientes a la fecha del estudio y cómo

impactaba a nivel territorial esa particular característica asumida por la dinámica de acumulación. El título de la publicación fue *Desigualdades regionales y concentración económica: el caso argentino*.

El estudio pretendía dar cuenta de los perfiles más salientes de las desigualdades económicas y sociales entre las regiones a partir de los fenómenos propios derivados de la evolución de la formación social argentina desde el proceso de complejización de la producción manufacturera y del flujo de inversiones externas que maduró en la etapa de sustitución de importaciones cada vez más orientada a abarcar segmentos importantes de la industria pesada y semipesada. El fenómeno de avance del desarrollismo, más allá de las tensiones y quiebres a nivel de la conducción política nacional, que parecían relegar a las fuerzas políticas que lo sostenían, no se detuvo, sino que se incrementó en especial hacia fines de los sesenta y principios de los setenta. Los proyectos más destacados se especializaban cada vez más en la puesta en marcha de grandes establecimientos manufactureros de capitales extranjeros productores de insumos básicos que pudiesen sustentar el desarrollo crecientemente complejo del sector. Las inversiones en la industria de ensamblado de vehículos automotores, la actividad volcada a la producción de insumos químicos y petroquímicos, la presencia de plantas industriales orientadas a la producción de maquinaria agrícola y a la manufactura de bienes de producción, el desarrollo de inversiones en petróleo y gas, etc., marcaban la presencia de inversores externos que operaban como filiales de grandes empresas multinacionales.

La investigación que dio origen al texto comentado intentó evaluar cómo tal proceso incremental de las tendencias a la concentración económica, que hemos señalado como característico de la etapa del desarrollo capitalista contemporáneo, incidió sensiblemente en las disparidades del nivel de desarrollo relativo entre las regiones argentinas. Para alcanzar esta conclusión, que el estudio reconoce como preliminar por la ausencia de información estadística suficiente como para alcanzar una confirmación definitiva, es preciso, afirmamos en el texto, recordar algunos conceptos básicos

que constituyen puntos de partida innovativos que hemos incorporado a la discusión de la hipótesis central del análisis. Así, recordamos que

[...] una formación social regional presenta condiciones de atraso relativo para los sectores mayoritarios de la población en los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales, etc., más relevantes como consecuencia de una agudización de los mecanismos de funcionamiento del modelo de desarrollo vigente en la sociedad nacional en que se inscribe (Rofman, 1974b, p. 106).

Partiendo de esta premisa se formularon conclusiones parciales de la investigación a partir de las evidencias estadísticas disponibles. Los datos que se incorporaron al estudio reconocen, en una primera aproximación, el carácter regresivo del proceso de concentración económica y de extranjerización del capital concentrado y le asignan, a este proceso presente en un creciente nivel de intensidad en la economía argentina, una responsabilidad evidente a partir de la comprobación empírica del fenómeno denunciado. Es por ello que, hacia el final del texto, se afirma que

[...] el atraso relativo de las capas mayoritarias de la población en las formaciones sociales rezagadas de la Argentina parece reconocer a los siguientes factores como los generadores más fundamentales; una difundida y creciente monopolización y oligopolización de las actividades claves de la región [...] y una extranjerización incrementada de la propiedad de tales actividades con la consiguiente reducción de la presencia de pequeños y medianos propietarios a nivel local (Rofman, 1974b, p. 107).

En referencia a estos fenómenos apuntados como consecuencia de la creciente concentración económica con un fuerte componente inversor extranacional, enfatizamos que “[...] la tecnología incorporada y la remisión a las casas matrices de los excedentes deriva en un doble efecto contraproducente de las inversiones externas en las

formaciones sociales regionales rezagadas, a saber, menor absorción de fuerza de trabajo y reducción del proceso de acumulación regional” (Rofman, 1974b, p. 107).

El estudio efectuado en los primeros años de la década de 1970 alertó sobre el efecto negativo que se generaba en regiones con bajo nivel de desarrollo relativo de su estructura económico-social, la presencia creciente de inversiones de gran volumen, aceleradoras del proceso de concentración económica, que, en lugar de aportar refuerzos a la capacidad expansiva local, desencadenaba efectos regresivos característicos de un mayor nivel de atraso relativo con relación a áreas con mayor complejidad de actividades diversas y una trama socioproductiva más apta para internalizar algunos aspectos favorables derivados de inversiones de magnitud, con alto componente de capital extranacional.

Esta investigación, descripta de modo muy sintético en los párrafos previos, introdujo nuevos conceptos acerca del fenómeno del desigual nivel de crecimiento entre regiones del país y acerca del impacto previsible de inversiones de gran magnitud, en algunos casos típicamente de enclave, que acentúan el retraso relativo que, históricamente, ha afectado a las regiones de desarrollo capitalista rezagado.

El texto advierte en las conclusiones que la caracterización de los desniveles estructurales interregionales en la Argentina contemporánea adquieren, con el material del trabajo, nuevos interrogantes a futuro. Fue por ello que, a principios de ese año, me dispuse a comprometerme en la preparación de un trabajo de largo aliento, que apuntaba a actualizar los estudios previos referidos a la formación regional argentina y su configuración en el tiempo y el modo de relacionamiento de esa configuración con el sistema socioeconómico vigente en cada etapa. La idea era trabajar con la metodología que ya había adoptado definitivamente como paradigma en mis estudios sobre sociedad y territorio. Para llevar adelante esta iniciativa, que configuraba un esfuerzo de largo plazo, era insuficiente disponer solamente de los recursos propios del CEUR, por lo que también era preciso explorar otros accesos a financiamien-

tos externos, que fueran compatibles con los objetivos globales de mi proyecto. De este modo, obtuve un subsidio del Conicet a principios de 1975 y logré un significativo apoyo del Social Science Research Council, institución que respaldaba proyectos sobre cuestiones estructurales del desarrollo en América Latina y que tenía su sede en la ciudad de Nueva York. Este recurso me fue entregado a fines de 1975 cuando ya hacía varios meses que había comenzado a recolectar materiales estadísticos necesarios para la realización del proyecto. El apoyo era muy auspicioso dado que la institución concedente se comprometía a renovar el aporte inicial en tanto la investigación demostrara necesidad de una extensión de su plazo de realización en al menos un año más. El proyecto era un desafío muy importante en mi carrera académica. Representaba el primer intento global de análisis conceptual y estadístico acerca de las desigualdades regionales en la Argentina, amén de indagar en la dinámica de acumulación de los principales procesos productivos en las diferentes regiones, que justificasen y explicasen los comportamientos favorables o desfavorables en cada una de las economías regionales analizadas. También estaba incluido en el proyecto de estudio el impacto de las políticas de promoción regional establecidas desde el Estado nacional para impulsar a las economías del interior y evitar que el proceso de concentración económica identificado a nivel de la economía global se convirtiera en un proceso de concentración geográfica de las actividades, favoreciendo a las regiones de mayor nivel de desarrollo capitalista.

El golpe cívico-militar de marzo de 1976 desbarató todos mis planes. El contexto político nacional venía deteriorándose progresivamente desde mediados del año anterior, cuando la implantación brusca de una política económica de neto corte neoliberal a mediados de dicho año provocó una singular estampida del tipo de cambio y de los precios que el Estado nacional se negó a neutralizar. Se produjo, entonces, una caída sensible del poder adquisitivo de los sueldos y salarios. La reacción popular fue masiva con huelgas generalizadas y grandes manifestaciones callejeras en rechazo a la política económica que se pretendió implantar.

Esa reacción de gran impacto logró la revisión de la medida central del ajuste económico neoliberal puesto en marcha. El ministro de Economía debió renunciar, ante el repudio colectivo, y se aceptó que los gremios negociaran un aumento de la nómina salarial para evitar la caída abrupta del salario real. Se hizo evidente para los sectores dominantes que un cambio fundamental del curso de la política económica, auspiciado por la cúpula del poder que deseaba integrar la economía del país a la dinámica de valorización del capital financiero, era inviable en un marco de discusión democrática y abierta de las opciones de desarrollo. Entonces, la cúpula del poder económico dominante optó por una decisión sin retorno, a fines del año 1975. Tal decisión consistió en organizar un golpe de Estado motorizado por las Fuerzas Armadas, que al imponer una solución dictatorial al conflicto económico y social tornaría imposible cualquier opción respaldada por las mayorías populares. La excusa estaba a la vista. El accionar de organizaciones de neto corte revolucionario, que habían decidido actuar por medio de la lucha armada, apareció en el escenario como perfecta excusa para arrasar con el marco institucional vigente. Estos grupos de accionar irregular y de dimensión relativamente reducida con relación al poderío real de las Fuerzas Armadas, en sus acciones insurreccionales, eran incapaces de derrotar la capacidad objetiva del poder militar. Ya a finales de 1975 resultaba evidente el progresivo debilitamiento de dichas agrupaciones irregulares, tras sucesivos fracasos en asaltos a cuarteles u operaciones de copamiento de edificios públicos. Además, carecían de suficiente potencialidad de movilización de amplios sectores sociales –especialmente el movimiento obrero– que en su gran mayoría podía coincidir en el diagnóstico y las críticas del modelo de acumulación imperante, pero no acompañaban la estrategia de la violencia armada que sostenían. Pese a tal evidencia, y al hecho de que era claro que la relación de fuerzas era dispar, puesto que las Fuerzas Armadas contaban con armamento sofisticado y gran cantidad de efectivos y poder de fuego muy superior, estas agrupaciones fueron usadas como argumento central del golpe.

La muy despiadada represión puesta en vigencia luego del golpe puso en práctica un drástico plan de ajuste económico y social. El encargado de tal tarea, que había sido nominado meses antes del derrocamiento del gobierno constitucional, fue el entonces presidente de la filial local del Chase Manhattan Bank y, a la vez, propietario destacado de tierras rurales en la pampa húmeda, el doctor José Alfredo Martínez de Hoz.

El nuevo gobierno surgido del asalto al poder político legal acompañó su modelo económico de ajuste socialmente regresivo impuesto a partir de un plan represivo nunca antes visto. Entre las múltiples acciones desatadas contra la libertad y la vida de miles de ciudadanas y ciudadanos, avasalló la autonomía universitaria e intervino todos los organismos dedicados a la investigación académica, atacando duramente a la educación, la cultura y el quehacer académico de la mayoría de los investigadores que lo integraban. Esa política se instrumentó a través de la persecución, el encarcelamiento o la eliminación física de muchos de los integrantes de la comunidad intelectual y por medio de la destrucción directa de instituciones destacadas de la generación de pensamiento libre y progresista. El CEUR, que estaba integrado, como unidad académica, al Instituto Di Tella, fue expulsado de la institución por sus directivos a mediados de 1976. Su fundador y director en varios períodos, el doctor Jorge Hardoy, y el entonces director, el licenciado José Luis Coraggio, debieron abandonar el país en forma apresurada para evitar ser detenidos. Otros miembros del centro de estudios también fueron perseguidos, y si bien mi persona no fue objeto de ninguna represión física, me sentí incapaz, a poco de comenzar la gestión persecutoria del libre pensamiento por parte del gobierno militar, de seguir permaneciendo en el país, muy atemorizado por las acciones contra la institución que integraba, que había dejado de funcionar, y las amenazas de encarcelamiento a varios de sus más destacados miembros. Es por ello que, a mitad de año, decidí exiliarme por un profundo temor no infundado de ser detenido y asesinado. Allí comenzó mi peregrinaje en búsqueda de un lugar de trabajo similar al que revistaba en Argentina que,

situado en un país democrático, me permitiese seguir desarrollando mi actividad intelectual. La familia aceptó, resignada, esta decisión personal y se dispuso acompañarme en mi resolución de abandonar el país.

Antes de adoptar en forma definitiva la postura de buscar otro escenario para evitar poner mi vida en juego, lo que recién resolví hacia junio de 1976, traté inicialmente de continuar con mi tarea de avanzar en mi proyecto de investigación para lo que conté con el apoyo de asistentes del CEUR que cooperaron conmigo hasta que fuimos expulsados del Instituto Di Tella, como ya lo relaté. Debido al nuevo contexto político, por razones de seguridad resolví no efectuar viajes previstos al interior para recoger información directa necesaria para mi investigación. Pese a ello, en esos primeros meses de 1976 logré comenzar a reunir, con la colaboración arriba comentada, materiales para la concreción del proyecto, lo que me resultó enormemente útil, como veremos más adelante.

Entre las actividades que mantuve mientras lograba ubicar un lugar para continuar con mi labor académica, figuró un viaje a Berlín, en los inicios de agosto, para participar en un seminario internacional sobre la evolución reciente del desarrollo territorial en diversas economías situadas en la periferia del sistema capitalista internacional. Cuando finalizó el evento, a fines de ese mes, decidí, por mi cuenta, trasladarme a Israel, y visitar un Centro de Estudios sobre Desarrollo de Asentamientos Productivos en el Territorio que funcionaba en la ciudad de Rehovot, que era una dependencia académica del Ministerio de Agricultura del país citado. Había estado brindado en dicha institución un seminario sobre desarrollo rural en América Latina en una maestría cofinanciada por la Organización de Estados Americanos en el transcurso de todo el mes de marzo de 1972. Por entonces mi hija mayor estaba estudiando en un instituto de formación de líderes y esa fue la excusa que utilicé para programar el viaje, realizado como ya lo expresé en agosto de 1976. En el instituto que visité para evaluar la posibilidad de una inserción laboral que me pudiese brindar empleo estable, el entonces director, de origen argentino, no me ofreció condiciones laborales

aceptables ni un estipendio suficiente para afrontar la subsistencia de mi núcleo familiar.

Dispuesto a regresar a la Argentina para seguir explorando opciones si las hubiera, estuve trabajando un mes en el Centro de Estudios Sociológicos del Paraguay, aprovechando mi viaje de retorno. Temía regresar porque la situación interna del país y la del CEUR, que poco antes de su cierre había sufrido un allanamiento policial en búsqueda de integrantes de la institución que estaban con pedido de captura, eran muy delicadas. Por otra parte, yo tenía que considerar el muy alto costo que suponía arrastrar a toda mi familia a un viaje al exterior cuyo retorno no estaba seguro se pudiera producir alguna vez. Por último, mi decisión de salir de la Argentina suponía una situación traumática altamente negativa sobre la actividad laboral de mi esposa, que tenía encaminado su desempeño profesional a nivel personal e institucional. Para mis hijos abandonar el país, en su etapa adolescente, implicaba continuar estudios universitarios y de enseñanza en un ambiente totalmente desconocido. A poco de mi retorno a Buenos Aires a fines de agosto desde Paraguay, recibí una invitación para viajar a Caracas a fin de asistir a un seminario organizado por el CLAD, red de organismos estatales de los países de América Latina vinculado a estudios de Administración Pública del Desarrollo. Acepté gustoso dado que en esa ciudad funcionaba el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), instituto académico de investigación y docencia dependiente de la Universidad Central de Venezuela. Este centro académico muy prestigioso en su país y en el resto de América Latina ofrecía una maestría sobre el desarrollo económico, social y territorial de Venezuela y llevaba adelante numerosas investigaciones sobre las relaciones entre sociedad y territorio en dicho país y en el resto de América Latina. Apenas llegado a Caracas, en septiembre de 1976, me contacté con el director del CENDES y varios de sus profesores-investigadores más destacados que, enterados de mi situación laboral y personal, en forma inmediata me comunicaron su intención de recibirme como investigador pleno en la citada institución si así lo considerase aceptable. Conocía muy bien a los colegas

que dirigían el centro universitario y acordé con ellos que esperaría una propuesta que me enviarían en poco tiempo más, apenas retornara a Buenos Aires, para considerarla. En el mes de octubre los directivos del CENDES cumplieron con la promesa de remitirme una invitación a integrarme a la institución como profesor e investigador y concretaron el envío de una propuesta a mi domicilio. Las condiciones eran muy favorables tanto en los términos de financiamiento de mi viaje con la familia como en mi inserción como docente de su carrera de posgrado en Planificación del Territorio e investigador en proyectos sobre ordenamiento territorial en nuevas zonas de explotación petrolífera. Además, se comprometieron a apoyar a mi esposa en su condición de psicopedagoga para obtener un ámbito profesional adecuado.

Casi simultáneamente a la oferta del CENDES, recibí un extenso telegrama firmado por una persona de mi amistad residente en Caracas, que se había integrado al equipo designado por el ministro de Medio Ambiente, para iniciar las tareas de esa dependencia que el gobierno venezolano había creado poco tiempo antes. En nombre del ministro, me ofrecía un cargo de asesor personal en el flamante ministerio. Ello posibilitaba no solo reforzar mi ingreso mensual, sino también fortalecer mi inserción en el país, de aceptar mi traslado, desempeñando una tarea altamente gratificante. Ambas propuestas terminaron de convencerme de que aceptándolas tenía un futuro seguro, en un país democrático, con condiciones de vida satisfactorias para mí y el resto de la familia.

Así fue que nos trasladamos a Caracas en diciembre de 1976 y allí nos recibieron con enorme calidez los directivos del CENDES, que habían financiado nuestro viaje y el transporte de nuestras pertenencias, incluyendo las respectivas bibliotecas personales.

En el CENDES, además de dictar cursos sobre planificación económica del territorio en el posgrado ya comentado, me hice cargo de la coordinación de los estudios económicos relativos al ordenamiento territorial en un área distante de Caracas, llamada Faja Petrolífera del Orinoco, territorio muy amplio, lindero con el río Orinoco, en el sur del país, que por entonces estaba muy escasa-

mente poblado, con una pequeña ciudad cabecera de pocos miles de habitantes y dedicado a la explotación ganadera extensiva. El extenso espacio llano estaba por recibir un impacto de magnitud con el inicio de las tareas de explotación de grandes reservas de petróleo y gas descubiertas poco antes de mi arribo. El CENDES había firmado un acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía de la Nación para diseñar un Plan de Ordenamiento Territorial a fin de dotar a la región y a la ciudad cabecera El Tigre de infraestructura básica, vivienda, equipamiento social, hábitat y fuentes de empleo para receptor a la migración de trabajadores y sus familias previstas para el siguiente quinquenio. Simultáneamente con esta tarea central que ocupó toda mi estadía en Caracas, de diciembre de 1976 a septiembre de 1979, retomé mi investigación, que había quedado trunca, sobre análisis histórico de las transformaciones territoriales y el impacto de las políticas públicas de promoción industrial sobre la configuración regional de la Argentina en el período 1958-1973. Para ello me fueron de gran utilidad los materiales estadísticos y los documentos recolectados en el primer semestre de 1976, cuando aún era investigador del CEUR, y que había trasladado conmigo a Venezuela.

Luego de dos años de trabajo realizados con los archivos estadísticos y la documentación que pude rescatar y llevarme conmigo a mi nueva residencia, completé la investigación referida y la volqué a un libro que contenía el desarrollo del estudio, publicado bajo los auspicios de la Fundación Universidad y Pueblo sostenida por la Universidad Simón Bolívar, con sede en la ciudad de Barranquilla, Colombia. En ese libro, denominado *La política económica y el desarrollo regional*, realicé un análisis en profundidad de las estrategias de desarrollo vigentes en la Argentina entre 1958 y 1973. En el texto, en su primera parte, formulé un conjunto de reflexiones sobre el marco teórico-metodológico del proceso de desigualdades regionales en Argentina tanto desde el punto de vista de las condiciones de distribución geográfica de la población como de la evolución del producto bruto por provincia, que incluye en forma detallada el aporte de los sectores de producción de bienes y de servicios.

En la segunda parte del texto, luego de enunciar los perfiles de los modelos de acumulación vigentes en el período estudiado, analicé el efecto de las políticas económicas instrumentadas en forma sucesiva en el lapso estudiado. Finalmente, en una tercera sección del texto, me ocupé especialmente de los efectos que causaron las estrategias de promoción industrial, puestas en marcha desde el enfoque desarrollista, que cubrió gran parte del período estudiado, y examiné la aplicación de tales políticas de fomento de la inversión productiva en el territorio nacional.

En sus conclusiones, el texto explicita, con toda claridad, que las verificaciones empíricas analizadas en el desarrollo de los diferentes capítulos del libro confirman plenamente las hipótesis de partida. Como se explica en las páginas de cierre, resultó evidente a través de los materiales utilizados para el análisis del período estudiado que las estrategias de desarrollo en el citado lapso tuvieron un cambiante signo ideológico dada la sucesión de propuestas diferentes desplegadas desde la cúspide del sistema político. Sin embargo, admitimos que, más allá de las citadas diferencias, al abordar el problema regional

[...] lo identificaron con el enfoque centro-periferia y sobre él las políticas acordadas con la intención de superar los desequilibrios observables en los niveles de desarrollo capitalista relativo entre un espacio fuertemente concentrado demográficamente y en capacidad productiva, frente a una periferia con signos evidentes de atraso y subordinación al espacio central. La postulación básica levantada desde el Estado, para remediar este desnivel entre centro y periferia fue la de poner en práctica políticas públicas que impulsaran [...] desconcentrar geográficamente las actividades agrupadas en torno al área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. Esta estrategia política se fundamentó ya sea en postulados de equidad y justicia para el interior postergado o de eficiencia (el crecimiento económico nacional se acelerará si se distribuye más igualitariamente desde el punto de vista espacial a las inversiones) (Rofman, 1981, p. 149).

Como resultado del estudio, afirmamos que la observación del proceso real en el período permitió reconocer que el impacto de las políticas públicas puestas en marcha para remediar el citado desbalance “[...] tuvo muy limitado suceso”. Y agregamos: “[...] los resultados indican que tal brecha, en general, tendió a acentuarse en lugar de debilitarse en el período. ¿Por qué ocurrió lo antedicho?” (Rofman, 1981, p. 149). Respondemos a esta pregunta clave sosteniendo que sucedió lo contrario de lo propuesto por el rol dominante del real proceso de acumulación que los sectores sociales preeminentes implementaron en el período, por definición, concentrador del poder económico; los sectores dominantes no estuvieron interesados, salvo excepciones, en desplazar la localización de sus plantas industriales fuera del área de desarrollo capitalista avanzado alrededor de la metrópoli. Es por ello que en los últimos párrafos del texto afirmamos que

[...] la política de promoción en su conjunto, subsidió a gran parte de las nuevas empresas manufactureras bajo el pretexto que tal subsidio las alentaba a desconcentrarse, pero sus propietarios escogieron lo que era más compatible con sus intereses particulares. Los recursos de los subsidios que el Estado aportó, so pretexto de alentar a la desconcentración, fueron percibidos por las empresas, pero estas no modificaron el perfil de la concentración espacial de la actividad productiva. Las empresas, entonces, se hubieran instalado lo mismo en el período en las ubicaciones que lo hicieron, por el signo del proceso de acumulación y el Estado, lo que efectuó es cooperar en elevar los beneficios sin recibir de los agentes económicos involucrados una respuesta acorde con las estrategias y programas de desarrollo regional (Rofman, 1981, p. 158).

Quedaron pendientes del análisis pormenorizado las referencias específicas a los agentes económicos de mayor poder que operaban en cada región, pues no pudimos recoger información básica para llevar adelante este análisis por las razones ya expuestas. Sin duda, el estudio se hubiera enriquecido con este aporte, dado que

la investigación en torno a los circuitos productivos de acumulación regional más destacados a nivel territorial nos hubiera dado evidencias concretas de cuáles fueron los grupos económicos dominantes favorecidos y cómo desarrollaron sus estrategias productivas para controlar los respectivos procesos territoriales. Esta cuestión quedó pendiente y tuvo la posibilidad de ser parcialmente abordada a finales de la década de 1980, ya en plena democracia y con las facilidades de recolección de información de fuentes primarias, como veremos más adelante.

Mientras culminaba mis investigaciones, que iban a concluir en el libro que comentamos, me dediqué con particular intensidad a la actividad docente y de investigación en el CENDES. Esta actividad la pude realizar en condiciones óptimas, pues trabajé sin dificultades de ningún tipo y con amplio apoyo de la institución y del director del proyecto, el arquitecto Marco Negrón. La nueva etapa de mi trabajo académico fue muy prolífica y satisfactoria. Participé en los espacios que generosamente abrió la institución para mi tarea docente de investigación y asesoramiento al sector público venezolano. El Estado se encontraba en un proceso destinado a fortalecer su desempeño operacional en su gestión, lo que era posible dados los ingentes recursos monetarios ingresados al país como resultado del impacto beneficioso que supuso la triplicación de los precios del petróleo a fines del año 1973.

Durante los casi tres años en que estuve en el CENDES pude aplicar todo mi conocimiento y experiencia previa para evaluar las posibles propuestas que guiasen el proceso integral de poblamiento en la FAPO, que garantizara a los nuevos habitantes que ingresaran a la zona en explotación del recurso petrolero la satisfacción de sus necesidades básicas. El nuevo poblamiento previsto, resultado de obligadas migraciones internas a la región en desarrollo, no solo estaba previsto para incorporar importantes contingentes de fuerza de trabajo a la experiencia petrolera, sino que también incluía migrantes internos destinados a cubrir procesos de producción de bienes y servicios para poner en valor el territorio del área bajo explotación petrolera. Fue realmente una experiencia para mí

inolvidable, pues no solo me permitió volcar mi aprendizaje previo sobre planificación territorial que había adquirido en mis dos posgrados cursados años atrás, sino también me permitió incorporar mi enfoque teórico-metodológico sobre las condiciones que debía asumir el desarrollo territorial, puntualizando la necesidad de un poblamiento planificado a fin de garantizar una política de ocupación del espacio que apuntara a la inclusión y a la equidad social.

A mediados del año 1979 el equipo del CENDES finalizó su trabajo sobre la Faja Petrolífera del Orinoco de resultados del contrato firmado con el gobierno y elevó la correspondiente documentación a las autoridades públicas contratantes.

Por entonces, en Buenos Aires, el CEUR se había reconstituido, a partir de los apoyos financieros que dos instituciones internacionales habían desplegado como política de respaldo a los investigadores en ciencias sociales que permanecían bajo regímenes dictatoriales en sus tareas y que habían logrado proseguir en forma acotada sus actividades bajo condiciones muy inciertas y limitadas. Tales instituciones eran fundaciones oficiales financiadas con recursos estatales, SAREC e IDRC, dependientes de los gobiernos de Suecia y Canadá, respectivamente. Ambos entes destinaban importantes recursos propios para sostener a los núcleos de investigadores que habían resuelto permanecer en el país, aun en el contexto de un clima social altamente expuesto a operativos represivos. Ante la certeza de que nuestra tarea académica en Buenos Aires, aunque limitada, ya se podía desarrollar sin temores ciertos de ser perseguidos por las autoridades militares, según referencias confiables que nos llegaban de la Argentina, resolvimos en el seno familiar retornar a Buenos Aires. En rigor, de verdad, cuando abandonamos la Argentina en el cierre del funesto año 1976, teníamos muy escasas ilusiones de poder volver algún día. Nuestro regreso, coincidente con la finalización de estudios de la enseñanza media de nuestro hijo menor y el deseo de reinsertarnos en el ambiente cotidiano de la Argentina, nos impulsó a emprender la tan anhelada vuelta al país. El CEUR me garantizaba mi espacio de investigador que había quedado vacante al exiliarme, dado que los fondos recibidos desde

el exterior por parte de las dos fundaciones citadas posibilitaban disponer de recursos para mi subsistencia.

En una primera etapa de mi reinserción en el CEUR no disponíamos de otros ingresos que los que provenían de las fundaciones extranjeras citadas. Operábamos en un edificio de tamaño reducido, no éramos más que cinco participantes del antiguo CEUR, y empezamos a explorar otros vínculos internacionales. A poco de recomenzar las actividades, un estudio por demás atractivo ocupó gran parte del primer año de mi presencia en el nuevo CEUR. Se trató de un trabajo interdisciplinario con apoyo del Instituto Internacional de Desarrollo y Medio Ambiente de Londres referido a la situación de deterioro físico y social de centros históricos localizados en ciudades de posicionamiento estratégico durante la colonia tanto española como portuguesa. Los tres centros urbanos estudiados –Cuzco, en el Perú; Salvador, en Brasil y Quito, en Ecuador– incluían núcleos centrales heredados ya sea de civilizaciones precolombinas o de etapas significativas del proceso de implantación colonial. En dichos espacios centrales se destacaban edificaciones de gran valor histórico, simbólico, religioso o cultural, impregnados de la impronta de la colonia (en algún caso, como Cuzco, erigidos por los colonizadores sobre las ruinas incaicas), que con el correr de los años fueron paulatinamente invadidos por nuevos ocupantes, provenientes de migraciones rurales o de las zonas deprimidas de dichos asentamientos humanos. Por lo general, monumentos o edificios de muy alto valor histórico estaban fuertemente degradados por el abandono o la intrusión generalizada por quienes carecían de hábitat adecuado para sobrevivir y, en los casos de Salvador y Quito, transformaban el parque edilicio en residencias con elevado hacinamiento y severo deterioro. El objetivo del estudio consistió en delinear planes de revitalización integrales para recuperar los valiosos espacios históricos y, a la vez, normalizar la situación residencial de amplias capas de la población local o regional empobrecida que, en pésimas condiciones de habitabilidad, residía en viviendas muy antiguas ante la imposibilidad de acceder a ámbitos adecuados en la nueva trama

urbana construida, en épocas cercanas, por afuera de esos espacios. Esa población carecía, en muchos casos, de servicios básicos en las viviendas muy deterioradas y, en no pocos casos, semiabandonadas, con muy precarios medios de vida y afectados por situaciones de delincuencia, violencia y prostitución muy difundidas. Con las acciones restauradoras se pretendía rehabilitar un espacio urbano con calidad apto para una subsistencia sustentable, evitando que la revitalización generara emigración forzada a partir de procesos de expulsión, que eran habituales en otras latitudes, debido al proceso llamado de gentrificación. Las tres ciudades estudiadas se eligieron de manera que representaran situaciones tales que fueran experiencias de rescate y reconstrucción replicables en otros espacios urbanos de origen colonial. Es decir, era un estudio histórico en tanto se interesaba por la herencia que recibieron los países producto de la conquista española y portuguesa a fin de recuperar centros históricos con renovado espíritu testimonial y con el propósito de que pudieran ser frecuentados por visitantes locales, nacionales o extranjeros, para reconocer raíces culturales y patrimonios de alto valor histórico y recuperar rasgos propios de la vida colonial o precolonial. Pero, a la vez, se intentaban fortalecer o reconverter las actividades económicas, que por entonces daban sustento a las poblaciones muy empobrecidas que los ocupaban en pésimas condiciones de habitabilidad, tendientes a recuperar las zonas centrales de tales ciudades históricas. Había, además, un interés especial de organizaciones internacionales, como la Unesco, en apoyar financieramente las experiencias de revitalización con el propósito de alentar a los gobiernos de países del continente a replicar estrategias de rehabilitación integrales.

En mi caso, me hice cargo de coordinar la investigación económica y social tendiente a reconocer el perfil social y laboral actual de los residentes permanentes y ocasionales y proponer estrategias para la reconversión laboral y estímulos, a fin de resolver agudos problemas de desempleo y subempleo de la población existente. Otros colegas, en el equipo interdisciplinario, se ocuparon del medioambiente urbano referido a la infraestructura física, el equi-

pamiento social, la situación crítica de la vivienda y la movilización participativa de la población, que podía servir de soporte y respaldo a una política de transformación integral de la vida en esos escenarios tan particulares. La actividad fue muy atractiva e interesante dado que el relevamiento informativo estaba suministrado mayoritariamente por referentes locales pertenecientes a organizaciones sociales y residentes interesados en mejorar sustancialmente su calidad de vida y su perfil laboral. Gran parte de Cuzco estaba edificada sobre las ruinas incaicas, mientras que el centro de Quito estaba ocupado por grandes mansiones, cuyos residentes habían abandonado hacía no menos de medio siglo o uno entero. Estas mansiones se habían transformado en mercados populares o alojaban pequeños negocios o servicios instalados en sus habitaciones. Operaban de día y estaban desiertas de noche, pues los vendedores de alimentos frescos o artesanales se retiraban a sus viviendas de fuera de Quito. Salvador tenía un valioso perfil histórico pero muy degradado, con mucha ocupación ilegal y trabajo informal y ocasional entre sus habitantes que vivían en casas de vecindad en estado ruinoso y sin servicios elementales, en medio de tráfico de drogas y prostitución organizada. La cuestión principal era definir un programa integral de rehabilitación de los espacios urbanos en las tres ciudades, que ocupaban áreas centrales de significativa dimensión. Tales áreas requerían una reestructuración integral y un ordenamiento orientado a dotar de habitabilidad a las viviendas familiares al tiempo que, en un perfil a futuro, se le diese solidez a dicho proceso de recuperación. Además, era preciso organizar el flujo turístico que, indudablemente, iba a recorrer dichos centros históricos habida cuenta de las atracciones singulares para visitar. El equipo interdisciplinario abocado a la tarea de diseñar un programa de rehabilitación para cada aglomeración central de las tres ciudades citadas trabajó aproximadamente un año. El resultado final del proyecto le sirvió a las entidades financiadoras, en especial a la Unesco y los gobiernos locales, para coordinar acciones orientadas a la implementación de programas participativos destinados a la rehabilitación urbana, a fin de defender el acervo histórico al

tiempo que otorgarle a las poblaciones allí radicadas un escenario a futuro mucho más promisor que el que por entonces habitaban. Al centro histórico ubicado en Salvador, Bahía, denominado el Pelourinho, tuve ocasión de visitarlo dos décadas después de la entrega de nuestro estudio prospectivo. Pude advertir cómo nuestras recomendaciones finales habían formado parte de las políticas públicas locales y nacionales para llevar adelante el exitoso proceso de reestructuración urbana, que permitió un cambio fundamental en las condiciones de vida de la población allí radicada y en la preservación del capital histórico del casco urbano central.

Poco después de concluir mi participación en el proyecto comentado me incorporé a otra iniciativa multidisciplinaria que también suponía la presencia de recursos provenientes de un organismo que operaba a nivel supranacional. La Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná, con financiamiento autónomo de los presupuestos nacionales, originado en gran parte por aportes internacionales, se constituyó a inicios de la década de 1980 con el objetivo de evaluar la factibilidad de nuevos emprendimientos energéticos basados en el aprovechamiento integral del río Paraná. Estos estudios estuvieron encaminados a analizar en detalle la viabilidad técnica y económica de una nueva represa sobre dicho río, en su curso superior, a la altura de las ciudades de Posadas, en nuestro país, y Encarnación, en Paraguay. Como ya comenté, en los inicios de la década anterior tuve la oportunidad de trabajar en estudios similares referentes a las cuencas hídricas de los ríos Bermejo y Pilcomayo. El trabajo encomendado consistía en evaluar la factibilidad económica y social de la construcción de una nueva represa, con un perfil muy similar a Yacyretá, aunque con una capacidad de generación de energía inferior, denominada Corpus. La experiencia precedente, que exhibió diversas situaciones críticas en la reubicación de la población afectada, sirvió como antecedente para prever –con suficiente antelación– los efectos no deseados en la construcción del lago de la represa sobre las poblaciones linderas con el río, que obligaba a abandonar su residencia o lugar de trabajo al norte de la ciudad de Posadas. Además, se pretendía determinar la posibili-

dad del uso del agua del lago de la represa por construir para ofrecer riego en la provincia de Misiones. Aunque la investigación respectiva tenía muchos puntos en común con los trabajos ya comentados que habían ocupado parte de mi actividad diez años antes, en los programas de aprovechamientos de los ríos Pilcomayo y Bermejo – estudios, entonces, financiados por la División de Desarrollo Regional de la OEA– surgían diferencias dignas de ser citadas.

En la tarea sobre viabilidad de la presa Corpus era claro el objetivo central: erigir una nueva fuente de generación hidroeléctrica, lo que no estaba definido en los estudios auspiciados por la OEA. Por otra parte, estaba muy claro, en la iniciativa de la investigación sobre el impacto de Corpus, que tenía prioridad conocer en detalle y prever soluciones viables a la expulsión obligada de miles de residentes a ambos lados del río como producto de la construcción del lago de la represa. Mi participación como economista contó con el apoyo de los integrantes de la carrera de Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones por entonces a cargo de un distinguido colega, el doctor Leopoldo Bartolomé. Este destacado antropólogo había sido muy crítico de las soluciones adoptadas para las políticas tomadas en ocasión de la construcción de Yacyretá a fin de relocalizar la población ribereña de Posadas, afectada directamente por el impacto sobre las viviendas y la fuente de trabajo de los habitantes linderos al río debido a la construcción del lago de la citada represa. En el caso de Corpus, enfrentábamos la misma situación de cuando encaramos la planificación territorial de la Faja Petrolífera del Orinoco, unos años antes, en Venezuela. La población preexistente allí localizada corría el serio riesgo de ser desplazadas por la nueva actividad petrolífera prevista.

El estudio a mi cargo, dentro del equipo de trabajo encargado por la citada Comisión Mixta Argentino-Paraguaya debía considerar, como condición fundamental, el destino habitacional y de las actividades laborales de los numerosos campesinos situados al norte de Posadas y que deberían ser desalojados por la prevista inundación del lago de la represa. Transcurrido más de un año de trabajo, redacté un primer informe, puntualizando las inquietu-

des que las familias campesinas allí afincadas nos transmitieran en las entrevistas realizadas. La preocupación que poseían sobre su futuro, de ser instalada la represa, era muy pronunciada. Compartí esa preocupación dado que no solamente iban a perder su vivienda, sino que estaba comprometida la actividad laboral que ellos realizaban como agricultores familiares, que, en sus predios con cultivos y cría de animales, proveían de alimentos frescos a los residentes de Posadas y otros centros urbanos de la región.

Fue, entonces, que entrevisté a los eventuales afectados e identifiqué sus actividades productivas. En el informe final, puse de relieve la necesidad de reponer la vivienda y el predio rural que cada uno de los afectados poseía, en caso de que la represa los obligase a abandonar sus localizaciones actuales. En ese sentido, propuse identificar con precisión la actividad que cada campesino por entonces realizaba para su mantenimiento y fijaba como obligación prioritaria que se los recompensase con recursos en tierra y hábitat, al menos similar al que debían perder por la construcción del lago de la represa. Infortunadamente, el proyecto de Corpus no avanzó y poco tiempo después de mi intervención en su faz evaluativa quedó definitivamente pospuesto.

Entrada la década de los ochenta se produjo un hecho de enorme significación en la vida institucional de la República. Se trata de la normalización de su sistema político a través de la elección de sus autoridades nacionales, provinciales y locales por medio del voto popular y la asunción del nuevo presidente del país el 10 de diciembre de 1983. Atrás había quedado la larga y terrible noche de la dictadura. Con la asunción del doctor Raúl Alfonsín como presidente de la democracia se recuperaron a plenitud las libertades públicas que habían sido severamente conculcadas y finalizó la militarización de todos los estamentos de la conducción político-institucional en sus tres niveles. Una decisión paradigmática fue el juzgamiento de los principales jefes militares usurpadores del poder político en 1976, que fueron severamente sancionados por la justicia por la ola de desapariciones físicas, asesinatos sin juicio, robo de niños nacidos en cautiverio y persecución ideológica despiadada. El saldo de

la dictadura cívico-militar no pudo ser más negativo. Y el lema de “Nunca Más” desde entonces resonó como una advertencia de toda la sociedad civil, agredida por el asalto al poder de un régimen de fuerza que impuso una política económica profundamente regresiva desde el punto de vista social. Esta política solo se pudo aplicar porque el régimen por la fuerza de las armas castigó con severidad toda acción de la sociedad destinada a enfrentar la represión y el saqueo económico y social generalizado.

Entre las estrategias de la alianza en el poder de los personeros del capital financiero y de los grandes conglomerados económicos, junto a quienes ejercían la capacidad represiva por las armas, tuvo lugar una sistemática ofensiva contra el pensamiento libre y democrático, tanto a nivel de la expresión individual como de las actividades de tipo colectivo. A la intervención militar de las universidades siguió la prohibición de una visión crítica que dentro del ámbito académico, en caso de ser expuesta, estaba condenada a ser perseguida y reprimida en forma despiadada.

Nuestra institución, el CEUR, donde yo registraba mi actividad académica permanente, había logrado sobrevivir en mi ausencia, por haber optado por el exilio, con un bajísimo perfil, merced al apoyo internacional antes explicado proveniente de organismos de países del primer mundo. Restablecido el orden constitucional y el funcionamiento de las instituciones democráticas, se pudo reiniciar un camino de reparación histórica y de construcción de nuevos espacios de respaldo integral a la investigación científica y técnica, en donde tuvo un rol dominante la nueva función asumida por el Conicet.

El apoyo estatal y la activa participación de numerosos académicos y científicos en la definición de una nueva estrategia de aliento a la investigación de los problemas nacionales tuvieron, así, campo propicio para desarrollarse. El Conicet, de nuevo dirigido por destacados representantes del mundo académico, recobró su perdido perfil y se abocó a recomponer un sendero ascendente, desechado tras la instauración de la dictadura, de apoyo irrestricto a la creación científica y técnica. La estrategia de esta institución rectora del

quehacer público en el ámbito de la ciencia y la tecnología logró apoyos significativos para la tarea reparadora. Es por ello que acepté, por primera vez en mi carrera profesional, un cargo político, aunque estrechamente ligado al quehacer del sistema universitario. El Directorio del Conicet me designó interventor del Centro Universitario Rosario de Desarrollo de la Investigación Urbana y Regional (CURDIUR), que dependía de la Universidad Nacional de Rosario, donde revistaba un grupo de becarios de investigación del Conicet dedicado a un proceso de formación vinculado a la capacitación en la problemática del desarrollo de centros urbanos y de la planificación económico-social a nivel territorial. Eran jóvenes egresados de la Facultad de Arquitectura e Ingeniería de esa universidad con los que definimos planes de trabajo en las temáticas escogidas por cada uno de ellos para avanzar en la especialización, relacionadas con las problemáticas propias del perfil de la institución. Fueron dos años de intensa actividad y varios de los que finalizaron sus becas iniciales luego formaron parte de los cuadros más representativos de la citada universidad.

La otra iniciativa de suma importancia consistió en reabrir la nominación para ingresar a la Carrera de Investigador Científico y Técnico, dispuesta por el Directorio del Conicet, a poco de asumir dicha tarea, en 1984. Durante la dictadura, a numerosos aspirantes a incorporarse a ese espacio privilegiado les había sido imposible concursar. El Directorio recién nombrado, entre sus primeras disposiciones, decidió efectuar un llamado a todos aquellos que no habíamos podido intentar ese tan codiciado ingreso. Fue, realmente, un acto de reparación histórica, que, en mi caso, pretendía revertir una decisión negativa de la etapa anterior, solo entendible por razones de discriminación ideológica. El concurso abierto por el Conicet insumió todo el año 1984 y, a principios de 1985, fui admitido en la carrera citada en carácter de Investigador Principal, el segundo nivel en el escalafón de la institución.

Las dos vinculaciones que establecí con el sistema científico-técnico del gobierno nacional fueron decisivas en mi ulterior desempeño académico. Desde mi aporte al proceso de capacitación de una

decena de jóvenes becarios hasta mi ingreso a una estructura fundamental, como es el Conicet, para la planificación integral del respaldo a la investigación en la Argentina, supusieron compromisos a futuro que tuve la satisfacción de asumir a plenitud en un marco de libertad, como corresponde a toda sociedad organizada democráticamente. Así, llegué a integrar primero, y luego a presidir, la Comisión Asesora en Economía de la institución, encargada de evaluar el desempeño académico de los investigadores en la disciplina; efectuar recomendaciones para el ingreso y promociones dentro de la carrera de Investigador Científico; aprobar subsidios de todo tipo, y recomendar publicaciones válidas para la recepción de trabajos de los investigadores para su eventual evaluación. Mi trayectoria como investigador científico del Conicet está todavía vigente. Pese a que me jubilé en el año 2001, de acuerdo con la normativa formal del organismo, he permanecido en el cargo con renovación bianual de mi designación, tras la presentación de mis respectivos informes, en carácter *ad honorem* al día de hoy. Es una posición académica que me llena de orgullo y aspiro a mantenerla mientras mis condiciones de salud me permitan cumplir con mis planes de trabajo.

La década de 1980 fue muy pródiga en investigaciones de todo tipo vinculadas con la dinámica económica y social del país, por demás crítica, y con el desarrollo de dicha dinámica en su dimensión territorial. Los fenómenos de inequidad económico-social verificados a nivel de las diferentes regiones del país, que se acentuaron en el período de la dictadura cívico-militar, y el análisis de los procesos que contribuyeron a tal circunstancia para enfrentarla decididamente, ocuparon mi permanente atención. Lo veremos en detalle en las próximas páginas.

Más allá de los compromisos derivados de mi inserción en el sistema estatal científico-tecnológico, el renacimiento democrático a partir de 1983 me abrió una oportunidad adicional impensada. Cuando en dicho año la sociedad argentina recuperó las libertades consagradas en nuestra Constitución, se abrieron numerosos espacios de análisis y discusión del futuro de nuestra sociedad tanto en ámbitos públicos como privados. En lo relativo a la acción

del Estado surgieron un conjunto de problemáticas que no habían sido objeto de tratamiento específico previamente y que pretendían incorporar al sector público en una gestión más amplia que en el pasado para hacer frente a la acumulación de procesos que generaban notorias e intolerables injusticias en la distribución personal y territorial del poder, el ingreso y la riqueza. Entre ellas, se destacaba la agudización del atraso relativo en el desarrollo de amplias zonas del interior del país y la profundización de las desigualdades entre regiones y hacia el interior de estas, que el modelo monetarista implantado por la dictadura había intensificado. En tal inteligencia, sin ser integrante de la corriente política que asumió el Poder Ejecutivo Nacional, acepté que me designaran director general de Estudios en la Secretaría de Estado de Desarrollo Regional, que se había creado en el primer año de gobierno del doctor Alfonsín dentro del Ministerio de Economía. Ese cargo de director general me fue ofrecido por quien había sido designado secretario de la citada dependencia gubernamental, el contador Eduardo Poliche, dentro del Ministerio de Economía que, por entonces, estaba a cargo del doctor Bernardo Grinspun. La tarea que se me asignó fue la de coordinar un grupo de especialistas de diversas disciplinas con experiencia en estudios sobre la estructura regional argentina, al que yo estaba facultado a designar. El equipo así definido debía preparar un programa de desarrollo a nivel territorial, dirigido a iniciar una estrategia de reparación integral de los niveles de desigualdades económicas y sociales que se presentaban en el territorio nacional en su tejido social y productivo, y debía prestar especial atención a las regiones que históricamente exhibían serios atrasos en las condiciones de vida de la mayoría de sus habitantes.

Tales inequidades a nivel territorial, muy agudizadas en extensas áreas del espacio nacional por la política monetarista del gobierno militar, eran producto de procesos históricos de carácter estructural que, en mi tarea académica del cuarto de siglo anterior a mi designación, me había ocupado de analizar, como ya lo he puntualizado en páginas previas. La tarea constituía una oportunidad única para diseñar un Plan Estratégico de Desarrollo Territorial por

primera vez en la Argentina. Me consideré muy gratificado de que se hubiera reparado en mi persona para instrumentar el compromiso asumido y, luego de que se aprobaron las designaciones del equipo que iba a trabajar con mi coordinación, me dispuse a iniciar las tareas para llevar adelante el proyecto correspondiente. Éramos conscientes, en el equipo que me acompañaba, de que debíamos confeccionar un primer esquema explicativo de la situación contemporánea a la par que considerábamos necesario confeccionar una propuesta inicial que contuviese políticas globales y sectoriales para enfrentar los problemas de larga data de atraso y desigualdades en las estructuras económicas y sociales de las regiones argentinas. Luego, tras los lineamientos esenciales ya disponibles, era nuestro propósito encarar un amplio trabajo de consulta con referentes destacados, funcionarios públicos y organizaciones sociales reconocidas, localizados en las distintas regiones del país, para cotejar diagnósticos y propuestas con amplio espíritu de participación democrática e intercambio de ideas.

Concluida esta actividad de consultas participativas, nuestro programa de actividades culminaba con un documento de amplio consenso con el sentir colectivo del interior del país para recién, entonces, presentar un proyecto orientado a avanzar en una estrategia de desarrollo territorial basada en principios de equidad e inclusión social a las autoridades de la secretaría para su detallada discusión.

Lamentablemente, la experiencia concluyó sin haber alcanzado sus objetivos, dado que las autoridades de la secretaría se desinteresaron de una gestión basada en preparar un plan de transformaciones acorde con las serias deficiencias estructurales que habíamos puntualizados en nuestros trabajos académicos y también habían ocupado la atención de los destacados colegas que me acompañaban. Ese desinterés se verificó a poco de comenzar mis tareas cuando los responsables de la secretaría tuvieron muy escaso vínculo con la tarea de nuestro equipo y dedicaron sus esfuerzos, principalmente, a resolver problemas variados de corto plazo, originados en reclamos de referentes de diverso origen, angustiados en

resolver situaciones críticas en diversas localizaciones productivas del interior. La atención de las demandas inmediatas y acuciantes desplazó toda visión a mediano y largo plazo. Este distanciamiento, que con el tiempo se fue acentuando, entre la dirección política de la secretaría y el proyecto al cual me había comprometido, con el apoyo del equipo recién designado, obligó a mi renuncia a poco más de un año de haber asumido el cargo. No tuvimos la oportunidad de legar a mi eventual sucesor un documento que respondiese a nuestra visión a futuro de desarrollo territorial con equidad distributiva e inclusión social, que constituía nuestro objetivo primordial, dado que carecí, casi desde el principio de mi tarea, de los apoyos financieros y organizativos para implementar viajes al interior y organizar encuentros tanto de colegas interesados en el tema como con agentes sociales representativos en cada espacio relevante del interior del país

La citada desconexión entre la dirección política de la secretaría y nuestra área de trabajo se acentuó cuando se produjo la salida del doctor Grinspun del Ministerio de Economía, pues los nuevos responsables del área se tuvieron que dedicar enteramente a afrontar las sucesivas crisis que jalonaron las gestiones posteriores, en especial las que se refirieron al insoluble problema del pago de la deuda pública externa, heredado del gobierno militar, y que culminaron en los planes sucesivos nunca terminados de implementar ni resolver dicha cuestión central en la economía argentina hasta el desemboque final en la hiperinflación de 1989 y la entrega anticipada de la Presidencia de la Nación al doctor Carlos Menem.

En repetidas oportunidades me he cuestionado si mi desempeño al frente del área de Estudios de la secretaría fue el más adecuado. Haciendo hoy un balance de lo acontecido, en el sentido de no haber percibido adecuadamente qué se esperaba de mi gestión más allá de las promesas iniciales, indicaría que parte de lo sucedido debe atribuirse a mi evaluación incorrecta del desarrollo de la gestión y a la ausencia de acciones que hubieran conducido a una definición concluyente mucho antes de la fecha de mi renuncia. Una necesaria autocrítica debería resaltar que no procedí con firmeza ni en el

momento adecuado para forzar una definición expresa del secretario de la dependencia oficial. Posiblemente, debí haber discutido antes del año de presencia en el ámbito de la secretaría el motivo central de la distancia entre las aspiraciones del secretario y las que yo poseía en forma clara y definitiva. Este nunca puso en tela de juicio el contenido de mi propuesta. Lo que sí advierto ahora es que no tuve capacidad de comprensión acerca de las conductas políticas tanto del secretario como del director nacional que lo secundaba. Dichas conductas, ahora entiendo, se encuadraban en una metodología de gestión desde el sector público con otro orden de prioridades, en el que las urgencias y los reclamos ocupaban prácticamente todo el escenario disponible en el ámbito de la gestión. Un orden de prioridades distinto del que yo suponía que era el apropiado para la actividad de la secretaría, y en el que mi tarea no lograba hacerse el lugar que yo aspiraba. Esta discrepancia central, que reconocí cuando se produjo mi salida, debí haberla discutido francamente con las autoridades del organismo. Esa fracasada experiencia en el territorio de la política cotidiana daba cuenta, sin duda, de las estrategias de conducción de la secretaría en la que revistaba. La búsqueda de un equilibrio entre el futuro mediano y las demandas inmediatas probablemente hubieran encontrado una solución aceptable. Pero el encuentro a fin de negociar un acuerdo que superase ese conflicto nunca existió. Y, entonces, el final fue previsible.

La renuncia a mi cargo coincidió, además, con mi ingreso a la Carrera de Investigador Científico del Conicet, y esta circunstancia, finalmente, cooperó en mi intención de buscar una solución a la total falta de llegada al secretario de la dependencia estatal en la que trabajaba. Preferí, sin lugar a dudas, retomar con toda intensidad mis estudios sobre el desarrollo territorial argentino en el nuevo escenario que se abría ante mis ojos tras el retorno de la democracia, antes que lidiar con mecanismos en gran parte desconocidos de la gestión pública sin poseer inserción en la estructura política gobernante ni conocimiento de los vaivenes de las disputas dentro del aparato del Estado.

A partir de mi designación en el Conicet, valoré mucho más mi nuevo espacio de trabajo, donde debía ocuparme, prioritariamente,

de llevar adelante proyectos que se correspondiesen con las importantes asignaturas pendientes del escenario crítico de las economías regionales del interior del país. Es por ello que abrí cuatro espacios de análisis de procesos socioeconómicos a nivel territorial que consideré prioritarios y que permitían la formulación de programas tendientes a ofrecer respuestas encaminadas a lograr niveles superiores de integración territorial con inclusión y equidad social. Recuperé a pleno mi inserción dentro del CEUR, de donde era nuevamente director. Institución que había crecido significativamente luego del interregno dictatorial, donde me sentía cómodo y capaz de desarrollar al máximo mi perfil académico.

Los cuatro espacios de análisis de la realidad urbano-regional contemporánea que merecieron mi atención a partir de que la democracia volvió a funcionar en el país fueron los siguientes.

a) La discusión sobre las causas del atraso económico y social en regiones periféricas del país y las políticas necesarias para revertir esa evolución regresiva. En este aspecto apareció como factor central de análisis todo el bagaje teórico incorporado a fines de los sesenta en mi desarrollo profesional y que siempre apuntó a una caracterización integral de los procesos de dependencia y atraso secular de las estructuras productivas en países subordinados al gran capital internacional.

b) La necesidad de potenciar la producción y el empleo en unidades productivas de reducido tamaño como política permanente para reforzar el accionar de una franja considerable de pequeños emprendedores urbanos y rurales, cuya presencia había crecido de modo singular en los últimos tiempos y cuya gestión merecía una presencia activa del Estado para asegurar crecimiento económico con mayor equidad distributiva como opción alternativa al desempeño cada vez más regresivo del capitalismo concentrado en pleno auge.

c) Una especial atención dirigida hacia los impactos no planificados de grandes inversiones del sector público en regiones dotadas de recursos naturales para una explotación en gran escala sobre escenarios territoriales con baja densidad económica y poblacional a fin de preservar el medioambiente natural y social.

d) La participación activa en la permanente discusión sobre la centralización del poder político a nivel nacional en torno a la ciudad capital y la evaluación crítica de las estrategias propuestas para moderar o reducir tal concentración desmedida, asimilándola a la concentración de la estructura económica. Las políticas públicas, por entonces, aspiraban a concretar una descentralización de las funciones naturales del Estado, las que según sus propugnadores conducirían a la necesaria descentralización del poder y a acercar las acciones básicas correspondientes a los habitantes de los territorios involucrados. Se avanzaría así, se aducía, entre los difusores de esta estrategia, en afirmar un creciente equilibrio territorial que se consideraba más eficaz y eficiente para asegurar el sendero de un desarrollo justo y equitativo.

Los estudios incluidos en el apartado a) de esta enunciación estaban estrechamente vinculados con los enfoques teóricos expuestos en los primeros aportes personales con motivo de planes de desarrollo urbanos y regionales (tesis doctoral, Plan de Paraná, Plan del Sudeste de la provincia de Buenos Aires), aportes que se modificaron en su contenido propositivo y metodológico cuando surgió su renovación a la luz de la revisión crítica de fines de los sesenta. Se incorporó por entonces el enfoque de la planificación estratégica, de carácter participativo y concretado a partir de programas tendientes a fijar criterios generales acerca del accionar del Estado a futuro, sin precisiones cuantitativas rígidas, y que pudiesen ser objeto de una permanente evaluación y reajuste.

Los proyectos de investigación enrolados en el apartado b) tuvieron presencia significativa a partir de programas de fundaciones nacionales e internacionales de apoyo a numerosas y muy innovadoras iniciativas para alentar a la pequeña producción, asentada en las aglomeraciones urbanas y el espacio rural. Esos programas de apoyo descansaban en la hipótesis de que el perfil concentrador del desarrollo capitalista ponía en peligro experiencias de agricultura familiar y de procesos de producción en baja escala o de carácter artesanal a nivel urbano, necesarios para sostener el empleo y dis-

tribuir con equidad los excedentes. Era preciso, entonces, alentar planes destinados a reforzar esa importante franja de productores orientados en especial para generar ingreso de unidades familiares que, con el tiempo y adecuadamente capitalizadas, pudiesen entrar en el ciclo formal de la economía. Se tornaba indispensable para gobiernos y programas internacionales de promoción de la economía popular difundir la pequeña actividad productiva, alentando su asociación con otras similares y promoviendo el fortalecimiento de un modelo productivo no capitalista como experiencia de democracia económica recomendable. La pequeña empresa, en general, operaba con criterios diferentes al modelo de gestión empresarial dedicado a la maximización de la tasa de ganancia como único objetivo. En la Argentina, luego del restablecimiento de la democracia, fueron muy numerosas las iniciativas como las que hemos consignado destinadas a reforzar la trama socioproductiva y el ingreso de la pequeña unidad basada, principalmente, en el involucramiento integral de la unidad familiar. Este modelo de organización de la actividad productiva, que en muchos casos existía como resultado de la transmisión intergeneracional de la propiedad de dichas unidades, y en otros surgía como respuesta al desempleo y la exclusión social, tenía antecedentes específicos en las experiencias en economía social y solidaria, que desde el siglo XIX se difundieron por el mundo para anteponerse a la explotación social del capitalismo.

Las iniciativas de estudios agrupados en el apartado c) del enunciado previo reconocían su origen en la construcción de grandes represas hidroeléctricas y en la creciente presencia de inversiones de la gran minería. La experiencia inicial de Salto Grande y las ulteriores de Yacyretá y El Chocón dieron origen a discusiones críticas muy extendidas acerca de la ausencia de prevención sobre daño ambiental y desestructuración de las sociedades locales afectadas por tales emprendimientos. Este debate, que tuvo su correlato a nivel latinoamericano especialmente en el caso de Brasil, abrió en nuestro país una extendida área de discusión académica en la que tomamos activa parte. Personalmente, me involucré en las iniciativas evaluadas por la División de Desarrollo Regional de la OEA y

en la preevaluación de la represa Corpus. Dicho involucramiento se acentuó durante mi estadía en Venezuela con el proyecto estatal de explotación petrolífera y gasífera de la Faja del Orinoco.

Finalmente, en el apartado d) se encuentran reunidas las reflexiones que generaron, hacia el interior del país, en esa década, dos acontecimientos de significación. Por una parte, la irrupción, en el debate público, de la necesidad, expuesta por organismos internacionales, de generar políticas de descentralización efectiva de la gestión del aparato del Estado como una vía de su democratización y, a la vez, como un proceso enderezado a crear canales de participación popular cercanos a los centros de gestión estatales. Por otra parte, la iniciativa de trasladar la Capital Federal del país a la ciudad de Viedma, Río Negro, que se sustentaba en las ideas expuestas del doctor Alfonsín, cuando transcurría su mandato presidencial, y que apuntaba a tornar más equilibrada la distribución del poder político a nivel territorial. Con relación a estos dos aspectos claves del desarrollo territorial nacional, pudimos aportar nuestras miradas en foros y discusiones en ámbitos públicos sobre sus raíces históricas acompañadas de precisiones acerca de los impactos esperados en los procesos de descentralización del Estado, sus efectos territoriales y su peso en la configuración de una sociedad que le incorporaba a su desarrollo objetivos anhelados de eficacia operacional y mejora en la distribución del poder.

Seguidamente, nos referiremos a los estudios e investigaciones emprendidos en cada uno de estos segmentos de actividades en la década de 1980. En el grupo de actividades incluidas en el ítem a), lo más destacado fueron tres proyectos dedicados a caracterizar la evolución de las actividades productivas más relevantes en un ámbito regional específico: en este caso, el noreste del país.

El primero de ellos se refiere a los procesos productivos de dicha región en el período de la política económica que desplegó el gobierno de la dictadura cívico-militar, encuadrados en el enfoque monetarista, puesto en vigencia por la conducción de la economía durante la dictadura. Su desarrollo cubrió el tramo 1976-1980 del gobierno dictatorial y constituyó su primer y más valioso ante-

cedente. Es por ello que lo incluimos en este detalle de actividades emprendidas en la década de los ochenta a la luz de una política económica que por entonces denominábamos monetarista, pues poco le interesaba con dicha política alentar la producción de bienes y, por el contrario, servía para apuntalar un modelo de desarrollo basado en la valorización del capital financiero. Se hizo conocida, por entonces, en la sociedad argentina una expresión muy representativa del proyecto impuesto por los sectores dominantes, al amparo de la dictadura, y que se centraban mucho más en el negocio financiero que en el de la producción de bienes. Así, se decía que en las empresas de dimensiones medianas a grandes era más importante el gerente financiero que el gerente de producción. La especulación con dinero, los negocios de corto plazo con fondos ingresados al país para aprovechar las muy altas tasas de interés pasivas que pagaban los bancos, y la apertura externa al ingreso de bienes que otrora estaban protegidos de las importaciones masivas fueron las herramientas de política económica utilizadas para inversiones que generaban altos beneficios con el manejo de fondos monetarios permanentes. Así, en los primeros dos trabajos de investigación aludidos en el apartado a), se describió con lujo de detalle, a través de información recogida en los espacios geográficos analizados, el agudo retroceso económico y social del nordeste argentino. Ambos textos fueron, en orden temporal: *Monetarismo y crisis en el Nordeste*, editado por Ediciones CEUR y referido a la crisis de la gran mayoría de los productores enrolados en los circuitos del algodón, la yerba mate, el té y la producción forestal; y un segundo documento que reflejó una investigación interdisciplinaria llamada “Política económica y desarrollo regional en un área atrasada de la Argentina. El caso del Nordeste” y que concluyó en un libro, también editado por el CEUR.

El desarrollo de cada uno de los dos proyectos contó con financiamiento institucional del CEUR, fruto de las donaciones de las fundaciones de los gobiernos de Suecia y Canadá antes comentadas. El primer texto contó con mi autoría exclusiva y el segundo estuvo a cargo de un equipo compuesto por una socióloga, la licen-

ciada Aída Quintar, y dos economistas, las licenciadas Mabel Manzanal y Nora Marqués. Los textos fueron publicados por el CEUR en 1983 y 1987, respectivamente.

En las páginas del primero de los estudios citados se expresa, en la introducción general del libro, que:

El presente trabajo tiene por objeto ofrecer una descripción, y a la vez, una explicación de las características más destacadas del desarrollo económico-social de la región del Nordeste Argentino haciendo particular énfasis en el proceso del sexenio 1976-1981. Entendemos por región Nordeste la que incluye las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones (Rofman, 1983a, p. 19).

Ubicado de ese modo el espacio geográfico sobre el cual se realizó la investigación relatada en el libro, se detalla seguidamente el marco teórico que se utilizó para el desarrollo del proceso socioeconómico contemporáneo de la región. Al respecto, se dice:

La hipótesis central de este documento expresa que las dificultades generalizadas a observar en el accionar de la gran mayoría de los agentes económicos de la región se deben a una crisis estructural de raíz histórica en el subsistema socioeconómico del área. Sobre este proceso de larga data de profundas repercusiones en el nivel de la organización social, política y económica de la región se instala una nueva política de transformación estructural. Esta intenta refundar las bases del sistema socioeconómico nacional a partir de un modelo que postula la reinstalación de la filosofía monetarista-liberal. A su vez, el intento de profunda modificación de las bases constitutivas de la sociedad nacional fortalece los fenómenos de atraso instalados en la región desde largo tiempo atrás (Rofman, 1983a, p. 3).

A partir de estos enunciados iniciales, el estudio avanza en la indagación de los procesos productivos que, con sus comportamientos, ilustraron el impacto a nivel local de las consecuencias inevitables

del proyecto llamado entonces monetarista-liberal, originado en el perfil del proceso de acumulación de capital impulsado por la dictadura a nivel nacional.

Asumidos estos objetivos y la visión general del proceso de desarrollo regional apuntado, se postula, como punto de partida de la investigación vertida al libro, una caracterización del atraso relativo del nordeste argentino, identificado por la siguiente concepción del subdesarrollo del espacio por analizar:

Una región calificada como relativamente atrasada en subdesarrollo capitalista o que exhibe un notorio atraso estructural en sus condiciones de desarrollo capitalista, sería aquella en la que predominan procesos cuya capacidad de generar y retener excedente económico es notoriamente inferior a la potencialidad respectiva que exhiben los procesos productivos más generalizados en las regiones de desarrollo capitalista relativamente avanzado (Rofman, 1983a, p. 8).

Es preciso observar críticamente cada uno de estos procesos productivos para descubrir las raíces estructurales del atraso –el modelo monetarista de valorización financiera, apertura comercial y ausencia de intervención estatal– para compensar las desigualdades de poder entre los agentes económicos locales.

El estudio de los circuitos productivos más relevantes existentes en ambas provincias analizadas constituyó el motivo central de la investigación destinada a corroborar la hipótesis inicial previamente explicitada. Se trataba de procesos productivos tradicionales de las dos provincias, a saber, yerba mate, té, tung, tabaco y soja para Misiones; y algodón, girasol, sorgo, maíz y ganadería vacuna, para Chaco.

Del análisis de tales circuitos, su dinámica reciente, su aporte a la generación de producto local y de sus exportaciones y del entorno laboral respectivo, surgieron las evidencias más significativas destinadas a reconocer los factores fundamentales del atraso relativo regional. Tales factores aparecieron citados y estudiados en detalle

en el texto comentado. Eran el problema de la propiedad y división de la tierra, donde coexistía el minifundio de baja productividad –con muy limitada capacidad de generar excedentes– con la gran unidad agraria, las estructuras de comercialización que enfrentaban a pequeños productores con débil capacidad negociadora con operadores comerciales o industriales mucho más poderosos, que deprimían los precios de los insumos o materias primas ofrecidos. A ello se agregaba la reducida incorporación de tecnología innovativa, las serias dificultades para diversificar producción entre los más pequeños agricultores, por carencia de excedentes a acumular y trabas para negociar adecuadamente su producción. Lamentablemente, la ausencia sistemática del Estado en el esquema monetarista liberal vigente en el ciclo de la dictadura impidió la adopción de medidas destinadas a subsanar o aliviar las desigualdades arriba consignadas para los mayoritarios productores pequeños y medianos de la región.

En las conclusiones del texto quedaron resumidos los resultados del estudio, que corroboraron la hipótesis expresada como punto de partida. Los conceptos principales de las conclusiones se resumen en estos párrafos incluidos en el capítulo final del texto, que consideramos los más destacados:

[...] la modalidad del subsistema económico regional, que se repite para todos sus productos principales, supone un doble efecto: a) pérdida de valor agregado a la región, al transferirse los procesos de mayor generación de dicho valor fuera de la misma, b) pérdida de control en la fijación de precios y condiciones de comercialización, lo que ha producido un flujo ininterrumpido de excedentes desde los productores regionales hacia los intermediarios, locales o extra locales, las grandes empresas de procesamiento de capital nacional o multinacionales localizadas fuera de la región o el consumidor internacional (Rofman, 1983a, p. 215).

Los principales procesos productivos regionales se integraron a circuitos de producción de alcance nacional e internacional, que

es lo que ocurrió con el algodón, el té, la yerba mate, el tung y el tabaco, que son los más representativos de la región. Estos circuitos operan intrarregionalmente solamente en sus fases iniciales, incorporando valor agregado en limitado volumen, dentro de los respectivos circuitos, reservándose el resto del país (preferentemente el Gran Buenos Aires) a los eslabones de las cadenas productivas o vinculadas a los procesos de transformación, comercialización y transporte, de mucha mayor generación de valor por unidad de producto. Entonces, la producción regional que está a cargo mayoritariamente de la pequeña producción ve disminuir sistemáticamente su posibilidad de conservar niveles adecuados de ingreso o beneficio por unidad de capital por lo que el proceso de acumulación local no puede revertir la situación de atraso relativo en su desarrollo capitalista. El poder negociador local es mucho más débil que el que detentan los agentes económicos localizados por fuera del espacio regional. En la era de la dictadura este proceso de desarrollo desigual se acentuó según todas las evidencias recogidas en el estudio, pues el Estado abandonó el poder regulador que permite compensar el fenómeno de acceso desigual a la formación de precios, condiciones de comercialización y capacidad para innovar técnicamente de unos y otros agentes económicos.

Quedó así dibujado, en la etapa temporal analizada, un mecanismo perverso de agudización de las transferencias de ingreso desde dentro de la región hacia el exterior. El comprobado empobrecimiento regional generalizado tuvo como protagonistas destacados en el fenómeno de la apropiación de los excedentes a prominentes agentes financieros, a los sectores concentrados vinculados a la exportación y a los conglomerados nacionales y multinacionales que operaron en el sector hilandero de la industria textil (Rofman, 1983a, p. 217).

Y concluimos el texto con una definición muy enfática sobre la responsabilidad de la política económica oficial en consolidar este modelo de desarrollo de perfiles regresivos para el conjunto mayoritario de agentes económicos situados dentro de los límites de la región: “El Estado tuvo, como nunca antes en el período cercano

inmediato, un rol protagónico en instrumentar un estilo de desarrollo que en la región del NEA y específicamente en las provincias de Chaco y Misiones agudizó las desigualdades de tipo espacial y social” (Rofman, 1983a, p. 219).

El segundo de los documentos publicados por el CEUR ratificó en todos sus términos las conclusiones presentadas en el texto que acabamos de comentar. Su realización cubrió las etapas iniciales de la reconstrucción del tejido social y productivo puesta en marcha luego de la recuperación de la democracia, aunque en niveles aún limitados. En el texto hacemos clara mención a los procesos de desestructuración del sistema productivo regional y sus consecuencias sociales. Además, proponemos, en términos precisos, políticas públicas de ordenamiento del uso y propiedad de la tierra, de implantación de políticas crediticias de fomento a la pequeña y mediana actividad productiva, y de intervención directa del Estado en la regulación de los procesos de comercialización de las materias primas y alimentos producidos en la región nordeste. Al mismo tiempo, destacamos la necesaria participación de los sectores sociales más perjudicados por la política económica monetarista y liberal en programas integrales de reparación histórica y de fortalecimiento del poder negociador de los amplios segmentos de pequeños y medianos productores profundamente castigados en el ciclo autoritario previo. El análisis contenido en este documento editado por el CEUR amplió y completó la investigación realizada a inicios de la década sobre el NEA y le agregó muy rica información sobre el efecto singularmente retrógrado que se verificó, como impacto de la política económica del régimen dictatorial de neto contenido conservador, en la estructura sociodemográfica de la región.

El tercer texto, quizás el documento colectivo más importante del CEUR, tanto sobre la situación económica y social a escala territorial como acerca de los procesos productivos más relevantes en el interior del país, tuvo su origen en una asesoría brindada a la Secretaría de Desarrollo Regional de la Nación. El libro, editado en conjunto por el CEUR y el Centro Editor de América Latina, en 1989,

se denominó *Las economías regionales en la Argentina: crisis y políticas de desarrollo*, y fue preparado a partir de la revisión de un material publicado en 1987 por el CEUR. Nos desempeñamos como autores junto a la licenciada Mabel Manzanal y, en esta tarea, contamos con la colaboración de la licenciada en Economía Nora Marqués y la socióloga Ana Grisanti. Además, en el capítulo siete, se incluyó una síntesis de aspectos sectoriales claves para entender el proceso de desarrollo del interior del país, cuyos responsables fueron la arquitecta Nora Clichevsky, en el tema de la cuestión urbana; el economista Pablo Gutman, sobre el tema ambiental; el economista Hugo Kantis, acerca de la promoción industrial; la arquitecta Elsa Laurelli y la socióloga Alicia Vidal, que trabajaron conjuntamente en la problemática del impacto espacial de las grandes obras públicas, y el doctor Pablo Pérez, que se ocupó de la coparticipación federal de los impuestos.

El texto constituye un análisis integral del proceso de desarrollo de las diversas regiones del país y fue el más completo al momento de la publicación realizada. Su contenido incorpora un estudio exhaustivo de la evolución económica a nivel regional y provincial de la actividad económica general en la década de 1980 tanto a escala global como en sus aspectos sectoriales, sea de la agricultura y ganadería como de la industria y de las actividades terciarias analizadas. A su vez, aborda el escenario demográfico y las condiciones de vida de la población en su inserción espacial. En su segunda parte, el documento incorpora una descripción detallada de diez circuitos productivos: algodón, arroz, caña de azúcar, fruticultura, lana, pesca, poroto, tabaco, vitivinicultura y yerba mate. El libro se cierra con un capítulo final de propuestas de políticas de desarrollo regional en un escenario futuro de desarrollo inclusivo con equidad social.

Es un texto surgido de los permanentes seminarios internos de nuestra institución y sus autores tuvieron oportunidad de recoger y sistematizar conceptos e inquietudes expresadas por todos los integrantes del CEUR. De este modo, nuestro aporte se constituyó en un testimonio muy actualizado de la posición asumida por el centro de

estudios al que pertenecía en el debate de una de las grandes problemáticas del país.

Nos preguntábamos, en ese debate, qué avances se dieron en el primer quinquenio del proceso de reconstrucción de nuestro país que pudiesen ser valorados e identificados como respuestas integrales a una problemática tan compleja como era la cuestión de las desigualdades espaciales y personales en un escrutinio practicado a nivel territorial.

En general, otras urgencias entraron en la discusión pública, como el candente tema de la violación de los derechos humanos ocurrida durante la dictadura, postergando la temática que nos ocupaba y que levantaba una cuestión esencial que hacía a la deteriorada calidad de vida de amplios segmentos de nuestra población radicada en su interior. Es por ello que nuestro aporte era un encendido llamado a los estamentos políticos de nuestra sociedad a fin de que tomaran en cuenta esta muy importante asignatura pendiente. Para ello, además de una necesaria actualización de un diagnóstico integral que diera cuenta del desarrollo histórico y contemporáneo de los principales aspectos de la inequidad a nivel territorial de la distribución del poder, el ingreso y la riqueza imperante en las diversas regiones del país, consideramos imprescindible producir un material articulado tendiente a dar una respuesta al interrogante arriba expuesto. Para la construcción de nuestra propuesta, nos fue de gran utilidad, incorporar conclusiones alcanzadas en trabajos de investigación anteriores, varios de los cuales ya fueron comentados previamente en este texto.

Una breve síntesis de tales reflexiones insertas en las páginas finales, que citamos a continuación, y que tuvieron como fundamento, en forma destacada, las conclusiones de los diagnósticos realizados, afirma que:

[...] el modelo de crecimiento al que se aspira para las regiones extrapampeanas se asienta en la necesidad simultánea de reactivar la actividad productiva, asegurar un más equitativo reparto de los recursos adicionales generados y propiciar un incremento signifi-

cativo en la calidad de vida de amplios segmentos de la población que hoy se encuentran en condiciones seriamente carenciadas (Manzanal y Rofman, 1989, p. 232).

Reconocíamos entonces la crítica encrucijada que enfrentaban extensos sectores de la población nacional residente en las regiones del interior fruto de una historia que fue acumulando desigualdades de todo tipo y de un régimen autoritario que cercenó los ingresos de la mayoría de la población, por lo que se acentuaron sensiblemente tales desigualdades. Ante la necesidad de enfrentar cuanto antes las causas de los fenómenos de regresividad y creciente inequidad social que mostraban los diagnósticos previamente alcanzados en el estudio, propusimos una estrategia global de desarrollo territorial que contuviese estos postulados centrales:

I. Reforzar la capacidad de los productores pequeños y medianos pertenecientes a los eslabones iniciales de los diversos circuitos productivos de acumulación que les posibilite retener los excedentes que generan y que venían siendo crecientemente transferidos a estructuras oligopólicas o monopólicas de industrialización o comercialización tanto locales como extrarregionales. En este aspecto planteábamos para impulsar este empoderamiento la adopción de iniciativas basadas en estructuras asociativas que puedan afianzar el poder de negociación de los sectores subordinados de los diferentes circuitos de acumulación para disputar a los agentes económicos cada vez más concentrados los citados excedentes.

II. Promover la participación de la población bajo distintas formas organizativas en la discusión y definición de estrategias conducentes a la solución de los graves problemas detectados en las estructuras económicas y sociales detectadas en los análisis efectuados. Sin participación popular cualquier estrategia sería débil e incompleta para romper con el subdesarrollo secular observado en las fases del diagnóstico de la investigación.

III. Estimular la integración vertical y horizontal de los procesos agroindustriales y mineros en las regiones extrapampeanas a

fin de retener excedentes dentro de los espacios territoriales donde se generan. La posibilidad de intensificar la posibilidad de captar excedentes evitando su salida de los espacios donde se producen es un requisito indispensable para asegurar rentabilidad, capitalización y eficacia técnica para reconvertir procesos y estimular el desarrollo de los sistemas productivos a cargo de los agentes económicos más débiles de los respectivos circuitos respectivos circuito. Los principios de la economía solidaria y asociativa debían constituirse en caminos a recorrer de modo indispensable para organizar estas promocionadas experiencias de integración vertical y horizontal (Manzanal y Rofman, 1989, p. 233).

El texto en su capítulo de propuestas al cierre del documento intentó resumir el enunciado de un manifiesto para la reconstrucción de las tramas productivas y sociales, tan castigadas por los efectos del modelo de valorización financiera de la dictadura y por los avances incesantes de la dinámica expansiva del proceso de desarrollo capitalista concentrador y excluyente que se advertía como tendencia indetenible a escala nacional e internacional.

Estos tres estudios sucesivos que me incluyeron como participante principal conformaron una propuesta global para atacar las causas de los fenómenos de desigualdad socioeconómica, explotación social y potencialidad de acumulación diferenciada entre grandes productores y pequeños y medianos protagonistas del quehacer productivo en el conjunto de circuitos de acumulación desplegados en nuestro escenario territorial a nivel nacional.

Para el segundo de los grupos de proyectos seleccionados de mi tarea de los ochenta, las investigaciones pertinentes se desarrollaron por un equipo de trabajo bajo mi coordinación y el apoyo de los licenciados Javier Lindenboim y Guillermo Moreno. Fueron ocho años de trabajo intenso en búsqueda de opciones estratégicas que pudiesen consolidar un crecimiento sustentable de la pequeña producción, tanto rural como urbana, a partir de políticas no convencionales que implicaron atender un importante segmento de productores ubicados en la base del proceso de producción agrícola, en la periferia del

sistema territorial nacional, y que incluía a cuentapropistas y pequeños industriales y comerciantes urbanos interesados en buscar una salida efectiva a su capacidad productiva, básicamente orientada a la subsistencia del grupo familiar, que dependía del ingreso de su principal sostén y de quienes lo secundaban en su tarea. Este sector de la fuerza de trabajo que desplegaba su actividad con bajo nivel de intensidad en el uso de capital físico y que reunía la mayoría del empleo, sostenido por el aporte no remunerado del grupo familiar, se fue ampliando progresivamente como resultado de la acentuada concentración del capital, las dificultades de acceso a la actualización técnica y a la presencia de mecanismos tradicionales de capitalización, como el crédito bancario de baja accesibilidad y alto costo. A ello se adicionó la debilidad de la demanda laboral por las sucesivas crisis económicas acaecidas desde mediados de los setenta y acentuadas en gran parte de los ochenta. La caída del consumo popular por la reducción del salario real que depararon las estrategias de ajuste para hacer frente al endeudamiento externo trajo aparejada, además, el derrumbe de la actividad de la industria nacional, acosada por la apertura de la economía y la desaparición del pleno empleo, atributo característico del desarrollo capitalista basado en una política económica asentada en un robusto mercado interno. La importante expansión del trabajo informal supuso el crecimiento muy dinámico del cuentapropismo, refugio de la fuerza de trabajo que optó por esa modalidad laboral ante las crisis económicas sucesivas y permanentes desde mediados de los setenta.

El equipo de trabajo del CEUR incorporó como objetivo central efectuar estudios de las opciones laborales abiertas para enfrentar la crisis de la demanda de fuerza de trabajo y lanzar iniciativas tendientes a incorporar fondos por fuera del mercado formal financiero para apuntalar a las micro y pequeñas unidades productivas del área urbana y rural. Estos programas de apoyo contaban, además, con el respaldo de asistencia técnica especializada para capacitar a los perceptores de los créditos otorgados en condiciones sumamente liberales, sin los requisitos muchas veces de cumplimiento inalcanzable para el sector social beneficiado.

Las investigaciones efectuadas para dimensionar el espacio laboral objeto de los programas y organizar las tareas de apoyo incluyeron encuentros de especialistas argentinos y de otros países latinoamericanos a fin de intercambiar experiencias concretas y articular esfuerzos conjuntos. Para la concreción de programas de apoyo integrales, tanto en el plano de los estudios a fin de programar adecuadamente las iniciativas como en la constitución de fondos para el financiamiento masivo de investigaciones en torno a la evaluación de resultados, se contó, durante toda la década de los ochenta, con el apoyo de fundaciones nacionales e internacionales. El CEUR, por intermedio del equipo de trabajo que se incorporó a esta iniciativa global, dispuso de auxilio monetario y técnico de organismos públicos y privados como la Fundación Interamericana, institución dependiente del Congreso de los Estados Unidos; la Fundación Grupo Esquel, que operaba en toda América Latina; la Fundación Friedrich Ebert, de origen alemán; el Banco Interamericano de Desarrollo, y donaciones de grupos internacionales de muy diversos orígenes.

El proyecto no manejó recursos, sino que evaluó la capacidad receptiva de ámbitos productivos para recibir los financiamientos necesarios para apuntalar, con las correspondientes asesorías técnicas, las gestiones de micro y pequeños emprendimientos productivos. Así, avanzó en el impulso a iniciativas del perfil que se consideraba más apropiado como el de financiar con pequeños créditos a núcleos urbanos y rurales asociados para llevar adelante programas de producción de bienes esenciales para el autoconsumo y la venta de excedentes en el mercado bajo formas de gestión no tradicionales e incorporación de capacidad innovativa y organizativa suministrada por especialistas contratados por las instituciones intermediarias en la cesión de créditos de fomento y capitalización.

Organizaciones no gubernamentales que operaron muy intensamente en dicho decenio, como Gadis, Fundapaz e Indes, se encargaron de la administración de los fondos y del asesoramiento técnico gratuito. La Fundación Grupo Esquel, por su parte, se desempeñó como enlace de todas las iniciativas que en América Latina

se materializaban con similar perfil. Publicamos dos libros: junto con Guillermo Moreno, *Generación de empleo. La microempresa como alternativa*, en 1988, y *La microempresa en una estrategia de crecimiento*, en 1989; y formamos parte de trabajos producidos con motivo de la difusión a nivel latinoamericano desde la Fundación Grupo Esquel, ya entrada la década de 1990.

Fruto de estos trabajos y de los conocimientos adquiridos de experiencias en otros países de América Latina se pudo organizar, a partir del año 1991, la primera experiencia estatal de entrega de créditos a tasa de interés altamente subsidiada, con asistencia técnica gratuita incluida para brindar apoyo a los microproductores. Fue en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en el año 1991. El programa se denominó Programa Municipal de Desarrollo de Microempresas (PROMUDEMI), que opera desde entonces en jurisdicción de dicho gobierno, con señalado éxito, aunque con recursos siempre insuficientes para cubrir todas las demandas que fueron surgiendo. Como se verá más adelante, este modelo de trabajo estatal se reprodujo, con mucha mayor amplitud y cobertura en el año 2008, a nivel del gobierno nacional, y con similar metodología de trabajo, en el programa de la Comisión Nacional de Microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social, que ya comentaremos.

En el PROMUDEMI participé activamente en su creación y luego trabajé en sus pasos iniciales como asesor *ad honorem* del primer director, el licenciado Guillermo Moreno.

El tercer conjunto de actividades de investigación alude a las grandes inversiones desarrolladas en el país y en la región con el objetivo de valorizar recursos naturales o aprovechar el potencial de cuencas hídricas a partir de su explotación racional para permitir el acceso a nuevas fuentes de energía y de utilización del agua para producción agrícola bajo riego.

Dos son los documentos que resumen los trabajos realizados en la década por un equipo que coordiné con la doctora Elsa Laurelli. Ambos textos tienen como fecha de edición el año 1989 y se refieren explícitamente a las iniciativas que en América Latina, con especial referencia a la Argentina, se fueron llevando adelante en las recién

tes décadas en áreas con abundantes recursos naturales, específicamente, cuencas hídricas. Estas grandes inversiones supusieron profundos impactos en las respectivas tramas económicas, sociales y territoriales de gran envergadura en la medida que ocuparon espacios previamente no intervenidos por la actividad humana con población, en muchos casos no involucradas en actividades agrarias, lo que implicó desplazamientos masivos de población radicada en las zonas cercanas a los proyectos. Ello implicó alteraciones de suma importancia en la permanencia de poblaciones preexistentes en las áreas de influencia de los emprendimientos de gran envergadura. Uno de los citados textos resume aportes de diferentes autores del ámbito académico continental, en especial de Brasil y Argentina, presentado a encuentros organizados para la evaluación de los referidos impactos.

El primer aporte constituye un documento de trabajo titulado “Grandes inversiones y desarrollo regional. El caso latinoamericano” y fue preparado sobre la base de una compilación de destacadas contribuciones solicitadas a expertos en el tema por los miembros del CEUR, responsables de dicha compilación, la socióloga Alicia Vidal, la doctora Elsa Laurelli, el arquitecto Fernando Brunstein y mi participación personal. Fue editado por nuestra institución y constituyó un primer documento relacionado con el análisis de transformaciones significativas en el espacio latinoamericano producto de iniciativas de inversión de gran volumen, como las presas hidroeléctricas construidas en el último cuarto de siglo previo a la fecha de preparación del libro. Las contribuciones incorporadas al *Cuaderno* N° 19 del CEUR bajo el título de *Los grandes proyectos y el espacio regional* (1987b) fueron originariamente presentadas por participantes de un seminario muy concurrido por académicos universitarios y de instituciones dedicadas a la investigación territorial, organismos estatales de países involucrados en tales iniciativas, como Argentina, Brasil y Uruguay, y funcionarios de los programas de ejecución de diversas inversiones en hidroelectricidad de gran magnitud en la época de realización del encuentro. La cuestión central abordada se resume en la introducción del

cuaderno citado cuando se afirma que el seminario, llevado adelante por el CIESU de Uruguay y el CEUR, en la ciudad de Santa Fe, los días 27 y 28 de noviembre de 1986, se proponía contribuir a la “[...] construcción del marco general de investigación para un programa de trabajo interesado en la problemática de relación entre grandes proyectos de inversión y desarrollo en sus áreas de implementación” (Rofman *et al.*, 1987b, p. 10).

En la introducción, se indica que dicha relación se explica por el

[...] significativo esfuerzo tanto económico-financiero como social que suponen estos proyectos y las obvias modificaciones que los mismos conllevan y que contrastan fuertemente con su papel efectivo, habitualmente reducido al cumplimiento de un fin que, además de único, parece estar muy lejos de las expectativas que normalmente se induce a crear en la sociedad particularmente en las áreas de implantación. En la mayoría de los casos la práctica demuestra que su destino es exclusivamente la producción de energía, y en general para abastecer demandas extrarregionales (Rofman, 1987b, p. 10).

Una evaluación correcta debe consignar, entonces, cuáles son los beneficios alcanzables de las inversiones para los entornos regionales –los cuales rara vez se verifican– y los costos infligidos a la estructura económico, social y ambiental circundantes, que nunca se calculan. Precisamente, diseñar una metodología que tome debida cuenta de la relación costo-beneficio real en la construcción de las grandes presas nos condujo a redactar, conjuntamente con la licenciada Cristina Simone, el documento al que aludimos enseguida.

El segundo aporte es un documento incorporado al texto anterior, que preparé con la colaboración de la licenciada Cristina Simone, y que se refiere a los lineamientos metodológicos utilizados para evaluar los procesos de impacto múltiple que estaban generando los emprendimientos en obras públicas de gran porte, en este caso, presas hidroeléctricas, en el territorio cercano a la inversión. Téngase en cuenta que por entonces estaban en plena

construcción las dos represas más grandes de la región: Itaipu, en el límite de Brasil y Paraguay, y Yacyretá, represa compartida por Argentina y Paraguay.

Desde el punto de vista territorial, los cambios en marcha en el escenario geográfico lindante con las dos obras hidroeléctricas fueron impactantes y merecían una evaluación especial de quienes estábamos interesados, de tiempo atrás, en evaluar este tipo de iniciativas, como ya lo remarqué cuando fui contratado en el Departamento de Desarrollo Regional de la OEA en la década anterior y en los estudios sobre Corpus al principio de los ochenta. La metodología propuesta en nuestro documento al seminario, luego incluida en el cuaderno del CEUR, prestó especial atención a la situación crítica de las poblaciones linderas a las obras afectadas por su construcción tanto desde el punto de vista de su permanencia en sus espacios naturales como en la posibilidad de proseguir las tareas productivas que debían abandonarse, en todos los casos, dañadas por el perfil de los nuevos proyectos de inversión. El modelo evaluativo propuesto apuntaba a proporcionar herramientas concretas a los tomadores de decisión para orientar los cursos de acción adecuados a fin de minimizar los costos sociales, económicos y políticos, y maximizar los beneficios de la implantación de las grandes represas. Este contenido fundamental del modelo es destacable sobre todo si a la inversión se la acompaña con un programa de ordenamiento regional para incorporar producción y empleo debido al eventual riego disponible. Este modelo tuvo en cuenta mis experiencias anteriormente citadas y muy especialmente los estudios que se habían previsto realizar en caso de que se construyese la represa Corpus sobre el río Paraná, en las cercanías de Posadas, inversión que, finalmente, no se concretó. El modelo tomó en consideración, como requisito fundamental del estudio evaluativo, que una política de desarrollo regional impulsada con motivo de la actividad operativa de una presa hidroeléctrica

[...] no puede desentenderse del destino cambiante y diferenciado de los actores sociales involucrados con otros agentes sociales

locales o extrarregionales. La política respectiva tendrá que tratar con procesos productivos que no están aislados en el espacio y un reconocimiento integral de las consecuencias de esta realidad reducirá los costos económicos y sociales del emprendimiento y redundará en beneficio de quienes lo postulan como un programa de propósitos múltiples (Rofman, 1987b, p. 89).

El cuarto y último conjunto de proyectos de investigación se focalizó en lo atinente a las políticas de descentralización de los espacios nacionales, con particular referencia al caso argentino. La creciente concentración geográfica de la Argentina en el área metropolitana de Buenos Aires se constituía, para una visión muy generalizada por entonces en los debates políticos y académicos, en un obstáculo necesario de remover a la luz de una aspiración muy difundida: avanzar hacia un equilibrio espacial desconcentrando funciones centralizadas en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, con la aspiración de acercar el Estado a la población del interior y, de ese modo, garantizar un mejor cumplimiento de sus funciones básicas, incrementando con esa cercanía el control social que exige la tarea permanente del Estado por parte de los pobladores a los que sirve. Se suponía, entonces, que si se desconcentraba la radicación de los organismos rectores de la política económica, social y ambiental del Estado, ello iba a producir una revalorización profunda de la calidad de la política estatal. Esta política en sus múltiples manifestaciones iba a ser mucho más eficiente y eficaz si se acercaba a la población del interior del país. Sobre todo, iba a permitir una sensible mejora en el disfrute de los recursos públicos destinados a proveer de servicios básicos a la población rezagada, localizada en la periferia del sistema regional argentino, pues se acentuaba el control de la gestión pública por dicha población. Por supuesto, la idea de descentralización que postulaba por entonces el gobierno nacional con la propuesta del traslado de la Capital Federal a una ciudad del interior, Viedma de la Patagonia, parecía apropiada y simpática a los ojos de tantos pobladores del interior del país que cuestionaban la concentración del poder decisional del Estado nacional en la ciudad de Buenos Aires.

Esta iniciativa coincidía, por otra parte, con una estrategia sostenida por sectores muy destacados del poder económico y financiero que reclamaban por la *descentralización del Estado*, pero con objetivos muy distintos al anteriormente expuesto.

Esos sectores encumbrados de origen nacional e internacional postulaban que las funciones esenciales del Estado debían trasladarse a las provincias y los municipios del interior para aliviar al erario nacional de sufragar los costos del mantenimiento y los recursos para la inversión de servicios básicos que estuviesen a cargo de la gestión estatal. Por entonces comenzaron a oírse voces internas y externas que propugnaban que tales servicios, como salud y educación, se provincializaran, de modo tal que las unidades político-administrativas de cada provincia se hicieran cargo de su sostenimiento, aliviando el peso de tal gasto e inversión que hubieran correspondido al presupuesto nacional. Quienes propugnaban esta descentralización acompañaban sus sugerencias utilizando los mismos argumentos arriba enunciados, pero en realidad lo que pretendían era reducir las erogaciones corrientes e inversiones del gobierno nacional asignadas a las provincias. Dado el creciente endeudamiento del Estado nacional con acreedores externos y la permanente dificultad para que las finanzas públicas tuviesen el excedente necesario, proponían retener aquellos fondos para asegurar el pago de deuda. No pudieron avanzar con éxito en esa iniciativa que sí se pudo concretar en la década de 1990.

Con otros colegas del CEUR desarrollamos una intensa actividad investigativa y publicamos documentos, a la par que expresamos nuestra opinión concreta, en foros de reflexión nacionales y en diversos medios de difusión masivos. Los más destacados documentos referidos a este tema insistían en sus respectivas formulaciones en que desconcentrar a nivel territorial, concretada la acción de cambiar la ubicación geográfica del gobierno nacional, no era sinónimo de descentralizar el poder ni por ende disminuir la presencia dominante de la creciente concentración del capital en pocas manos, por lo que no se afectaba su capacidad de dominación económica y social. Mover la capital del país a una ciudad alejada de

su emplazamiento actual nos parecía de gran valor simbólico, a semejanza de lo que resultó Brasilia para Brasil, pero inefectivo en términos de enfrentar la tendencia claramente expansiva de la concentración del capital y de su capacidad de decisión cada vez mayor en menos manos, que es el perfil más destacado de la presencia del poder real en la Argentina contemporánea. Descentralizar no suponía un objetivo alcanzable simplemente porque se modificase la localización del esquema de ubicación de la gestión pública en el país, esta era la posición permanente entre quienes nos comprometimos a opinar sobre la citada determinación del Poder Ejecutivo Nacional. Finalmente, la iniciativa del traslado de la capital naufragó y solo quedó en pie la propuesta, hábilmente orquestada desde los organismos internacionales financieros, de trasladar los gastos y las inversiones en políticas de bienestar colectivos a la jurisdicción de las provincias, aliviando al presupuesto nacional de erogaciones, con el único propósito de acrecentar la capacidad de repago de la deuda pública externa, como efectivamente se implementó en la década siguiente.

Nos referimos a esas cuestiones en varios documentos. El texto más importante fue un trabajo de recopilación de materiales producidos por investigadores nacionales reunidos en un libro publicado por Ediciones CEUR en 1989 llamado *Crisis del Estado y descentralización*, que contó con la colaboración de la Fundación F. Ebert, que paralelamente financió un seminario sobre la temática y me incluyó en la tarea de compilación de las ponencias aportadas al mismo. El libro se llamó *Desconcentración del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, fechado en el mismo año. En su contenido presentamos conjuntamente con la licenciada Susana Peñalva y el doctor Pedro Pérez un documento denominado “Centralización y descentralización del Estado en la Argentina”, en donde levantamos los argumentos centrales antes expuestos por quienes integrábamos el CEUR.

El inicio de la década de los noventa nos encontró, nuevamente, con una situación que ya se venía vislumbrando previamente pero que se intensificó con el Plan de Ajuste Estructural puesto en mar-

cha por el gobierno electo en 1989. Dicho plan fue la opción elegida por el gobierno en 1991 para enfrentar la aguda crisis de la deuda pública acumulada en aquellos años y que se elevó a una magnitud notable luego de la experiencia depredadora de la dictadura e imposible de afrontar durante el ciclo de los ochenta.

El nuevo gobierno nacional instalado en 1989, a cargo del doctor Carlos Menem como presidente, y en franca contradicción con sus promesas preelectorales, obligó con su política de restricción del gasto estatal a una contracción de los apoyos recibidos en gran parte de la década anterior en erogaciones para ciencia y tecnología. Ello, particularmente, obligó al CEUR a replantear, en forma sustancial, su capacidad de autosostenimiento. Ya en los finales de los ochenta, el Conicet no entregaba recursos como otrora. ¿Cómo sostenerse en la nueva etapa sin contar con el gobierno al tiempo que los recursos estatales de niveles inferiores al de origen nacional también escaseaban sensiblemente? Los vínculos con el exterior se habían reducido; quienes en las décadas de los setenta y principios de los ochenta fueron nuestros sostenedores, consideraban que la restitución del orden democrático los liberaba de las responsabilidades de cooperar con los núcleos de investigadores que otrora habían sufrido persecución y carencia de recursos durante la dictadura. Afortunadamente, el grupo de investigadores que habíamos ingresado a la Carrera de Investigador del Conicet en 1985 al menos podíamos mantenernos con los fondos que recibíamos mensualmente en calidad de honorarios. Pero todos aquellos que acompañaron nuestro importante resurgimiento en los primeros años de la década de los ochenta fueron abandonando paulatinamente la institución. En mi caso, seguí desarrollando mi plan de investigación originariamente planteado cuando ingresé a la carrera del Conicet en 1985 y, gracias a pequeños subsidios de investigación que permitían realizar gastos operativos, pude avanzar en la línea que me había propuesto en los años anteriores. El marco institucional se había debilitado sensiblemente. Tuvi- mos que abandonar nuestras instalaciones relativamente cómodas a la que habíamos ingresado a principios de los ochenta. En 1996 ya

habíamos agotado nuestros ahorros para alquilar, abonar los servicios públicos y tener personal. Por gestiones personales, pudimos ingresar al Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, que tenía su dependencia en un piso de la Facultad de Ciencias Sociales, merced a la generosidad de la entonces directora de dicho centro, la doctora Sara Slapak.

Así, ocupamos una habitación ubicada en el piso sexto en forma gratuita y llevamos todos nuestros materiales de trabajo, las bibliotecas personales y los archivos al domicilio de cada uno de nosotros. Excepcionalmente, pudimos obtener un fondo de apoyo cedido por el Banco Interamericano de Desarrollo al Conicet, destinado a estudiar los procesos de integración regional que estaban comenzando a difundirse en América Latina. Era para analizar especialmente el Mercosur, creado en 1995, aunque, como lo comentaremos más adelante, el subsidio de dicho origen solo nos fue entregado en una porción minoritaria del fondo prometido.

Cuando se nos anunció que éramos afortunados receptores de un monto donado por un organismo internacional al Conicet para encarar estudios sobre integración latinoamericana armamos, junto a la doctora Elsa Laurelli, también investigadora principal del Conicet, un equipo de trabajo y formalizamos un convenio con el Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires con el propósito de realizar un extenso plan de trabajo acorde con los recursos que se habían obtenido. Ese proyecto, en jurisdicción exclusiva del CEUR, había dado sus pasos iniciales en una primera etapa en las instalaciones del centro cuando todavía estaban situadas en el amplio edificio de Av. Corrientes esq. Av. Pueyrredón. Luego del apoyo excepcional del Conicet nuestra experiencia individual se amplió con la alianza con el Instituto de Geografía. Así, se desarrollaron trabajos en conjunto con el instituto entre los que sobresalió un seminario muy amplio de discusión colectiva y reflexión hacia el futuro del proyecto integracionista que surgía inicialmente de las conversaciones entre los presidentes Alfonsín y Sarney, que restablecieron a plenitud las relaciones entre Argentina y Brasil. Este inicio abrió un escenario

de acuerdos ampliados con Paraguay y Uruguay, que dio lugar al afianzamiento del Mercosur en 1995, a fin de coordinar, en un mercado común, actividades económicas, sociales y culturales entre los cuatro países del Cono Sur. Esta alianza se concretó en la firma del Tratado de Asunción, fijándose como punto de partida del Mercosur hacia mediados de 1995.

De mi parte, avancé en documentos que insistían en la necesidad de que el Mercosur no fuese simplemente un espacio ampliado para desarrollar el comercio intrarregional protegido con un arancel externo común elevado, sino que constituyese una iniciativa de profunda raigambre latinoamericana armonizando estrategias de desarrollo integral con inclusión social, con especial referencia a las problemáticas más críticas que afrontaban los citados cuatro países. Por entonces, la discusión que se planteó se refleja en los trabajos parciales que se fueron desarrollando en el seno del acuerdo entre las dos instituciones académicas, y nada más que eso. En todos los trabajos iniciales pusimos énfasis en la necesidad de evitar que el acuerdo de los cuatro países fuese simplemente un espacio empleado para grandes transacciones comerciales sin pago de aranceles internos. Ya veíamos aflorar, en las actividades inaugurales por entonces, un perfil netamente mercantilista del Mercosur y cuestionamos duramente el aprovechamiento por grandes grupos económicos –en especial las terminales automotrices– de una estrategia encaminada a disfrutar de un mercado ampliado –súper protegido–, como único objetivo excluyente de la integración. Temíamos que se dejara de lado toda otra iniciativa que favoreciera a sectores claves en el desarrollo integral de los países, en especial, la cultura, la educación, las experiencias colectivas multilaterales de infraestructura social básica, el ordenamiento territorial, el apoyo integral y coordinado a los sectores más débiles de las cadenas productivas como ser las pequeñas y medianas actividades y la fuerza de trabajo a ellas incorporada.

En el libro, en el que expusimos nuestras ideas básicas acerca del futuro de la integración subregional, en donde el Mercosur aparecía como guía paradigmática de un acuerdo colectivo, analizamos en

detalle el avance de las negociaciones integracionistas y alertamos sobre el desarrollo futuro del proyecto que no parecía dar cuenta de los procesos de subdesarrollo estructural prevalecientes en los países firmantes del acuerdo. A la luz de los avances encarados para conformar el mercado común, extraíamos conclusiones acerca de los beneficiarios y los perjudicados por el proyecto de vinculación internacional entre los cuatro países signatarios del acuerdo. En el prólogo del libro puntualizamos que

[...] frente al fenómeno de mundialización de las relaciones económicas, hacer frente a los desafíos de una competitividad agresiva a nivel internacional y fortalecer el comercio externo para no quedar rezagados ante otras economías nacionales pujantes y de rápida expansión, los gobiernos de países latinoamericanos responden a esa nueva realidad y con diferencias de enfoque y de modelo organizativo aspiran a dar cuenta de ella formalizando bloques subregionales con extrema velocidad (Laurelli y Rofman, 1993, p. 8).

Luego, en el texto enfatizamos que

[...] urgen respuestas coherentes y programadas que prevean la naturaleza de los cambios que se verifican y alerten acerca del conjunto de acciones necesarias para evitar que tales cambios acentúen desigualdades sociales, produzcan daños ambientales, desorden territorial, alteraciones regresivas en la distribución de la riqueza y el ingreso o cambios no deseables en la estructura de poder y aumenten los niveles de deterioro en la calidad de vida de amplios segmentos de la población (Laurelli y Rofman, 1993, p. 9).

A continuación, recalcamos que es necesario un esfuerzo coordinado y efectivo tendiente a

[...] responder preguntas claves en torno a los procesos de integración subregional en marcha. Estas preguntas se refieren a tres aspectos básicos, a saber:

a) ¿Cuál es el perfil de la nueva sociedad argentina que debería surgir tras la implementación de estos modelos de integración por demás novedosos para la región?

b) ¿Quiénes ganan y quiénes pierden en este escenario emergente?

c) ¿Qué estrategias y cuáles políticas podrían ser necesarias para asegurar que los beneficios a capitalizar provenientes del acuerdo de cooperación a firmar elevarán la calidad de vida de la mayoría de la población y acrecentarán el disfrute y la participación de los sectores más desfavorecidos de la sociedad en el nuevo modelo social que surge como resultado de este proceso de reestructuración productiva e integración regional? (Laurelli y Rofman, 1993, p. 10).

El desafío de dar precisas respuestas a esos interrogantes claves debía ocupar, a nuestro entender, el principal cometido del proyecto de investigación.

En el libro, en un artículo específico acerca de esta temática, al que denominamos “Estrategias alternativas frente al desafío del Mercosur”, presentamos las primeras conclusiones vinculadas a delinear las respuestas de nuestras inquietudes arriba expuestas. Formulamos nuestro pensamiento al respecto, antes del inicio de la experiencia de integración, abriendo el campo del análisis a la evaluación de dos efectos posibles, claramente enfrentados uno al otro. Decimos en el texto que en la evaluación de los referidos efectos aparecen dos escenarios posibles que se describen en el apartado final en unas pocas páginas, a las que denominamos “Reflexiones finales”. Al respecto, afirmamos que: “Si persiste el modelo actual de carácter socialmente regresivo, con perfil capitalista neoliberal y partidario del ajuste estructural [...] las consecuencias del proceso de integración van a afectar desigualmente a los sectores sociales según posean una ubicación privilegiada o desfavorecida en la estructura de poder” (Rofman, 1993, p. 132).

Decimos, entonces, que

[...] solo se podría alcanzar un impacto equitativo de los procesos desencadenados por el Mercosur si se pone en marcha en la

Argentina, y desde los organismos de conducción de la dinámica integracionista de modo específico, un programa consensuado de planificación de las medidas que sean necesarias para alcanzar un horizonte de desarrollo con equidad social. En este sentido, la muy limitada participación que hasta ahora cabía a los actores sociales mayoritarios de la Argentina en la discusión del proceso integrador es uno de los factores que más lo limitan en el cumplimiento de ese necesario objetivo (Rofman, 1993, p. 132).

Estas reflexiones publicadas en el cierre de la evaluación, *ex ante* de que la iniciativa integracionista se pusiera en marcha, fueron premonitorias, como ahora ya sabemos. En el Mercosur solo se privilegió a los muy concentrados y dominantes sectores del poder económico, especialmente a las empresas ensambladoras en la actividad de producción de vehículos automotores, y casi nada se avanzó en perfilar un proyecto global que atendiese prioritariamente las necesidades básicas de los muy poblados sectores sociales de menor ingreso y capacidad decisoria.

Poco tiempo después, organizamos en conjunto las dos entidades académicas responsables del proyecto un seminario nacional de investigadores interesados en la política de integración regional en el seno de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario. Advertíamos por entonces, poco antes del pleno funcionamiento del Mercosur, la existencia de notables retrasos en la adopción de medidas y acciones para encarar los desafíos del proyecto. Los sectores sociales subordinados, en especial el pequeño y mediano empresariado nacional –que, por entonces, poco o nada habían sido incorporados a las discusiones sobre el perfil de los impactos de la puesta en marcha del Mercosur localizados en el interior del país–, alertaban de la situación crítica que los colocaba como consecuencia de tales retrasos. Los que más reclamamos hacían eran aquellos actores económicos con débil inserción en la estructura económico-social, que no contaban con los recursos económicos ni organizativos propios para encarar las transformaciones estructurales necesarias ante la

inminencia de la efectivización del proceso de Unión Aduanera que suponía el Mercosur. El seminario, entonces, se proponía analizar las acciones estatales que debían ponerse en práctica para posibilitar a la mayoría de los agentes económicos de la región que los efectos a recibir del proyecto se tradujesen en beneficios palpables e inmediatos.

El libro titulado *Las economías regionales y sus respuestas a los desafíos del Mercosur* contuvo los documentos elevados a la consideración del seminario y fue editado en septiembre de 1996. Los catorce trabajos presentados ofrecieron un panorama de intensa preocupación generalizada en el interior del país por los actores económicos integrantes del espacio de las pymes. Los diferentes ponentes –con una contribución de mi parte en conjunto con la licenciada Nora Marqués, que se refería al sector azucarero– daban cuenta de la seria inquietud cuando tuviesen que operar en mercados sin protección aduanera, compitiendo, en condiciones desfavorables, con los participantes de los circuitos productivos del azúcar localizados en Brasil.

En el análisis que los académicos presentaron en el seminario, ese reclamo fue evidente e insistente. Los productores locales de las principales materias primas estaban en plena desventaja en numerosas actividades, hasta entonces protegidas, en su capacidad de competir con sus pares de los países cercanos, pues no habían producido reestructuraciones productivas por falta de capital disponible para poder sobrevivir en mercados abiertos, hacia el interior de la Unión Aduanera. Al no haber adecuado su patrón de actividad al nuevo escenario corrían peligro cierto de desaparecer.

El Estado argentino no había previsto una planificación integral de su parte con el correspondiente financiamiento para encarar la remodelación del parque productivo local pasible de ser afectado por la eliminación de todas las gabelas proteccionistas existentes.

Idénticas inquietudes surgieron de numerosos entes empresariales conformados por pymes que no tuvieron ningún apoyo para encarar la conformación de redes de unidades productivas para abrirse al mercado internacional. Quedaba claro, por entonces, que

solamente un grupo de reducidas pero muy poderosas empresas, en particular las integradas por capitales multinacionales, iban a sacar rápido provecho de la nueva iniciativa integracionista. El marco general de la política económica de neto corte monetarista explicaba claramente el sesgo que se había impuesto en la conformación del acuerdo de los cuatro países y quiénes iban a ser los beneficiarios exclusivos. El arancel externo común abría oportunidades, pero estas solamente podían aprovecharse si se programaba adecuadamente la presencia de los sectores agropecuarios e industriales de menor dimensión y de capital local para impulsar una expansión planificada con miras a acentuar el perfil exportador de las citadas empresas. De esta cuestión de carácter estratégico para el desarrollo nacional y territorial nos proponíamos ocuparnos con el proyecto en marcha.

La inesperada clausura del proyecto del Conicet que canalizaba fondos del BID para sostener la investigación en marcha impidió seguir adelante con el necesario proceso evaluativo de las consecuencias previsibles de la constitución del acuerdo cuatripartito sobre el territorio nacional.

Lamentablemente, los recursos comprometidos por el Estado nacional, a través del Conicet, originados en el BID, para avanzar y profundizar los análisis sobre la problemática de la integración empezaron a decrecer a mediados de la década hasta su total eliminación. En 1997 la situación se tornó muy crítica ante la ausencia de apoyo del Conicet, que había suspendido el subsidio cuando solamente había entregado la mitad de los fondos comprometidos, por lo que tuvimos que abandonar el proyecto.

Tal situación coincidió, temporalmente, con el descenso de ingresos provenientes de aportes del Estado nacional a la investigación sobre temas claves de la dinámica de acumulación en la Argentina. Ello ocurrió como consecuencia de la aplicación de un Plan de Ajuste que el gobierno nacional fue riguroso en implementarlo en toda la década, pero que se manifestó con mayor intensidad a partir de 1996 cuando el flujo de ingresos en divisas, producto de las privatizaciones de empresas estatales, finalizó. Hasta ese año, dichos

ingresos suplían las reducciones presupuestarias, pero desde entonces la estrechez fiscal se acentuó al desaparecer el ingreso de fondos extraordinarios al fisco nacional.

El Plan de Ajuste lanzado en 1991 sufrió un golpe terminal en 1995 con la crisis económica y social de ese año. Si bien logró sobrevivir por unos años, cesó su efectividad en alcanzar amplios superávits fiscales para disponer de fondos destinados a la cancelación de una deuda pública en dólares impagable. Ya se habían vendido las principales empresas y dejó de percibirse ese ingreso extraordinario que fue, en el primer quinquenio de la convertibilidad, esencial para cubrir los compromisos externos. La tasa de desempleo, que se elevó sensiblemente en 1995, se mantuvo muy alta hasta el fin del siglo y la crisis económica, con signos negativos en el crecimiento del PBI, se reanudó plenamente hacia 1998.

La seria contracción de fondos públicos no solamente me impidió seguir avanzando en mi actividad dentro del CEUR de acuerdo con los compromisos que el Estado había adquirido y que incumplió, sino que, además, dañó la estructura institucional del centro en la medida que no fue factible obtener recursos adicionales para mantener al personal contratado y el que se encargaba de los servicios básicos en la ubicación física anterior.

El CEUR, en 1996, ya se había refugiado en el Centro de Estudios Avanzados de la UBA (CEA), sin personal auxiliar de investigación ni disponibilidad financiera para gastos imprescindibles para su subsistencia. Desde la nueva y reducida sede en el CEA, resolvimos encarar trabajos de investigación autónomos y debimos costear los gastos mínimos de nuestro peculio personal. En esta emergencia cada investigador del CEUR tuvo que reducir drásticamente su nivel de actividad al que le podía deparar su esfuerzo individual, pues estábamos sin lugar de trabajo colectivo. Fue necesario trasladar la biblioteca personal que cada uno pudo rescatar de su dotación previa a los respectivos domicilios particulares. En mi caso, perdí muchos libros y materiales de investigación, dado que la instalación en un espacio sumamente reducido obligó a descartar documentación que no pudo recu-

perarse más. En la sede del Centro de Estudios Avanzados solamente había espacio físico y recursos para alojar a una secretaria de tiempo parcial y el archivo de la institución. Ante esa emergencia, decidí reanudar mi línea de trabajo que había parcialmente dejado de lado cuando nos lanzamos a la investigación sobre integración regional. Me interesó abordar, nuevamente, el análisis que ya había desarrollado, sobre todo en el texto redactado junto con Mabel Manzanal y editado en 1989, que se refería a las relaciones entre el modelo de desarrollo vigente en la Argentina, por entonces, y aspectos relevantes de su presencia a nivel territorial. El modelo de los noventa, de neto corte neoliberal y ajustado a los principios del conocido Consenso de Washington, había afectado seriamente la situación económica y social de los sectores productivos subordinados, de menor poder de negociación en sus circuitos de acumulación, y había generado un particular impacto en el mundo del trabajo, con incrementos en la desocupación, en la precariedad laboral y en la exclusión social.

Me dediqué, entonces, a elaborar un estudio referido a la problemática de las relaciones entre sociedad y territorio con datos sobre la evolución de la ocupación y sus características más destacadas en áreas metropolitanas del país. Mi tarea docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario me permitió, en mis visitas a mi ciudad natal, destinar parte del tiempo libre, que pude lograr entre el compromiso docente y los horarios de viaje de regreso a la Capital Federal, a buscar información. De este modo, tras dictar la cátedra a mi cargo en la carrera de Licenciatura en Economía de la UNR me propuse recopilar material estadístico y documentación disponible, junto a las entrevistas a informantes claves, a fin de encarar un proyecto de investigación sobre la situación laboral local y llevarlo adelante en un tiempo prudencial.

Dicho estudio consistió en efectuar un análisis de las relaciones entre el modelo de convertibilidad vigente en la Argentina desde 1991, columna vertebral del ajuste estructural de los noventa, y los fenómenos relativos a la evolución respectiva del mundo del trabajo en varias áreas metropolitanas del país. Escogí el caso de Rosario

por la dilatada historia de mi actividad académica sobre la evolución económico-social de ese nucleamiento urbano.

El ajuste de la economía nacional impuesto por la política económica del nuevo gobierno instalado en 1989 se inició en 1991, tras dos años de intensos conflictos económicos y sociales, fuerte inestabilidad en la conducción de la economía a nivel nacional y serios problemas de hiperinflación, recesión y desempleo. El modelo al que se lo denominó Plan de Convertibilidad estaba asentado en un principio fundamental: el Estado debía procurar poner en marcha un proyecto de acumulación que definitivamente dejara atrás las crisis recurrentes provocadas por la incapacidad cíclica de hacer frente a los compromisos derivados del endeudamiento público externo que había sufrido un fuerte incremento durante la dictadura.

Una de las herramientas que mejor reflejaba tal inestabilidad estructural la constituía un persistente proceso de elevación desmesurada de los precios al consumidor, que perturbaba un ordenamiento necesario de las cuentas públicas para honrar la deuda pública. Las condiciones impuestas por el sistema financiero internacional para proveer de recursos a un plan que estabilizara la economía y garantizara el pago del endeudamiento público en dólares incluía la exigencia de una estrategia conducente a eliminar la inflación. El aporte vía FMI de recursos en moneda fuerte, junto a lo que se iba a recaudar vendiendo las empresas estatales prestatarias de los servicios públicos, se constituyeron en las dos piezas fundamentales del plan. Este esquema se completaba con un severo ajuste del gasto público para liberar fondos del Estado a fin de destinarlos al pago de la recurrente deuda pública. La herramienta escogida para dar crédito al objetivo de la estabilidad de precios fue la llamada convertibilidad, que se expresaba en establecer por ley un tipo de cambio fijo, que resultó ser de un valor monetario de un dólar por un peso argentino. Para respaldar esta decisión se estableció el principio de que el Banco Central debía atesorar reservas suficientes para que dicho valor de la divisa extranjera se respetara en todas las transacciones en que hubiese que utilizarla para su respectivo perfeccionamiento. Tal respaldo permitía que las operacio-

nes cambiarias se realizasen en forma abierta en el correspondiente mercado, sin ningún tipo de restricción. El modelo lucía impecable y disponía de una racionalidad que aseguraba estabilidad cambiaria, condición necesaria pero no suficiente para la condigna estabilidad de precios y espacio para la especulación financiera, porque desaparecían todas las restricciones para el ingreso y egreso de dólares y la tasa de interés a pagar para retribuir las inversiones a corto plazo de capital golondrina no se deterioraba por el incremento desmedido ocurrido en las épocas de alta inflación.

Como en la política económica de la dictadura, los grandes beneficiados fueron los especuladores financieros de dentro y fuera del país, para quienes el plan acordado con el FMI aparecía como un seguro cierto para sus extraordinarias ganancias y para tener certeza de que habría dólares para saldar la deuda pública externa. En una primera instancia se logró bajar fuertemente el nivel de los precios internos, aunque el fenómeno inflacionario no supuso llegar a un valor cero, como el plan requería. Los primeros tres años, sin embargo, el congelamiento del valor de la divisa por ley redujo sensiblemente la estampida inflacionaria de pocos años atrás. Ello permitió, en ese período trienal, una elevación del salario real y una confianza generalizada en el mundo de los negocios, lo que posibilitó el respaldo de la mayoría de la sociedad a la iniciativa gubernamental.

Los problemas con el plan comenzaron cuando se detuvo el ingreso de dólares al erario público con motivo de que hacia 1994-1995 ya no había posibilidad de transferir empresas estatales al sector privado por falta de disponibilidad de estas. Las *joyas de la abuela*, como se las acostumbraba nombrar, se habían vendido casi en su totalidad y los ingresos extras, productos de esas transacciones, comenzaron a escasear. A la vez, si bien se salió del terrible escenario de las sucesivas hiperinflaciones entre 1989 y 1991, la suba de los precios continuó a un ritmo menor, aunque fue revaluando el valor del tipo de cambio fijo en términos reales, cada vez menos competitivo en su cotización real. Simultáneamente, la apertura comercial externa, también como en la dictadura, se acentuó con el tiempo.

Ambos fenómenos deterioraron de modo significativo a la industria nacional, que vio cómo desaparecían sus actividades productivas de modo creciente, dada la competencia cada vez más intensa de los bienes manufacturados importados. La crisis económica de 1995 se transformó de crisis financiera en aguda debacle productiva y social por el cierre de empresas de capital nacional desplazadas del mercado por la competencia externa. El negativo y abultado impacto sobre el tejido social de las grandes áreas metropolitanas donde se concentraba el empleo industrial constituyó el principal factor de fuerte incremento del desempleo a mediados de 1995.

En síntesis, pasado el efecto inicial de reducción sensible de la inflación, el deterioro del salario real que siguió debilitándose por el alza aunque moderada de los precios, la privatización de las empresas estatales más importantes con la consiguiente reducción de sus planteles laborales, y la apertura al mercado internacional de las corrientes del comercio importador por la caída abrupta y singular de los aranceles aduaneros provocaron a mediados de la década de los noventa una fuerte retracción del mercado interno, una caída del empleo significativo y un deterioro de la calidad de vida de la población urbana, especialmente las radicadas en las grandes áreas metropolitanas donde se localizaba mayoritariamente el proceso de desarrollo industrial.

En la página 14 del libro en el que volqué las conclusiones del estudio, al que titulé *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90. Análisis de una relación inseparable* (1997), dejé planteadas las principales hipótesis que debía validar en el transcurso del estudio. Al respecto, afirmábamos que manejaríamos tres hipótesis de partida. La principal de ellas ratificaba lo que planteábamos en párrafos anteriores: la implementación de las políticas públicas básicas referidas al nivel del salario real, el intenso proceso de privatización o la reducción de la actividad de las empresas de servicios públicos y la apertura externa que acompañaban el Plan de Convertibilidad habían generado un proceso de intenso deterioro de las condiciones de producción y de la demanda de trabajo en la mayoría de las áreas metropolitanas del país y sus respectivas áreas de influencia

durante el quinquenio 1993-1998. Una segunda hipótesis complementaria de la anterior expresaba que el proceso de deterioro de la demanda laboral, que ya se venía manifestando con anterioridad al inicio del plan citado, se acentuó sensiblemente por la ausencia o inacción del Estado para paliar o enfrentar las consecuencias socialmente regresivas de la estrategia de ajuste puesta en marcha. La tercera hipótesis descansaba en el postulado de que solamente cambiando las características esenciales del citado plan –es decir, abandonando privilegiar como objetivo fundamental disponer de suficientes recursos para amortizar la creciente deuda pública externa– sería posible diseñar un programa de aliento a la producción y al resguardo de nuestro parque productivo dañado por la apertura externa, retomando así la senda del crecimiento y de la creación de empleo.

El libro publicado con los resultados de la investigación destacó cómo las consecuencias nefastas de este proyecto neoliberal a nivel territorial, en particular en el aglomerado Gran Rosario, supuso un serio retroceso en la calidad de vida de la mayoría de la fuerza de trabajo asalariada residente en el aglomerado. Para corroborar las hipótesis no solamente hicimos uso de las estadísticas proporcionadas por el Indec a partir de los datos relevados por las correspondientes Encuestas de Hogares, sino que pudimos acceder a testimonios directos de destacados informantes claves radicados en la ciudad de Rosario, en especial dirigentes del empresariado pequeño y mediano de las entidades gremiales rosarinas.

Las conclusiones del estudio verificaron la validez de las hipótesis de partida. A nivel nacional se duplicaron los índices de desempleo entre el primer año de la década y el correspondiente al año 1995, pues este llegó a una tasa de más del 18% de la población económicamente activa (PEA). El análisis de la situación laboral del aglomerado Gran Rosario, que se destacaba en el panorama económico nacional por ser un centro industrial muy significativo en el territorio del interior, se comportó de modo similar al índice nacional. Además, sobresalió en el transcurso del diagnóstico el testimonio de los referentes del empresariado local, muy críticos del plan

de ajuste puesto en marcha bajo la denominación de Plan de Convertibilidad. Del último capítulo, que marcaba conclusiones obtenidas del contenido del proyecto de investigación, extraemos los conceptos referidos al caso del Gran Rosario que transcribimos a continuación por lo interesante que resultan en términos de la historia económica y social regional. Tales conclusiones sostenían que

[...] el diagnóstico de los procesos de desarticulación de los mercados de trabajo urbanos como resultado ineludible de la política económica en curso deben tener en cuenta no solamente los aspectos globales como lógica consecuencia de la aplicación de un esquema de política uniforme para todo el país sino también las especificidades propias de cada aglomeración en términos del proceso de formación económica, de estructura sectorial de las actividades productivas, de presencia o ausencia del estado provincial o local de la gestión pública y de la dinámica de acumulación experimentada en los años recientes como necesario efecto de la composición y comportamiento de los actores sociales más representativos del espectro productivo de la región [...] ¿Quiénes ganan y quiénes pierden en este proceso de recomposición y reestructuración del aparato productivo? En el caso de Rosario, los agentes económicos ganadores son pocos, pero muy poderosos. Se trata de las firmas productoras de bienes agroindustriales de atractiva colocación en el mercado externo (industria láctea, aceiteras de soja, molineras, etc.) y sectores minoritarios de la actividad manufacturera y de servicios de la región metropolitana que hayan podido incorporarse al proceso exportador o estén vinculados estructuralmente a firmas que desarrollan tales actividades, localizadas dentro o fuera del área urbana. [...] los agentes perdedores son el amplio espectro de actores sociales cuyo destino histórico estuvo indisolublemente unido a la demanda local o nacional que por las múltiples razones expuestas quedaron relegados tras la puesta en marcha de la estrategia económica oficial a principios del año 1991. Encabezan la lista respectiva, los productores pequeños, medianos y hasta grandes del espectro manufacturero, el comercio

minorista y mayorista destinado a satisfacer la demanda local o extra local, los profesionales liberales, los prestadores de servicios dedicados a las reparaciones hogareñas y todo el conjunto de la actividad intermediadora y de servicios conocida como actividad de cuenta propia que medra al calor de la capacidad de consumo de los habitantes del espacio urbano. A estos actores sociales se debe agregar, necesariamente, toda la masa laboral que estuvo vinculada a ellos tanto en forma directa como indirecta [...] (Rofman, 1997b, pp. 262-263).

Esta investigación, que se cerró a comienzos de 1997, concluyó planteando que el fuerte retroceso económico y social nacional, que se expresó en forma detallada en relación con el proceso productivo y laboral en el aglomerado Gran Rosario, solo podía dar lugar a una recomposición del mundo del trabajo, dañado de modo impactante durante el ajuste llevado adelante por el gobierno nacional, a través del llamado Plan de Convertibilidad, si el proyecto económico neoliberal se dejaba de lado. Es decir, si se volvía a poner en marcha un modelo de desarrollo que tendiese al fortalecimiento del mercado interno por medio de una singular elevación de la capacidad productiva, que fue característica destacada de la región en el período de sustitución de importaciones.

El libro se cierra con una predicción que luego se verificó en la realidad:

Una eventual reversión de este proceso de destrucción sistemática de oportunidades laborales requiere de otro contexto macroeconómico y social alternativo al que ha predominado en este quinquenio de singular retroceso en las condiciones materiales de vida de millones de argentinos (Rofman, 1997b, p. 267).

Y se postula en qué consistiría una eventual reversión del citado proceso de destrucción de oportunidades laborales, en un párrafo muy ilustrativo:

[...] dentro de la opción de desarrollo alternativo, se pueden programar políticas activas tanto en lo referido a la promoción de nuevos puestos de trabajo como a la efectivización de acciones compensatorias y/o reparadoras que efectivamente estén orientadas a proporcionar apoyo [...] a los que quedan fuera del mundo de trabajo. Esta opción superadora se impone, pues [...] dentro del vigente esquema de funcionamiento de la política económica no hay salida efectiva, en un plazo razonable, del fenómeno de exclusión laboral y social de un amplio segmento de la sociedad argentina, expresado en sus principales aglomeraciones urbanas (Rofman, 1997b, p. 268).

En definitiva, estas palabras escritas fueron una voz de alerta por demás escasa en aquel entonces, pues prácticamente no había expresiones públicas que postulasen un abandono del Plan de Convertibilidad como condición prioritaria para modificar la crítica situación laboral, objetivamente expuesta en el estudio que nos ocupaba. Por entonces, muy pocos se atrevían a cuestionar el proyecto basado en criterios profundamente perjudiciales para la salud económica y social de la mayoría de la población. Éramos escasos los que nos atrevíamos a alertar sobre la inminencia de un quiebre profundo en la marcha de la economía y en las consecuencias sociales muy graves que tal situación depararía. Prevalecía en la opinión pública en los años 1999 y 2000 la generalizada convicción de que si se salía del tipo de cambio fijo ocurriría un golpe inflacionario tan perjudicial como había ocurrido en años anteriores, por ejemplo, con la hiperinflación de 1989. Y nadie quería hacerse cargo de enfrentar la realidad advirtiendo de la inminencia de un derrumbe de magnitud. Las elecciones presidenciales de 1999 consagraron presidente y vice a un binomio que centró toda su crítica al partido gobernante que cesaba en 1999 con el argumento de la corrupción y de la débil situación social, pero muy pocos alertaban de que este segundo nivel de inquietud popular se originaba en la imposibilidad de persistir con una política de ajuste despiadada, que se había agotado y era incapaz de producir los dólares

necesarios para cancelar una deuda pública externa prácticamente impagable. Sin una salida urgente del tipo de cambio fijo, que solo causaba recesión y empobrecimiento con desocupación creciente (en torno al 12%-13% de la PEA), un abandono ordenado de la convertibilidad se hacía necesario antes de que estallase. A ese cuadro de elevada tensión económica y social se agregaba como principal componente de fondo la incapacidad del sistema de obtener los recursos necesarios para hacer frente al endeudamiento externo, que seguía creciendo.

El ajuste privatizador, que suministró recursos en divisas en los primeros años de la convertibilidad, pero que se agotó hacia el cierre de la década, fue la causa de la enajenación del complejo siderúrgico SOMISA localizado en las cercanías de la ciudad de San Nicolás. La empresa industrial, de propiedad mixta privado-estatal, con mayoría accionaria perteneciente al sector público, se dedicaba a la producción de hierro y acero para la industria nacional y era el establecimiento fabril de mayor tamaño en el listado de las actividades manufactureras de la Argentina. El capital mayoritario estatal se decidió colocarlo en el mercado mediante una licitación pública.

Una fundación privada vinculada a los estudios urbanos nos encargó, a la socióloga Susana Peñalva y a mi persona, la tarea de analizar en profundidad dicha experiencia privatizadora, una de las más significativas del período de los noventa. La licitación fue considerada por muchos de sus analistas de muy dudosa legalidad y transparencia. Resultó adjudicatario un grupo económico liderado por empresas relacionadas con la actividad siderúrgica de capitales italianos. Fue la única oferta y el valor de la transacción, en medios críticos a la operación, se estimó que había estado muy por debajo de la cotización real de la empresa. Como no hubo presentación judicial relativa al proceso de la venta de la empresa, la privatización quedó envuelta en un manto de sospechas, muy difundidas en los diversos ámbitos de la ciudad –a la que visitamos en numerosas oportunidades–, pero nunca hubo un proceso que dictaminase acerca de la licitud de la venta.

Resultado de la operación, la adjudicataria produjo un fuerte achicamiento de la planta de personal de la acería apenas se hizo cargo de la empresa y pagó las indemnizaciones correspondientes. Ello supuso que alrededor del 40% de quienes operaban en la planta perdieran su trabajo, los cesanteados –varios miles de trabajadores, los mejores pagos de la ciudad– se encontraron con recursos importantes a su disposición, pero sin una estrategia sólida de inversión en una fuente de trabajo alternativa. El Estado nacional, responsable de la operación privatizadora, nada hizo para cooperar con los perceptores del ingreso por indemnización y el destino de los fondos poco y nada sirvió para reconstruir un mercado de trabajo fuertemente dañado por las cesantías, que impactaron muy negativamente en la supervivencia de numerosas actividades vinculadas al comercio y a servicios a la población. Muchos de los perceptores gastaron todo lo recibido en autosubsidiarse por no poder conseguir otro trabajo y otra parte importante realizó inversiones muy mal programadas –servicios de taxis, áreas deportivas, etc.– que cesaron en poco tiempo. Ello derivó en una aguda recesión económica que duró varios años en la zona donde se asentaba la planta industrial, que comprendía las ciudades de Ramallo y San Nicolás con alrededor de doscientos mil habitantes viviendo en ambas ciudades.

La empresa adjudicataria, además, redujo el nivel de actividad de la siderúrgica apagando uno de los dos hornos en actividad, lo que supuso la no contratación de trabajo a corto y mediano plazo. En definitiva, una transacción poco clara (se afirmaba que el pliego licitatorio estaba preparado con requisitos que solo podían ser satisfechos por la empresa adjudicataria), un acentuado proceso de desocupación no enfrentado mediante políticas gubernamentales adecuadas, y una profunda recesión y desaliento en el seno de ambas ciudades, claramente percibido por quienes tuvimos a cargo la evaluación. Todo este proceso, muy documentado en medios periodísticos de la ciudad cabecera del emprendimiento, puede consultarse en el artículo que luego recogió los aspectos más destacados de la investigación y que se cita en la bibliografía de este libro (Rofman y Peñalva, 1995a, p. 25).

Como cierre de la década, sin fondos para nuevos estudios, me dispuse a realizar un esfuerzo especial relativo a la puesta al día de los diversos aportes teóricos, metodológicos y empíricos realizados desde el inicio de mi actividad académica. Me interesaba, al mismo tiempo, actualizar el material trabajado hasta entonces relativo a los circuitos productivos de acumulación que operaban en diferentes regiones argentinas, que contribuían con su funcionamiento al permanente ensanchamiento de las desigualdades sociales y económicas a nivel territorial. Esta actualización se refería tanto al conjunto de las herramientas metodológicas utilizadas para explicar el fenómeno de las desigualdades estructurales, así como para recuperar el estudio de la dinámica de acumulación de procesos productivos regionales. Según nuestro criterio, era preciso encarar nuevos estudios empíricos que confirmaran tal fenómeno de acentuación de las brechas de desarrollo entre grandes productores y los pequeños propietarios u ocupantes de predios de relación subordinada al poder económico concentrado de cada vez mayor relevancia en los ámbitos territoriales diversos del país.

A tal efecto, en los años 1998 y 1999, produjo dos textos que resumían mis reflexiones al respecto. De la actualización teórica me ocupé, prioritariamente, contando con la experiencia de las dos últimas décadas en investigaciones afines a tal problemática. Para avanzar en informes sobre la evolución reciente de los circuitos productivos y acerca del perfil que la concentración del capital y del saber técnico había producido en numerosos escenarios económicos regionales, obtuve valiosa colaboración de colegas de diferentes universidades del interior, que estaban trabajando simultáneamente estos mismos temas y que aportaron muy ricas contribuciones a mis textos.

La primera de las dos publicaciones fue redactada en el transcurso del año 1998. Consistió en un libro titulado *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea* y fue editado por el sello Amorrortu en febrero del año 2000. El segundo texto llevó el título de *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*. El libro fue editado

por la editorial Planeta/Ariel, se imprimió antes que el anterior, en septiembre de 1999, e insumió mi esfuerzo de redactor el primer semestre de ese año.

En el primer libro conté con los inestimables apoyos de la licenciada Graciela Pasteris, investigadora del GESA de la Universidad Nacional del Comahue, del licenciado Carlos Lastra, investigador y docente de la Universidad Nacional de San Juan, y del licenciado Jorge Castillo, investigador de la Universidad Nacional del Nordeste, con sede en Resistencia. En el segundo texto tuvieron intervención destacada los licenciados en Economía Carolina Sessa y Sebastián Sztulwark, egresados recientemente de la Universidad de Buenos Aires. Este material escrito fue preparado, en su parte final, cuando ya era funcionario del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en el área de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, lo cual analizaremos más adelante.

Una sintética descripción de los contenidos de las dos publicaciones permite conocer el nivel que, por entonces, exhibían los procesos de desarrollo en diversas zonas del interior del país que habían experimentado serios retrocesos en su capacidad expansiva y exhibían fenómenos reveladores de un creciente proceso de disminución de ingresos reales y expulsión de las actividades fruto del perfil regresivo de la política económica de la era de la convertibilidad.

Los análisis realizados en ocasión de la redacción del libro sobre desarrollo y exclusión social dieron cuenta de la intensificación de los procesos de desigualdades en la capacidad de generación y captación del excedente económico entre los sujetos sociales que protagonizaron actividades productivas relevantes a nivel regional durante la década del ajuste estructural neoliberal. Decíamos al respecto en su prólogo que el libro pretendía presentar un descarnado diagnóstico del retroceso económico y social provocado por una conducción atada a los principios del capitalismo neoliberal, que estaba agonizando, totalmente inefectivo para dar respuestas a las necesidades básicas de los sectores mayoritarios de la población y para proyectar un futuro virtuoso para la sociedad argen-

tina. Nuestro aporte constituía en la continuación de un extenso conjunto de trabajos que desde hacía tres décadas veníamos elaborando en torno al desarrollo de los procesos económico-sociales que tuvieron lugar en las regiones de menor crecimiento relativo de nuestro país. Y agregamos un párrafo que nos parecía demostrativo de ese objetivo:

En este caso, a diferencia de los trabajos anteriores, pondremos especial énfasis en la presentación de un proceso que si bien posee antecedentes en dichas regiones a partir de la puesta en marcha de la estrategia neoliberal de crecimiento se ha expandido aceleradamente. Nos referimos al fenómeno estructural de la exclusión social, es decir aquel proceso que expulsa del sistema económico a segmentos significativos de población y los coloca en una situación extremadamente crítica en términos de su posibilidad de reinserción en el tejido productivo y social (Rofman, 2000, p. 11).

Y señalamos, como apreciación resultante del análisis teórico y empírico realizado, que

[...] si bien la dinámica de acumulación ha provocado que se agudice la desarticulación de los respectivos mercados de trabajo, esta emergente realidad se fue dando en los últimos quince años sobre un territorio que fue experimentando profundos reajustes. Este escenario global, que constituye el trasfondo del proceso de exclusión social, debe observarse desde una óptica crítica para comprender la extensión y dimensión del fenómeno de expulsión de sus fuentes de trabajo de crecientes contingentes de productores y asalariados en las regiones extrapampeanas (Rofman, 2000, p. 12).

En última instancia, lo que nos interesaba era que, en vísperas de un desenlace que presentíamos inminente del ajuste impulsado desde las autoridades nacionales, debíamos presentar a los ojos de los lectores interesados en el desarrollo territorial argentino el grado de intensa criticidad que afectaba a la totalidad de la produc-

ción nacional desplegada sobre el espacio nacional y la necesidad de producir, cuanto antes, un cambio de paradigma central. No podía moldearse un proceso de desarrollo teniendo como norte excluyente hacer frente a la impagable deuda pública externa, favoreciendo, con el desenvolvimiento de la estrategia dominante, la vigencia de un desbalance estructural profundamente desigual entre pocos muy poderosos y por demás favorecidos y los más, subordinados al poder existente, empobrecidos e incapaces de acumular para revertir su lamentable situación. Hacía falta pensar seriamente en un nuevo paradigma apto para construir *otra economía* que fuera sustentable, con crecimiento endógeno, justicia distributiva y recomposición del poder negociador de los más débiles en las múltiples cadenas productivas.

Las argumentaciones expuestas nos permitieron afirmar, como necesaria conclusión, que:

Quienes pueden ingresar en el sistema productivo o permanecer dentro de él cada vez son menos y más poderosos. Como contraparte, los que son expulsados de ese sistema se multiplican en número y se debilitan en poder y capacidad económica. Surge del material incorporado al libro que las estrategias del plan económico aplicado se manifiestan claramente en el inédito y acentuado incremento del desempleo, del subempleo y de la precarización laboral. Esta es la verdadera cara social del denominado Plan de Convertibilidad (Rofman, 2000, p. 366).

El documento, en su cierre, apunta a un conjunto de políticas públicas destinadas a encarar la desigualdad estructural descripta como dominante en el panorama de los procesos productivos regionales más relevantes, medidas que deben comprender un programa a corto plazo, de acciones inmediatas para detener la tendencia actual del proceso. Una vez logrado ese objetivo, se advierte en el texto, es preciso propiciar una segunda etapa, de horizonte mediato, que implica revertir las bases del modelo actual y acompañar dicha modificación de carácter estructural con otras acciones dirigidas

hacia la construcción de *otra economía* participativa, democrática y representativa de los intereses de las mayorías populares. Así, propugnamos un proceso firme del Estado en su política de regulación de precios y de apoyo decidido hacia la regularización de la propiedad y el uso de la tierra para asegurar el acceso por parte de los agricultores radicados en sus fincas, impulsando planes de colonización solidaria y asociativa.

Además, indicamos que se debe propiciar la disponibilidad de acervo tecnológico e información para los segmentos sociales menos favorecidos a través del establecimiento de una banca específica para la agricultura familiar de créditos subsidiados para todo el proceso de reconversión que acompañe a los cambios en la capacidad de gestión. Y agregamos que este respaldo financiero debe completarse con la difusión de programas cooperativos que reúnan a productores interesados en acrecentar, en forma solidaria, su poder negociador en los mercados asociativos encarados por los mismos productores, para desterrar la intermediación y la explotación impulsada por los grandes operadores dentro del mercado. Sin duda, lo que planteamos es un cambio del paradigma de una actividad basada en el *agrobusiness* de neto perfil financiero, sin cuidado de los recursos naturales, a otra regida por principios de preservación ambiental, prácticas solidarias generalizadas y distribución equitativa de los ingresos.

En el libro también sostenemos que estas medidas de mediano plazo, junto a muchas otras que las acompañen, deberán constituir un programa nacional, ampliamente participativo, de construcción de una nueva formación social en el sector agropecuario argentino, producido y conducido por sus auténticos productores. Se sentarán, así, las bases de un nuevo contrato social para el sector, que tenga un perfil tal que permita a los demás sectores del quehacer económico nacional adoptar idéntica estrategia. En las páginas finales del libro se apunta a valorizar esta discusión esencial para la construcción de un nuevo y más justo futuro nacional y se aportan los instrumentos de política económica y social que lo viabilicen.

El otro texto, escrito antes del desplome de la convertibilidad, alude especialmente a revalorizar la herramienta analítica de los circuitos productivos de acumulación en los espacios regionales como los instrumentos más adecuados para reconocer las relaciones de poder dentro de un proceso de producción determinado y los mecanismos a través de los cuales esas relaciones determinan la distribución del excedente de cada una de las actividades estudiadas entre los agentes económicos dominantes y los subordinados.

En el texto se analizan los perfiles metodológicos de los circuitos productivos regionales de las economías regionales extrapampeanas afectadas por el modelo de acumulación vigente por entonces, que ya había comenzado a producir una aguda crisis económica y social, que, a comienzos del siglo XXI, iba a intensificarse significativamente. El libro apunta a mantener viva la discusión sobre el perfil del crecimiento en el plano regional y, a la vez, actualizar modelos teóricos, aportes metodológicos y evidencias empíricas de varios destacados circuitos hacia fines del siglo XX. Se puntualiza, como novedad en el empleo de la metodología de los circuitos, que esta es también un valioso instrumento para la planificación de los procesos productivos a escala regional.

Los análisis sobre los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar permitieron ilustrar adecuadamente el planteo teórico-metodológico previamente revisado y actualizado.

Este proceso de puesta al día del abordaje conceptual y su utilización práctica en los estudios regionales del instrumento denominado circuito de acumulación nos indujo a incorporar las carillas que, en el libro analizado, se dedicaron a recrear el perfil conceptual y práctico de dicho instrumento de diagnóstico y programación del desarrollo regional, en la parte 2 de este texto, junto a otros recientes escritos sobre las relaciones entre sociedad y territorio.

En marzo de 1999, en forma imprevista, surgió un ofrecimiento relativo a una responsabilidad política dentro del Estado que me condujo a desempeñarme, otra vez, como funcionario público en una tarea vinculada a mi experiencia acumulada en el plano académico. Escuché con atención el citado ofrecimiento pese a que el

fracaso de mi gestión anterior, en 1984, me impedía tener el entusiasmo necesario para afrontar una nueva experiencia de perfil similar. Finalmente, no quise dejar pasar la oportunidad de volcar en una actividad hacia el interior del Estado, en este caso el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, todo lo acumulado desde 1960 en mi formación universitaria en el país y luego en el extranjero; así como recuperar lo trabajado en planes urbanos desde entonces. Recordé mis tareas en la ciudad de Paraná, en el inicio de mi recorrido académico, y las posteriores incursiones en trabajos y aportes en los programas de planificación del área metropolitana de Rosario, de la ciudad de Buenos Aires y de mi exilio venezolano. El jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, el primero electo por voto popular, accedió a la solicitud expresada por su secretario de Medio Ambiente, profesor Norberto La Porta, y me ofreció el cargo de subsecretario en dicha cartera a cargo de la revitalización de un área deprimida que comprendía la franja sur de la ciudad.

Mi renuencia, por la fallida experiencia previa, a hacerme responsable de tal cometido específico como funcionario público terminó por ser desestimada cuando familiares y allegados me plantearon que estaba convocado a una tarea que siempre había sido motivo de especial interés por mi persona y sobre la cual tenía suficiente conocimiento de cómo actuar dados los antecedentes arriba expuestos. Desempeñar tal puesto era un desafío, me reiteraban voces muy cercanas, que no podía dejar pasar pues podía aplicar, en el plano de las realizaciones efectivas, muchas de las ideas y proyectos que en tantas oportunidades previas había sugerido para dar cuenta de problemas de atraso económico, carencias sociales generalizadas, deterioro ambiental muy arraigado y escasa intervención estatal para erradicar la pobreza y el retroceso económico en espacios intraurbanos como los que comprendían el sur de la ciudad capital de la República. El objetivo explícito y único de esa nueva Subsecretaría de Desarrollo Regional dentro de la Secretaría de Medio Ambiente del gobierno de la ciudad de Buenos Aires fue el diseñar un plan de revitalización de los barrios con mayor nivel de atraso relativo con relación al resto de la ciudad desde el punto

de vista económico, social y ambiental. Los barrios citados estaban situados en la franja sur de la ciudad, lindando con la provincia de Buenos Aires, con el Riachuelo como límite meridional natural, y la Av. Rivadavia, como línea divisoria del área con respecto al resto de la ciudad.

La característica distintiva fundamental de dicha zona consistía en exhibir los peores indicadores desde el punto de vista social y laboral de la gran mayoría de su población con relación a la población que habitaba el resto de la ciudad. Ese espacio urbano, además, exhibía un notorio déficit en la calidad del equipamiento físico (infraestructura de servicios, vivienda y hábitat), de tal modo que ofrecía un espacio construido sumamente degradado, de obligada renovación y adecuación a patrones aceptables para una subsistencia digna. El desarrollo histórico de la zona indicaba que fue la cuna originaria de la ciudad, pero con el paso del tiempo y por muy diversas circunstancias se había convertido en un ámbito territorial con evidentes y múltiples rezagos con referencia a la calidad de vida presente en otros barrios de la ciudad, en especial los ubicados en su zona norte. Se trataba de formular un plan general de revitalización de una amplia zona urbana de muy similar perfil y funciones en el tiempo que la de otros centros de raigambre histórica reconocida en ciudades importantes de América Latina, que habían ocupado mi atención como investigador al abordar estructuras urbanas degradadas en el tiempo, en un estudio anterior ya comentado.

Mi decisión de aceptar el ofrecimiento también tuvo lugar dado que había plenas coincidencias políticas entre el secretario La Porta y mi persona en la medida que lo había asesorado en su carácter de concejal de la ciudad durante la década previa y que pertenecíamos a la misma organización política que postulaba ideas renovadoras con el fin de abrir el camino hacia otro modelo de gestión pública urbana que tendiera a un nuevo cuadro social y humano, con plena justicia distributiva. Tenía asegurado, en mi comprensión, un fuerte respaldo político y se presentaba una oportunidad única para poner en práctica ideales tantos años

postulados y que ahora podían concretarse a fin de programar una estrategia de desarrollo integral que enfrentara las necesidades insatisfechas de centenares de miles de habitantes de la ciudad. Una estimación aproximada de la población ubicada en la zona sur de Buenos Aires llegaba a los setecientos mil habitantes. Claro está que no todos los residentes que cubrían ese caudal demográfico estaban afectados por los signos dominantes que exhibían sensibles retrocesos económico-sociales y de vivienda y hábitat urbano. Pero, sin duda, la inmensa mayoría estaba estructuralmente afectada. Y el proceso, como luego se verificó, de atraso relativo que englobaba a una porción elevada de la población que vivía en la citada zona corría serio riesgo de acentuarse, sobre todo observando la tendencia que exhibía el ingreso de población empobrecidas a los asentamientos irregulares allí localizados. ¡Qué hermosa oportunidad, entonces, de aplicar los conocimientos adquiridos y de volcar en la acción criterios de equidad social que formaban parte de mi formación como ciudadano argentino! En esa inteligencia me dispuse a iniciar mis actividades.

Mis primeros pasos como funcionario estuvieron encaminados a armar un equipo interdisciplinario, con profesionales de distintas especialidades con reconocidos antecedentes en estudios sobre el desarrollo urbano dispuestos a secundarme en una iniciativa que garantizase la construcción de la propuesta transformadora. Asumí, con todos los seleccionados, el compromiso no negociable de que nuestra estrategia de revitalización debía impedir un fenómeno, habitual en otras reformas urbanas en diversos países, en el sentido que la elevación de la renta de la tierra debido a las nuevas inversiones a proponer provocase procesos masivos de expulsión del área a los actuales residentes, incapacitados de afrontar los valores crecientes de la renta de la tierra. Este fenómeno expulsivo en la literatura y en la planificación sobre la reconversión urbana se denomina *gentrificación*.

Con ese principio general, el plantel del equipo nominado para preparar el futuro plan acordó un programa de actividades para formalizar el proyecto.

En el territorio que denominamos zona sur se encuentra localizada gran parte de la sede central del Poder Ejecutivo Nacional y el Congreso de la Nación. Sede del primer asentamiento de la colonización española, en su derrotero histórico fueron sucediéndose olas de migrantes europeos, primero, y del resto del país y de naciones vecinas, después. El origen de la industria nacional se ubica en el interior de su territorio, que otrora encontraba en el Riachuelo la vía navegable para exportaciones e importaciones de magnitud. A la vera del Riachuelo se establecieron, desde fines del siglo XIX y principios de la siguiente centuria, numerosos embarcaderos vinculados a industrias o distribución de mercaderías que contaban con amplios depósitos de cercana presencia o abastecían de bienes manufacturados, especialmente de alimentos, al resto de la ciudad y del país. El desarrollo de la industria de la ciudad comenzó, en los inicios del siglo XIX, con los saladeros y más adelante frigoríficos y grandes inversiones dedicados a la transformación de materias primas provenientes, en forma preferente, de la provincia de Buenos Aires. Al momento del inicio del estudio, sobrevivían edificios importantes que todavía se dedicaban a procesos manufactureros y, además, había muchos otros desocupados, dado el traslado de las industrias que los ocupaban a localizaciones en otros puntos del país. De igual modo, abundaban depósitos y talleres por entonces en inactividad. Por otra parte, en ese sector de la ciudad se asentó el grueso de la población desde su fundación hasta que la epidemia de la fiebre amarilla en 1861 la expulsó hacia zonas más elevadas; en el área norte del centro urbano se asentó la residencia de la clase alta porteña. Están también radicados en la zona monumentos históricos de muy valioso contenido testimonial, como iglesias, conventos y recintos, que alojaron, en su momento, dependencias públicas significativas, como la Biblioteca Nacional y el anterior edificio del Congreso de la Nación. Es decir, es el espacio único en todo el ámbito urbano que contiene edificios y monumentos muy valiosos en la historia del país. Se agregaban zonas muy deterioradas desde el punto de vista del hábitat urbano, en particular en su extremo este, donde desde mediados del siglo XIX se fueron insta-

lando inmigrantes, como los provenientes del puerto de Génova, Italia, quienes agregaron su propia arquitectura de viviendas, construidas con chapas de zinc y pintadas de diversos colores brillantes. En esos espacios, correspondientes a los barrios de La Boca y parte de Barracas, era donde se ubicaba la población europea, mientras que más al norte, desde la instalación del primer asentamiento irregular en la década de 1930, Villa Desocupación, se fueron ubicando otros migrantes en gran número del interior del país y, en parte, provenientes de los países vecinos, que autoconstruyeron, en terrenos fiscales desocupados, una serie de asentamientos irregulares en permanente expansión, con muy baja calidad del hábitat, así incorporado al tejido urbano.

La principal vocación del área tenía que ver con su acervo histórico y su cercanía al centro político, financiero y comercial de la ciudad. En el primer aspecto, el área contenía la absoluta mayoría de los testimonios de la trayectoria política y económica de la ciudad en tanto dentro de sus límites estaban instalados los principales hitos que marcaron el transcurrir de la sociedad colonial y las manifestaciones más salientes del proceso de independencia y consolidación de la unidad nacional. Tal característica de la configuración edilicia de gran contenido testimonial fue convirtiendo a un gran sector del área, hacia su zona sureste, en un distrito turístico, con la creciente instalación de bares y restaurantes típicos en áreas de recepción de flujos de visitantes nacionales y extranjeros. Se destacaban, entre las zonas más concurridas por ese flujo, la edificación en torno a la calle Caminito, muy típica y pintoresca, la existencia de museos emblemáticos como el Quinquela Martín y el de Arte Moderno, y variados centros de venta de artículos de producción artesanal, al aire libre en la Plaza Dorrego o en recintos cerrados como el Mercado de San Telmo, entre otros. En el segundo aspecto, podía consolidarse como un espacio de servicios de apoyo a las actividades comerciales, de servicios y recreativas del centro de la ciudad.

El Riachuelo, como eje central del área, se convirtió, con el paso del tiempo y el paulatino abandono de sus funciones de vía de trans-

porte fluvial y espacio recreativo, en un curso de agua fuertemente contaminado por los desechos industriales de las plantas manufactureras, en especial frigoríficos, instalados en su cercanía. Un Programa de Saneamiento Integral estaba en marcha cuando nos hicimos cargo de las tareas de definir un plan de revitalización, con avances visibles en el mejoramiento de la calidad de agua del citado río y las obras de prevención de inundaciones, que asolaban periódicamente el espacio construido más cercano al curso de agua. Poco antes de nuestra presencia en la nueva subsecretaría, esta tomó a su cargo el cumplimentar un objetivo manifiesto de planificar de modo integral la plena recuperación del área. Los trabajos realizados eliminaron el permanente fantasma de las inundaciones con la crecida del Río de la Plata.

Los objetivos básicos del plan fueron los siguientes:

a) El proceso de revitalización integral del área debería ser el resultado de una intensa interacción entre el equipo técnico al que se le había asignado la tarea y los residentes de la zona. A tal efecto, se diseñó un programa de consultas y participación efectivo de los residentes, así como de todas las organizaciones sociales que los representaban. De ese modo, se efectuaron foros de participación, con materiales previos para la discusión, en los cuales no solamente se intercambiaron diagnósticos y propuestas, sino que se acordó la inclusión en el texto del plan de varios de los petitorios formalizados ante las autoridades de la ciudad, que contenían reclamos específicos de cada barrio y para cada actividad relevante, con problemáticas presentes desde mucho tiempo atrás, en general, muy complejas de resolver.

b) Se resolvió otorgar prioridad absoluta a las iniciativas concertadas entre la población local y la autoridad de la ciudad, tendientes a reforzar y promover actividades productivas a encarar por pequeñas y medianas empresas del área. Dentro de este postulado, se decidió propiciar el impulso a proyectos inspirados en la economía social, que postulasen formas asociativas de organización empresarial y privilegiasen aquellas cuyos objetivos apuntaban a reforzar el entramado socioproductivo local en sectores claves, como

experiencias recreativas, culturales y de oferta de gastronomía, la provisión de servicios al turismo y el aporte a la oferta de bienes públicos destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población (salud, educación, vivienda y equipamiento social).

c) En este último aspecto, se resolvió apuntar a la generación de fuentes de trabajo en unidades productivas de pequeño y mediano tamaño, destinadas a cumplimentar iniciativas colectivas estatales de fortalecimiento del hábitat popular que supusiesen la transformación de las actuales viviendas, individuales o colectivas, asentadas aisladamente o en agrupamientos conocidos como villas de emergencia de muy bajo nivel de habitabilidad. Se proponía el proyecto contemplar iniciativas participativas en la construcción de barrios de viviendas unifamiliares en reemplazo de las que no estaban en condiciones de rehabilitarse. El objetivo era que el plan debía incluir un respaldo integral a la pequeña actividad productiva incorporada a un programa de turismo social integrado, con todos los servicios adecuados, para atraer a contingentes de población del interior interesados en un área con profunda raigambre histórica y facilidades culturales como museos representativos de las expresiones más destacadas de la pintura y escultura contemporánea, conviviendo con otros que daban cuenta de la historia del arte en la ciudad.

d) La recuperación del Riachuelo como un curso de navegación para fines recreativos fue un objetivo central en el diseño del plan. Además de constituir un avance significativo en el saneamiento ambiental local, la rehabilitación del río podía restituirle al área un motivo de atracción para disfrute del turismo interno y del proveniente del interior del país. Ello estimularía, con este foco de interés, a población de medianos y bajos ingresos, lo que supondría fuentes de consumo para hotelería de mediano porte en edificios remodelados, restaurantes, actividades culturales y deportivas.

e) El objetivo de rehabilitar extensas zonas deprimidas o carenciadas del área sur debía ponerse en marcha respetando a los que ya vivían en la zona, reacondicionando conventillos o casas de muy baja calidad constructiva o sustituyendo estas últimas residencias

por edificios de baja altura respetuosos del medioambiente. Se pretendía impedir que el poder financiero y rentístico en la zona con inversiones de magnitud, al estilo de los lujosos edificios de Puerto Madero, inaccesibles para la gran mayoría de la población local, produjese un proceso de expulsión de residentes por la elevación singular del valor de la tierra. Si el proceso de renovación urbana no se programaba cuidadosamente, podía derivar en un mecanismo perverso de exclusión de antiguos pobladores, incapacitados de afrontar costos especulativos crecientes en el acceso a la vivienda y el hábitat adecuados, tal como había ocurrido en otras zonas de la ciudad o en centros urbanos donde se remodelaron áreas históricas dejando que el mercado fijase las pautas básicas de la transformación. Este fenómeno debía evitarse con firme determinación mediante políticas públicas de tributación que captasen renta urbana emergente y con adecuada y rigurosa planificación del territorio.

Estos objetivos se completaban con la puesta en marcha de una política programada de recuperación de edificios y depósitos abandonados por emprendimientos industriales que los desocuparon al trasladarse fuera del área. Debía, entonces, posibilitarse la reconversión de estos en centros culturales, recreativos, de esparcimiento, deportivos o de producción artesanal, con apoyo crediticio de la banca pública y recursos presupuestarios del gobierno porteño.

El proyecto que sugeríamos contenía, además, una propuesta específica: la creación de un ente público encargado de conducir el proceso programado. El gobierno de la ciudad creó la Corporación del Sur, que se hizo formalmente cargo de la implementación de la iniciativa por nosotros planificada, pero que nunca funcionó con ese objetivo.

El perfil de la propuesta lucía poco atractiva para los que manejaban el criterio del uso de la tierra con fines rentísticos a partir de grandes emprendimientos inmobiliarios en zonas degradadas y que tenían fuertes vínculos con representantes del poder econó-

mico de la ciudad. Para estos sectores, por los intereses que representaban, era muy atractivo apoderarse del espacio de la zona sur para una iniciativa modernizadora que implicase la salida de sus moradores y promoviese fuertes inversiones en residencias de elevado precio, erigidas tras la expulsión de los por entonces ocupantes del ámbito local.

No nos queda ninguna duda de que el plan, destinado a mejorar sustancialmente el nivel de vida de los habitantes del área y encarar políticas de recomposición de las zonas más degradadas, con la participación de sus vecinos y el apoyo estatal decidido, constituyó un proyecto incompatible con las aspiraciones de los eternos desarrolladores inmobiliarios en zonas privilegiadas de la ciudad, deseos de ofrecer otra opción para el área que la que nosotros diseñamos con la activa participación de sus habitantes. Esos intereses, como se verá, lograron vetar nuestra iniciativa, pero no pudieron reemplazarla con otra que obtuviese respaldo político y social.

Hacia el mes de agosto del año 2000, ya en funciones la nueva conducción del gobierno de la ciudad, a cargo del doctor Aníbal Ibarra, el proyecto estaba claramente descartado por las autoridades municipales y nuestra subsecretaría dejó de funcionar. Evidentemente, los intereses vinculados al negocio de la renta de la tierra en zonas de alto potencial para inversiones inmobiliarias de magnitud, una vez más, se impusieron y frustraron una iniciativa que podía discutirse o modificarse pero que esencia respetaba la comunidad preexistente y posibilitaba la rehabilitación del espacio del sur para beneficio de los moradores históricos y quienes pudiesen, en el futuro, disfrutar de espacios recreativos y culturales en forma masiva. El plan era el resultado de la voluntad de progreso social de los habitantes de la zona, quienes volcaron allí sus iniciativas y aspiraciones. Para intentar disimular el descarte del plan por parte de la clase política por entonces gobernante en la ciudad se difundió la propuesta de un programa de grandes inversiones respaldado por un fideicomiso que auspiciaría la ciudad con sus terrenos disponibles en el área. Ni había tales tierras con el valor que se estimaba ni se habían elaborado planes concretos en que utilizar

el supuesto fondo de inversión a solicitar internacionalmente. Esa fantasía duró poco en ser descalificada y descartada. En resumen, se nos dejó fuera del gobierno, pero quienes impulsaron nuestra separación nunca tuvieron apoyos suficientes de la población local para poner en marcha un gran negocio urbano.

El último tramo del año 2000 y gran parte del año 2001 nos siguió cobijando el gobierno de la ciudad ya que, luego de la disolución de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, fuimos transferidos a un nuevo organismo público dependiente de la misma Secretaría de Medio Ambiente para una tarea clave para el desarrollo armónico de la ciudad. Se trataba de poner en marcha un área oficial encargada de llevar adelante estrategias de desarrollo sustentable que se imponían a nivel nacional e internacional para preservar el ambiente natural y social de la ciudad.

A fin de evitar un conflicto que pudiese dañar la imagen política de los entonces responsables del gobierno de la ciudad, las autoridades municipales decidieron crear, con el mismo equipo en plenas funciones, la Subsecretaría de Desarrollo Sustentable siempre dentro del marco de la Secretaría (hoy Ministerio) de Medio Ambiente.

La nueva actividad que se nos encomendó se relacionaba estrechamente con las decisiones que la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente adoptó, en su reunión del año 1992 en Río de Janeiro, acerca del armado de la denominada Agenda XXI para antes del cierre del siglo. El objetivo de la determinación adoptada por dicho cónclave universal fue el establecer un compromiso formal de todos los países asistentes en presentar en fecha próxima un plan que incluyera el desarrollo sustentable como tema central.

Nuestra tarea conservó el esquema organizativo que se había puesto en práctica en ocasión de formular el Plan de Revitalización de la Zona Sur de la ciudad de Buenos Aires. Es decir, tal como lo afirmó el entonces secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en una publicación de nuestra flamante dependencia estatal, la recientemente creada Subsecretaría de Desarrollo Sustentable,

[...] se propone proseguir con la misma metodología de trabajo que hizo suya la Subsecretaría de Desarrollo Regional [...] completada esta tarea, el equipo que confeccionó dicho Plan ha quedado responsabilizado de aplicar, en el ámbito de la ciudad, la metodología de la Agenda 21, aprobada en la Conferencia Mundial de Río de Janeiro, celebrada en el año 1992 (Rofman *et al.*, 2000b, p. 5).

El documento citado constituyó el punto de partida de nuestra actividad. Allí se definió, en primer lugar, la conceptualización del tema del desarrollo sustentable como un espacio de debate ante la realidad comprobada de la “[...] irracional relación entre sociedad y naturaleza en las sociedades modernas” (Rofman *et al.*, 2000b, p. 7).

Citamos a continuación los diferentes enfoques que abordan esta irracionalidad y que parten de un similar principio: el cuestionamiento de la creencia propia del sistema capitalista en la ilimitada existencia de recursos naturales. Este supuesto facilita la explotación indiscriminada a partir de la ausencia de controles sociales. Estas alteraciones de los ecosistemas y la tendencia a desarrollar un estilo de vida consumista retroalimentan el nivel de degradación ambiental.

Una definición amplia del desarrollo sustentable, desde nuestra visión del modelo de crecimiento dominante, apunta a una estrategia contrapuesta de desarrollo capaz

[...] de asegurar la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. La principal fortaleza del concepto previo es que parte del supuesto que existen límites a la posibilidad de explotación de los recursos naturales. Al mismo tiempo, puntualiza que dicha estrategia de preservación del entorno natural y humano no se puede alcanzar sin enfrentar el efecto pernicioso y persistente de las relaciones sociales y de poder que están en la base de esta utilización depredadora e irracional de los recursos naturales. Por ende, debe resultar claro que la problemática del desarrollo sustentable, debe encararse a partir del principio de que la existencia

de tal vida humana digna y armoniosa con el entorno ambiental remite a [...] una discusión acerca de criterios sociales de asignación de los recursos que por definición deben ser externos al mercado (Rofman *et al.*, 2000b, p. 18).

Proponemos, en conclusión, que tal discusión debe conducir, inexorablemente, a cuestionar la lógica de maximización de la tasa de ganancia y el predominio absoluto del mercado como criterios dominantes para que nuestra sociedad urbana interactúe con el ambiente. En este sentido, en el documento citado, sostenemos que es necesario poner en marcha un modelo productivo diferente del actual, que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Y, luego, afirmamos que ese modelo alternativo debe diseñarse a partir de la acción regulatoria esencial a cargo del Estado, con la intervención de las organizaciones que expresan intereses colectivos, protagonistas centrales del nuevo escenario económico y social.

Esta discusión abierta, colectiva y participativa tendría que poner especial énfasis en considerar al desarrollo sustentable “[...] como un proceso tendiente a una más justa distribución de los recursos naturales enfatizando el papel del Estado y la participación de las organizaciones sociales en la generación de un estilo de desarrollo que permita una reproducción ampliada de la vida humana” (Rofman *et al.*, 2000b, p. 18).

A partir de este documento inicial, el equipo se abocó a un programa de actividades de múltiples tareas y contenidos entre los que sobresalían los foros de discusión colectivos, con sedes sucesivas en los centros de gestión y participación existentes en cada comuna de la ciudad. El primero de estos eventos se efectuó en el CGP N° 7, el 5 de abril del año 2001, con la presencia de 160 vecinas y vecinos. Dicho evento, denominado Encuentro Participativo hacia un Desarrollo Sustentable, fue el punto de partida de un proceso que se pensó orientado a la definición de un programa de desarrollo sustentable basado en los principios de la Agenda XXI. Las reflexiones emitidas en el encuentro, así como el trabajo del equipo técnico

de la subsecretaría y las consultas con otros referentes del espacio social local, dieron lugar a un segundo documento de la subsecretaría a mediados del año 2001.

El documento se tituló “Una estrategia alternativa hacia una sociedad igualitaria en la ciudad de Buenos Aires” y tuvo el objetivo esencial de reunir material conceptual referente a la problemática del desarrollo sustentable en sus múltiples aspectos. En su parte fundamental, el documento enunció un conjunto de estrategias para el desarrollo sustentable de la ciudad, material orientado a integrar como cabeza de debate una serie de talleres participativos y dar por inaugurada una Red Ciudadana de Desarrollo Sustentable, constituida en el mes de julio del año 2001.

En el citado documento afirmamos que con el plan y sus estrategias centrales, dándole identidad y pertinencia,

[...] se pretende superar la crítica situación actual y conducir a la sociedad urbana a una etapa superior, donde la igualdad social y un marco ambiental que coopere en sostener el crecimiento económico refuercen la puesta en marcha de políticas destinadas a superar las agudas situaciones de pobreza. El desarrollo sustentable propuesto debe encarar estrategias alternativas a las tradicionales en los procesos productivo y social que nos rigen.

Enunciamos a continuación las citadas estrategias elaboradas por el equipo de trabajo bajo mi coordinación:

a) Incorporación de la participación popular en las definiciones de las inversiones del Estado. Se propone extender la exitosa experiencia del presupuesto participativo a otras decisiones de tipo presupuestario dentro de la definición de un perfil deseable a futuro de la expansión productiva en un marco de sustentabilidad e inclusión social.

b) Recuperación del espacio público para disfrute colectivo a través de la autogestión popular participativa. Esta estrategia fue pensada a partir de la experiencia del manejo del Parque Avellaneda

como un espacio público ordenado y puesto en valor por la decisión de quienes lo promovieron como un área de recreación colectiva indispensable en la zona sur de la ciudad.

c) La recuperación integral de la Cuenca Matanza-Riachuelo que contemple su sustentabilidad económica, social y ambiental. Esta estrategia es fundamental para un desarrollo alternativo de la ciudad donde un recurso natural muy valioso (un curso de agua navegable y disponible para la recreación de todos los habitantes de la aglomeración urbana) se degradó con el correr del tiempo y su rehabilitación integral es un imperativo para remodelar una amplia zona que cubre su cuenca a ambos lados de su curso de agua.

d) Programa de estímulo a la producción sobre bases solidarias y ambientalmente sustentables para la creación de empleo y elevación del nivel de vida de la población. Esta estrategia clave para la dinámica de acumulación futura en la ciudad promueve modalidades de gestión claramente desafiantes pues implican avanzar hacia otro modelo funcionando sobre bases solidarias alternativo al de la maximización de la tasa de ganancia como único y excluyente paradigma.

e) Articulación del Estado local con la sociedad para la definición de un plan basado en la Agenda XXI. Este programa de actividades producto de un eventual contrato social entre estado y sociedad civil debería apuntar a delinear un plan de desarrollo capaz de producir bienes y servicios en condiciones de sustentabilidad plena y con miras a satisfacer las necesidades básicas de la población como prioridad central.

f) Un programa de difusión de modo masivo de las herramientas institucionales necesarias para garantizar equidad social y participación plena de la sociedad local en las áreas de comunicación colectivas y en la creación de redes de intercambio y capacitación.

g) Promoción de procesos de descentralización del poder. Se trata de diseñar acciones enderezadas a la creación y consolidación de formas progresivas de gobernabilidad, profundizando sustantivamente la democracia participativa en todas las instancias de decisión de políticas públicas.

Las ideas expuestas avanzaban en la dirección necesaria para tornar viables los enunciados básicos de la Agenda XXI, que el mismo Estado municipal había resuelto apoyar y estimular (Rofman y Pereira, 2001, p. 52).

A poco de lanzar esta iniciativa, desde la cúpula del poder político se resolvió no seguir el derrotero expuesto. La experiencia en marcha, hacia mediados de agosto del año 2001, quedó trunca, pues se decidió no seguir propiciando la construcción de un proyecto participativo y alternativo de discusión integral de los destinos de la población de la ciudad. Abandonamos los cargos públicos sin conocer de modo fehaciente las causas de esta inesperada ruptura de nuestra continuidad. Suponemos que los perfiles más relevantes de nuestro proyecto, que seguía estrechamente los contenidos de la denominada Agenda XXI que el gobierno de la ciudad había resuelto adoptar como derrotero a futuro, entraron en contradicción con enfoques político-ideológicos prevalecientes en la cúpula del gobierno de la ciudad.

Con las tres experiencias fallidas en mi historia de funcionario público ubicado en tareas que planteaban un cambio profundo de las condiciones materiales de reproducción de la vida humana en territorios fuertemente agredidos por el modelo de acumulación dominante, me impuse reflexionar acerca de las causas de tales fracasos.

Esa reflexión introspectiva, complementada con consultas a aquellos colegas que me acompañaron en las muy pocas felices presencias en el interior de organismos estatales, me llevó a una inevitable conclusión: el accionar dentro de la estructura estatal en el área de designaciones políticas requiere una dosis no despreciable de manejo de las vinculaciones internas para lograr apoyos, junto al conocimiento mucho más preciso de los márgenes de maniobra existentes. No es suficiente ser designado a instancias de referentes destacados de la política. Ello no asegura que se va a respetar un *modus operandi* de opiniones fundamentadas fruto de intenso trabajo académico previo. El manejo político de la gestión estatal y las influencias sobre los decisores de quienes defienden intereses

contrapuestos a principios que no pienso en dejar en las puertas de los despachos oficiales, son factores que no se pueden obviar y que, desgraciadamente, suelen imponerse, invalidando una gestión que se fundamentaba en avanzar decididamente en el progreso social y el bienestar colectivo.

## **Una nueva etapa. La transformación estructural del CEUR. Relaciones con el gobierno nacional luego del 2003**

La situación institucional del CEUR, ámbito natural de mi tarea académica, experimentó un vuelco singular, que principió en los finales del año 2002, pero que se afianzó definitivamente a partir de la instalación el 25 de mayo del año 2003 del nuevo gobierno nacional electo poco antes.

El derrumbe del plan de ajuste ideado para pagar estrictamente los compromisos del endeudamiento externo por sobre cualquier otro objetivo de política económica y social, ocurrido en las vísperas del año 2002, supuso un viraje sustancial en las políticas del Estado nacional, que se fue acentuando con el tiempo. El desprestigio de la fórmula del ajuste, con todos sus incalculables costos experimentados por esa estrategia en el tejido social y productivo, abrió el camino para la puesta en marcha de una propuesta hacia la sociedad de una política integral totalmente contrapuesta a la anterior. Esta se concretó al asumir las nuevas autoridades elegidas democráticamente y encabezadas por el doctor Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003. Se puso en marcha, entonces, un proyecto de desarrollo que se contraponía, en todos sus enunciados esenciales, al vigente hasta el derrumbe económico-social del 2001. A mediados del 2003, cuando asumió el nuevo gobierno, se conocieron datos estadísticos relevantes acerca del comportamiento de las principales variables económicas y sociales resultantes de las estrategias integradas al Plan de Ajuste Estructural que dominó la década de los noventa y que estalló a fines de 2001.

Luego del interinato presidencial del doctor Eduardo Duhalde, quien solo atinó a tomar decisiones aisladas para ordenar el fuerte desajuste en el plano social y en el desenvolvimiento del aparato productivo, quedó en pie el anuncio de la cesación de pagos por parte del gobierno de sus compromisos de endeudamiento público externo en dólares, decretado pocos días antes del cierre de 2001. El interinato del doctor Duhalde solo trajo como novedad significativa el retorno al sistema de flotación del tipo de cambio. La fuerte devaluación producida por la desaparición del tipo de cambio fijo en enero del año 2002 implicó una singular desvalorización de nuestro signo monetario que, en el mercado abierto oficial, pasó de una cotización por dólar de un peso argentino a cuatro pesos, en sus momentos iniciales. Finalmente, en un mes, tal cotización se estabilizó en torno a los tres pesos por dólar. El impactante derrumbe de fines del 2001 supuso una agudización intensa del proceso recesivo que ya se transitaba desde 1998. Al momento de asumir el doctor Kirchner la presidencia, el desempleo se había elevado al 18% de la PEA, la pobreza comprendía al 57% y la indigencia al 27% de la población, valores indicativos de una profunda crisis económica y social. El año 2002 fue de un transcurrir totalmente incapaz de sostener el nivel de la producción y el de la demanda colectiva de bienes y servicios necesarios para una salida de la recesión por el abrupto y no programado final de la convertibilidad.

La propuesta de una nueva política de desarrollo impulsada por el recién instalado gobierno en mayo del 2003, luego de las elecciones de principios de año y que permitió el acceso a la presidencia del doctor Kirchner, se expresaba en postulados orientados a permitir una rápida recuperación de la actividad productiva y a un mejoramiento singular de la situación social. La propuesta apuntaba explícitamente a la recomposición del mercado interno, la reconstrucción del tejido productivo para disminuir el desempleo y la pobreza, la defensa de la producción nacional frente a la competencia importadora y la búsqueda de un acuerdo con los acreedores extranjeros que no obstaculizase el crecimiento económico.

Esta política de reconstrucción del aparato productivo luego de un quinquenio recesivo ininterrumpido supuso también configurar un conjunto de políticas públicas orientadas a vigorizar la capacidad instalada de sectores del quehacer nacional que reforzaran el nuevo rumbo adoptado. Entre ellas, tomó especial preponderancia el apoyo desde el Estado a los organismos responsables de conducir y fomentar la investigación científica y tecnológica a nivel nacional. En ese sentido, el Conicet asumió decisivamente el rol de constructor de la nueva política de sustentación del sistema de ciencia y técnica del país.

El CEUR logró, en poco tiempo, reconstruir y acrecentar su perfil histórico y su desempeño en las actividades académicas, así como su aporte a la gestión del Estado como nunca antes. En primer lugar, pudimos recuperar un espacio de trabajo propio y adecuado. En el edificio de Saavedra 15, de la ciudad de Buenos Aires, con algunos ahorros que habíamos acumulado y aportes oficiales, logramos remodelar y equipar sus instalaciones –que, ubicadas en el sexto piso, estaban abandonadas y muy deterioradas– a nuevo. El edificio pertenecía al Ministerio de Educación de la Nación, que nos cedió ese piso en forma gratuita. El espacio reacondicionado pasó a ser un lugar de trabajo adecuado, con acceso a una sala de reuniones muy amplia, y disponía de una superficie aproximada de 300 metros cuadrados. A mediados del año 2003, luego de que el espacio se tornó habitable, mudamos nuestras escasas pertenencias del ámbito que muy generosamente nos había ofrecido cinco años atrás el Centro de Estudios Avanzados de la UBA. Los antiguos integrantes del CEUR que habíamos sobrevivido al ajuste de la década de los noventa recuperamos un lugar de trabajo, biblioteca y equipamiento informático cedidos por el Conicet. Rápidamente se agregaron miembros muy destacados de la Carrera Técnica de Apoyo del Conicet y nuevos investigadores a ocupar espacios en la planta física del CEUR.

En otro avance decisivo, en octubre del 2003, el CEUR se constituyó como Unidad Académica asociada al Conicet. Mediante la firma de un convenio, ambas instituciones se comprometieron a

colaborar en un esfuerzo común para fortalecer el desarrollo del conocimiento sobre la dinámica urbana y regional argentina, establecer relaciones de complementación y cooperación mutuas, e impulsar la capacitación de jóvenes investigadores en la problemática central del CEUR. Esta asociación constituyó para nuestra institución un renacer auspicioso por el decidido apoyo del Conicet para hacer posible esa reconstrucción con aportes necesarios para el equipamiento y facilidades para encarar programas de investigación y capacitación.

En forma concurrente a esta reinstalación logramos presentar postulantes destacados a los concursos de becas de iniciación y de doctorado, para permitir que jóvenes graduados en diversas disciplinas avanzasen en su capacitación y en la obtención de los correspondientes títulos superiores siempre vinculados a la temática del desarrollo territorial. En este sentido también se pudieron obtener recursos de investigación a través de los concursos de financiamiento correspondientes, así como iniciar un ciclo de Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales, con el auspicio institucional y financiero del Conicet. En la búsqueda de reasegurar la marcha ascendente de la institución logramos en el 2007 un paso decisivo. Incorporaron al CEUR como Unidad Ejecutora de dicha institución mediante la Resolución del Directorio N° 3188. En calidad de tal y bajo la responsabilidad de una dirección institucional designada con acuerdo del Conicet, se pudieron encarar tareas de investigación científica, organizadas en varias líneas de trabajo, con infraestructura, personal administrativo y equipamiento adecuado a nuestra actividad.

El avance consignado fue notorio si consideramos que éramos solo cinco investigadores, tres de ellos miembros de la carrera de investigador del Conicet y dos destacados académicos, que nos autososteníamos cuando operábamos como institución independiente en el seno del Centro de Estudios Avanzados y trabajábamos en nuestros domicilios, desde 1998 hasta el 2003. Ya al cierre de la primera década del presente siglo, con el impulso ascendente en esta nueva etapa, superábamos la cantidad de veinticinco inte-

grantes del centro, en carácter de investigadores plenos y de jóvenes graduados que aspiraban a doctorarse en diversas disciplinas.

Este significativo crecimiento solo fue posible merced a una política pública explícita del gobierno nacional de apoyo intenso y en permanente expansión a la investigación científica y técnica en el país. Desde su fundación, excepto en los cuatro primeros años hasta 1966 en que dependíamos de la universidad pública, el CEUR nunca había obtenido en la magnitud citada un apoyo similar por parte del Estado nacional. A este apoyo se sumó, desde fines del año 2008, el acceso a subsidios de investigación y de equipamiento proporcionados por la recién creada Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica, que dependió, desde entonces, del ministerio respectivo.

Desde que recuperamos el lugar de trabajo y recursos para funcionar, en el 2003, mi principal empeño como investigador principal del CEUR-Conicet fue puesto en esos años en estructurar un equipo de jóvenes estudiosos, con títulos de grado que aspiraban a completar los respectivos doctorados, dispuestos a formar parte de un proyecto interdisciplinario en el estudio del desenvolvimiento de las economías regionales ubicadas fuera de los límites de la pampa húmeda. En forma progresiva, seleccionamos postulantes al Conicet para completar su tarea formativa como becarios y varios de ellos, ya completados sus estudios de posgrado, reforzaron la planta permanente del CEUR en el seno de nuestro equipo.

Mi identificación con la política económica y social del gobierno nacional desde el año 2003 fue el resultado de valorar muy positivamente los lineamientos del programa de reconstrucción económica y social puesto en marcha. Esta evaluación positiva de la política nacional de desarrollo fue el primer paso adoptado dentro de la nueva estrategia personal de relacionamiento con el sector público. Así, a la par de la promoción de jóvenes egresados universitarios de carreras de grado, que lograron año a año obtener becas para cursar sus respectivos doctorados, me integré a comisiones del Conicet responsables de implementar procesos evaluativos para la incorporación de becarios e investigadores formados al seno de dicha institución pública.

En la diversidad de las modalidades en que se fue expresando en estos últimos veinte años, mi tarea académica estuvo siempre estrechamente vinculada al desempeño del equipo de economías regionales del instituto académico al que pertenezco. Dicha tarea se desplegó en varias direcciones simultáneas, todas ellas orientadas a reforzar y fortalecer mi activo involucramiento en diferentes planos de la realidad nacional, bajo la premisa de que nuestros proyectos de investigación y sus resultados concretos fuesen aportes a la construcción de un proyecto nacional que afianzase el camino escogido por el conjunto mayoritario de nuestra sociedad a fin de alcanzar niveles crecientes de desarrollo integral y sustentable con equidad e inclusión social.

La tarea estrictamente académica se desarrolló en tres áreas o frentes de trabajo. El primero estuvo constituido por estudios realizados con base en la metodología de los circuitos de acumulación regional, analizando diferentes procesos productivos claves del interior del país que se fueron desarrollando al amparo del modelo de valorización de trabajo vigente hasta el 2015 y, luego, remarcando los efectos regresivos del período cuatrienal de la *restauración conservadora* entre el 2015 y el 2019.

El segundo frente se refirió específicamente a la evaluación y la propuesta de políticas públicas de reparación de los efectos negativos del fenómeno de las desigualdades estructurales comprobadas en los numerosos estudios que habíamos llevado adelante desde el inicio de la década de 1980.

El tercer frente fue una resultante obligada de las conclusiones que se pudieron alcanzar tanto de los diagnósticos como de las estrategias de acción después de un período extenso en que se pusieron en práctica disposiciones desde el Estado tendientes a aliviar o eliminar los procesos de exclusión social y subordinación productiva atados a estructuras desiguales de poder.

La evaluación de la eficacia de las políticas desplegadas para remediar los efectos regresivos de las acumuladas desigualdades de poder, riqueza e ingreso –que también realizaron muchos otros analistas críticos de la realidad territorial hacia principios de la pri-

mera década de este siglo—, nos permitió manifestarnos con creciente énfasis en cuestionamientos de fondo a nuestro modelo de acumulación dominante. Se adujo, al respecto, que las insistentes propuestas de enmienda de ese modelo para viabilizar cambios de significación en las relaciones sociales carecían de capacidad de enmendar las deficiencias de tipo estructural causantes de la inequidad distributiva de los excedentes generados como resultado de una persistente prevalencia de relaciones muy desiguales de poder y capacidad de decisión al interior de la trama productiva regional.

Entonces, como resultado de las conclusiones derivadas del repetido fracaso de acciones dispersas con la intención de modificar las relaciones de subordinación productiva y los mecanismos de explotación social subsistentes en el tiempo, comenzaron a oírse, con creciente insistencia, voces que reclamaban un replanteo del enfoque utilizado.

Ello se fue tornando evidente cuando —desde la gestión encarada por diversas áreas del gobierno nacional instalado desde el año 2003, así como en el seno de los sectores sociales— se sucedieron los reclamos en torno a modificar el rumbo hasta entonces acometido por el Estado para remover procesos básicos de desenvolvimiento de la actividad productiva que impedían la concreción de las reformas estructurales propuestas. Muchos de los colegas interesados en diseñar políticas públicas de reparación de inequidades muy difíciles de remover reorientaron su enfoque global sobre las estrategias utilizadas con tal objetivo. Particularmente, en mi caso acompañé esta revisión del perfil necesario que las políticas públicas debían adoptar de cara a la paulatina eliminación de las desigualdades estructurales de distinto signo, para lo cual apuntábamos hacia una perspectiva con otro perfil. Caracterizamos esa aspiración como la necesidad de transitar hacia *otra economía*.

De este modo, revalorizamos los principios básicos del movimiento cooperativo, del asociacionismo voluntario, de la democratización de la gestión de las empresas, de la búsqueda de opciones productivas basadas en la solidaridad y en la igualdad social, frente

al interés excluyente del lucro y la competencia despiadada y contra la explotación social vigente en el modelo de acumulación dominante. Es así como, tanto en el ámbito de la docencia como el de la investigación, exploramos las características posibles de una economía basada en la satisfacción de las necesidades básicas de la población y no en la búsqueda de un lucro desmedido y en la necesidad del trabajo asociado sin acudir a formas de explotación social reñidas con los principios previamente expuestos. De allí al rescate del cooperativismo y de todas las formas de asociación voluntaria de productores y de consumidores que deciden operar en términos de relación entre iguales, conducentes a una distribución cada vez más justa del excedente económico, hubo un solo paso. En las dos últimas décadas tuvimos la oportunidad de expresar opiniones muy fundadas en dichas premisas en trabajos orientados a definir políticas públicas que enfaticen estrategias enderezadas a reforzar el poder real de los más débiles y apunten a asegurar la reproducción del esfuerzo productivo por mecanismos de colaboración mutua, con total exclusión de toda estrategia que convalide la presencia de relaciones espurias de dominación.

La experiencia del cooperativismo y de la construcción de estructuras productivas basadas en principios solidarios y aspiraciones colectivas existente en la Argentina fue un antecedente muy valioso para transitar en la búsqueda de una sociedad diferente, basada en los principios previamente citados como centrales en la definición del perfil de una economía alternativa a la dominante. Ese tránsito supuso orientar los esfuerzos para definir el perfil de *otra economía*, dado que llegamos a la conclusión de que no avanzar en esa dirección convertía todas nuestras propuestas y recomendaciones en aportes que podían ser valiosos pero que no resultaban efectivos.

Desde hacía varias décadas nuestra prédica eran voces aisladas y muy poco receptadas por los ocupantes del sector público. Pero, los principios expuestos por el nuevo presidente en el año 2003, coincidentes plenamente con mis inquietudes y la certeza de que dentro del aparato del Estado muchos nuevos funcionarios participaban de esta visión de la realidad nacional, hicieron que me parecía impres-

cindible contribuir a una discusión de fondo sobre políticas públicas de transformación del escenario económico y social nacional.

Las experiencias de la frustrada intención de planificar la revitalización del sur de la ciudad de Buenos Aires o de programar un plan nacional de desarrollo territorial con equidad e inclusión social, como lo tenía pensado en el año 1984, fueron lecciones que había que tener en cuenta para efectivizar iniciativas de transformación social que no podíamos omitir. El objetivo de apuntalar formas de producción y de ocupación del territorio que privilegiasen la inclusión social, la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia de los habitantes para desplegar propuestas específicas de desarrollo y la necesaria equidad en el reparto de los excedentes económicos que pudiesen concretarse a partir de modalidades organizativas asociativas y solidarias, se convirtieron en paradigmas esenciales y prioritarios en la formulación de políticas públicas consistentes con otro modelo de sociedad.

Esta toma de posición acompañó las actividades de respaldo a iniciativas estatales que emprendí, desde el inicio del siglo XXI, y que se desarrollaron al amparo de la puesta en ejecución de una estrategia de desarrollo basada en la valorización del trabajo promovida por el gobierno nacional, totalmente opuesta a la vigente en la década anterior. Un documento redactado en conjunto con el licenciado Carlos Fidel, y publicado en la ciudad de México en una acreditada revista académica, ilustra muy adecuadamente el perfil del modelo que desde el gobierno nacional se llevó adelante entre 2003 y 2015, que acompañamos plenamente, y que se contrapuso, de modo frontal, a la experiencia previa de valorización del capital financiero.

En los casi veinte años de trabajo académico y de intervención directa en la evaluación y propuestas de políticas públicas orientadas a apuntalar el nuevo paradigma impulsado desde el Estado desde el año 2003, con la temporaria interrupción del cuatrienio de la *restauración conservadora*, me ocupé de desenvolver mi actividad en las tres áreas o frentes de trabajo arriba enunciados. Las analizamos en detalle a continuación.

Estudios sobre la situación de sectores productivos de reducido poder negociador y capacidad de acumulación en los principales circuitos productivos del interior del país orientados, en lo esencial, a definir conjuntos integrales de políticas públicas encaminadas a la superación de los factores generadores del atraso económico y social de los sujetos sociales integrantes de dichos sectores productivos.

Este objetivo se fue satisfaciendo progresivamente a través de diversos espacios de investigación. Destacamos al respecto la actividad desplegada desde el área de Economías Regionales del Plan Fénix, en mi carácter de coordinador, comprometida en la puesta en marcha de estrategias de acción acordes con el modelo de acumulación basado en la valorización del trabajo iniciado desde el año 2003. Los sucesivos seminarios nacionales llevados adelante por dicha área del Plan Fénix reunieron a la gran mayoría de las universidades públicas del país a través de quienes las representaron en dichos eventos de reflexión colectiva, y constituyeron aportes muy valiosos en términos de análisis y formulación de propuestas elaboradas por académicos instalados en las citadas universidades. Los aportes presentados en dichos eventos colectivos constituyeron un material científico altamente valioso que jalónaron la tarea colectiva de los representantes de universidades presentes en los catorce encuentros llevados a cabo en muy diferentes sedes universitarias de todo el país entre el año 2002 y el 2015. A tales seminarios concurren representantes de todas las universidades públicas existentes en el país. Los libros editados que contienen las contribuciones de quienes asistieron a cinco de tales seminarios y los archivos del Plan Fénix que reúnen los documentos elevados en todas las demás convocatorias nacionales constituyen un capital académico de indudable valía. Ese enorme bagaje de conocimiento expuesto en cada evento colectivo permitió reconocer la dinámica de acumulación en cada región del país año a año y los proyectos que cada participante de los respectivos seminarios aportó para enfrentar las fallas estructurales que afectaban a los circuitos productivos más relevantes y a las carencias sociales de los sectores más afectados

por las políticas de ajuste desarrolladas en el país especialmente entre 1989 y 2003.

En el ámbito del CEUR-Conicet mi tarea se desplegó intensamente en el lapso bajo análisis. Desde el 2006, el CEUR convocó a especialistas en temas de procesos productivos regionales a reuniones de trabajo año a año, lo que hizo posible el contacto con destacados especialistas situados en el interior del país. Prueba de ello lo constituye la redacción de cinco textos escritos con mi intervención protagónica, además de mis aportes parciales que fueron dados a luz en el transcurso del período bajo análisis, que cubre el ciclo 2003-2021. Esta actividad por varios años contó con aportes generados en subsidios del Conicet que fueron aplicados a la realización de tales eventos en forma parcial. Y coincidieron en sus fechas de realización con los encuentros que más adelante comentaremos.

Los cinco documentos referidos, que contaron ya sea con mi coordinación o con mi autoría directa y que ocuparon así las dos décadas de este siglo, dan cuenta detallada de la configuración territorial de los procesos productivos más relevantes de la economía argentina contemporánea, concluyendo con precisas propuestas de políticas públicas enderezadas a resolver sus profundas deficiencias estructurales. Fueron los siguientes: Rofman y Esteban Rodríguez (2006); García, A., *et al.* (2007); Rofman (2012); Rofman e I. García (2017); Rofman (coord., 2020), este libro contó con el aporte de la totalidad del equipo en Desarrollo Regional y Economía Social de la institución.

Estos cinco textos fueron marcando sucesivamente los aportes preparados para apreciar la dinámica de acumulación generada por numerosos circuitos productivos en las últimas tres décadas, en los que sobresalen los análisis específicos de las estructuras productivas de amplia presencia en todo el territorio nacional. Utilizando el marco teórico del estudio de los circuitos productivos en el contexto de los modelos de desarrollo a nivel nacional, acompañamos los análisis respectivos con propuestas concretas de transformación estructural de las relaciones técnicas y sociales de producción vigentes en cada uno de ellos.

En el primer documento redactado con Esteban Rodríguez, dimos cuenta de los principales fenómenos que afectaron a la evolución del conjunto de los procesos productivos localizados en la región central del país bajo el marco del proyecto de tipo de cambio fijo y ajuste estructural, propios del modelo de desarrollo de valorización del capital financiero desplegado en los noventa. Puntualizamos allí la presencia de los factores emergentes del modelo neoliberal y sus consecuencias regresivas para gran parte de los productores agropecuarios del ámbito geográfico estudiado.

El segundo documento producido hacia el final de la década nos permitió efectuar una revisión comparativa del comportamiento de los circuitos de acumulación regionales más destacados después del derrumbe de la convertibilidad a fines del 2001. Ese es el objetivo básico que nos impusimos como primer documento producido por el naciente Equipo de Economías Regionales del CEUR bajo mi coordinación general y que, desde el año 2003, comenzó a incorporar profesionales jóvenes graduados en disciplinas de las ciencias sociales interesados en contribuir al conocimiento profundo de los procesos de desigualdades regionales en el país y de avanzar en sus estudios hacia la obtención de doctorados correspondientes a sus disciplinas originarias. Este segundo documento ya cubrió el período constitucional inicial del nuevo proyecto de país basado en la valorización del trabajo como eje central y que ocupó el lapso 2003-2007. El texto se ocupó de identificar los rasgos más relevantes del desempeño de cinco circuitos productivos característicos de la geografía económica nacional. Aporta ideas precisas sobre lo ocurrido luego del año 2003 en el panorama productivo de las regiones extrapampeanas y explicita objetivos y conclusiones que vale la pena recuperar.

Decimos en el inicio del texto:

Este documento es resultado de un seminario interno permanente de nuestro equipo de investigación que se inserta en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-Conicet) y que puede expresarse como sigue: tras la caída de la convertibilidad,

¿qué hay de nuevo en el horizonte de las economías regionales de Argentina?

Este debate se plantea en tanto los diversos aportes que los miembros del equipo de investigación realizan en el curso de sus investigaciones van dando cuenta, cada vez más, que es preciso distinguir con precisión el destino macro de la actividad productiva regional del desempeño de los diferentes agentes que la integran. Así, surge una inquietud aún sin definitiva clarificación que cobra mayor relevancia a la luz de los más recientes conflictos distributivos en torno a la renta agraria y los beneficios de la agroindustria.

Una convicción compartida por nosotros es que no se pueden negar las evidentes mejoras que han venido registrando las condiciones macroeconómicas de desenvolvimiento de dichos ámbitos regionales con respecto a la década anterior. Pero, de inmediato, nos surge la pregunta clave. Luego del derrumbe de la política económica basada en la convertibilidad del tipo de cambio fijo y atrasado, las mejoras consignadas ¿se han traducido en un avance real de las condiciones de vida de la mayoría de los actores sociales que están involucrados, directa o indirectamente, en la producción y distribución de los bienes y servicios generados en tales regiones?

Una respuesta a tal inquietud supone analizar y explicar el devenir del comportamiento de la muy heterogénea y compleja trama socio-productiva que conforman las diversas economías regionales, poniendo énfasis casi excluyente en las que se encuentran localizadas fuera de la pampa húmeda.

Por ende, el objetivo principal de este aporte es describir e interpretar los procesos determinantes de la dinámica de acumulación de capital que tuvo lugar en el período comprendido entre 2002 y 2007 en un conjunto seleccionado de procesos productivos específicos de las economías regionales extra-pampeanas de Argentina. A través de este análisis inicial pretendemos identificar regularidades en el modo de generación y apropiación del excedente económico producidos en tales procesos, de modo tal que podamos confirmar, rebatir o matizar las ideas de las cuales partimos (Rofman, 2008, p. 4).

Precisados los objetivos del estudio, avanzamos en la descripción, mediante la metodología de los circuitos de acumulación regional, del desempeño reciente de los agentes económicos incluidos en los diferentes eslabones de los cinco circuitos seleccionados, a saber, azúcar, algodón, vitivinicultura, tabaco y olivo.

Luego del pertinente análisis, llegamos a una conclusión acorde con la hipótesis de partida que especificaba que los cambios a nivel macroeconómico de la actividad productiva nacional no necesariamente debían replicarse a nivel de la capacidad de apropiación del creciente excedente generados en los sectores productivos localizados en el interior del país habida cuenta de que no se habían verificado todavía transformaciones estructurales hacia el interior de tales circuitos que supusiesen cambios apreciables en el posicionamiento subordinado de los más débiles agentes con relación a los que habían acumulado históricamente mayor poder de negociación. Es importante destacar que el proceso de reactivación productiva a nivel nacional desencadenado por las modificaciones estructurales al régimen de acumulación imperante hasta el cierre de la convertibilidad impactó positivamente en los procesos productivos regionales analizados a partir del año 2002. Esta reactivación y el posterior crecimiento significativo se dieron, en especial, en el olivo, la vitivinicultura, el azúcar y el tabaco. El crecimiento productivo macro tuvo, en todos los casos, un componente vinculado a la mayor demanda interna y, otro, de creciente importancia, relacionado con la demanda externa, por medio del estímulo exportador provocado por la significativa devaluación del año 2002 en adelante.

Al respecto puntualizamos:

Este panorama global, sin embargo, no supuso una igual incidencia sobre el nivel de ingresos y la consecuente participación en la distribución de los frutos del crecimiento entre los agentes económicos involucrados en los procesos productivos de las regiones analizadas. Debido a que prosiguió, sin especiales alteraciones, el patrón de acumulación histórico, los sectores modernos, más con-

centrados y con mayor nivel de eficiencia económica disfrutaron a pleno de tal bonanza productiva. Por el contrario, los sectores sociales subordinados –particularmente la pequeña producción agrícola y en algunos casos la industrialización por pymes de las materias primas– no solamente no pudieron captar beneficios apreciables en la distribución del excedente generado en cada circuito productivo, sino que fueron afectados por retrocesos cuantitativos de rentabilidad de no poca magnitud. En el desenvolvimiento del proceso, una explicación agregada al peso relevante de la modernización tecnológica e inversión productiva con incidencia fuerte de capitales concentrados, nacionales o extranjeros y el consecuente apoyo del Estado, lo constituyó la presencia notoria del eslabón comercializador y de la intermediación oligopsónica y oligopólica como un factor central justificativo del fenómeno.

Finalmente, el proceso de re-regulación que acompañó a la restitución de los mecanismos de control del mercado en la producción y comercialización de algunos productos, como la yerba mate, no funcionó en los casos estudiados, adecuadamente. Tanto en el algodón como en la vitivinicultura, tal presencia significativa de la mediación estatal en la dinámica de acumulación, vía instrumentos de control del mercado, o no se implementó todavía o no se hizo como estaba previsto.

Un gran desafío pendiente, entonces, es que en mercados fuertemente distorsionados por el peso de agentes económicos con elevado poder negociador frente a actores débiles –desorganizados e incapaces de enfrentar con éxito, sin auxilio estatal, a los grandes grupos concentrados– la re-regulación tiene una muy valiosa tarea por delante.

Es preciso, cuanto antes, trabajar desde el Estado y en asociación con los productores más pequeños –mayoría en todos los procesos agrícolas– en pos de una estrategia de desarrollo rural que revierta las fuertes desigualdades de poder hoy existentes y garantice a todos, el acceso a la tierra, a la tecnología adecuada y ambientalmente sustentable, al crédito subsidiado, a la información y a los mercados nacionales y extranjeros. El intenso estímulo al aso-

ciativismo debe incluirse como condición necesaria para reforzar el poder negociador de los agentes subordinados. Esta es la gran asignatura pendiente que todavía no ha sido asumida como tal por los responsables de la política agro industrial argentina, con especial localización en las regiones extrapampeanas del país (Rofman, 2008, pp. 47-48).

Este panorama de la dinámica de acumulación de los procesos productivos más representativos de las regiones del interior del país no difiere demasiado de los descriptos en nuestras conclusiones veinte años antes, a partir del libro que preparamos con Mabel Manzanal con el sello del Centro Editor de América Latina y que ya hemos comentado.

En rigor a la verdad, hubo estrategias de crecimiento para todos los sectores sociales incorporados a los respectivos circuitos, pero o su aplicación fue parcial o habrían requerido de otras políticas públicas conexas, como la relativa a la propiedad y tenencia de la tierra y al uso del crédito, para reformularlas en beneficio de los productores más débiles de las respectivas cadenas productivas. Esas políticas comenzaron a instrumentarse hacia el final de la primera década del siglo cuando se crearon dentro del ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca dependencias oficiales que fueron conformando un área especializada en la situación estructural de los agricultores familiares, con la presencia a partir del final de dicha década de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar en el ministerio citado. Pocos años después una ley nacional llamada de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar definió un marco de políticas públicas atingentes a una real transformación y empoderamiento de los sujetos sociales enrolados en la actividad de la pequeña producción rural. Esa ley, sancionada en el año 2014, en sesiones de cierre del período legislativo, tiene aún pendiente su reglamentación.

Más allá de esta circunstancia queremos resaltar como comentario final la validez de emplear métodos de observación de la realidad que den cuenta de la heterogeneidad estructural de la actividad

productiva en su despliegue territorial y cómo es preciso utilizar tales métodos para identificar en cada caso ganadores y perdedores con relación a la capacidad de generar y captar excedente económico en sus actividades productivas.

El tercer aporte se propuso responder a un interrogante clave que muchos nos hacíamos por entonces, fines de la década inicial de la nueva centuria, y que se expresó en este interrogante crucial: ¿de dónde venimos y hacia dónde vamos en términos de un modelo de crecimiento que garantice creciente equidad social e inclusión efectiva de los agentes económicos subordinados en el proceso distributivo? Era hora, a mi criterio, de efectuar un balance retrospectivo amplio y apuntar a fijar un horizonte diferente que se sustentara en transformar las relaciones de poder que favorecían a unos y excluían a otros, tal cual lo seguíamos puntualizando repetidas veces con el transcurrir de los años y de los proyectos de país que se sucedieron en el tiempo.

A esta altura de mi producción académica me parecía estar en condiciones de afrontar el significativo desafío que suponía proponer una respuesta lo más amplia y comprensiva posible de los complejos problemas de tipo estructural que afectaban a la dinámica de acumulación de las diversas economías regionales estudiadas.

Para poder concretar el citado desafío resolví solicitar apoyo a varios colegas radicados en diversas provincias y especializados en el estudio de sus más destacados circuitos productivos localizados en sus respectivos territorios. Con ese aporte invaluable, y a partir de los materiales acumulados hasta entonces debido a mis investigaciones sobre el perfil productivo de las regiones del interior en estudios presentados a encuentros académicos diversos, pude construir un texto muy amplio y extenso (más de 700 páginas), que dio cuenta de lo acontecido en los territorios diversos de la geografía nacional con relación a las diferenciadas capacidades de los productores en captar excedente y en ingresar a procesos de transformación necesarios para una reproducción ampliada del capital acumulado. **Es por ello que en el libro (Rofman, 2012)** se incluyeron materiales oportunamente solicitados a colegas que participaban

de mis inquietudes y aportaron con su conocimiento a presentar un escenario muy amplio y variado.

El texto está compuesto de diez apartados. El apartado inicial se refiere a la evolución de la economía argentina en el tramo 1995-2007, que es el período que abarcó la investigación que dio origen al escrito final. Más adelante, luego de un análisis de las consecuencias sociales que produjo la convertibilidad y su desenlace muy tumultuoso en el bienio 2001-2002, incorporo la dimensión regional de las consecuencias del ajuste en sus efectos regresivos en lo económico y en el grave deterioro que se produjo en el tejido social. *A posteriori*, el texto incluye el análisis pormenorizado de tres circuitos productivos donde se registra la contribución de los investigadores a los que solicité su colaboración. Se trata de los circuitos algodonero-textil, frutícola del Valle del río Negro y vitivinícola localizado en la región cuyana. El desarrollo explicativo de las consecuencias del proceso de ajuste con su principal herramienta, la fijación de un tipo de cambio fijo e inalterable durante los diez años de la citada estrategia sobre el ingreso y el empleo de los segmentos sociales, destaca cómo, en cada uno de los tres circuitos en los respectivos territorios, los sectores subordinados de menor poder negociador y capacidad de captar excedente económico exhibieron un desempeño muy negativo. Estos sectores integraban, en cada circuito, el eslabón inicial y reunían a la gran mayoría de los pequeños productores agrícolas. En esta franja fue muy notoria la emigración, ya sea por abandono de la finca o por venta a agentes económicos de mayor dimensión. Fueron netos perdedores en su capacidad de captar excedente y en su aptitud para permanecer en actividad. Fueron precisamente los que pudieron recuperar algo de lo perdido por la bonanza económica producto de la gestión del nuevo gobierno, pero quedó de manifiesto que dicha bonanza era insuficiente para una reversión integral del proceso de deterioro que los había afectado en el tramo 1997-2002.

Las conclusiones finales que surgieron de los estudios particularizados ratificaron la hipótesis central planteada en el texto que afirmaba que

[...] dadas las condiciones estructurales de la dinámica de estos procesos productivos, se verificaron serias dificultades para que dicho efecto positivo se difundiera hacia todos los integrantes de las actividades más destacadas en las regiones no pampeanas de la Argentina (Rofman, 2012, p. 6).

Esta hipótesis, además, surgió del convencimiento, como analista de la historia económica y social argentina, de que

[...] el simple funcionamiento de los mercados de bienes y servicios a estudiar iba a resultar notoriamente insuficiente para que, en forma automática, el crecimiento económico derramara sus beneficios en forma generalizada a todos los actores sociales, en especial a aquellos de ubicación subordinada dentro de las cadenas productivas (Rofman, 2012, p. 79).

El desarrollo de los perfiles más destacados del desenvolvimiento de los tres circuitos de acumulación estudiados dio plena ratificación a la confirmación de la hipótesis citada previamente. En el cierre del texto, las consideraciones finales permiten apreciar, en toda su dimensión, el porqué de esa conclusión. A tal efecto, transcribimos a continuación los párrafos más relevantes de tales conclusiones.

Un balance final de lo acontecido antes y después del profundo cambio del régimen de acumulación en la Argentina de fines del siglo anterior y principios de este y sus inevitables consecuencias sobre la trama regional del país, cometido central de este libro, está contenido en estas reflexiones finales. De lo expuesto en el texto se infiere que, en primer lugar, el paulatino e ininterrumpido proceso de deterioro de la situación económico-social de la Argentina en la etapa de vigencia del modelo de valorización financiera del capital estuvo obligadamente acompañado de una persistente crisis de crecimiento en las regiones del país. A nivel macroeconómico y a escala de los indicadores sociales más destacados (desempleo y pobreza) las regiones de menor nivel de desarrollo relativo vieron

reflejados los efectos fuertemente negativos en los datos urbanos consignados en mayor proporción que el promedio nacional.

A la vez, ese lógico proceso de derrumbe de las principales variables macroeconómicas y sociales afectó en forma específica la trama productiva y social de los procesos productivos más relevantes en la periferia regional nacional. Los más afectados fueron, como ya se habrá podido advertir, los sectores sociales con menor poder negociador en los respectivos circuitos sectoriales analizados (fruticultura, algodón y vitivinicultura).

Esta conclusión –suficientemente registrada en el texto– no solamente da cuenta de una realidad dramática, sino que genera una situación de tal dimensión crítica al cierre del modelo de valorización financiera que el intento de remontar la cuesta cuando dicho modelo cambió significativamente de signo se tornó muy dificultoso. Se sumaron a las históricas desigualdades estructurales en las relaciones sociales de los actores asentados en las regiones analizadas los daños producidos en la dinámica de acumulación de aquellos agentes económicos más débiles inscriptos en los respectivos circuitos de acumulación por las políticas de los noventa. Cuando se comienzan a producir en forma lenta pero persistente, las modificaciones de fondo derivadas del nuevo régimen de acumulación a nivel nacional basado en la valorización del trabajo, la reactivación productiva en las regiones periféricas se recompone muy parcialmente. A partir de mediados de la década inicial de este siglo ya se comienzan a advertir mejorías indudables en el perfil macroeconómico, evidentes en la región cuyana y en el norte de la Patagonia, aunque muy limitadas, todavía, en el nordeste dado la crisis aguda que experimenta la actividad algodonera.

En referencia a la cuestión del empleo y de los indicadores relacionados con las carencias sociales, los datos referidos a los centros urbanos consignados en la estadística del INDEC muestran una positiva y generalizada reacción positiva.

En cuanto a los procesos productivos analizados de modo específico los impactos producidos por la restitución de una senda de crecimiento económico, luego del 2002, se concentran, en sus bene-

ficios directos, en los sectores más avanzados desde el punto de su capacidad técnica y poder negociador en las correspondientes tramas productivas. Así, los actores sociales más aptos, de mayor presencia en el mercado y con capacidad operativa adecuada se integran rápidamente al impulso creciente generado por la nueva estructura de precios relativos como resultado de la fuerte devaluación de nuestro signo monetario. Este impulso además se nutre del intenso fortalecimiento del poder adquisitivo nacional como producto de las políticas económicas adoptadas.

Por el contrario, los problemas históricos recurrentes que ya venían afectando a los mayoritarios segmentos sociales subordinados de la actividad rural basada en la agricultura familiar y de la pequeña y mediana producción industrial en las cadenas productivas analizadas no cambiaron significativamente. Ello fue así en tanto no se orquestaron, en los años iniciales de la década, políticas tendientes a modificar el posicionamiento desigual de los sectores de la actividad productiva, que venían operando en pequeña escala.

En el último bienio correspondiente a nuestro análisis, las políticas estatales –tanto las provinciales como las nacionales– avanzan más en la dirección de formular planes de estímulo programados para alentar a la producción respectiva basada en la pequeña y mediana producción. Este reconocimiento de la posición diferenciada dentro de las correspondientes cadenas productivas de los productores de menor dimensión operativa con respecto a los de mayor tamaño, se plasma en legislación específica, en el caso de la vitivinicultura y el algodón y en acciones conjuntas entre Estado provincial y sectores productivos en la fruticultura del Alto Valle. Sin duda esta toma de conciencia y la puesta en marcha de planificación concertada para generalizar a todo el espectro productivo regional los beneficios de la nueva política económica nacional es un valioso punto de partida hacia estrategias que afirmen y valoricen la equidad distributiva.

Con diferente grado de intensidad y de toma de conciencia de las dificultades muy profundas que limitan el accionar de la pequeña producción local tales políticas han dado signos evidentes y positi-

vos, más específicamente en el Chaco algodonero. En los otros dos circuitos analizados todavía en el 2007 eran escasos los impactos beneficiosos para el segmento subordinado, lo que sí comienza a ocurrir un par de años más adelante.

La legislación nacional y provincial muy innovativa tanto en el caso de la vitivinicultura como en el algodón constituyen una base cierta para una revisión a fondo de las políticas públicas que poco hicieron en el pasado para atender el desenvolvimiento de los que menos poder tienen. En estos espacios productivos, lo que signó el persistente retroceso en la capacidad de gestión y acumulación de los pequeños productores rurales, sometidos a condiciones de subordinación productiva evidentes, fue precisamente el desigual nivel de relaciones de poder con quienes lideraron el proceso de acumulación de cada actividad analizada. La enseñanza que estimamos nos proporciona el estudio efectuado es que sin atacar la raíz de tales relaciones desiguales es imposible modificar de plano el modo como se distribuyen los excedentes económicos al interior de las cadenas productivas, que siempre favorecen a los agentes económicos de mayor tamaño y capacidad negociadora.

El proceso de reconocimiento de esta ley inexorable suele ser lento y de muy difícil traslado a la definición de políticas públicas efectivas precisamente por el modo como quienes controlan las respectivas dinámicas de acumulación hacen uso de su significativa cuota de poder para cooptar las decisiones que se adoptan desde el Estado.

Este documento fue fruto del trabajo de varios años de exhaustiva búsqueda de información y de amplia consulta a los involucrados en las respectivas gestiones públicas y privadas. Contó, además, con la inestimable colaboración de un grupo muy valioso de estudiosos ubicados en ámbitos universitarios localizados en las respectivas regiones. El libro tuvo como principal objetivo resaltar la importancia fundamental de la definición de un nuevo conjunto de políticas públicas locales que, enraizadas en la matriz de un Proyecto Nacional de Desarrollo basado en la valorización del trabajo y con inclusión social, reconozca diferencias con las estrategias aplicadas históricamente.

De este modo, las políticas públicas que es preciso adoptar, con referencia a la desigual capacidad de los productores en apropiarse del excedente económico según su inscripción social, deben partir de un pleno reconocimiento a la citada desigualdad estructural. En lo que va de este siglo, en que tal proyecto se ha comenzado a poner en marcha en la Argentina, las políticas públicas regionales se han comenzado a identificar con el objetivo por nosotros expuesto.

Esta publicación intenta aportar argumentos que refuercen el objetivo precitado. Alcanzarlo cuanto antes es dar respuesta al impostergable desafío de modificar la desigual relación entre los agentes económicos de los circuitos productivos para asegurarle a los de menor capacidad negociadora un disfrute equitativo de los frutos del crecimiento productivo en las actividades más destacadas de la periferia regional argentina en el nuevo escenario económico-social inaugurado hace menos de una década atrás (Rofman, 2012, p. 766).

Las conclusiones del libro que comentamos nos llevan a expresar dos consideraciones, a esta altura, pertinentes.

La primera, el libro destaca en su articulado nuestra postura acerca del marco teórico que asumimos hace varias décadas de que los fenómenos de tipo económico-social no pueden atribuirse a la unidad geográfica que se analiza como si fuera un espacio homogéneo, sino que es preciso e ineludible resaltar el rol jugado por los sujetos sociales que integran el territorio estudiado, poniendo de relieve la heterogeneidad de quienes constituyen las sociedades locales y los desempeños diferenciados de cada uno de ellos. No se puede hablar de la trayectoria del aparato productivo de una región, por ejemplo, como si la tal región fuera un sujeto social concreto. La región no crece o entra en recesión económica, pues no es un espacio que se puede identificar como un agente económico de un solo perfil social. Los que crecen o están afectados por procesos de crecimiento positivos o negativos son los sujetos sociales con nombre y apellido que la habitan. Es totalmente factible que una región tenga, como espacio social, un desempeño exitoso, con una o esca-

sas actividades que exhiban niveles productivos y excedentes de signo positivo, pero, a la vez, la inmensa mayoría de los individuos que la integran experimenten retrocesos evidentes en sus niveles de ingreso o en el nivel de calidad de vida que poseen. Entonces, en nuestro análisis, resulta totalmente claro que siempre deberemos referirnos, al calificar el comportamiento de un territorio dado, a lo que les acontece a los habitantes que lo integran o trabajan en su interior, que, por supuesto, pueden tener muy diversos posicionamientos, dentro del aparato productivo en el que se desempeñan.

Si aceptamos el supuesto teórico-metodológico arriba enunciado, la segunda consideración es que es preciso contar con herramientas de análisis que posibiliten reconocer roles diferentes en las actividades principales de un territorio concreto. El enfoque adoptado de los circuitos de acumulación regional satisface este requisito esencial para abordar una investigación sobre regiones que poseen en su seno un abanico muy amplio de agentes económicos situados en inserciones dentro de las respectivas estructuras productivas en ubicaciones por demás divergentes. Habrá entonces (o no) agentes económicos exitosos que coexistirán con otros con desempeños negativos. De lo que se trata es que en todos los casos es preciso reconocer esta peculiar estructura de las tramas productivas y sociales de cualquier territorio bajo análisis, pues en un espacio que en promedio pueden verificarse trayectorias positivas es posible que coexistan con pocos o muy pocos que han recibido cuotas crecientes de excedente económico positivo y la gran mayoría podría estar padeciendo serias situaciones de deterioro o retroceso económico y social.

Es el caso, por ejemplo, de regiones con un enclave de singular dimensión que produce elevados beneficios económicos a sus propietarios, residan o no en el ámbito espacial analizado, mientras que los trabajadores o productores vinculados a la actividad central sufren caídas en sus ingresos reales o deterioros visibles en sus niveles de calidad de vida.

Las políticas públicas, entonces, deben considerar este escenario heterogéneo necesario en una economía capitalista; para ser efectivas, deben afrontar el desafío de proponer transformaciones

estructurales sustantivas, como sería discutir el sistema de tenencia y propiedad de la tierra urbana/rural o combatir la presencia de formas monopólicas de organización en la trama productiva, con medidas de intervención directa en los procesos económicos que se desenvuelven en los respectivos mercados regionales.

El cuarto documento que hemos incluido en este frente de trabajo forma parte de una serie de investigaciones efectuadas en torno a dos procesos productivos relevantes localizados en el interior del país: la producción lechera y la actividad vitivinícola, cuyo análisis en profundidad constituyeron una evidencia concluyente acerca de los impactos positivos o negativos que recibieron los diferenciados sujetos sociales incorporados a tales procesos en el modelo de valorización financiera vigente a escala nacional entre 2015 y 2019. El estudio tenía, entonces, como objetivo central dar a conocer los distintos grados de participación en la generación y el reparto del excedente económico de la actividad económica por parte de los sectores sociales participantes de las actividades productivas de ambos circuitos de acumulación en un todo de acuerdo con la ubicación relativa de tales sectores en los diferentes eslabones del respectivo circuito. La serie de investigaciones al respecto comenzó con un estudio denominado “Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha”, que se publicó en el número 310 de la revista *Realidad Económica*, con fecha 30 de septiembre del 2017, para cuya realización conté con la apreciada colaboración de la magíster Inés Liliana García, que aportó al texto la evaluación de la actividad lechera en el primer año del plan económico neoliberal.

En la contribución a la revista del estudio de ambos circuitos –según nuestro criterio, altamente representativos de la producción agroindustrial del interior del país– se verificó que

[...] la política económica desplegada desde el 10 de diciembre de 2015 por el gobierno de la restauración neoliberal tuvo consecuencias negativas sobre el tejido productivo y social de las principales actividades radicadas en el interior de la Argentina. Dichas consecuencias fueron enfrentadas con una metodología desacertada

e inconsistente. La estrategia estatal que se utilizó consistió en ir definiendo sobre la marcha –y *a posteriori* que los efectos negativos tuvieron lugar– decisiones puntuales aisladas del contexto global de desarrollo en ambas actividades [...] Las modalidades de esta estrategia consistieron básicamente en compensaciones en forma de subsidios, sin diferenciar a los sujetos sociales receptores por su nivel de inserción en las cadenas productivas, ni atendiendo a su tamaño relativo ni considerando la dinámica de acumulación de cada uno de ellos (Rofman y García, 2017a, p. 81).

En la investigación realizada al año siguiente y titulada *La pequeña producción rural en los circuitos productivos regionales. Una mirada crítica en 2017*, publicada por el CEUR, en agosto del 2018, sobre la evolución de ambos circuitos durante el año citado, ya se habían acumulado dos años de transcurrida la experiencia neoliberal. Como resultado del estudio quedó muy claro que los impactos negativos sobre el tejido productivo y social de los muy numerosos productores rurales de menor poder negociador y capacidad de acumulación persistieron y, para peor, se agudizaron. Me interesaba, como corresponsable del estudio histórico-comparativo, pues compartí la investigación con la magíster García, evaluar el comportamiento del Estado en la formación de precios, condiciones de producción y distribución de los excedentes económicos a partir de la gestión del nuevo gobierno inspirada en el enfoque neoliberal que guiaba la política económica puesta en marcha en el año 2015. En particular, el análisis se concentró en el estudio del desenvolvimiento de los pequeños productores de los dos circuitos analizados, que constituyen la base esencial que ocupa el primer eslabón inicial de las respectivas actividades productivas y reúne la gran mayoría de los residentes en las zonas donde se producen uvas y leche para su ulterior industrialización o entrega al mercado.

En el documento síntesis del estudio destacamos ambos autores los efectos negativos que causó la implementación del modelo de acumulación dominante a escala nacional pues el impacto fue “[...] perjudicial en el accionar de los pequeños productores inser-

tos en cada uno de los circuitos productivos analizados” (Rofman y García, 2019, p. 67).

El estudio analizó en detalle las evidencias recogidas de fuentes estadísticas oficiales y de testimonios directos de productores y de entidades gremiales de los agentes económicos asentados en las zonas de producción. Estas evidencias fueron confirmatorias de la información proveniente tanto de organismos estatales, como el Observatorio de la Cadena Láctea Argentina del Ministerio de Agroindustria de la Nación, como de investigadores especializados. En las fuentes documentales antedichas es posible apreciar datos irrefutables, todos ellos convergentes en el año 2017. Los tambos más grandes ganaron en dicho año, en las zonas de mayor intensidad productiva, \$0,25 por cada litro producido, mientras que los medianos perdieron \$1,04 y \$0,68 por litro generado respectivamente. La conclusión a la que se llegó en un análisis publicado por un organismo estatal es muy clara: “[...] la crisis estructural de la producción de leche tiene como sujetos afectados a los pequeños y medianos productores de las cuencas lecheras del país” (citado en Rofman y García, 2018, p. 87). Esta afirmación concluyente producida por el Observatorio de la Cadena Láctea se hizo pública por el citado organismo oficial el 23 de febrero de 2018.

En el caso de la uva, los resultados finales de la actividad en la vendimia del año 2017 tuvieron a los productores de uva menores a las 10 ha –que según los datos oficiales conocidos sumaban más del 70% de todos los viñateros en actividad– como los principales perjudicados entre los productores de la materia prima esencial del sector de la vitivinicultura argentina. Tanto en ámbitos académicos como en la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (ACOVI), que reúne a los productores vitivinícolas corporativizados, los análisis de las cuentas culturales exhibían serios y crecientes quebrantos, lo que llevó a afirmar, por parte de quienes analizaron en profundidad testimonios repetidos, que constan en nuestro trabajo, que de continuar el proceso productivo sin auxilio del Estado los más pequeños tenían en el futuro un destino de erradicación. ¿A qué atribuir este persistente e incrementado quebranto que las cifras de ACOVI mues-

tran de modo incontestable? Todos los procesos contextuales y específicos con relación al circuito correspondiente son coincidentes: la creciente concentración de la tierra que resulta de la incapacidad de capitalizar ganancias, por ser inexistentes, para una adecuada reconversión por parte de la pequeña producción es la consecuencia inevitable de la desregulación de las políticas de fomento productivo a escala nacional. A ello se agrega la ausencia de apoyos concretos por parte del Estado para la reconversión necesaria de la franja de productores más débiles, la inexistencia de políticas crediticias de fomento a una adecuada capitalización de la actividad, el desplazamiento de la agenda pública del respaldo a iniciativas muy valiosas en la promoción comercializadora como ferias y mercados populares, etc. En ese año, además, y como signo evidente de una política para deprimir el precio de la materia prima, el Estado nacional promovió la apertura de importaciones de vino desde Chile cuando la menor capacidad de oferta de la uva por causas climáticas impulsó el precio de la uva hacia su ascenso de modo de recuperar algo de lo que había descendido en la vendimia del año anterior. El resultado fue que se revirtió ese efecto compensador necesario para evitar el quebranto generalizado de los pequeños viñateros, lo que acentuó el proceso de abandono de fincas viñateras. Todos los datos oficiales y privados coinciden en que los costos aumentaron mucho más que los precios y afectaron, relativamente, en mayor proporción a los sujetos sociales subordinados dentro del proceso agroindustrial del circuito vitivinícola. El apoyo estatal para mejorar el perfil productivo y mejorar costos de los productores más débiles brilló por su ausencia.

Hemos hecho referencia con cierto detalle a esta línea de trabajo –que con la colaboración de la magíster García llevamos adelante en el CEUR– para dar cuenta del efecto claramente regresivo de la estrategia económica neoliberal en ambos mercados de producción, con especial impacto en los agentes económicos de menor tamaño y poder de negociación.

El quinto aporte de reciente aparición en su versión digital constituye el trabajo colectivo más importante que encaró el equipo de economías regionales de mi institución desde que, a principios de

este siglo, comenzó a articularse en torno a mi coordinación general: *Circuitos productivos regionales y estrategia de desarrollo en la Argentina del siglo XXI*, disponible en la página web del IADE.

Este trabajo reúne contribuciones directas de once integrantes del equipo de Desarrollo Regional y Economía Social del CEUR (DRYES/CEUR), tanto de los que son investigadores titulares como de los que están cursando sus ciclos de posgrado en doctorados como becarios del Conicet. Intervine en la redacción del texto como organizador del trabajo colectivo, me hice cargo del capítulo referido a la descripción del régimen de acumulación dominante en el lapso 2015-2019, corredacté los capítulos sobre marco teórico-metodológico y el de conclusiones, y produje el capítulo sobre el circuito vitivinícola en su desarrollo durante el citado cuatrienio.

El DRYES, luego de este trabajo, pasó a ser dirigido y coordinado por un joven investigador del grupo, el doctor Ariel García, y he quedado integrado en mi carácter de director consulto. El criterio que guio esta decisión descansó en el propósito de otorgar responsabilidades crecientes a jóvenes estudiosos dentro de la planta permanente de nuestra institución. Es por ello que el trabajo a comentar adquiere especial significación, pues constituye el cierre de una serie de estudios realizados a partir de los primeros años del siglo referidos a estudios concretos de la dinámica de los circuitos productivos de mayor relevancia en el interior del país. Desde hace más de una década he contado con la valiosa colaboración permanente de la magíster Inés Liliana García en la preparación de estos estudios, después publicados en revistas académicas, en documentos de trabajo del CEUR o presentados en seminarios de colegas de todo el país.

El libro incluye el aporte de investigadores del equipo con sus reflexiones actualizadas de los análisis, que cada uno de ellos está efectuando, de procesos productivos destacados localizados en muy diferentes regiones de Argentina. En el texto se recupera el enfoque teórico-metodológico de los circuitos de acumulación regional y en su desarrollo se refiere específicamente a los procesos que afectaron áreas estratégicas de dichas economías durante el período de la restauración conservadora neoliberal entre 2015 y 2019.

La experiencia acumulada tras más de dos décadas de diagnósticos precisos y consecutivos de los circuitos de acumulación que pueblan gran parte del territorio nacional abre la posibilidad de formularse un conjunto de preguntas clave: ¿qué avances y retrocesos se pueden observar a través del tiempo en la configuración productiva asentada en las diversas regiones del interior del país, en términos de la capacidad de captar excedente económico por parte de los variados sujetos sociales que integran los circuitos citados? ¿Quiénes han sido los ganadores y quiénes los perdedores en este último cuarto de siglo hacia el interior de los circuitos o cadenas productivas que hemos venido estudiando? ¿En qué medida los avances y retrocesos pueden adjudicarse a los modelos de desarrollo vigentes a escala nacional en cada etapa de dicho extenso período? Finalmente, ¿cómo se fundamentan los cambios favorables o desfavorables que han exhibido los principales sujetos sociales insertos en los eslabones de los respectivos circuitos durante el reciente experimento del modelo neoliberal de valorización financiera? Aclarando esta pregunta, agregamos a la hipótesis central que manejamos que, en todos los estudios descriptos, se reconoce que los productores pequeños insertos, mayoritarios, en cada circuito productivo siempre padecieron quebrantos en su actividad cuando el modelo económico privilegió la rentabilidad financiera. El objetivo asumido por la política económica de valorización del aporte del trabajo en el lapso 2003-2015, si bien no se pudo lograr con la magnitud deseable y presencia continua en el tiempo, en cambio, conformó un conjunto de normas legales y estructuras institucionales, dentro del Estado nacional, aptas para profundizar una política favorable a los agentes económicos más débiles de las numerosas cadenas productivas estudiadas, que citamos previamente.

Además, en nuestro análisis planteamos, como complemento de esa hipótesis básica, que el factor fundamental de los desempeños observados por quienes operaron hacia el interior de los circuitos fue la plena vigencia de relaciones de poder operando sin restricciones ni regulaciones formalizadas entre los agentes económicos responsables de la generación y apropiación del excedente econó-

mico en cada uno de los procesos productivos analizados durante las etapas con vigencia del modelo de acumulación basado en la valorización financiera del capital. Precisamente, el conjunto de las normativas legales y las disposiciones institucionales aprobadas o puestas en vigencia en el lapso 2003-2015 serán ahora nuevamente el basamento en donde la emergente política económica guiada por la valorización del trabajo deberá actuar para favorecer el posicionamiento de raíz, en toda su dimensión, de los mayoritarios agentes económicos que operan, desde una ubicación subordinada, en los circuitos productivos existentes.

Si se observan las conclusiones alcanzadas en los diversos estudios a través del diagnóstico de situación de cada circuito productivo asentados en nuestros diferenciados territorios, se podrán advertir signos evidentes de un deterioro progresivo del ingreso real de los pequeños productores agrícolas, mayoritarios en cada circuito. Esta particular contingencia –que se intentó salvar, como ya dijimos, con resultados limitados en los primeros quince años de este siglo– tiene una historia muy extensa de retrocesos marcados por la caída de ingresos e ininterrumpidos procesos de abandono de las más pequeñas fincas agrícolas. Por el contrario, reforzaron la primacía en el escenario productivo de los agentes económicos monopólicos y oligopólicos que lideraron la capacidad de acumular debido a las desiguales relaciones de poder vigentes.

El esfuerzo estatal de la etapa iniciada en el año 2003 fue significativo pues se fueron creando los instrumentos de definición de las nuevas políticas públicas sin solución de continuidad hasta el cierre del ciclo político de valorización del trabajo en finales del año 2015. Podemos citar la definición de planes de ordenamiento de las actividades productivas, como en el caso del algodón y la vitivinicultura, iniciativas programadas para reencauzar las estrategias de crecimiento de la actividad frutícola en Río Negro y Neuquén, la reinstalación del Mercado Regulador de la Yerba Mate, la puesta en marcha del monotributo social para los productores agrícolas familiares de menor tamaño, la creación y fuerte expansión del crédito subsidiado para la micro y pequeña producción

urbana y rural por parte de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) en el año 2007, entre otros planes destinados a la programación del desarrollo de tales actividades, con especial énfasis en el apoyo a la pequeña y mediana producción agrícola de cada circuito. Se debe agregar a las iniciativas arriba citadas la formalización del Plan de Desarrollo de la Vitivinicultura, el programa Proinder, etc., todos ellos iniciados en la primera década de este siglo. Con posterioridad, hacia fines de la década, se creó el CIPAF en el INTA, centro dedicado a la promoción de la innovación técnica y la capacidad de reconversión de la pequeña producción agrícola familiar. Por último, en el conjunto de políticas públicas inéditas es de destacar muy especialmente la creación del área de la Agricultura Familiar en el ministerio respectivo (que en su última etapa estuvo representada por una secretaría específica), que progresivamente fue expandiendo su cuerpo de técnicos para el asesoramiento en terreno, en todo el país, de los productores de menor tamaño y poder de negociación. Acompañó esta gestión la prolífica tarea de la CONAMI, organismo estatal inserto en la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, sobre cuyo cometido haremos especial mención en el curso de páginas siguientes. Ya entrado el nuevo decenio se sancionó, en el año 2014, la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar. Los resultados efectivos de toda esta estrategia habían avanzado a buen ritmo hasta el cierre del ciclo político de valorización del trabajo a fines del 2015. De cualquier modo, hubo avances dispares, en un camino trazado para alcanzar logros en la dirección correcta. No alcanzó ni el tiempo ni la maduración necesaria de políticas públicas relacionadas con cambios estructurales de propiedad de la tierra. Quedaron pendientes procesos de significativa modificación en la gestión de tales productores contemplados en la legislación de profundo contenido transformador de la ley aprobada al cierre del año 2014.

La restitución del experimento neoliberal a fines del año 2015 supuso una interrupción significativa de los esfuerzos que desde diferentes sectores del aparato del Estado se habían comenzado con

el fin de perfilar otro horizonte para los que durante décadas fueron afectados por la regresividad del modelo de desarrollo capitalista en el agro extrapampeano, como lo hicimos notar en los once trabajos explicativos de la dinámica de acumulación del tramo 2015-2019.

Como cierre del libro, que reúne los tantos estudios de circuitos de acumulación y sus expresiones territoriales como el análisis de otras dinámicas contemporáneas exhibidas por procesos de ocupación de espacios urbanos y rurales, tuve una parte muy activa en la producción de los capítulos finales de conclusiones y propuestas. El texto, que es el material de más reciente publicación en nuestro país acerca de la situación estructural de las economías regionales y sus principales procesos productivos, ofrece una opinión fundada acerca de una estrategia a futuro para avanzar en la eliminación de los serios desajustes estructurales que tienen larga data pero que se acentuaron sensiblemente en la etapa de la plena vigencia de la experiencia del capitalismo neoliberal en el lapso 2015-2019. El conjunto articulado de propuestas presentadas contiene una actualizada evidencia de un pensamiento que comparto plenamente con las compañeras y los compañeros que me acompañaron en su redacción. Transcribo a continuación el respectivo capítulo “Problemas estratégicos para un desarrollo regional equitativo” para una comprensión precisa de dicho pensamiento. Dicho capítulo fue confeccionado por los siguientes integrantes del grupo DRYES, responsable de la redacción de la totalidad del libro: doctor Alejandro Rofman, doctor Ariel García, magíster Inés Liliana García y licenciada Marisa Scardino.

Hay plenas coincidencias entre los/as analistas/as y estudiosos de la cuestión regional en la Argentina que como resultado de la acumulación de problemas estratégicos que dificultan una intervención estatal sobre la brecha económico-social entre las regiones periféricas del norte y parte del oeste del país con la región central, se pueden identificar a los más relevantes –cuyo detalle incluimos– a partir de una discusión que parte del contenido de esta obra:

i. El problema de la tierra como factor de producción. Es evidente la presencia de graves deficiencias estructurales en el acceso a la tierra (profundizada en el caso de las mujeres) en las zonas rurales de la periferia más pobre del país, consistente en dificultades de un segmento importante de productores/as en acceder a títulos de propiedad que la acrediten para su explotación racional, a largo plazo y con perspectivas de inversión transformadora. En un estudio que practicamos a inicios de la década de 2000 en Tucumán y Chaco, los/as pequeños/as productores/as censados/as denunciaban que el 40% de ellos/as ocupaban de hecho y no de derecho el predio que explotaban. Tal anómala circunstancia impedía a aquellos/as implementar acciones tendientes a elevar la productividad de la tierra por la inestabilidad manifiesta que detentaban.

ii. Baja capacidad de acumulación. La circunstancia de que la producción familiar agrícola es dominante en toda la región periférica citada y los recursos de sus propietarios u ocupantes son limitados impide avanzar en los mismos en definir una estrategia de acumulación pues se encuentran al límite de ingresos solo para la subsistencia. No hay excedente para estimular un proceso de inversión ni para asumir créditos con tal fin. Las relaciones de poder ubican a estos/as productores/as en posición subordinada frente a la presencia dominante de grandes grupos económicos, nacionales y extranjeros en materia de precios y condiciones de comercialización. Una remoción de estas relaciones desiguales de poder es condición necesaria para un mejoramiento singular de las condiciones de vida de la población rural de la periferia del sistema regional argentino. Esta situación de acumulación permite discutir el subdesarrollo más como condición que como estadio, en el sentido de que las relaciones entre los/as actores económicos y sujetos sociales se reproducen a partir de esquemas de subordinación cristalizados en normas tácitas y formales que institucionalizan y estabilizan la captura de renta y plusvalía.

iii. Sistemas de comercialización expropiatorios. Este fenómeno es causa central en la incapacidad de la mayoría de los/as pequeños/as productores/as rurales en disponer de ingresos sufi-

cientos para un adecuado nivel de vida y excedentes para capitalizarse. Ello sucede debido a que los compradores de los productos típicos, como alimentos y materias primas (yerba mate, té, algodón, hortalizas, uva, aceitunas, frutas de pepita, cítricos, caña de azúcar, tubérculos, tabaco, etc.) son intermediarios, exportadores o industriales de significativo poder de negociación que imponen condiciones de venta leoninas y precios siempre menores que los que podrían obtener si sus vendedores (la pequeña y mediana producción agraria), estuviese en condiciones de paridad en la puja por dichas condiciones.

iv. Escasa diversificación productiva. La limitada capacidad para acumular, las inercias culturales reacias a adoptar nuevas técnicas y compartir experiencias, así como la carencia, intermitencia y/o insuficiencia de apoyo estatal para la reconversión determina la prevalencia del monocultivo entre una porción significativa de los/as productores/as, en especial los/as de menor tamaño, predominantes en todo el norte y parte del oeste argentino. Ello acentúa la incapacidad de compensar situaciones críticas en algunos productos con respecto a otros de mejor desempeño e impulsa el poder controlador de las estructuras intermediadoras y de transformación industrial. Esta cuestión resulta central, debido a que la transformación industrial posee en la tecnología un elemento fundamental para la reproducción de las relaciones de subordinación. La agroindustria se erige en eslabón de comando cuando además de agregar valor y desposeer a los/as productores/as agrarios/as, puede imponer ritmos y tecnologías de producción primaria, considerando por tecnología no solo las ligadas al procesamiento, sino también las contenidas en formas de patentes para la gestión y los insumos.

v. Tamaño insuficiente en la unidad productiva para alcanzar ingresos que posibiliten capacidad para acumular. La definición de minifundio, pequeña producción o agricultura familiar, que se impuso sucesivamente desde la década de 1980 como visión efectiva del/la pequeño/a productor/a predominante, supone la presencia de predios cuyo tamaño tornan irrealizable cualquier experiencia

de producción que garantice un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas del productor y su familia y dejar excedente disponible para acumular. Ante las dificultades de cubrir las necesidades básicas, el pluriempleo o pluriactividad es una forma clásica de generación de ingresos extraprediales. Sin embargo, con estas estrategias, también se dificulta la producción para el consumo y se ingresa al consumo urbano mediante la financiarización de la vida cotidiana, transformándose este proceso en otro canal de apropiación ajeno al/la productor/a de su ingreso neto.

vi. Endeudamiento permanente de difícil cancelación. A los/as productores/as medianos/as y pequeños/as la carga de aquellos que pueden acceder a créditos bancarios, renovada en años sucesivos, se volvió insostenible en varios ciclos económicos de devaluaciones importantes y estampidas de precios, ingresos deteriorados por recesiones y carencia de capacidad de repago ante los desmesurados aumentos de intereses. Este fenómeno fue recurrente ante la ausencia de un programa de financiamiento específico que atiende a las características propias de la actividad y la dimensión de la actividad en juego. Este esquema, configurado con algunos lapsos de re-regulación, desde la modificación de la Ley de Entidades Financieras en 1977 –durante la última dictadura cívico-militar– ha sido pilar para el proceso de valorización financiera, que desconoció el rol básico del sistema bancario en la expansión productiva. Ante la ausencia o insuficiencia de propuestas crediticias específicas para la agricultura familiar, los/as pequeños/as productores/as usualmente no califican para créditos formales y buscan canales de financiamiento no bancario, usualmente informales o formales y con tasas de interés más altas.

vii. Limitada capacidad de los/as pequeños/as y medianos/as productores/as en vincularse a estructuras de agregación de valor a sus productos. Ello se advierte en la predominancia absoluta de capitales concentrados, en su mayor parte de origen externo a las regiones comprometidas, en los procesos de transformación de materias primas y comercialización. Los/as mismos/as productores/as están alejados, en su gran mayoría, de lograr conformar

estructuras productivas que garanticen que el valor que se le agrega a su producción de insumos manufactureros o alimentos quede en manos de sus auténticos/as productores/as y, en cambio, pasen a engrosar los abultados beneficios de inversores que los acaparan en su provecho y no los participan con los genuinos oferentes de materias primas o alimentos.

viii. Limitada participación de las pymes y cooperativas locales en los circuitos productivos (en particular, el circuito productivo de los hidrocarburos). Las pequeñas y medianas empresas se constituyen mayormente como prestadoras de servicios complementarios de baja complejidad y poca especialización técnica de las actividades centrales del circuito. Sus posibilidades de participación se hallan limitadas por las dificultades que las mismas presentan para adecuar sus estructuras administrativas, tecnológicas y logísticas a los requerimientos impositivos y legales que imponen las grandes empresas transnacionales que integran el circuito. En este sentido, se requiere de apoyo orientado a las especificidades de las pequeñas y medianas empresas por parte de las estructuras estatales para lograr trascender los estándares requeridos para su incorporación, y alcanzar una mejora en especialización técnica y el fortalecimiento del entramado entre ellas y las grandes empresas nacionales.

ix. Queda pendiente, además, agregar precisas referencias a la situación de los/as trabajadores/as permanentes y temporarios/as ubicados/as en las explotaciones de mayor tamaño. Este último aspecto constituye una asignatura pendiente de suma importancia en los análisis del sector rural argentino y si bien la información actualizada es escasa merece el esfuerzo de avanzar en el análisis del destino de centenares de miles de trabajadores/as en condiciones laborales precarias y con muy bajos ingresos. El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) implementado entre 2012 y 2015 es una experiencia significativa que debe considerar el nuevo gobierno en funciones desde 2019, de modo de seguir regulando el trabajo agrario y erradicar el trabajo no registrado y/o a destajo (Rofman, 2020, pp. 289-292).

Luego de esta transcripción de la síntesis de los diagnósticos parciales, en el capítulo que estamos comentando, proponemos las bases de una nueva estrategia participativa a futuro. Y decimos que:

[...] si se pretende articular un Plan de Desarrollo de Economías Regionales que asuma como su objetivo central el de dar respuestas consistentes, sustentables y duraderas a los desajustes existentes entre quienes acumulan poder y quienes lo sufren al interior de las cadenas productivas solo es factible de alcanzar a partir de un derrotero claramente opuesto al escogido por el anterior gobierno argentino. El objetivo compartido con los/as productores/as es que, en el futuro, las actividades analizadas se desenvuelvan de tal modo que todos sus integrantes tengan garantizado un ingreso suficiente para aspirar a un nivel satisfactorio en términos de calidad de vida.

Una estrategia integral que reconsidere las aspiraciones insatisfechas de la pequeña producción familiar debe reconocer, de inicio, un supuesto fundamental: el contexto político debe garantizar la consistencia de sus objetivos con los arriba enunciados. Es decir, tendrá que tener entre sus postulados fundamentales la necesidad de producir todas las transformaciones necesarias para avanzar en la eliminación de las desigualdades de poder –que datan de mucho tiempo atrás– y que hoy constituyen los factores básicos que distancian la capacidad de obtener ingresos de aquellos que están amparados por una ubicación dominante de los que se desempeñan en una situación de subordinación productiva y de incapacidad para acumular. Desde ya, este postulado, según nuestra apreciación personal, dista de estar compartido por quienes diseñaron la política económica durante el gobierno anterior. Pruebas al canto. En términos de políticas públicas referidas al sector agropecuario, las primeras adoptadas por la conducción política del período 2015-2019 supusieron un incremento significativo de ganancias para los grandes productores y exportadores de insumos agropecuarios vía la devaluación y la eliminación o reducción de las retenciones a los productos de la agricultura de negocios. Como contraparte a

este acrecentamiento singular de la tasa de ganancia de los sujetos sociales propietarios de la tierra dedicada a los cultivos agroexportables y de quienes financian esta actividad, el significativo sector de pequeños/as productores/as vio reducido su nivel de ingreso por el aumento del costo de producción (insumos y servicios) y por la variación de los precios que recibieron por sus productos que, o decrecieron o permanecieron estancados o se elevaron por debajo de lo obtenido por los grandes productores.

Una estrategia destinada a reparar la debilidad estructural de la pequeña producción rural, compuesta de agricultores/as familiares de muy diferente perfil productivo y que suman no menos del 70% de los sujetos sociales de nuestro agro, deberá abarcar una propuesta altamente participativa y consistente con un proyecto de desarrollo nacional autónomo y sustentable en pos de un objetivo central: equidad distributiva e inclusión social. Si se pretende alcanzar ingresos suficientes captables por los/as pequeños/as productores/as y sus familias destinados a un nivel de vida capaz de satisfacer sus respectivas necesidades básicas es preciso avanzar con políticas de fortalecimiento de su presencia en el mercado que estimulen el asociativismo, construyan poder para que puedan enfrentar adecuadamente a los sectores económicos dominantes y generen excedentes para poder capitalizarse.

En función de lo aportado en esta obra, nuestro supuesto básico es que no existe posibilidad alguna de una modificación de raíz de la posición relativa significativamente comprometida de los/as agricultores/as familiares, si no se avanza hacia un proyecto alternativo que otorgue capacidad y poder negociador a los sujetos sociales más débiles que pueblan mayoritariamente el sector rural de Argentina. Ello no obsta a que se deban reclamar o postular, tanto en el terreno legislativo como ejecutivo, dispositivos e intervenciones estatales que puedan reducir las desigualdades estructurales o limitar la regresividad de políticas públicas que no apunten a saldar dichas desigualdades. No obstante, consideramos indispensable sostener que solo en el marco de un proyecto nacional que reconozca el conjunto de las falencias estructurales presentadas previamente y avance en decisio-

nes de corto y mediano plazo que se propongan revertir el escenario descrito, será factible alcanzar objetivos que apunten a un crecimiento equitativo con inclusión social, que es necesario impulsar a partir de la articulación entre dispositivos estatales con los/as actores sociales y económicos cooperativos y de capital nacional.

Entre las políticas públicas que es preciso diseñar e implementar a fin de recuperar para los sectores más débiles de los circuitos productivos, capacidad de acumulación ampliada, que tenga como fin ir mejorando las actuales situaciones de inequidad económica y social, aparecen como indispensables aquellas que se orienten en la dirección que vamos a consignar.

En primer lugar, es necesario poner en marcha en forma efectiva e integral las normas contenidas en la Ley N° 27.118 de Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, tal cual fueron sancionadas a fines de 2014 y que, a seis años de dicha sanción, aún no se haya vigentes por falta de reglamentación. De este modo, se podrán abordar las cuestiones de propiedad y tenencia de la tierra, así como desarrollar procesos de comercialización de la producción rural que garanticen precios e ingresos para una necesaria reproducción ampliada de las familias que se desempeñan en los predios agrícolas con su presencia cotidiana. Las iniciativas asociativas de producción y comercialización de alimentos de la agricultura familiar mediante esquemas de circuitos cortos y a través de ferias, mercados populares, entregas en centros comunitarios y/o a domicilio han proliferado de forma exponencial desde principios de siglo XXI. Al mismo tiempo existe como documento fundamental para el desarrollo económico nacional el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, que habrá que revisar y actualizar como una experiencia de trabajo colectivo. Recordemos que el citado Plan postulaba que su contenido: "(...) está orientado al mayor desarrollo sustentable de la producción agroalimentaria y agroindustrial, con el fin de generar una mayor riqueza con valor agregado en origen que beneficie con justicia social, equidad territorial, soberanía y seguridad alimentaria nutricional a todo el pue-

blo de la Nación Argentina” (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2010, p. 11). Sobre esos principios fundamentales, en clara contradicción con los postulados de la regresiva experiencia de restauración neoliberal (2015-2019), habrá que orientar herramientas y dispositivos para la inclusión y justicia social. Estos dos instrumentos de planificación de las transformaciones del sector rural argentino deben ser materia fundamental para atacar los problemas estructurales como los que se estuvieron exponiendo que afrontan nuestra realidad rural y poner en ejecución las políticas expuestas en forma de programa participativo integral si el escenario de la conducción del Estado retoma la estrategia de un proyecto de desarrollo sustentable con equidad e inclusión social. Las políticas de corto plazo, desconectadas entre sí, y no referidas a un cuerpo de ideas y proyectos articulados en un plan participativo de transformación estructural del sector agropecuario argentino, son inconducentes y no tienen de ningún modo efectos que modifiquen la relación desigual que hoy existe en el conjunto de las cadenas productivas. Deben abrir paso a otro enfoque y otra perspectiva, como las expresadas, con todos los ajustes necesarios a ser llevados adelante tanto en la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar como en el documento de planificación del desarrollo agropecuario a mediano plazo.

A fin de concretar la instalación de esta herramienta fundamental para un desarrollo inclusivo y un empoderamiento adecuado se deberá poner en funcionamiento un banco de desarrollo rural con antecedentes muy valiosos en diferentes países de América Latina. Las estrategias ya comentadas junto a una política integral de comercialización sin intermediarios y a precios justos tendrá sin dudas en el citado banco un respaldo sustancial.

En cuanto a los lineamientos de políticas orientados a los sectores industriales, se requiere seguir potenciando, desde el Estado nacional, el desarrollo de la ciencia y la tecnología vinculado a los sectores de producción primaria, para marcar la diferencia entre un modelo económico reprimarizador y un modelo orientado a delinear un proceso gradual y autónomo de industrialización. En este

sentido, se vuelve relevante aumentar las ventajas comparativas dinámicas para alcanzar un rol destacado en la división internacional intraindustrial. Argentina cuenta con un sistema científico altamente calificado y diversificado que, a partir del sostenimiento de un conjunto de políticas de estado que lo potencie –y le permita enraizarse en las estructuras productivas para comprender e intervenir de forma más precisa sobre sus debilidades sistémicas–, podría emprender un sendero de desarrollo para dejar ser un país puramente consumidor de procesos tecnológicos, industriales, insumos, patentes y maquinarias de procedencia externa, y posicionarse como un país con un desarrollo científico y tecnológico autónomo (Rofman, 2020, pp. 292-294).

Y cerramos nuestro aporte a una Plan de Desarrollo Participativo señalando que

[...] surge la necesidad de implementar mecanismos que regulen los aspectos señalados sobre las dinámicas productivas y de circulación de los circuitos proveedores de divisas, de modo que el Estado alcance un cierto grado de autonomía para la planificación de un modelo de desarrollo diferente, que propenda a la democracia distributiva (Rofman, 2020, p. 295).

El segundo frente de trabajo e interés académico refiere a la participación en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas alternativas.

Un desafío básico a esta altura de mi producción académica fue el de reorientar mi accionar incorporando a la enunciación de lineamientos generales para una nueva política agraria una vertiente complementaria de la citada producción tendiente a la elaboración y gestión de políticas públicas inspiradas en los estudios de más de cuarenta años que se han detallado previamente. Ubico en los primeros años de este siglo el inicio de actividades referidas a la gestión estatal, aunque sin desprenderme del análisis tanto en los trabajos o tareas docentes como en los de caracterización permanente de los diagnósticos de las relaciones entre la

sociedad, el poder y el territorio. Sin embargo, el involucramiento en la evaluación, el diseño o la implementación de políticas públicas encaminadas a hacer frente a las desigualdades estructurales a nivel territorial que constituyó el motivo central de mi labor académica, supuso obtener insumos indispensables para aceptar acometer, con gran entusiasmo y en el marco de contextos políticos compatibles con mi visión de la realidad nacional, otra dimensión en mi desenvolvimiento como investigador de la problemática del desarrollo argentino en su esfera territorial. En esta nueva faceta la participación en el desafío de intentar configurar estrategias destinadas a dar cuenta de los fuertes desajustes en las relaciones sociales entre los sujetos vinculados a la producción en diversos escenarios territoriales supuso involucrarme en una opción mucho más comprometida al operar a nivel de asesoría como en la producción de trabajos referidos a políticas públicas vinculadas a la transformación de los procesos productivos más relevantes en las regiones del interior del país. En ese sentido, encaré tanto trabajos de investigación realizados con el compromiso de definir cursos de acción específicos como de divulgación y capacitación en ciclos educativos vinculados estrechamente a la implementación de lo que previamente denominamos la *otra economía*. Desde ya, esta activa intervención en la definición e implementación de políticas públicas se realizó en las recientes dos décadas sin ingresar efectivamente a la estructura burocrática del Estado responsable de tales políticas. Así, reconocimos, como ya lo hemos explicitado, las grandes dificultades que supone trabajar dentro del Estado en ubicaciones alcanzadas por decisiones políticas que, aunque se refieran a tareas propias de mi incumbencia académica, están permanentemente sometidas a los vaivenes de la política cotidiana, muchas veces generadora de trabas o impedimentos a la gestión por razones ajenas a su validez o aceptación popular.

Por ende, valoricé mi tarea de ofrecer propuestas de políticas públicas enderezadas a afianzar los perfiles de la *otra economía* por medio de convenios firmados con dependencias estatales o a través de estudios confeccionados tendientes a promover posibles cur-

sos de acción que se abrieron al calor de la reconstrucción del rol del Estado como gestor esencial de política orientadas a tal fin. En este último sentido, se destacaron tres proyectos de investigación específicamente destinados a proponer programas integrales de fortalecimiento y reposicionamiento de los sectores productivos más débiles de los circuitos productivos ubicados en el amplio territorio nacional.

En primer lugar, corresponde referirse al estudio denominado *Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal: diagnóstico y propuestas*, realizado por un equipo bajo mi coordinación como resultado de un convenio firmado por el CEUR con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del gobierno nacional, entre marzo y diciembre del año 2004.

El equipo de trabajo estuvo integrado por las licenciadas en sociología María del Pilar Foti e Inés Liliana García, incorporadas a tal efecto al Centro de Estudios Urbanos y Regionales asociado al Conicet. En el apartado de introducción del documento final del estudio referido, en pocas palabras, se daba cuenta de su objetivo esencial. Decíamos entonces:

El presente estudio pretende, con sus resultados y recomendaciones, aportar a la necesaria revisión de una política de apoyo al sector de pequeños y medianos productores minifundistas y medianos empobrecidos, con énfasis en el financiamiento del sector, luego de más de diez años de políticas focalizadas desde el Estado con sus aciertos y carencias, en vistas de la apertura hacia un posible cambio de contexto de las políticas macroeconómicas ante el rotundo fracaso del modelo neoliberal (Rofman *et al.*, 2005, p. 6).

Por lo tanto, se abre la posibilidad de que, desde un estudio particularizado, se aprecien las serias deficiencias estructurales del sector productivo analizadas en términos de su acceso al crédito rural y se adopte un camino alternativo al vigente cuando la gestión estatal se encuadró en los marcos del plan de ajuste estructural del gobierno que rigió los destinos del país en los noventa.

Las hipótesis de trabajo del documento de investigación, publicado al cierre del estudio, están encabezadas con la que consideramos principal requisito para avanzar en el cometido del proyecto. La primera y más relevante de esas hipótesis dice así:

Las deficiencias estructurales de origen derivadas del proceso de asignación y distribución de la tierra que ocupan los pequeños productores en las regiones periféricas son barreras infranqueables para que los mismos puedan incorporarse en plenitud al proceso de desarrollo de la actividad rural y logren captar crédito formal en toda su amplitud (Rofman *et al.*, 2005, p. 7).

Este punto de partida marca, con palabras precisas, nuestra concepción acerca de la condición fundamental que debe guiar una política de apoyo al segmento más débil de la institucionalidad rural del país. En otras palabras, desde el inicio consideramos que una estrategia sectorial, la del crédito a la pequeña producción, no es factible implementarla adecuadamente si no se remueven los principios básicos vigentes en cuanto a la tenencia y propiedad de la tierra que condicionan la aplicación de políticas de fomento sectorial. El estudio avanzó en su realización a través de una encuesta dirigida a pequeños productores de Tucumán y Chaco para conocer el desenvolvimiento del factor crédito en sus tareas efectivizadas en el contexto de la agricultura familiar y una serie de entrevistas a informantes destacados con más de cincuenta encuentros personales a tales referentes de la actividad. Estas entrevistas estuvieron orientadas a conocer la visión que poseían acerca de la problemática estudiada los agentes económicos directamente dedicados a la explotación productiva y exponentes de diversa inserción en la problemática, ubicados en diferentes puntos del interior del país.

En el cierre del texto se puntualiza el conjunto de propuestas conducentes a poner en marcha una estrategia de financiamiento global para la pequeña producción rural, que constaba por entonces de un universo de más dos centenares de miles de pequeños pro-

ductores agrarios empobrecidos. Comentaremos los conceptos más destacados del citado capítulo. En la página 73 del documento ponemos especial énfasis en puntualizar que “[...] el desarrollo territorial va a constituir el marco referencial de nuestros lineamientos generales de política y propuestas en materia crediticia”. Esto implica tener disponible una política a mediano plazo que, acorde con una estrategia de desarrollo rural con las características de integralidad y territorialidad, debería constituir el marco de implementación de las propuestas y recomendaciones sobre el acceso al crédito del sector de pequeños productores, que es el objetivo central del estudio. Es por ello que explicitamos los lineamientos en que se fundamentan el diagnóstico macro y micro del sector y las necesarias acciones del Estado destinadas a poner en marcha una iniciativa global que revierta, con un enfoque global, el proceso de deterioro afrontado por el amplio espacio social de la pequeña producción rural como resultado de la inacción estatal en las décadas anteriores. Teniendo en cuenta este postulado detallamos las propuestas centrales relativas al crédito rural pero siempre referenciadas a una visión basada en un cambio estructural que se debe implementar como condición previa insoslayable.

Este es el listado referido:

a) Integración de la estrategia crediticia y de financiamiento al sector dentro de una política nacional de desarrollo rural territorial, con reconocimiento pleno de las heterogeneidades regionales, coordinada entre la base y la cúpula del poder político, con plena participación social, tendiente tanto a desterrar la pobreza como a promover un proceso ininterrumpido de capitalización y formalización de los pequeños productores rurales.

b) Creación de un Banco Nacional de Fomento Rural para canalizar todas las iniciativas tendientes a convertir el crédito en un instrumento accesible y abarcador de todas las actividades que hacen al desarrollo rural.

c) Entrega a los pequeños productores de los recursos indispensables para potenciar los resultados de la estrategia crediticia [...]

tales como acceso a la tierra, a una adecuada dotación de infraestructura social y bienes públicos, a canales de información sobre el desarrollo del sector [...] y pleno acceso a los centros de investigación e innovación tecnológica, INTA y universidades públicas que aporten una oferta accesible de recursos tecnológicos para su reconversión productiva.

d) Promoción de economías de escala a partir de prácticas asociativas, tanto para el proceso de producción como de comercialización y regulación pública para la defensa de los ingresos provenientes de su actividad productiva a través de disposiciones del Estado que garanticen un precio justo y retributivo a sus bienes, ejercicio de la comercialización en condiciones de igualdad con los agentes económicos de mayor poder de negociación en las cadenas agroindustriales, acceso a las regulaciones oficiales que les garanticen los beneficios que supone trabajar en una situación formal y registrada y respaldo para ingresar sus productos en mercados nacionales y regionales (Rofman *et al.*, 2005, pp. 74 y 75).

Como se puede advertir, el documento final propone impulsar una política de crédito rural adecuada al perfil de los tomadores, pero siempre enmarcada en un proyecto de transformación estructural de la actividad agraria que los incorpora.

Un segundo aporte a la definición de políticas públicas vinculadas a temas de mi especialización fue preparado en el marco de un convenio firmado entre la dirección del Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y un equipo de investigadores que trabajó bajo mi coordinación compuesto por el doctor Ariel García, las licenciadas Florencia Lampreabe y Yamila Méndez, y los licenciados Agustín Mario y Esteban Rodríguez, fechado en marzo del 2011.

El estudio estuvo dirigido a evaluar las políticas públicas que en materia de promoción del desarrollo regional fueron aplicadas en las recientes décadas orientadas a cumplimentar metas de crecimiento sustentable con equidad social y territorial.

Como motivo general del estudio, en su introducción, se afirma que:

[...] en esta investigación se pretende comprender la relación entre el modelo de desarrollo y la política de regulación del mercado a partir de la promoción de actividades productivas. Para ello, se parte de la coyuntura argentina teniendo como período temporal fundamental el lapso 2001-2009. Ello no implica desconocer el accionar estatal anterior, búsqueda que también pretende aquí realizarse. No obstante, se considera que el análisis de esta última década puede proveer elementos potencialmente significativos para un diagnóstico sobre las políticas públicas orientadas a las actividades productivas extrapampeanas. Además, una indagación al respecto posee el valor de exponer aciertos y desaciertos de la regulación pública, para profundizar aquello que propenda a una distribución más equitativa del excedente generado en diversas actividades, así como evidenciar los mecanismos que favorecen la reproducción de las desigualdades entre los actores que componen aquellas (Rofman, 2011c, p. 7)

Los objetivos de la investigación se expresan a continuación de lo arriba transcrito:

a) Describir y analizar sintéticamente el contenido central de las políticas públicas de regulación para el fomento de actividades productivas significativas a nivel regional a fin de determinar si lograron alcanzar las metas previstas.

b) Indagar procesos productivos y regulaciones estatales propios a actividades localizadas en áreas económicamente periféricas de Argentina considerando la relación entre modelo de desarrollo y política de regulación del mercado a partir de la promoción de actividades productivas.

c) Identificar objetivos contemplados en las referidas políticas cuya ejecución haya sido desfavorable o incierta para las estructuras económico-sociales regionales.

d) Diseñar estrategias de regulación para el fomento de procesos productivos relevantes que sean aptas para afirmar un pro-

ceso de desarrollo regional social y ambientalmente sustentable con pleno empleo e inclusión social (Rofman *et al.*, 2011c, p. 8).

El desarrollo del estudio parte esencialmente de evaluar las políticas de promoción regionales adoptadas por los sucesivos gobiernos a partir de finales de los cincuenta. Analizar si, los diversos instrumentos legislativos, así como de la gestión de las instituciones organizadas para impulsar un redireccionamiento territorial de las inversiones en nuevas actividades productivas, derivaron en beneficios al establecerse en el territorio nacional. En general, las políticas públicas relativas a la localización de las nuevas inversiones que se pretende promover se ocuparon, hasta la implantación de la dictadura militar, de asimilar la idea básica de redistribuir espacialmente las inversiones como factor relevante en una estrategia de disminución de las desigualdades regionales. Todo ello bajo el supuesto de que la concentración en las áreas más desarrolladas conducía inexorablemente a una creciente desigualdad en el ingreso y la riqueza de los habitantes del país. Nuestra hipótesis de partida, por el contrario, planteaba que tal reasignación territorial de las inversiones no constituía, en sí misma, una mejor distribución de la riqueza y más ingresos en tanto no se planteara específicamente que las nuevas actividades tuviesen un perfil así delineado.

En el texto se discute conceptualmente tal aproximación a la problemática de las desigualdades regionales. Se afirma, en las conclusiones, que

[...] las políticas de promoción regional instauradas desde finales de los cincuenta hasta bien entrada la década de los setenta tenían como fundamentos diagnósticos amparados en los enfoques centro-periferia, que derivaron en la elección de políticas de desconcentración espacial de las actividades económicas como acción reiterada para paliar las desigualdades regionales (Rofman *et al.*, 2011c, p. 52).

Esta política le asignaba a la ubicación territorial desequilibrada el rol de impacto decisivo en la solución del atraso social a escala

territorial. Las medidas apuntadas en esa dirección carecían de tal virtud. Los efectos de propugnar un patrón más equitativa-mente diseñado de localización de inversiones exhibían signifi-cativas limitaciones para cumplimentar los objetivos enunciados para aplicar tales políticas. Estas limitaciones se vinculaban, en primer lugar, con asimilar la desigualdad regional con mayor o menor concentración espacial de actividades productivas sin consi-derar factores económico-sociales que identificasen desequili-brios de ingreso y poder económico entre agentes. De este modo, “[...] se enfatiza la visión de reorganizar espacialmente la locali-zación de inversiones, como si tal contenido sobresaliente de las ciudades políticas por sí mismas redundasen en un aumento de la calidad de vida de todos los habitantes de la región favorecida por nuevas inversiones” (Rofman *et al.*, 2011, p. 53). Podría, eventual-mente, producirse mayor empleo, pero si no se establecen criterios firmes para que ese empleo adicional goce de salarios reales más elevados que los corrientemente abonados a la fuerza de trabajo local o si las empresas favorecidas no reinvirtiesen sus beneficios intrarregionalmente y, en cambio, los enviasen fuera del ámbito territorial, el resultado final sería peor para el conjunto de la socie-dad local que antes de la promoción.

Es recién a partir del 2003 que se vuelven a discutir las estrate-gias más adecuadas para enfrentar los serios desniveles en ingreso, poder y riqueza entre los habitantes que pueblan gran parte de los territorios periféricos del sistema económico argentino, particu-larmente aquellos ubicados en el norte y una amplia área del oeste del país. Así, en la legislación sancionada en el gobierno del doctor Néstor Kirchner se incluyó una norma de promoción a mediano y largo plazo del sector vitivinícola, que estableció criterios efectivos de apoyo a los segmentos de productores más débiles de la cadena productiva, más allá de que hasta el momento de finalizar la inves-tigación los efectos reales de tales estrategias de políticas públicas han sido insuficientes.

El análisis realizado en la investigación explicita la direccionali-dad de las medidas de promoción vigentes en la etapa del enfoque

desarrollista a favor de rubros productivos y firmas comprometidas que supusieron un muy limitado efecto en el promocionado proceso de desconcentración espacial de las actividades que, como ya planteamos, no garantiza la disminución efectiva de las desigualdades de poder, riqueza e ingreso entre los agentes económicos incorporados a los circuitos productivos. Estudios de diferentes analistas de esta problemática denunciaron beneficios redundantes otorgados a grupos inversores de gran porte que los hubieran puesto en marcha aún sin recibir las ventajas concedidas dada su rentabilidad altamente positiva. Es que en el trasfondo persisten las relaciones desiguales de poder para captar beneficios o excedentes, que acuerdan ganancias extraordinarias más allá de la localización escogida.

El estudio, en sus apartados de conclusiones y recomendaciones, basadas específicamente en la experiencia recogida en la evaluación exhaustiva de las políticas promocionales vinculadas con la vitivinicultura y el tabaco, identifica los siguientes aspectos relevantes de las políticas de promoción. Los detallamos:

a) Baja efectividad puesto que las actividades se encuentran subordinadas al capital. La estrategia de la reconversión asistida de los segmentos más desfavorecidos suele ser una acción estatal recomendada, aunque, en general, se ha convertido hasta el momento de efectivizar el estudio en una expresión de deseos que luego no se compeadece con la aplicación efectiva de los respectivos programas promocionales. Esa reconversión implica no solamente adecuar técnicamente el proceso productivo a exigencias de la demanda y a la búsqueda de mejor rentabilidad por unidad de superficie sino impone transitar propuestas de diversificación productiva muy exigentes en términos de inversión, capacitación y posibilidades de ingresos a mercados desconocidos. Hacia finales de la década inicial de este siglo los avances en el apoyo a la amplia capa de viñateros de reducida dimensión, objetivo central del PEVI, habían comenzado, con sumo retraso, a ofrecer resultados parciales pero aun notoriamente limitados en términos del caudal de productores involucrados en peligro cierto de desaparición a

corto plazo de la escena productiva en caso de no modificación de su perfil organizativo, técnico y de oferta a los mercados de consumo final o de industrialización diferentes a los tradicionales.

b) El sostenimiento y expansión de la demanda externa como funcionalidad central. Ello se advierte claramente en los dos procesos paradigmáticos que dependen centralmente para su expansión de la dinámica exportadora de sus productos. Tal característica destacada, que además se verifica con cada vez mayor incidencia en la salida de la producción de bienes destacados de las diversas economías regionales, coloca a los productores tradicionales en una situación crítica. La promoción regional requiere urgencia y capacidad de inversión que, si bien se postula como esencial para la supervivencia de los citados productores, o no se pone en práctica o se abandona en sus manifiestos objetivos de asegurar la soberanía alimentaria y la indispensable capitalización para la reproducción ampliada de la dinámica de acumulación de los productores pequeños relegados u olvidados (Rofman *et al.*, 2011, p. 75).

Ello se agudiza por cuanto existen evidencias concretas recogidas en la investigación de que los recursos de los planes, en particular, en el caso de la vitivinicultura, se dirigen con preferencia a aumentar la cantidad y calidad de la producción de acuerdo con parámetros de los mercados internacionales antes que orientarse a impedir la desaparición de los pequeños productores viñateros. Las reiteradas críticas, que recoge el texto a partir de sucesivos estudios evaluativos de los planes de promoción vigentes con antelación al año 2003, indican que en no pocos casos resultaron ser finalmente cooptados por los privilegiados conglomerados productivos que controlan los mercados.

Una revisión de esa política, si se observa la efectividad de las políticas previas, indujo a los responsables de la nueva etapa institucional del país, iniciada a principios de este siglo, a sancionar legislación que superase las deficiencias apuntadas, como el PEVI, o a diseñar nuevos instrumentos legislativos con ese fin.

Al momento de concluir el estudio estaba en discusión un proyecto de ley que incorporaba el espíritu que animó, en su momento,

al contenido de la Ley N° 20.560 del año 1973, que quedó sin efecto cuando la dictadura arrasó con todas las conquistas sociales que se había logrado construir desde el gobierno democráticamente electo. Ese proyecto de ley perfilaba una orientación destinada efectivamente a fortalecer la presencia del capital pequeño y mediano de origen nacional en las iniciativas productivas basadas en los principios de la economía social que, finalmente, no pudo concretarse. Hubiera resultado un avance cierto en una estrategia de promoción regional vinculada estrechamente al modelo de desarrollo vigente en 2008. En el texto puntualizamos la importancia de instalar políticas públicas de fomento a las actividades regionalmente integradas en donde más que garantizar la tasa de ganancia de los grandes emprendimientos se propusiese lograr mayor equidad social por medio del apoyo a los mayoritarios integrantes del espectro de la pequeña y mediana producción local. En las conclusiones del estudio se incluían recomendaciones concretas de promoción integral. Se destacaba, en nuestras propuestas, que debía asumirse como política preferencial para acceder a beneficios promocionales que el receptor asumiese el compromiso de contratar fuerza de trabajo local y propender al fortalecimiento de encadenamientos intrarregionales para expandir las relaciones con otras unidades productivas asociadas al proceso principal. Una legislación que retome los aportes centrales de la Ley N° 20.560 debería también considerar la problemática de preservación de los recursos naturales para asegurar sustentabilidad ambiental.

Concluíamos afirmando que el objetivo central de una estrategia recomendable para la promoción económica regional

[...] consistiría en financiar actividades para aquellos que no poseen capacidad innovativa instalada y que proponen esquemas autogestivos, asociativos e igualitarios. Estas serían las bases de un Plan Nacional de Desarrollo Territorial acorde con un perfil productivo que impulse una más equitativa distribución del ingreso a través de empresas sociales, con una significativa raigambre en los

territorios junto a las necesarias consideraciones por el ambiente y la distribución del ingreso (Rofman *et al.*, 2011, p. 149).

Un original aporte consistió en el exhaustivo análisis de las experiencias llevadas adelante por trabajadores de empresas que, el derrumbe del año 2001, los convocó a una experiencia prácticamente inédita en la historia laboral argentina. Se trata de la asunción –por parte de fuerza de trabajo cesanteada o desocupada por abandono de sus propietarios– de las unidades productivas donde se encontraban trabajando al momento del quiebre de las respectivas actividades. Fueron empresas recuperadas por los trabajadores ante, principalmente, la inacción estatal para encontrar solución inmediata a los cierres o abandonos intempestivos de crecientes proyectos productivos en marcha que se interrumpieron como consecuencia de la crisis desatada a nivel macroeconómico. Participé en la redacción de un estudio efectuado desde el CEUR de las empresas que pudieron volver a operar luego de cierres o abandono por parte de sus propietarios a mediados de la década inicial de este siglo. Por primera vez se listaba a las unidades productivas y se hacía una detallada descripción de los modelos de gestión asociativos y solidarios puestos en marcha para que tales empresas recuperadas siguieran produciendo. El estudio, *Empresas recuperadas por los trabajadores. Situación actual y perspectivas*, redactado por un equipo de cinco investigadores de la institución en la que revisto, nos permite valorar adecuadamente el esfuerzo participativo de los trabajadores que fueron quedando en el desamparo y ofrece lecciones valiosas acerca de la valorización del trabajo autogestionado, reconociendo una salida laboral asociada y solidaria como muestra del esfuerzo cooperativo digno de ser imitado. Fueron sus autores la arquitecta María Di Loreto, la licenciada Inés Liliana García, el licenciado Daniel Slutzky, con mi colaboración y la de la licenciada Gabriela Merlinsky.

El tercer documento, preparado para el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, se refiere a un aporte producido sobre la base de un convenio de investigación entre un equipo del CEUR/Plan Fénix con dicho ministerio, desti-

nado a evaluar las políticas públicas puestas en ejecución. Tras esta evaluación, el trabajo apunta a definir futuros cursos de acción que, con base en la experiencia previa, avancen en un derrotero programado y articulado destinado a cumplimentar los objetivos básicos de un desarrollo territorial con equidad e inclusión social privilegiando la presencia de la agricultura familiar, expresión viva de una actividad rural con agricultores en el territorio, además de un fuerte impulso a procesos agroecológicos y asociativos. El trabajo estaba destinado para su incorporación al Plan Nacional Agroalimentario y Agroindustrial que, por entonces, año 2012, se estaba preparando en el seno del Estado y que pretendía delinear cursos de acción planificados para el sector agropecuario nacional en el lapso 2012-2020.

En el plan, participé como compilador y coautor conjuntamente con el doctor Ariel García y contamos con la colaboración protagónica de la magíster Bárbara Altschuler, la doctora Patricia Collado, la licenciada Pamela Ferroni, la doctora Carla Gras y la doctora Cristina Valenzuela. Fue editado en 2013 por la Universidad Nacional de Salta bajo el título de *Dinámicas productivas en áreas rurales de Argentina*.

El estudio intentó describir, en primer lugar, la dinámica de acumulación de un circuito productivo altamente capitalizado, con tecnología moderna y predominante destino exportador. Se trataba de la producción de soja y sus derivados, analizada tanto como cultivo agrícola como en su industrialización posterior en forma de harina y aceite para consumo de especies animales aptas para la alimentación humana. Esta actividad se estudió en contraste con las evidencias de otros dos circuitos representativos de estructuras productivas tradicionales, con importante presencia de pequeña producción agrícola, cuyo destino final era compartido tanto por el consumo interno como por la exportación, se trataba del tabaco y el algodón.

Tras el análisis de los respectivos procesos de acumulación, el trabajo se orientó a definir lineamientos de acción estatal para propender a una transformación de los modos de producción que garantizaran crecientes niveles de ingreso para sus productores

en un marco de una más equitativa distribución de los beneficios de las respectivas actividades. El principal destino de los respectivos estudios era favorecer decisivamente a aquellos actores relegados o subordinados debido a relaciones sociales desiguales entre agentes económicos de elevado poder negociador y pequeña producción rural sin capacidad de acumular y serias dificultades para subsistir por el persistente quebranto de sus actividades tradicionales.

El trabajo, en síntesis, se desarrolló a partir de los lineamientos que detallamos a continuación y que ocupan el apartado de los objetivos generales del proyecto, tal como están insertos en el capítulo inicial de su versión definitiva.

Los contenidos de esta investigación se plantean desde un enfoque crítico a las dinámicas productivas que tradicionalmente han estructurado el devenir de diversidad de actores en las diferentes áreas rurales de Argentina.

Especialmente, se pretende avanzar en el estudio de actividades productivas en donde se construyen las relaciones de poder reproducidas entre tales actores, considerando en particular la agricultura familiar y la agroindustria.

La decisión de abordar un tema como el propuesto radica básicamente en tres cuestiones que resultan de interés por su relativo poco conocimiento: a) reconocer desigualdades históricamente arraigadas que conducen a una apropiación diferencial de los beneficios y/o las rentas de la tierra y los ingresos de quienes trabajan en torno a ella; b) analizar si tales desigualdades obedecen a razones circunstanciales o son estructurales y evaluar su real desempeño; c) proponer políticas públicas que impidan que los procesos de subordinación productiva sigan afectando a los actores sociales de menor poder relativo en las áreas rurales, tanto de la región central como de las periféricas del país.

Una propuesta en tal sentido resulta viable a partir del conocimiento *in situ* de las dinámicas productivas, en donde las fuentes secundarias sean empleadas a los fines de corroborar o matizar la

experiencia obtenida en campo. De este modo, el conocimiento de los espacios es posible al observar los modos en los que se relacionan agricultores familiares y agroindustrias.

Tales modos pueden ser aprehendidos en terreno, puesto que las relaciones de poder no solo se materializan en el espacio a partir de las convenciones (leyes, normativas, estatutos, precios, reglamentos, etc.), sino también en el quehacer cotidiano, en donde se pueden reproducir, inhibir o transformar prácticas sociales que propenden a la marginación de muchos en beneficio de algunos pocos. La manifestación más clara del funcionamiento de tales relaciones de poder está constituida por el conjunto de modalidades en el que se expresan los procesos de subordinación productiva.

Por lo tanto, conocer el espacio en donde se reproducen diversos actores según su inserción en las desiguales relaciones al interior de los procesos productivos resulta relevante a la luz de la potencialidad que poseen las políticas públicas para transformar situaciones estructurales. ¿Cómo se expresan los citados procesos de subordinación productiva? A título introductorio, interesa analizar tres procesos concretos que se harán evidentes cuando se expongan los casos.

a) En la soja, por medio del proceso de contratación que reemplaza las formas organizativas propias del modelo agrícola tradicional. Veremos que el surgimiento de actividades de contratación entre actores del proceso productivo, que se expresan en acuerdos o convenios formales y/o informales, es el signo más relevante de la transformación de la agricultura pampeana. Este proceso conllevó a una mutación de la agricultura familiar basada en el control y gestión de los recursos hacia otra modalidad, caracterizada por el predominio del capital financiero que opera mediante la fragmentación y tercerización de las dinámicas productivas a través del protagonismo de nuevos actores extra-agrarios.

b) En el algodón, la tradicional agricultura familiar ha sufrido procesos de expulsión y fragmentación, obteniendo el desmota-dor –proceso industrial– un significativo control de la producción con miras a la exportación. En este negocio puede pensarse que el comercio exterior resulta el principal motor de la búsqueda de la

ganancia. En este complejo proceso, la agricultura familiar cuenta con evidentes retrocesos.

c) En la vitivinicultura, puede observarse procesos complejos y polifacéticos con cambios en el tiempo. En este proceso productivo resulta relevante la irrupción de capitales extrarregionales y extra-sectoriales que han ido modificando las tradicionales pautas de relacionamiento entre viñateros, trasladistas y bodegueros. Con dicha irrupción no se han eliminado las formas de relación entre estos actores, aunque han proliferado formas de subcontratación y tercerización que poseen como objetivo fundamental minimizar los riesgos y asegurar la tasa de ganancia de los actores que controlan la dinámica productiva.

Lo expuesto de modo introductorio en los tres procesos citados (soja, algodón y vitivinicultura) contiene elementos necesarios y conducentes para la formulación de políticas públicas. En tal sentido, se considera que la distancia entre los actores y sus desiguales capacidades de acción implican situaciones sociales que constituyen referencia obligada para la formulación de políticas que propendan a la equidad.

Incorporando las experiencias devenidas de políticas de promoción regional y de reconversión productiva, se parte del supuesto que una política pública que propenda a la emancipación productiva de significativas capas de agricultores familiares solo resultará posible si se transforman los modos de vinculación entre producción agrícola y mercado. Pues, ya no se trata solo de innovar en cultivos o técnicas. Resulta necesario cambiar prácticas sociales temporalmente cristalizadas por una sistemática ausencia de estrategias que respondan a los desafíos de la agricultura familiar.

Considerando lo hasta aquí dicho, esta investigación tiene por objetivos:

- i. Explicar dinámicas productivas seleccionadas en diversas áreas de Argentina, haciendo especial énfasis en los modos de relacionamiento entre agricultura familiar y agroindustria.
- ii. Analizar las políticas públicas con orientación regional y/o sectorial, focalizándose en los aspectos que han posibilitado la

reproducción de desigualdades en el poder detentado por los diversos actores.

iii. Conocer la espacialidad del poder que resulta de las prácticas sociales adoptadas en las explotaciones agrarias responsables de la producción de los tres rubros agrícolas estudiados (Rofman y A. García, 2013, p. 6).

A tal efecto, para empezar, se hizo una descripción del contenido de las políticas públicas sectoriales que, por entonces, se destacaban en la gestión del ministerio respectivo a escala nacional. En el documento presentado al plan se incluye un apartado donde

[...] se sistematizan y analizan los planes y programas presentados en la página web de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. El objetivo de esta descripción consiste en rastrear fortalezas y debilidades de aspectos atendidos por las políticas públicas de dicha cartera. En particular, se refiere al Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), al Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), al Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA), al Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA) y, por último, al Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del Mercosur.

Si bien la exposición posee un carácter descriptivo en su generalidad, se ha recurrido a fuentes de información que permiten esbozar algunas reflexiones sobre el funcionamiento de cada uno de los programas cuyos contenidos esenciales se explican a continuación.

El PROSAP se propone desarrollar las economías regionales con foco en el sector agro-industrial y especial atención a los medianos y pequeños productores, emprendedores y empresarios rurales, mediante el aumento de la productividad, de los volúmenes de venta y de la competencia en el comercio nacional e internacional.

Desde 2009, el PROSAP puso en marcha las Iniciativas de Mejora Competitiva que promueven una articulación entre el sector público y el privado mediante un proceso de acciones consensuadas entre

los actores de un territorio o sector productivo a fin de coordinar en forma conjunta los esfuerzos para el desarrollo de sus ventajas competitivas. El financiamiento mayor es externo y proviene del BID.

El PRODEAR fomenta las formas asociativas de trabajo ya que sus actividades se ejecutan a través de organizaciones representativas de la población objetivo, promoviendo la participación en instancias de comunicación y diálogo (a nivel local, provincial y nacional) sobre temas de desarrollo rural, agricultura familiar y políticas públicas entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil. Se propone contribuir, con equidad de género, a la integración de las familias rurales a la vida social y económica del país, desarrollando capacidades tales que les permita incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida, con participación en los procesos de desarrollo del territorio, con uso sustentable de los recursos naturales y especial atención a comunidades indígenas y a los jóvenes.

El componente desarrollo institucional es esencial en este programa y busca promover el diálogo sobre políticas y estrategias de desarrollo rural y asegurar una adecuada coordinación de las acciones del programa, así como una articulación con las organizaciones pertinentes, a través de la generación de espacios de diálogo sobre políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural y la agricultura familiar. Además, prevé el apoyo a la participación de las organizaciones de productores en espacios de discusión sobre estrategias y planes de desarrollo local, provincial y nacional.

Siguiendo los lineamientos del PRODEAR, el PRODERNOA focaliza sus objetivos y ofrece sus servicios a la población que constituye grupos especialmente vulnerables de las provincias de Catamarca, Tucumán y La Rioja, es decir, pequeños productores y productoras con potencialidad de desarrollo productivo y empresarial, pero con niveles de ingreso inferiores a la línea de pobreza absoluta.

Cada una de las acciones del programa están atravesadas por dos ejes fundamentales, por un lado, la cuestión de género cuyo objetivo es lograr una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios ofrecidos, y por el otro los jóve-

nes para incorporarlos como principales destinatarios de las nuevas tecnologías, emprendimientos novedosos y pequeñas empresas juveniles rurales de servicios agropecuarios y no agropecuarios.

Finalmente, el PRODERPA es un proyecto de desarrollo rural dirigido a mejorar las condiciones económicas y sociales de la población rural pobre de las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz.

Se inspira en un enfoque territorial y actúa descentralizadamente, con respuestas oportunas y diferenciadas para cada microrregión seleccionada. Institucionalmente depende de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y cuenta con una coordinación nacional que cumple funciones normativas y metodológicas y con coordinaciones provinciales que implementan las acciones en terreno.

En la evaluación respectiva del conjunto de las iniciativas analizadas se advirtió la escasa relevancia de algunos de los programas en términos del monto de la inversión.

Por otro lado, en la mayoría de los proyectos que llevan a cabo los programas obtienen recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), los cuales han sufrido en años anteriores atrasos importantes derivados de problemas fiscales, que a su vez afectan el desembolso de los recursos del préstamo.

En definitiva, más allá de los loables intentos de los programas aquí descritos, una estrategia política agrícola que se precie de propender a la soberanía alimentaria con equidad de género, sustentabilidad ambiental y justicia social debería afincarse en herramientas de cambio estructural de las condiciones de vida de las personas, pues el asistencialismo resulta insuficiente una vez que se superan los problemas sociales más acuciantes (Rofman y A. García, 2013, pp. 33 y 34).

La descripción de las iniciativas en marcha que realizamos en el estudio nos dio pie para reconocer sus limitaciones, fuertemente acotadas por la irregularidad manifiesta de contar con financiamiento suficiente y continuo en el tiempo. Además, advertíamos,

luego del análisis pormenorizado de los diferentes programas, que omitían atacar las complejas relaciones de tipo estructural entre los agentes económicos involucrados, con agudos conflictos en la disputa de los excedentes generados; tales excedentes, ante la ausencia de una efectiva regulación estatal, se distribuían inequitativamente entre los diferentes agentes económicos intervinientes según su capacidad negociadora, notoriamente desiguales dadas las manifiestas distancias que separaban a unos pocos agentes económicos muy concentrados y con gran poder decisional de otros muchos más numerosos y con débil presencia en el mercado, condenados a un proceso instalado desde tiempo atrás de generalizada subordinación productiva estructural.

De resultados de las evidencias alcanzadas en el estudio particularizado de los tres circuitos representativos de la actividad productiva y atento a las limitaciones expuestas en los programas por entonces vigentes, el documento se cierra con un espacio dedicado a la formulación de lo que, según nuestro criterio, satisfacían los objetivos iniciales del trabajo destinado a hacer un aporte innovativo al Plan Agroindustrial.

Es así que en las conclusiones del documento definimos propuestas específicas para políticas públicas relativas a superar las desigualdades estructurales advertidas en los análisis de los correspondientes circuitos de acumulación y que considerábamos representativas de la actividad agropecuaria general en las diversas regiones del país. Estas políticas debían reconocer la importancia de la agricultura familiar y los perfiles destacados del accionar de los pequeños y medianos productores en el espacio rural argentino en su perspectiva futura, propósito esencial de la construcción colectiva del plan a mediano plazo en proceso de gestación. Así, el cierre del documento enfatiza que:

[...] la principal cuestión recurrente entre los agricultores familiares consiste en su inserción subordinada en las cadenas productivas. Ello implica, en lo fundamental, que en su gestión permanentemente el proceso de su reproducción económica afronta

significativas dificultades para lograr transformarse en un sendero de capitalización. Los agricultores familiares se ven habitualmente imposibilitados de ir más allá de su reproducción simple.

Esta falencia estructural ha sido identificada en las tres experiencias aquí abordadas (soja, algodón y vitivinicultura), aunque en indagaciones previas también hemos encontrado similares situaciones en otros cultivos (tabaco y fruticultura, por caso). En los tres casos analizados, los cuales dan cuenta de actividades agroindustriales de diferente configuración, hemos encontrado las mencionadas dificultades de capitalización entre los agricultores familiares. Esta situación se constituye como determinante de un sistema de relaciones sociales que se despliegan en el interior de dichas cadenas, operando en perjuicio de los segmentos sociales más débiles y relativamente escaso poder negociador. Dichas relaciones se encuentran inscriptas dentro de las dinámicas contemporáneas de la agricultura de contrato donde, en todos los casos y con diversidad de características en los arreglos contractuales – sea a través de compromisos tácitos o escritos –, quienes acumulan mayor poder ejercen sobre los segmentos sociales débiles formas variadas de extracción de ingresos (renta, plusvalía, etc.) a partir de las transacciones realizadas antes, durante y después del proceso productivo.

Por lo tanto, en la agricultura familiar, los contratos no se celebran entre iguales, ni con igual capacidad de gestión. El actor social con mayor poder negociador –habitualmente comercializadores, exportadores y/o intermediarios– imponen las condiciones y se apropian –a partir de tal vinculación desigual– de recursos a expensas de quienes se integran a una situación de sujeción frecuentemente no deseada.

Para diseñar una estrategia tendiente a elevar de modo estructural el nivel de vida del mayoritario segmento de actores sociales que no se encuentran con posibilidades de lograr senderos de acumulación a través de los cuales superar las usualmente deficientes condiciones materiales de reproducción resulta necesario avanzar decididamente en una transformación sustancial de las relaciones

sociales que constituyen una traba singular para un proceso de crecimiento económico-social de tal segmento.

Por lo analizado de modo exhaustivo en las tres experiencias, una estrategia política en la dirección aquí propuesta debería apuntar a acentuar –de modo planificado e integral– las características más destacadas de las iniciativas (aún en proceso de implementación) que se han venido puesto en marcha en los últimos años.

Los lineamientos de políticas específicas sugeridas al cierre de este estudio –los cuales pueden extenderse a otros procesos productivos con similares particularidades– deberían articularse en el marco de un programa coherente, integral y participativo.

En tal sentido, una reconsideración de los procesos que han signado formas variadas de subordinación de decenas de miles de agricultores familiares y campesinos debe tener en cuenta la siguiente síntesis de lo hasta aquí enunciado.

a) Las deficiencias estructurales de origen derivadas del proceso de asignación y distribución de la tierra que ocupan los pequeños productores en las regiones periféricas, son barreras infranqueables para que los mismos puedan incorporarse en plenitud al proceso de desarrollo de la actividad rural y logren captar crédito formal en toda su amplitud. Sin remover dichas fallas tales como la no titularidad de los predios o su tamaño excesivamente limitado, no resultan posibles las estrategias de desarrollo para los pequeños productores que sean viables y sustentables en el tiempo.

b) La polarización tecnológica que se produjo en el eslabón de la producción de insumos (materias primas industriales) y alimentos –que incluye a los pequeños productores tradicionales como protagonistas significativos–, por la presencia de un acentuado proceso de reconversión y de innovación técnica, junto con el acceso diferenciado al crédito y las renovadas exigencias de los mercados de demanda, ensanchó la brecha entre los agentes sociales de mayor poder y aquellos que adolecen de serias debilidades estructurales. Cualquier política sectorial dirigida a elevar la calidad de vida y desterrar la pobreza y que apunte a una creciente capitalización del segmento subordinado de agentes socia-

les en el ámbito rural, no será efectiva en tanto no se les reconozca –a dichos actores– capacidad de negociación plena, total acceso al cambio tecnológico, e inserción plena en la dinámica del crédito formal.

c) El pequeño productor rural y su familia no tienen la misma posibilidad de obtener información sobre oportunidades de acceso a la oferta de bienes públicos disponibles para la satisfacción integral de las necesidades básicas de su entorno productivo y familiar –entre las que el crédito y el financiamiento son recursos estratégicos–, que un productor más grande o de nivel empresarial, lo que de por sí implica una grave situación de inequidad. El acceso a información fácilmente decodificable –que no solamente llegue a todos los productores más débiles de las cadenas agroindustriales sino que sea expresada en términos que permita la toma de decisiones– es una condición necesaria para que se revierta dicha situación.

Por lo antedicho, una perspectiva desde la cual se elaboren recomendaciones de política pública debe ser lo suficientemente explícita en sus finalidades. En términos generales, la perspectiva aquí planteada coincide con los instrumentos de política agraria desarrollados a partir del proyecto iniciado en 2003. En particular, se acuerda en la necesidad de impulsar los volúmenes, tanto los destinados al mercado exterior como al interno. También se acuerda en la necesidad de desarrollar las calidades y el valor agregado en origen.

Sin embargo, desde la perspectiva aquí abordada, la política agraria debería coordinar sus objetivos con los instrumentos clásicos de la política económica (especialmente, tipo de cambio competitivo, derechos de exportación, fuentes y tipos de créditos y subsidios a la producción) y la política social (ciudadanía, infraestructura y hábitat). Tal coordinación debería tener como eje de articulación la paulatina reversión de los aquí extensamente planteados mecanismos de subordinación productiva.

No se trata ya solo de lograr volúmenes, saldos exportables y valor en origen. Más bien, en ese esquema de política agraria debería contemplarse que los agricultores familiares, coopera-

tivas de comercialización y producción y las pequeñas y medianas empresas tengan un lugar destacado. No simplemente como abastecedores de las materias primas demandadas por las empresas acopiadoras y exportadoras, sino como actores relevantes en el desarrollo, procesamiento y venta de la producción agraria y agroindustrial.

Para ello, debería volverse a una máxima usualmente relegada en los análisis de las cadenas de valor: donde se produce no necesariamente se acumula. La subordinación productiva documentada para las experiencias de la soja, el algodón y la vitivinicultura resulta ejemplificadora de cómo opera la integración de los agricultores familiares a un esquema diseñado y comandado desde los agronegocios.

Desde esa misma integración, la actualmente imperante en Argentina y el mundo occidental, es desde la cual se plantean esquemas supuestamente superadores de los problemas crónicos de la agricultura familiar. Tales esquemas, aparecen bajo acciones de diversificación, tecnificación y reconversión, usualmente pretendidas y avaladas por políticas públicas sectoriales (por ejemplo, el Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras o el Plan Estratégico de la Vitivinicultura). Sin embargo, tales acciones hacen un flaco favor a aquellos agricultores familiares sin capacidad cierta de transformar sus explotaciones. Bajo programas como los aludidos, habitualmente diseñados y hasta financiados por organismos multilaterales de crédito, se desarrollan diagnósticos que poseen el defecto de entender parcialmente la situación del sector primario, se suele buscar competitividad sin sustentabilidad social. Por lo tanto, se financian acciones sin capacidad de abarcar la especificidad de las distintas cadenas de valor.

Las especificidades de las distintas cadenas de valor obedecen a las variadas realidades sociales en un extenso y diverso país como Argentina. De tal modo, suelen diferir las edades promedio de los agricultores familiares (diferente en casos como los de Misiones, Chaco o Mendoza), su accionar con arreglo a fines inmediatos (desde planes estatales se solicita la participación que hasta los propios funcionarios desconocen cómo desarrollar y/o afrontar) o

la capacidad para apropiarse y generar conocimiento que socialmente se considera relevante (en este aspecto puede contraponerse el saber experto de los técnicos al saber popular de los agricultores familiares). Tales diferencias suelen inscribirse en las tramas identitarias propias de los lugares, en las historias sociales y trayectorias individuales. Desconocerlas u ocultarlas va en desmedro del éxito de toda política con vocación redistributiva.

Por lo tanto, aquí se posee una perspectiva crítica a la integración propuesta por los eslabones con mayor poder de negociación en las respectivas cadenas de valor. En vez de una matriz vertical de relacionamiento de los agricultores familiares con el mercado, se propugna la asociación de estos, para de forma horizontal producir y conquistar parcelas más relevantes del valor producido en tales cadenas. Este cambio en la generación y distribución del excedente podría conducir a una mejora sustancial en los ingresos de quienes realmente trabajan la tierra, contribuyendo a reducir sus necesidades básicas insatisfechas por la vía del propio trabajo y no solo por la acción de determinado programa de intervención rural. Desde luego, tal cometido no resulta tarea sencilla, requiere de la participación, organización y concientización de la sociedad en su conjunto, no ya de determinados actores sectoriales (Rofman y A. García, 2013, pp. 41 y 42).

El texto avanza, después, en la explicitación de políticas públicas referidas a los distintos productos estudiados. Nos interesa remarcar, en esta transcripción selectiva del documento, las consideraciones formuladas en torno a la producción algodonera y vitivinícola en la medida que las consideramos altamente representativas de los procesos productivos de las economías extrapampeanas.

De este modo, nuestro documento prosigue con apreciaciones referidas a eventuales estrategias acordes con los objetivos del plan agroalimentario y agroindustrial, en el futuro desarrollo de los dos productos citados. Decimos, entonces, refiriéndonos especialmente al tema algodonero, pero por extensión a todas las demás actividades de las regiones extrapampeanas:

[...] resulta preciso señalar que en las políticas –tanto propuestas como en ejecución– subyace una división que ha sido denominada en los análisis más recientes de estrategias de política para el desarrollo rural, como la dualidad perversa entre las políticas para los *viables* y las otras, para los *inviables*. La intervención del poder político institucional para subsanar temporalmente procesos de subordinación estructural entre productores de bajo poder e intermediarios, no es sino la confirmación –más implícita que explícita– de que la ayuda es entendida más como una estrategia compensatoria destinada a paliar coyunturalmente las desigualdades, que a generar posibilidades reales de inserción y desarrollo económico de los segmentos más desfavorecidos.

No obstante, este sesgo, es apreciable la intención de mejorar la calidad del gasto público destinado a las estrategias de política para el desarrollo rural. Para ello entendemos que cualquier modelo innovador de gestión pública tendiente a generar nuevas y mejores oportunidades de inclusión económica y progreso, debe fijarse como eje prioritario la agricultura familiar y sus condiciones territoriales de inserción. La cuestión a resolver es la de ofrecer a los segmentos que la sustentan, la posibilidad de diferenciarse de los agronegocios, a partir de producciones no estandarizables, no convertibles en *commodities*, pero que reflejen un aprovechamiento inteligente de factores no repetibles y potencialidades capitalizables en un territorio determinado, en este caso el chaqueño. A partir de ello se deberían crear condiciones para la comercialización de estas producciones diferenciadas, tanto en mercados locales o nacionales como internacionales. Los rubros productivos no excluyen al algodón, siendo perfectamente posible promover el cultivo de las variedades desarrolladas por el INTA. A ello pueden agregarse producciones diversificadas de acuerdo con las condiciones zonales, tales como apicultura, horticultura y ganadería caprina y porcina, orientadas a atender tanto las demandas urbanas como a segmentos exclusivos del mercado.

Estas estrategias de promoción de nuevas o renovadas opciones productivas para la agricultura familiar deben partir de progra-

mas de apoyo financiero sistemático y articulado a escala nacional, provincial y municipal, y contar con un diseño integral para su desenvolvimiento, que debe ser planificado y fiscalizado desde sus inicios hasta el logro de metas de sustentabilidad garantida y comprobable.

A partir de tales considerandos, entonces, la construcción de una política algodonera nacional debería entender en y atender:

a) El problema fitosanitario y los perjuicios de la plaga del picudo para toda la cadena.

b) La necesidad de lograr un mercado algodonero regulado a través del establecimiento de precios testigo que ofrezcan a los productores un escenario previsible al momento de la cosecha. Esto permitirá prevenir canjes desiguales en circuitos informales de intercambio que perjudican a los segmentos más vulnerables.

c) La adaptación de la infraestructura de transporte, almacenamiento, comercialización y primera transformación del algodón al aumento de la demanda, y la instalación de los eslabones industriales ausentes –o en incipiente instalación– en el Chaco (fabricación de tejidos, telas y confección de indumentaria).

d) Una política de exenciones o beneficios impositivos segmentados, orientada especialmente al estrato de agricultores poseedores de explotaciones de menos de 100 hectáreas, que emplea trabajadores rurales en la cosecha manual; de modo de facilitar a estos productores el blanqueo de los trabajadores rurales contratados para la misma.

En síntesis, la construcción de un horizonte productivo pautado entre los principales protagonistas de la cadena algodonera, con controles de calidad y precio, que garantice niveles de abastecimiento previsibles al mercado interno, en el marco de proyecciones confiables previas a cada campaña, posibilitando beneficios para todos los integrantes del complejo.

Por último, para la vitivinicultura se propone:

a) Una regulación de la inversión extranjera directa (IED), particularmente de los grandes emprendimientos en cultivos y su forma de acceso a la propiedad y usufructo del territorio. Esto se plan-

tea en función de un desarrollo más equilibrado de los territorios y una disminución de las asimetrías de poder entre los actores socio-productivos, considerando especialmente la protección y sostenimiento de los pequeños y medianos productores vitícolas hoy (y aún) existentes.

b) Para las zonas vitícolas hoy consideradas *periféricas* en función de un modelo productivo orientado exclusivamente a producir vinos de alta calidad enológica, se requiere una política sostenida de diversificación de la producción, promoviendo el desarrollo de cadenas de valor con poca relevancia relativa actual (uva en fresco, jugos, pasas). Al interior de la cadena se requieren políticas que regulen las asimetrías de poder entre sector primario e industrial, en el contexto de mercados oligopsónicos, particularmente en el segmento de vinos básicos y mostos.

c) Para garantizar una agricultura con agricultores y un mayor arraigo de la población rural resulta necesaria la inversión en servicios públicos e infraestructura que permita mejorar la calidad de vida, condiciones productivas y oportunidades de acceso de la población rural.

d) Finalmente, respecto al esquema laboral vigente, se necesitan políticas activas de contralor y seguimiento hacia las *cooperativas de trabajo*, las formas de tercerización del mismo y el modo de operar de las agencias de empleos, modalidades crecientes de contratación en el sector en las últimas décadas.

Hemos puesto énfasis en este análisis en diversos fenómenos de tipo estructural que definen el comportamiento actual de los agentes económicos responsables de la producción de los diferentes sistemas productivos agroindustriales en el país, con especial intensidad en tres de ellos que consideramos muy destacados de entre el conjunto de los de mayor dinamismo y presencia actual en las regiones diversas de nuestra geografía.

Deseamos cerrar este estudio recordando que los tres ejes que aparecen para cambiar las condiciones de subordinación de la gran mayoría de la población rural que opera en tales condiciones surgen de manera clara.

Lo que une a estos agricultores, motivo de nuestra especial preocupación consiste en tres grandes cuestiones.

La primera es la capacidad de ejercer poder negociador para alterar las relaciones y cambiar la distribución del excedente. El asociativismo aparece como condición necesaria para que ello tenga lugar, pero no es condición suficiente. Allí aparecen muchas otras acciones combinadas e integradas con las formas propias de la economía social y solidaria que le otorgan a las experiencias a implantar viabilidad y permanencia.

La segunda cuestión es que la unidad productiva es también una unidad de consumo. Aquí hemos sido reiterativos que el asegurar a todos los componentes del núcleo familiar la satisfacción plena de sus necesidades básicas actúa como fundamental resorte para consolidar a la agricultura familiar.

En tercer lugar, el concepto de diversificación es impreciso (apertura a variadas formas de inserción productiva, multiplicación de productos bajo los mismos canales o basada en opciones hacia nichos de mercados emergentes, etc.). El asunto no es solo la inversión, sino también ofrecer habilidades y retener los jóvenes (se ha observado en el caso de Mendoza un proceso de envejecimiento de la población rural, mientras en Chaco con los Consorcios productivos se promueve el repoblamiento con jóvenes) (Rofman y A. García, 2013, pp. 48 y 49).

Deseo resaltar que este documento elevado a los responsables de fijar una estrategia de mediano plazo para el sector agropecuario argentino fue la síntesis más completa del pensamiento que sobre esta temática se vino desarrollando en diversas instancias de mi quehacer académico sobre el deseable perfil futuro del sector productivo citado. El segmento de agentes económicos que ocupan la atención especial del texto que me tocó coordinar en su enunciación y que se refiere al ámbito de la agricultura familiar resultó ser relegado u olvidado en las políticas públicas recurrentes de las décadas anteriores al año 2003. De este modo, nuestro aporte al plan consistió en enfatizar los contornos de un horizonte alternativo

al precedente, que tomara en cuenta la presencia de una franja de centenares de miles de agentes económicos de reducida dimensión pese a ser responsable de la entrega al mercado interno de más del 50% de los alimentos que este consume cotidianamente.

Esta visión, que expresamente denominamos *alternativa*, y que se refiere a quienes construyen en una actividad permanente una agricultura con agricultores, basada en la producción de alimentos frescos o insumos para la elaboración de bienes alimenticios manufacturados, resulta absolutamente necesaria e imprescindible. Los agricultores familiares, que residen en sus fincas y producen tanto para el autoconsumo como para el mercado, son partícipes del espacio social que en el territorio construyen *otra economía*, contrapuesta a la que funciona como herramienta de valorización de la renta financiera y constituye lo que se suele denominar agricultura de negocios. En años posteriores, y es indispensable reconocerlo así, el Estado nacional incrementó sensiblemente su mirada en torno a este espacio social con decisiones políticas destinadas a ofrecer creciente respaldo a la producción asentada en los miles de predios donde residen y producen sus responsables. Son los auténticos productores agrarios argentinos los que con sus familias crían o cultivan lo que constituyen bienes primarios para su consumo cotidiano y el de los habitantes urbanos del país, involucrados en una gestión destinada fundamentalmente a lograr ingresos para una subsistencia digna. Muy alejados, por cierto, de toda relación con el proceso del *agrobusiness*, minoritario en número de agentes económicos de mediano y gran tamaño de actividad no residentes relacionados con la agricultura de contrato orientada a la maximización de la tasa de ganancia, a la valorización de la renta financiera y al sector más encumbrado de la agroexportación.

Mi tercer frente de trabajo e interés académico refiere a la asesoría externa, la participación en la dirección política de instituciones estatales y la enseñanza, en estudios de posgrado, en el área de la economía social y solidaria. Dicho frente está integrado por un conjunto de acciones directamente relacionadas con políticas públicas y relativas al objetivo permanente de mi vocación académica enca-

minada a la adopción de estrategias de planificación orientadas a la reducción o eliminación de las desigualdades sociales instaladas en los diferentes territorios del país. Este objetivo de mi preocupación permanente, en esta etapa en la que el gobierno nacional adoptó un modelo de acumulación basado en la valorización del trabajo y en la redistribución progresiva del poder y los ingresos de sus habitantes, resultó altamente desafiante. Ya había aceptado, sobre la base de las experiencias previas, que tal compromiso me debía acercar al Estado si este desarrollaba una estrategia económica y social compatible con mi pensamiento teórico. Pero tal involucramiento se debía efectuar, para no verme envuelto en las disputas internas y en los manejos inconducentes de las instituciones estatales, desde fuera del Estado o, a lo sumo, incorporándome a instituciones afines a mi visión estratégica del desarrollo económico y social en el territorio, integrando estructuras de asesoramiento o de determinación de lineamientos generales de política. Es decir, aportando a la gestión de las políticas públicas desde fuera del entramado político-administrativo estatal. A fines del 2008, decidí adoptar esta estrategia, como lo expresé precedentemente. La nueva realidad contextual argentina me permitió desplegar mi actividad con resultados altamente gratificantes. En primer lugar, en dicho año, cuando ya se habían definido los aspectos más salientes del nuevo proyecto de desarrollo, el conflicto planteado por los propietarios de las explotaciones agropecuarias dedicadas a la agroexportación por la captación de la renta diferencial de la tierra, me había permitido tomar partido defendiendo el derecho estatal a captar dicha renta excedentaria provocada por la elevación sustancial del precio de los productos del agro que eran mayoritariamente exportados. Ese excedente, que se había elevado sensiblemente en aquel año, constituía un adicional muy elevado no originado en las prácticas productivas, sino generado, en una mayor proporción, por los precios de las *commodities* en fuerte crecimiento en el mercado internacional. En la contienda política desatada en 2008, un sector destacado de grandes propietarios operaba por medio de contratistas para obtener jugosos excedentes arrendando tierras a grupos financie-

ros para la producción de soja sin incrementar el empleo respectivo; por el contrario, el modelo financiero implantado, consagraba un proceso productivo “sin productores” en los respectivos predios, enriqueciendo a un segmento reducido de arrendadores residentes en centros urbanos alejados de las tierras bajo explotación.

Ese modelo rentístico que acentuaba la concentración de la tierra y de los ingresos producidos con su explotación aparecía claramente enfrentado con nuestra histórica postura a favor de un proceso de ocupación territorial que volcase su oferta a bienes necesarios para una alimentación saludable y funcionase respaldando a los centenares de miles de pequeños productores que quedaban al margen de la iniciativa del ruralismo tradicional aliado con el capital financiero.

Esa nueva configuración de los propietarios de tierras coaligados con sectores financieros surgía como un desafío regresivo para quienes habíamos propugnado desde tiempo atrás otro modelo de explotación de la tierra. Este modelo debía alentar la distribución crecientemente equitativa de sus beneficios a sus ocupantes dispuestos a participar de un proyecto de sociedad solidaria, que estimulase una distribución equitativa de los ingresos de quienes participaban en la explotación. El negacionismo militante de quienes se oponían a ese escenario que encaminase a la sociedad hacia estadios de mayor producción y mejor y más justo reparto de sus beneficios me impulsó a recuperar principios que sostenían tales postulados y que se habían expresado con nitidez en los resultados de mis investigaciones. La disputa quedaba así planteada y el posicionamiento del Estado nacional, decididamente a favor de un proyecto fundado en la valorización del trabajo y en el reparto cada vez más igualitario de la riqueza, me impulsó a trabajar activamente con quienes, desde la función pública, se habían comprometido en la dirección apuntada.

Esta postura quedó formulada de modo explícito en un par de ensayos que aparecen en la parte 2 de este libro y en el involucramiento directo con organismos del Estado que propugnaban principios de solidaridad, cooperación y justicia social.

En medio del conflicto conocido como la Resolución 125, que debatía el Senado de la Nación en el año 2008, donde fui invitado como miembro del Plan Fénix de la UBA a opinar sobre el proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional que ratificaba la elevación de los derechos de exportación de la soja, tuve la oportunidad de conocer y entrar en una relación muy valiosa con un proyecto clave en la promoción de la economía solidaria. Se trataba del accionar de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) que fue creada a partir de una ley sancionada por el Congreso Nacional por unanimidad, en ambas cámaras, durante el período de sesiones del 2007 y que comenzó a actuar en el año 2008. Esta comisión inició sus actividades sobre la base principalmente de los bancos de la Buena Fe, instituciones de financiamiento solidario que ofrecían créditos a pequeñas experiencias productivas nacidas al calor de la crisis del 2001 y que desarrollaban su actividad en partidos del Gran Buenos Aires.

La CONAMI constituyó un fondo de financiamiento para grupos asociativos de pequeños productores, reunidos en alianzas de cinco de ellos seleccionados por instituciones intermedias promotoras y que recibían créditos a mediano plazo con una tasa de interés del 6% anual, y que debían reintegrar los cinco receptores en forma conjunta y solidaria. De modo tal que quien no podía hacerlo, el resto respondía por el moroso. Conocí a la CONAMI a poco de su nacimiento y me incorporé al organismo en calidad de asesor *ad honorem* del director, sin ninguna responsabilidad ejecutiva hasta el año 2015, cuando las nuevas autoridades se hicieron cargo de la institución estatal. Desarrollé múltiples tareas de asesoramiento externo, producción de materiales para la capacitación de los técnicos que apoyaban gratuitamente a los receptores del crédito, participé en la organización de seminarios y también en congresos internacionales. Además, fui conferencista en reuniones realizadas en numerosos puntos del interior y fui parte relevante en reuniones de trabajo como asesor general permanente del coordinador general de la institución, el licenciado Alberto Gandulfo.

Las actividades de la CONAMI se ampliaron y llegaron a todas las provincias, aún en sus espacios más alejados de las respectivas

capitales, incorporando la figura del crédito asistido como política pública reconocida por todas las autoridades de las distintas jurisdicciones nacionales sin distinción de color político.

El proceso de trabajo de la CONAMI está descrito en un trabajo reciente que lleva nuestras dos firmas (la del coordinador Gandulfo y la mía como su asesor), donde se detalla la estrategia citada y su destacada penetración en los ámbitos urbanos y rurales del país como una herramienta central de apoyo a microproductores, bajo el perfil de la economía solidaria como marco contextual saliente. Un hito fundamental de la gestión de la CONAMI lo constituyó el Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito, bajo el lema “Nuestra palabra tiene crédito”, realizado en la ciudad de Buenos Aires y convocado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a cargo de la doctora Alicia Kirchner. Este congreso se llevó a cabo entre el 16 y el 19 de noviembre del año 2010, con la asistencia de delegaciones de varios países de América Latina (Brasil, Ecuador, Uruguay, entre otros) y más de mil representantes de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales dedicadas al crédito popular, asociaciones de microproductores de todo el país, funcionarios públicos de los tres niveles responsables de las políticas de desarrollo social y economía solidaria e integrantes de los cuadros técnicos de la CONAMI.

Las deliberaciones del congreso y los aportes de los ponentes convocados se encuentran reunidos en un texto editado por el Ministerio de Desarrollo Social con fecha del 30 de diciembre del 2011. Estuve muy involucrado en la preparación, organización y la dinámica de funcionamiento del congreso. Para ello, conté con la colaboración del equipo de economías regionales del CEUR. En el libro que se editó con las contribuciones solicitadas por el comité organizador está incluida mi contribución, que desde entonces iba a formar parte de mi visión del conflicto histórico desarrollado en la Argentina desde su constitución como nación independiente. Ese conflicto o disputa se fue dando hasta nuestros días entre una estrategia apoyada en los segmentos más concentrados del capital, con fuerte presencia del originado fuera de nuestras fronteras,

consagrada a maximizar el lucro de dichos privilegiados segmentos que provocaron con su accionar situaciones de difundida carencia social y regresiva distribución del ingreso, y otra alternativa estratégica asumida por los sectores sociales mayoritarios, de menor poder negociador, con la consiguiente merma de su capacidad de obtener ingresos para satisfacer sus necesidades básicas. En los tiempos contemporáneos la primera estrategia se definía en un proyecto de valorización financiera del capital, sin regulaciones estatales que limitasen el poder económico de los grupos productivos privilegiados. La segunda opción, en proceso de construcción permanente a partir del año 2003, apuntaba en última instancia a priorizar el trabajo como fuente generativa de valor acompañado de políticas públicas en apoyo a un proceso de permanente redistribución progresiva del ingreso y el poder. El esfuerzo emprendido por la CONAMI apuntaba a inscribirse como pieza fundamental en el apuntalamiento de esta estrategia progresista.

El importante accionar de un organismo estatal responsable del crédito asistido destinado a fortalecer el espacio de las iniciativas asociativas sin fines de lucro y enmarcado en los principios generales de la economía social y solidaria era una pieza fundamental del proyecto de una sociedad fundada en el trabajo, la solidaridad, el asociativismo y la equidad social. Se trataba de un programa de pequeños créditos, por fuera del sistema financiero formal, sin garantías reales y solo respaldado por la palabra de sus receptores, establecido para sostener proyectos instalados en las áreas urbanas y rurales de todo el país. Este programa, entonces, se destinaba a valorizar propósitos solidarios y compartidos en forma asociativa entre los que resultaban favorecidos. Quedaba descartada toda intencionalidad de lucro de sus beneficiarios pues estaba destinado a elevar la calidad de vida de sus integrantes a partir del mejoramiento integral del ingreso por ellos percibido. Se estimulaba para la selección de los receptores del crédito subsidiado el espíritu asociativo, para empoderar el accionar de los agentes económicos que recibían los créditos asistidos. Como en toda experiencia cooperativa, cada integrante del proyecto productivo

favorecido tenía un voto y nadie ejercía situaciones de dominación o control jerárquico. Además, los créditos iban acompañados por asistencia técnica especializada, ofrecida por la institución intermediadora entre la CONAMI y el receptor, sin cargo, que asesoraba a los actores sociales sobre el uso eficaz y eficiente de los recursos monetarios en juego.

En el documento “La economía social y solidaria en la Argentina contemporánea” –incluido en la parte 2 de esta edición–, que firmé junto al coordinador de la CONAMI el licenciado Gandulfo, quien a partir de fines del 2019 ha retomado dicha posición, explicamos en detalle los logros indudables de la gestión de este fondo de finanzas solidarias.

Mi participación en la gestión 2008-2015 de la CONAMI fue simultánea con mi actividad académica ya relatada en este texto. Además de mi función de asesoría y de mi activa participación en la organización del congreso internacional, tuve un amplio despliegue de aportes escritos y orales en respaldo del programa de la CONAMI. Así fui expositor en numerosos encuentros de agricultores familiares y de encuentros de profesionales de diversas disciplinas vinculadas a la instrumentación de dicha importante iniciativa enmarcada dentro de los principios generales de la economía solidaria. En los estudios de posgrado y de capacitación general dictados en la Universidad Nacional de San Martín, que más adelante describiré, logré el apoyo directo de la institución estatal para financiar becas a los estudiantes de la maestría y las diplomaturas en Economía Solidaria. Además, participé de encuentros nacionales organizados por el INTA en la segunda década de este siglo, convocados para recibir a cientos de pequeños productores y organismos especializados en la actividad agraria basada en agricultura con productores. Esos encuentros, celebrados en diferentes ciudades en años sucesivos, me incorporaron como expositor en foros, mesas redondas y conferencias para difundir los postulados de la economía solidaria entre los participantes, así como para divulgar las propuestas de la CONAMI de apoyo integral a la pequeña producción rural y urbana.

Desde el congreso citado y de los permanentes intercambios entre los que conducían la CONAMI, se fueron perfilando proyectos específicos orientados a innovar en varios frentes estratégicos de la política económica y social. El principal aporte en ese sentido fue el de ir apoyando embrionarias iniciativas de colaboración entre los agricultores familiares, protagonistas centrales de la actividad agraria sobre bases solidarias, programando el acceso de las ofertas productivas de ese amplio sector del área rural del país a los consumidores de los centros urbanos. En lo fundamental se proponía estimular la asociación directa entre la producción de alimentos por parte de la mayoritaria dotación de productores del sector agrario y el amplio espacio de los requerimientos de la población urbana, que debía abastecerse con las ofertas provenientes de la agricultura familiar para asegurar su subsistencia y tener certezas de una demanda permanente en calidad y cantidad.

A partir del año 2014, se comenzaron a perfilar formas organizadas de asociación estrecha entre productores de la agricultura familiar y espacios de consumidores en diferentes centros urbanos del país que, animados por acuerdos de colaboración impulsados por el Estado, pudiesen proveer de alimentos ofrecidos por productores contiguos a dichos centros para ser comercializados en espacios feriales, mercados populares o bocas de salida controladas por organizaciones sociales vinculadas al consumo masivo de alimentos. Estas iniciativas vinculantes entre oferta y demanda asociada surgieron de contactos entre la coordinación general de la CONAMI con asociaciones de productores rurales y entes públicos dedicados a impulsar la comercialización de alimentos frescos dentro de los espacios urbanos comprometidos con el proyecto. Uno de esos esfuerzos de cooperación más destacado fue el formalizado en la ciudad de San Carlos de Bariloche hacia mediados del año 2014, que contó con la activa presencia de los responsables de las áreas de producción y comercio local del gobierno municipal de ese entonces. En uno de los viajes programados para difundir los beneficios de proyectos como el comentado, visité esa ciudad para apoyar el esfuerzo que lle-

vaban adelante las autoridades municipales. El objetivo múltiple de la iniciativa comunal fue asegurar mercado a productores rurales cercanos, bajar precios de los alimentos para combatir la inflación, asegurar consumos propios de un Programa de Alimentación Sustentable y movilizar a los consumidores urbanos para que adquieran alimentos básicos imprescindibles para la subsistencia a precios accesibles. Se estimulaba, así, el contacto directo entre oferta y demanda, eliminándose todo tipo de intermediación que elevaba artificialmente los precios de bienes de primera necesidad, planificando la producción en condiciones agroecológicas satisfactorias.

Así, produjimos una serie de aportes escritos, tomando la experiencia citada como modelo, en forma de documentos elevados a encuentros académicos y a publicaciones de divulgación masiva, valorizando la concertación social entre producción y consumo a instalar en ámbitos urbanos. La mayor parte de la confección y difusión de este programa de vinculación programada entre pequeños productores asociados y consumidores dispuestos a convertirse en demandantes permanentes se desarrolló en el lapso en que la restauración conservadora neoliberal limitó o anuló avances previos en la dirección apuntada. Nuestra prédica no se detuvo, pese a que el Estado nacional retrajo toda intervención positiva en torno a la implementación de la iniciativa descripta. En los diversos documentos de trabajo producidos en los años recientes, identificamos acuerdos institucionales propuestos para asegurar la soberanía alimentaria en los ámbitos urbanos que adoptaron la metodología de círculos de producción-consumo de alimentos. Uno de esos documentos –“Circuitos productivos regionales...”– fue presentado en las XII Jornada Nacional de Investigadores en Economías Regionales en el año 2018, y se incluye en la parte 2 de este libro.

De este modo, esta herramienta organizativa en el territorio, que garantiza precios justos y volumen de comercialización asegurado para los productores rurales asociados, se asume como experiencia en la construcción de *otra economía* de perfil solidario y ampliamente participativo.

Otra actividad en la que desempeñé una presencia muy protagónica fue la de mi designación como miembro titular del Consejo Directivo de un organismo creado por el INTA, en el año 2005, el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF). En las palabras del ingeniero agrónomo Carlos Casamiquela, en esos momentos, ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, el CIPAF debía tener como principal objetivo

[...] trabajar en la generación, validación y rescate de tecnologías apropiadas que favorezcan las condiciones productivas, económicas y sociales de la agricultura familiar. En estos años, a través de los institutos IPAF –localizados en cada una de las grandes regiones de nuestro país– hemos intentado avanzar, con variadas estrategias y líneas de investigación, en este camino (Rofman, 2011a, p. 16).

En el directorio de esa institución permanecí desde el año 2012 hasta el 2018, actuando en tal función como integrante *ad honorem* en representación del espacio académico nacional. Mi tarea tuvo como principal característica la de aportar mis conocimientos sobre la evolución del desempeño de la agricultura familiar en los diversos territorios que integran el espacio nacional. La gestión del citado instituto del INTA estuvo orientada a brindar apoyo integral a los agricultores familiares de todo el país para innovar en el manejo y la aplicación de instrumentos de tecnología apropiada que mejorasen sustancialmente el nivel de eficacia de su accionar permanente en cada una de las regiones operacionales en que se dividió la actividad de la institución. De tal modo, la presencia de un vocero del pensamiento académico especializado resultó muy beneficiosa para el accionar del INTA en pos de la puesta en marcha de un programa concreto de realizaciones efectivas en apoyo del amplio espacio social de la agricultura familiar. El CIPAF operaba con un director ejecutivo que implementaba, a través de las sedes regionales que se fueron conformando, las políticas de apoyo al sector propuestas por

un Consejo Directivo integrado por destacados productores y especialistas en agricultura familiar. El CIPAF desarrolló políticas activas de creciente cobertura e intensidad, operando desde cinco centros regionales (Pampeana, Nordeste, Noroeste, Cuyo y Patagonia) y en estrecha coordinación con la Secretaría de Agricultura Familiar y la CONAMI. En su seno, al momento en que cesó mi mandato, no menos de 120 profesionales de reconocida capacidad brindaban asesorías muy extendidas en cambio técnico, organización de las unidades productivas, manejo adecuado y plena resolución de cuestiones clave como la de tenencia y propiedad de la tierra.

Una muestra del aporte del CIPAF por demás valioso lo constituyó la creación de un espacio que incorporó unidades empresariales dedicadas a la incorporación de nuevas tecnologías adaptadas a la pequeña producción. Ese ámbito de trabajo estimuló la creación de unidades industriales que ofrecían implementos en forma de maquinarias y herramientas orientadas exclusivamente a la producción de la agricultura familiar. Así, a poco de empezar a funcionar este instituto del INTA, se organizó un área que comprendía todas las unidades manufactureras orientadas al fin antedicho. En el inicio de esta experiencia se inscribieron un par de decenas de empresas dedicadas al objetivo de ofrecer tecnología innovativa al segmento de los agricultores familiares. Cuando se completó el plazo de mi presencia en el directorio del organismo, el espacio al que estamos haciendo referencia dentro del CIPAF reunía más de trescientas unidades industriales que revistaban como oferentes de instrumentos técnicos adaptados a las necesidades de los pequeños productores familiares de todo el país.

Mi más reciente experiencia en el ámbito de las instituciones de apoyo al modelo de economía solidaria tuvo lugar con mi nombramiento, a fines del año 2020, en seno del Instituto Nacional de Apoyo a la Economía Social (INAES) que ahora depende del Ministerio de la Producción, como integrante de su Consejo Asesor Nacional. Este ámbito de consulta está compuesto por alrededor de cien ciudadanas y ciudadanos vinculados a la promoción de la economía social y solidaria. El Consejo Asesor recién comienza con sus fun-

ciones y, sin duda, habrá de ser una valiosa caja de resonancia de las inquietudes y aspiraciones de los habitantes localizados en todo el territorio nacional que se asocian con espíritu solidario y con aspiraciones de resolver en común, democráticamente, y sin jerarquías de ningún tipo, problemáticas claves para fortalecer un modelo de desarrollo sustentable con inclusión social.

La puesta en marcha de estudios de posgrado sobre economía social y solidaria constituyó otro aporte adicional a la afirmación de una organización económica alternativa a la dominante. En el año 2006, con antelación a mi interés acentuado en el fortalecimiento de la estrategia de desarrollo nacional iniciada tres años atrás, promoví y llevé adelante una carrera de posgrado en la temática de la Economía Solidaria en el seno de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires para capacitar a quienes habían cursado carreras de grado en las universidades públicas o tenían responsabilidades específicas en organismos oficiales o privados en programas de creación de empleo genuino y formalizado.

Por otro lado, fruto en gran parte de la crisis de los años 2001-2002, movimientos sociales –impulsores de iniciativas destinadas a reincorporar al mundo del trabajo los significativos contingentes de trabajadores sin ubicación laboral– alentaron esfuerzos espontáneos de integrantes de planteles laborales de las numerosas empresas quebradas o cerradas por la crisis para recuperar las fuentes de trabajo. Surgió, así, el Movimiento de Empresas Recuperadas, que organizaron con los propios damnificados la reapertura de tales empresas bajo formas asociativas y solidarias. El trabajo académico, dadas las nuevas condiciones de desenvolvimiento del mundo del trabajo, afectado por altos niveles de desempleo y exclusión social, derivó en estudios relacionados con este novedoso movimiento de trabajadores desocupados. Al mismo tiempo, desde el Estado surgieron planes de creación de proyectos productivos solidarios capaces de constituirse en opciones laborales necesitadas de respaldo estatal para sobrevivir. El esfuerzo de reconstrucción del tejido productivo y social, tan afectado por la citada crisis, se constituyó en el contenido esencial de su política econó-

mica y social. Es así que, desde el gobierno nacional, se propuso diseñar acciones concertadas para avanzar con iniciativas de promoción social, equidad distributiva y democratización del poder para enfrentar, desde una visión alternativa, el muy intenso retroceso que deterioró las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad argentina. Este propósito explícito del gobierno instalado en el 2003 tuvo como aliados a muchas organizaciones sociales e instituciones dedicadas a la promoción social y al financiamiento solidario. En general, la magnitud de la crisis social hacía necesario el esfuerzo compartido entre el Estado y la sociedad para recomponer el tan dañado tejido productivo y social, resultado del derrumbe de la convertibilidad, con su secuela de desempleo y pobreza inéditos en la Argentina contemporánea.

Mi experiencia académica y mi tarea previa de apoyo a micro-productores y a organizaciones sociales que postulaban la adopción de planes de recuperación económica y social en la etapa previa de los años ochenta, cuando la vuelta de la democracia, me instaron a encarar la carrera de Especialización en Economía Social y Desarrollo Local en el ámbito de la universidad pública más importante del país, la Universidad de Buenos Aires, en el año 2006. El esfuerzo fue muy alentador por su singular repercusión. Junto a la Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad donde era docente, cuyo responsable pasó a ocupar la secretaría académica del citado posgrado y con mi dirección, organizamos una experiencia inédita en el seno de la Facultad y en la UBA misma, que reunió a más de treinta jóvenes graduadas y graduados. Durante dos años, con becas de organismos del Estado y de instituciones de la sociedad que trabajaban en el área de la promoción de propuestas solidarias de programas de fortalecimiento productivo con orientación social, armamos un programa de cursos, seminarios y realizamos talleres de difusión y extensión, incluyendo la carrera de especialización en la temática que nos ocupa. Ello supuso un aporte significativo de la universidad pública al imprescindible esfuerzo de consolidar una recuperación efectiva del muy dañando escenario laboral de la ciudad y sus alrededores. Hacia principios del año 2008, por desintelencias con la

nueva conducción política de la Facultad que no coincidía con una iniciativa con el perfil citado, trasladamos nuestro programa a la Universidad Nacional de San Martín a través del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) radicado en la ciudad de Buenos Aires. En esa nueva ubicación dentro del ambiente universitario, ampliamos sensiblemente nuestra oferta pedagógica. Propiciamos dos perfiles de oferta educativa. Uno consistió en una Diplomatura en Economía Solidaria que comenzó a funcionar en forma inmediata y el otro supuso la construcción de un amplio programa de actividades en torno al dictado de una Maestría en Economía Solidaria. Esta maestría reunió, al igual que la carrera de especialización antes citada, a destacados investigadores y docentes universitarios de reconocido prestigio en el ambiente educativo del área metropolitana de Buenos Aires. Tuvimos otra vez, como en el caso de la UBA, apoyos importantes de organismos públicos y privados, entre ellos la CONAMI.

El dictado de la maestría se combinó con un programa de difusión que incluyó mesas redondas y talleres de divulgación en torno a los principios del cooperativismo, la solidaridad, las prácticas asociativas en los emprendimientos productivos y sociales y el rol del Estado en la formulación e instrumentación de políticas públicas de apoyo a múltiples experiencias de instituciones sin fines de lucro. Fue una excelente oportunidad de transmitir los ejes de un programa integral de construcción y respaldo de un escenario alternativo al dominante, que brindó herramientas y conocimiento de una experiencia claramente orientada a valorizar lo que previamente habíamos denominado la *otra economía*.

En esta cuestión, aspiramos a que se concrete un anhelo ya expresado en el texto “Modelos económico-sociales en la Argentina: una disputa irresuelta”, que incluimos en la parte 2 de este libro, sobre los dos modelos de acumulación económicos posibles en la Argentina contemporánea y que comparto con el licenciado Carlos Fidel, como coautor. Allí decimos:

En los tiempos por venir no hay opciones. O se sigue profundizando el modelo de sociedad de trabajo incorporando las rectificacio-

nes que correspondan, o se recorre el camino inverso con todos sus costos sociales ya perfectamente conocidos. No hay espacio para la indiferencia, la neutralidad o la ausencia de compromiso. Simplemente porque una actitud expectante no es viable en la realidad económico-social actual y debilita el esfuerzo de consolidar y ampliar el proyecto de transformación en marcha (Rofman y Fidel, 2012b, p. 65).

## **Actividades de promoción de la discusión crítica de la dinámica de desarrollo regional. Relación con la actividad docente. Premios y distinciones honoríficas**

En este apartado detallaré las diversas modalidades de mi actividad académica vinculadas a la difusión y el análisis en foros muy diversos de los estudios económicos, sociales y territoriales producidos a nivel nacional e internacional. Además, incluiré los reconocimientos obtenidos a través de los años por mi desempeño como investigador y docente. Al mismo tiempo, daré cuenta de cómo la actividad docente que acompañó intensamente todo el proceso investigativo tuvo lugar en estrecha relación con el objetivo de difundir y transmitir conceptos básicos referidos a los sustentos teóricos de mis estudios sobre el proceso de acumulación de capital que la sociedad fue desplegando sobre el territorio.

Para abordar el primer tema de los tres que pretendo exponer haré una descripción de las tareas de gestión vinculadas a la realización de seminarios y congresos organizados para analizar la cuestión de los vínculos entre sociedad y territorio desde inicios de la década de los sesenta hasta la actualidad.

El objetivo central de todos los encuentros (seminarios, congresos, mesas redondas, etc.) que promoví en forma consecutiva a partir del momento en que resolví dedicarme a la investigación académica fue el de producir espacios abiertos a la discusión con colegas de todo el país e, incluso, de otros países latinoamericanos,

sobre los enfoques de la temática específica de los estudios que progresivamente fue ocupando mi especial interés.

Las dos experiencias más relevantes al respecto se lanzaron por mi iniciativa personal como coordinador del área de Economías Regionales del Plan Fénix, a partir del año 2002, y como coordinador del área de estudios sobre economías regionales del Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Estas dos experiencias organizativas tuvieron, en sendas jornadas nacionales de investigadores, el espacio apto para una amplia y fructífera discusión de los avances que en el área de las investigaciones sobre sociedad y territorio venían teniendo lugar en las universidades públicas y en centros de estudios con diversidad de inserciones institucionales en todo el país.

Al mismo tiempo, siempre estuve muy interesado en exponer los avances alcanzados en mis investigaciones en congresos o seminarios a los que, en muchas oportunidades, fui convocado. De este modo, aspiraba a recibir observaciones críticas de tales avances, a los fines de incorporar aquellas correcciones o agregados que apreciaba valiosos para enriquecer mis textos.

Para destacar esta faceta de mi desempeño profesional deseo referirme en particular a las dos experiencias que he citado previamente y que, sin duda, constituyeron iniciativas altamente gratificantes por la cantidad de encuentros nacionales realizados, con la presencia numerosa de colegas de todo el país, y por la oportunidad de estrechar vínculos, relaciones y afectos con quienes trabajaban dentro del ámbito de los estudios económico-sociales en su dimensión territorial, en muy diferentes núcleos de producción relativa a las ciencias sociales en todo la Argentina.

Se trata, en primer lugar, de las convocatorias anuales desde el año 2002 realizadas desde el área de Economías Regionales del Plan Fénix a seminarios nacionales de investigadores de universidades públicas de la Argentina. Estos seminarios se realizaron en número de catorce desde que se efectivizó el primero en la ciudad de Buenos Aires a fines del año 2002. En consonancia con los documentos producidos por entonces del Plan Fénix de la Facultad de Ciencias

Económicas de la Universidad de Buenos Aires y de las convocatorias públicas que desde la coordinación del citado plan se hicieron a partir de mediados del año 2001, el área de Economías Regionales quedó encargada de invitar a profesores e investigadores de las universidades públicas de todo el país a un seminario nacional destinado a discutir en profundidad la problemática del desarrollo de cada una de las regiones del país, en sus aspectos económico-sociales y políticas más destacados. Los sucesivos eventos supusieron siempre convocatorias realizadas por dicha área del plan en forma concurrente y asociada con la universidad huésped del evento. A los seminarios, organizados de modo conjunto, asistieron representantes de numerosas universidades y en su desarrollo histórico aportaron prácticamente todos los altos centros de estudio del país. Como corolario de cada encuentro nacional se incluía el compromiso de publicar los anales de cada seminario. Ello no siempre se pudo realizar por razones presupuestarias, pero, en estos momentos, cinco de los seminarios tuvieron su expresión escrita en volúmenes compartidos entre la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y la universidad anfitriona. En cada reunión, asistían regularmente entre cuarenta y cincuenta profesores/investigadores de todo el conjunto de universidades públicas. Entre el 2002 y el 2014 se efectuaron seminarios sobre la temática de las economías regionales en el seno de las universidades nacionales de Mar del Plata, del Centro de la Provincia de Buenos Aires, de La Pampa, del Comahue, de la Patagonia Austral, de Córdoba, de Villa Mercedes, de Cuyo, del Litoral, de Rosario, de Entre Ríos y del Nordeste. En dos universidades se repitió la actividad un par de años después de haberse efectuado el primer seminario.

De tales eventos anuales surgió una red permanente de docentes/investigadores que permitía un amplio intercambio no solamente durante el transcurso del seminario, sino en talleres intermedios o en estudios colaborativos entre dos o varios centros de estudios de la red. Fue el caso de un ambicioso proyecto interuniversitario entre centros de estudios situados en la Región Centro del país que durante tres años desarrollaron en forma conjunta investigaciones

acerca de los procesos de desarrollo a nivel regional financiado por el área de Ciencias y Técnica del gobierno nacional.

Mi presencia protagónica en tales eventos supuso el establecimiento de una relación muy estrecha con numerosos estudiosos de todo el país con quienes pude establecer canales de relacionamiento permanentes y, al mismo tiempo, desarrollar un espacio fraterno y de vínculos afectivos intensos. Las dificultades económicas a partir del 2016 limitaron la posibilidad de seguir en este derrotero y en los años 2020 y 2021 tuvimos que suspender la realización de encuentros presenciales debido a la pandemia del COVID-19. Los cinco textos publicados y el archivo disponible de ponencias a los seminarios constituyen un legado muy importante de las aportaciones de los integrantes de las comunidades académicas universitarias respectivas.

El otro espacio de perfil similar, aunque de dimensiones algo menores porque el financiamiento disponible era limitado, fue el que lideramos como responsables del área de Económicas Regionales del CEUR/Conicet a partir del 2007. Efectuamos año a año jornadas abiertas a ponentes individuales o colectivos para discutir estrategias de desarrollo de las regiones. En estos encuentros los responsables de los estudios volcaron los resultados de los avances de sus estudios o reflexiones. Las reuniones anuales se efectuaron desde su inicio en conjunto con los seminarios del Plan Fénix en forma paralela; luego de la discontinuidad del Fénix, las últimas fueron realizadas en diversas facultades de la UBA o en localidades cercanas a nuestro centro como en las universidades nacionales de Quilmes y de General Sarmiento. Los catorce encuentros efectuados a partir de las convocatorias del CEUR/Conicet se pudieron llevar adelante contando con subsidios para reuniones científicas otorgados por Conicet que financiaron parcialmente la realización de los eventos y, en varias ocasiones, pudimos publicar textos que contenían las ponencias seleccionadas por el Comité Académico. Estos encuentros fortalecieron una red activa de investigadores de muy diferente inscripción institucional interesados en discutir estrategias de desarrollo de ámbitos productivos instalados en

territorios diversos de la Argentina y se ampliaron las temáticas hacia la economía social y la agricultura familiar, de modo que se decidió por consenso cambiar el nombre de nuestra área de investigación en el CEUR, de Economías Regionales a Desarrollo Regional y Economía Social (DRYES-CEUR).

Cabe ahora referirme, en apretada síntesis, a mi muy extensa y prolífica actividad docente que desarrollé en sesenta años, desde posiciones de ayudante de cátedra hasta profesor invitado de posgrado, en las temáticas del desarrollo económico en la Argentina y América Latina, las cuentas nacionales y regionales y el desarrollo urbano y regional, la dinámica del desenvolvimiento de los procesos productivos en las áreas urbanas y regionales, la planificación urbana y regional, el desarrollo rural en América Latina y los procesos económicos vinculados al desarrollo social en la Argentina.

Todas estas temáticas fueron abordadas en cursos de grado y posgrado en muy diferentes universidades y en centros de estudio e investigación. El curso más extenso y regular fue el de profesor asociado en Cuentas Nacionales en la carrera de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, entre 1972, cuando ingresé como profesor asociado designado por concurso de antecedentes y oposición, y el año 1989, cuando cesaron mis siete años de docente, que incluyó la interrupción producida por la cesantía en 1974 y mi ulterior recuperación de la cátedra desde el año 1984. Durante la década de 1990 dicté cursos sobre estructura social de la Argentina y seminarios sobre desarrollo económico regional en la citada Facultad de Economía. También fui profesor por concurso en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario, dictando cursos de grado entre 1965 y 2002 en muy diversas materias en su Departamento de Economía. En esta casa de estudios sufrí la persecución de gobiernos dictatoriales pues fui cesanteado en 1966 hasta 1973 y, posteriormente, tras la reincorporación cuando se produjo la vuelta de la democracia fui nuevamente expulsado en forma irregular de mis cátedras en el ciclo 1976-1984. En este último año recuperé el ejercicio de la cátedra y fui encargado de orientar a los futuros licenciados en Economía de

conocimientos sobre metodología de investigación necesarios para confeccionar las respectivas tesinas. En el 2002 fui designado director del Doctorado en Economía de la citada Facultad rosarina, responsable de la supervisión de los procesos de acceso al doctorado respectivo a los postulantes que culminaron sus estudios correspondientes, cargo que estuvo vigente hasta hace dos años.

En una segunda etapa me dediqué a organizar estudios de posgrado en carreras académicas vinculadas a la capacitación en economía solidaria. Esta segunda fase de mi experiencia docente supuso la puesta en marcha de un Programa de Especialización en esas disciplinas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA a partir de 2005, actividad trasladada luego a la Universidad Nacional de San Martín, donde puse en marcha dos diplomaturas y una maestría en Economía Solidaria, que se extendieron hasta hace tres años en que esta Universidad resolvió discontinuarlas. Fue una gran experiencia docente en una temática muy poco ofrecida en la universidad pública argentina.

Como profesor invitado, contratado especialmente para el dictado de cursos y conferencias, fui docente de posgrado en maestrías y doctorados dictados en universidades de Chile, Brasil, Venezuela, Puerto Rico, Ecuador, Israel y Uruguay. Todas estas experiencias, que arrancaron en 1967, cubrieron siempre disciplinas vinculadas al desarrollo económico y social en su dimensión territorial. En este sentido, he proseguido dando cursos en doctorados y maestrías en universidades argentinas. La más reciente experiencia al respecto tuvo lugar cuando dicté una materia sobre economía social en el territorio en una maestría de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan, orientada a capacitar graduados en la temática del desarrollo local. El curso transcurrió en plena pandemia, durante el segundo semestre del año 2020, en forma virtual.

Todo este extenso derrotero en la enseñanza de grado y posgrado se constituyó en una experiencia muy rica, dado que las tareas docentes supusieron un trabajo realizado a la par que las investigaciones, en un diálogo estrecho y muy productivo entre los contenidos de los cursos y las temáticas relativas a mis tareas como investigador.

Para completar la información sobre mi involucramiento en tareas docentes debo dar cuenta de mi intensa actividad, luego de mi graduación como doctor en Ciencias Económicas en 1963, en la función de director de tesis y tesinas en maestrías y doctorados vinculados a mis disciplinas de trabajo, tanto en universidades nacionales como extranjeras.

Además, mi presencia en muy numerosos seminarios y congresos afines a las disciplinas que constituyeron el campo de mis investigaciones fueron ámbitos en donde volqué mis avances en los estudios realizados. Así, gran parte de mi producción escrita fue producto de estos intercambios. Luego, en gran parte de esta producción se reflejó el perfil de mis exposiciones y los diálogos con los asistentes surgidos a partir de mis presentaciones.

Debo, como cierre a la presentación de mis actividades relativas a la capacitación y educación de posgrado, citar mi designación como miembro de la Comisión Asesora en Economía y Administración de la Carrera de Investigador del Conicet durante la década de los noventa. En dicho desempeño asumí la presidencia de la citada comisión en el lapso 1994-1996.

Finalmente, deseo hacer referencia a los premios y distinciones honoríficas recibidos durante el transcurso de mi actividad académica. Paso a detallarlos:

- Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires en la Facultad de Ciencias Económicas. Resolución del 22 de septiembre de 2005, del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires.
- Título de Doctor Honoris Causa, otorgado por la Universidad Nacional de Entre Ríos, el 19 de marzo de 2009.
- Reconocimiento a la Trayectoria Académica, otorgado por la Universidad Nacional de Rosario, en 2010.
- Título de Doctor Honoris Causa, otorgado por la Universidad Nacional de Salta, el 16 de octubre de 2012.
- Presidente Honorario del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), con sede en la ciudad de Buenos Aires, desde el año 2013.

- Título de Doctor Honoris Causa, otorgado por la Universidad Nacional de Rosario, el 20 de diciembre de 2015.
- Premio Reconocimiento a la Trayectoria Académica Red INTIMPA, otorgado por la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo, el 18 de mayo de 2017.
- Mención Honorífica, otorgada por la Universidad Nacional de Quilmes, en mayo de 2018.

# Bibliografía

Incluimos aquí la denominación completa de cada texto (libro, capítulo de libro, artículo de revista, ponencias presentadas en seminarios y congresos, y documentos de trabajo) que forma parte de este libro. No supone de ninguna manera todo el material producido en el transcurrir de mi carrera académica. Además, hemos insertado en esta bibliografía algunos textos que no fueron comentados, pero que ilustraron escenarios analíticos que sí forman parte del conjunto de las reflexiones arriba enunciadas. Es decir, no debe asimilarse a un *curriculum vitae* tradicional.

Como se dice en la introducción, hemos escogido documentación preparada entre 1960 y 2021, que es claramente un aporte, entendemos que relevante, de mi producción escrita en el lapso citado. Han quedado afuera numerosas contribuciones que jalonnaron mi actividad académica y, en muchos casos, están totalmente disponibles si se realizara una consulta al respecto. La selección resalta aquellas contribuciones fruto de mis investigaciones sobre diferentes temáticas que consideré que podían ser por demás destacables para una caracterización, lo más completa posible, de mi tarea de investigador de las ciencias sociales. Y tal selección obedeció a la necesidad de acotar la extensión del texto definitivo del libro.

Estimo que han quedado sin ser incluidos textos que no he localizado o que en su desarrollo no aportan enfoques novedosos a los

ya explicitados. Pero, dada la necesidad de poner un límite, considero que, con este listado, se satisface mi intención de dar a conocer el amplio y variado perfil de mi labor académica de más de sesenta años consecutivos.

Finalmente, hemos considerado pertinente detallar también, dentro de la bibliografía que sigue, las referencias de textos que fueron mencionados en los análisis efectuados en las páginas precedentes o que constituyeron un marco adicional de mi posicionamiento académico en el lapso estudiado.

- Bekerman, Marta y Alejandro Rofman (comps.) (1995), *Integración y sociedad en el Cono Sur*, Buenos Aires, Espacio editorial.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Editorial Siglo XXI.
- Castagna, Alicia, Alejandro Rofman y María Woelflin (1996), *Las economías regionales y sus respuestas a los desafíos del Mercosur*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Centro de Estudios Urbanos y Regionales (1967), *Diagnóstico preliminar del área sudeste de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto Di Tella, Cuaderno N° 8.
- Cuenya, Beatriz *et al.* (1992), *Evaluación de proyectos de hábitat y desarrollo*, Buenos Aires, Ediciones CEUR.
- Di Loreto, María, Inés L. García y Daniel Slutzky (2006), con la colaboración de Gabriela Merlinsky y Alejandro Rofman, *Empresas recuperadas por los trabajadores. Situación actual y perspectivas*, Buenos Aires, Ediciones CEUR.
- y Alejandro Rofman (coord.) (2002), con la colaboración de Sandra Alvino, Inés L. García, Abraham Landau, Gabriela Merlinsky, Santiago Rodríguez y Daniel Slutzky, *El perfil socioeconómico de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, Buenos Aires, Ediciones CEUR/ Fundación Ebert.
- Gandulfo, Alberto y Alejandro Rofman (2014), “La economía solidaria en la Argentina: logros y desafíos”, en Frascina, Santiago y Arturo Trinelii (comps.), *Una década ganada. Gestión económica kirchnerista en perspectiva, 2003-2013*, Avellaneda, Universidad Nacional de Avellaneda.

- (2020), “Finanzas solidarias para el nuevo contrato social”, en García, Ariel, José Borello e Inés L. García (comps.), *Devenir regional en la Argentina*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- García, Ariel (coord.) (2017), *Territorio y políticas públicas en el sur*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- y Alejandro Rofman (2020), “Circuitos productivos regionales: apuntes para una renovada herramienta analítica sobre procesos económicos en América Latina a principios de siglo XXI”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 22, Río de Janeiro, Editorial RBEUR.
- Golbert, Laura, Norma Lew y Alejandro Rofman (1996), *La nueva pobreza judía*, Buenos Aires, The American Jewish Joint Distribution Committee.
- Laurelli, Elsa y Alejandro Rofman (comps.) (1989), *Descentralización del Estado*, Buenos Aires, Ediciones CEUR/Fundación F. Ebert.
- Laurelli, Elsa y Alejandro Rofman (1990), *La Región Litoral argentina: características y evolución reciente*, Fray Bentos, Ediciones CIESU-FESUR.
- Laurelli, Elsa y Alejandro Rofman (1993), “Políticas de integración en América Latina”, en Ciccolella, Pablo *et al.*, *Modelos de integración en América Latina*, Buenos Aires, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Manzanal, Mabel y Alejandro Rofman (1989), *Las economías regionales de la Argentina, crisis y políticas de desarrollo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Marqués, Nora y Alejandro Rofman (1988), *Crisis provinciales. Más allá de la eficiencia del Estado: ¿existe el federalismo?*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- Marqués, Nora y Alejandro Rofman (1995), “Economías regionales e integración subregional. El caso del Alto Valle del Río Negro”, en Berman, Marta y Alejandro Rofman (comps.), *Integración y sociedad en el Cono Sur*, Buenos Aires, Espacio editorial.
- Peñalva, Susana y Alejandro Rofman (1996), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Robirosa, Mario, Alejandro Rofman y Oscar Moreno (1971), con la colaboración de Guillermo Flichman, Rubén Gazzoli y César Vapñarsky, *Elementos para una política regional en la Argentina. Documento de Trabajo*, Buenos Aires, Ediciones CEUR/ Instituto di Tella.

- Rofman, Alejandro (1963), "Desarrollo económico del Gran Rosario", tesis doctoral, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- (1966), "Planeamiento urbano. Aspectos económicos", *Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- (1970), "Efectos de la integración latinoamericana en el esquema de localización industrial", *Revista Desarrollo Económico*, vol. 10, N° 38, Buenos Aires, IDES.
- (1970), *Países ricos países pobres: ¿qué es el subdesarrollo?*, Rosario, Biblioteca Popular Constancio Vigil Ediciones.
- (1970), *Metodología para el planeamiento de la provincia de Río Negro*, 2ª ed., Viedma, Ediciones Editorial del Instituto.
- (1972), "Aspectos del comportamiento del sistema socioeconómico argentino en el período 1943-1953 y sus efectos a escala espacial", *Revista EURE*, N° 4, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- (1972), "Strutturazione dello spazio in una società dipendente: il caso latino-americano", *International Review of Community Development*, N° 27/28, Roma, Erudic.
- (1974a), *Concentración y centralización espacial en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial ILPES.
- (1974b), *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores (2ª ed., revisada, México, Siglo XXI Editores, 1978).
- (1974c), *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*, Buenos Aires, Ediciones SIAP/Planteos.
- (1975), "Estrategias de desarrollo y sistemas de planificación en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, N° 36, México, Ediciones SIAP.
- (1976), "Resultados obtenidos en el proceso de planificación en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, N° 38, México, Ediciones SIAP.
- (1977), "Estudio de prediagnóstico para el plan maestro de ordenamiento territorial del área petrolífera del Orinoco. Marco metodológico", Caracas, Ediciones CENDES/Universidad Central de Venezuela.

- (1981), *La política económica y el desarrollo regional*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo/ Universidad Simón Bolívar, Fundación Universidad y Pueblo.
- (1982), “Notas en torno a un modelo alternativo de planificación regional”, *Revista Interamericana de Planificación*, N° 62, México, Ediciones SIAP.
- (1983a), *Monetarismo y crisis en el nordeste*, Buenos Aires, Ediciones CEUR.
- (1983b), “La dinámica económica urbana y relaciones a nivel regional y nacional”, en Hardoy, Jorge y Mario Dos Santos (eds.), *Impacto de la urbanización en los centros históricos latinoamericanos*, Buenos Aires, PNUD/Unesco.
- (1984), “Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional”, *Revista Interamericana de Planificación*, N° 70, México, Ediciones SIAP.
- y Agustín Cafferata (1984), *Grandes presas hidroeléctricas y procesos socioeconómicos asociados. Tres ensayos*, Buenos Aires, Ediciones CEUR, Cuadernos del CEUR N° 13.
- (1986), *Descentralización y democracia*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- (coord.) (1987), con la colaboración de Aída Quintar, Nora Marqués y Mabel Manzanal, *Políticas estatales y desarrollo regional: la experiencia del gobierno militar en la región del NEA*, Buenos Aires, Ediciones CEUR.
- (1989), “Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina”, en Coraggio, José Luis et al. (eds.), *La cuestión regional en América Latina*, Quito, Ediciones Fundación Grupo Esquel, pp-351-382.
- y Cristina Simone (1987), “Agentes sociales y desarrollo regional. Una aproximación metodológica”, en Rofman, Alejandro et al., *Los grandes proyectos y el espacio regional. Presas hidroeléctricas y el sistema decisonal*, Buenos Aires, Ediciones CEUR, Cuadernos del CEUR N° 19.
- et al. (1987), *Los grandes proyectos y el espacio regional. Presas hidroeléctricas y el sistema decisonal*, Buenos Aires, Ediciones CEUR, Cuadernos del CEUR N° 19.
- y Nora Marqués (1988), *Desigualdades regionales en la Argentina, su evolución desde 1970*, Buenos Aires, Ediciones CEUR, Cuadernos del CEUR N° 22.

- y Guillermo Moreno (1988), *Generación de empleo: la microempresa como alternativa*, Buenos Aires, Ediciones CEUR.
- , Susana Peñalva y Pedro Pirez (1989), “Centralización-descentralización del Estado en la Argentina”, en Laurelli, Elsa y Alejandro Rofman (comps.), *Descentralización del Estado*, Buenos Aires, Ediciones CEUR/Fundación F. Ebert.
- y Claudia Rofman (1990), *Estrategias alternativas de desarrollo urbano y regional*, Buenos Aires, Ediciones CEUR, Cuadernos del CEUR N° 28.
- (1992), “Microempresas y comercialización, el caso argentino”, en Grupo Esquel, *La comercialización en la microempresa*, Quito, Ediciones Fundación Grupo Esquel.
- (1993), “Estrategias alternativas frente al desafío del Mercosur”, en Ciccolella, Pablo *et al.*, *Modelos de integración en América Latina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- (1994), “Privatización/reestructuración, el caso SOMISA”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 1, N° 2, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- (1994), *Estructura socio-económica en la Argentina de los '90*, Buenos Aires, Ediciones Afirmación.
- y Susana Peñalva (1995a), “La privatización de SOMISA y su impacto en la producción y el empleo en San Nicolás”, *Revista Ciclos*, 1er. semestre, Buenos Aires, FCE-UBA.
- y Susana Peñalva (1995b), “La industria siderúrgica estatal en un marco de crisis y reestructuración global”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 57, N° 2, México, UNAM.
- y Nora Marqués (1996), “Las economías extra-pampeanas y el desafío Mercosur. El caso del azúcar”, en Castagna, Alicia, Alejandro Rofman y María Woelflin, *Las economías regionales y sus respuestas a los desafíos del Mercosur*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- y Laura Strier (1996), “Las pequeñas unidades productivas urbanas en el marco del ajuste y la integración subregional”, en Palomares, Marta *et al.* (comps.), *Las ONG y los pequeños emprendimientos ante el desafío del Mercosur*, Buenos Aires, Ediciones Encuentro de entidades no gubernamentales para el desarrollo.
- (1996), “El desempleo en la capital y en el interior: perfiles actuales del

- desempleo estructural en la Argentina”, en Peñalva, Susana y Alejandro Rofman (comps.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- (1997a), “Estrategias productivas frente al Mercosur. Las respuestas de los agentes económicos subordinados”, *Realidad Económica*, N° 152, Buenos Aires, IADE.
- (1997b), *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90. Análisis de una relación inseparable*, Buenos Aires, CEUR/CEA/Oficina de publicaciones del CBC-Universidad de Buenos Aires.
- y Luis A. Romero (1998) [1973], *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, 3ª ed., Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- (1999), *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*, Buenos Aires, Planeta Argentina/Ariel.
- (2000), *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (coord.) (2000a), con la colaboración de Daniel Slutzky, María Di Loreto, Inés L. García, Abraham Landau, Mario Lanzetta, Gabriela Merlinsky, Rosario Pereira, Marcela Pipolo y Oscar Zappatini, *Plan Estratégico Zona Sur de Buenos Aires, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional*, Buenos Aires, Ediciones Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- (coord.) (2000b), con la colaboración de Daniel Slutzky, María Di Loreto, Inés L. García, Abraham Landau, Mario Lanzetta, Gabriela Merlinsky, Rosario Pereira, Marcela Pipolo y Oscar Zappatini, *Ciudad de Buenos Aires: desarrollo sustentable para una mejor calidad de vida*, Buenos Aires, Ediciones Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- (coord.) (2000c), con la colaboración de Daniel Slutzky, María Di Loreto, Inés L. García, Abraham Landau, Mario Lanzetta, Gabriela Merlinsky, Rosario Pereira, Marcela Pipolo y Oscar Zappatini, *Diagnóstico económico y social*, Buenos Aires, Ediciones Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- (2000), “La privatización de los servicios básicos y su impacto sobre los sectores populares en la Argentina”, en Palma, Marta, Sandra Cesilini y Alejandro Rofman (comps.), *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano/Banco Mundial.

- *et al.* (2000), *Las ideas y los grandes procesos económicos en el tiempo, la economía argentina contemporánea*, Buenos Aires, Ediciones Santillana.
- (2001), “Las economías regionales: un proceso de decadencia estructural”, en Bustos, Pablo (comp.), *Más allá de la estabilidad*, Buenos Aires, Ediciones Fundación F. Ebert.
- (2001), “Reconversión productiva y mercados de trabajo regionales”, *Ciclos*, N° 21, Buenos Aires, FCE-UBA, primer semestre.
- (2001), *Estructuras regionales y sistemas productivos*, Buenos Aires, Aique Grupo Editor.
- y Rosario Pereira (2001), *Una estrategia alternativa hacia una sociedad igualitaria en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Cuadernos de debate N° 2.
- , Mario Ligasacchi y María Victoria Monestorch (2003), “Economías regionales, perspectivas luego de la devaluación”, en *Plan Fénix, propuestas para el desarrollo con equidad*, Mendoza, Ediciones Universidad Nacional de Cuyo.
- , María del Pilar Foti e Inés L. García (2005), *Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal: diagnóstico y propuestas*, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- (2005a), “Argentina: pobreza urbana en el nuevo siglo”, *El Correo de Económicas*, año 1, N° 1, Buenos Aires, FCE-UBA.
- (coord.) (2008), colaboración de Ariel García, Inés L. García, Florencia Lampreabe y Esteban Rodríguez, *La producción agraria regional en el nuevo siglo*, Buenos Aires, Ediciones CEUR.
- *et al.* (comps.) (2008), *Plan Fénix, propuestas para el desarrollo con equidad. Economías regionales*, Paraná, Uner Editorial.
- y Juan Vásquez Blanco (2008b), “Aspectos relevantes del rol de la pequeña producción en el circuito productivo del olivo, diagnóstico y propuesta”, en Rofman, Alejandro *et al.* (comps.), *Plan Fénix, propuestas para el desarrollo con equidad. Economías regionales*, Paraná, Uner Editorial.
- y Von Storch (2008c), “Una propuesta para el desarrollo regional en el marco del Plan Fénix”, en Castagna, Alicia y Cristian Modolo, *Plan Fénix, propuestas para el desarrollo con equidad propuesta para el desarrollo con equidad: economías regionales*, Sexto Encuentro de Univer-

- sidades Nacionales, Rosario, 1 y 2 de diciembre del 2005, Rosario, Editora Universidad Nacional de Rosario.
- *et al.* (2008d), “Políticas económicas regionales”, *Aportes*, año 14, N° 26, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- (2010), “La economía solidaria y los desafíos actuales”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 2, N° 18, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- y Juan Vázquez Blanco (2011), “Al cierre del bicentenario, dos modelos de país en disputa”, en Vázquez Blanco, Juan y Santiago Fraschina (comps.), *Aportes de la economía política en el bicentenario*, Buenos Aires, Ediciones Prometeo.
- (2011), “La disputa de modelos político-económicos”, en “*La juntada*”. *Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la Agricultura Familiar*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- (2011b), “Doscientos años de ciencia y tecnología”, en Zapiola, Liliana de (comp.), *El bicentenario desde una mirada interdisciplinaria*, Córdoba, Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- *et al.* (2011), *Políticas públicas para el desarrollo regional futuro en Argentina: análisis y propuestas*, Buenos Aires, Ediciones Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- (2012), *Las economías regionales, luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones: 1995-2007*, Buenos Aires, Ediciones Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes.
- (2012), “Las economías regionales. Luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones: 1995-2007. Presentación de libro”, *Realidad Económica*, N° 269, Buenos Aires, IADE.
- y Carlos Fidel (2012), “Modelos económico-sociales en la Argentina: una disputa irresuelta”, en Galva, José Luis (coord.), *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina*, México, coedición del Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo y Juan Pablos Editor.
- (2013), “El avance de la frontera agrícola”, *Caras y Caretas*, año 52, N° 2282, Buenos Aires, Grupo Octubre.
- y Ariel García (comps.) (2013), equipo de trabajo: Patricia Collado, Carla Gras, Cristina Valenzuela y Pamela Ferroni, *Dinámicas pro-*

*ductivas en áreas rurales de Argentina*, Salta, Universidad Nacional de Salta.

- (2015), *El proyecto*, Buenos Aires, Editora La Vanguardia.
- e Inés L. García (2017a), “Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha”, *Realidad Económica*, N° 310, Buenos Aires, IADE.
- e Inés L. García (2017b), “La producción algodonera: de cultivo social a agronegocio”, en García, Ariel (coord.), *Territorio y políticas públicas en el sur*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- e Inés L. García (2018), *La pequeña producción rural en circuitos productivos regionales. Una mirada crítica en 2017*, Buenos Aires, Ediciones CEUR/Conicet.
- e Inés L. García (2019), “Situación en los sectores vitivinícola y lechero. Una mirada crítica en 2017”, *Realidad Económica*, N° 325, Buenos Aires, IADE.
- (coord.) (2020), *Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI*, Buenos Aires, IADE/Agencia/CEUR-Conicet. Online, <<https://www.iade.org.ar/noticias/circuitos-productivos-regionales-y-estrategias-de-desarrollo-en-la-argentina-del-siglo-xxi>>.

## **2. Antología de textos (2001-2021)**

## Origen de los textos

Rofman, Alejandro y Carlos Fidel (2012), “Modelos económico-sociales en la Argentina: una disputa irresuelta”, en Calva, José Luis (coord.), *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina*, México, coedición del Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo y Juan Pablos Editor.

Rofman, Alejandro B. e Inés Liliana García (2017), “La producción algodonera: del cultivo social al agronegocio”, en García, Ariel (coord.), *Territorio y políticas públicas en el sur. Dinámicas socioeconómicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI*, Buenos Aires, Biblos.

García, Ariel y Alejandro Rofman (2020), “Circuitos productivos regionales: apuntes para una renovada herramienta analítica sobre los procesos económicos en América Latina a principios del siglo XXI”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 22, Río de Janeiro, diciembre.

Gandulfo, Alberto y Alejandro Rofman (2015), “La economía social y solidaria en la Argentina contemporánea: logros y desafíos”, en Fraschina, Santiago y Arturo Trinelli (comps.), *Una década ganada: gestión económica kirchnerista en perspectiva, 2003-2013*, Avellaneda, Universidad Nacional de Avellaneda.

Gandulfo, Alberto y Alejandro Rofman (2020), “Sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 37, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño, pp. 57-83.

# Modelos económico-sociales en la Argentina: una disputa irresuelta

Alejandro Rofman y Carlos Fidel\*

## Introducción

Nos proponemos presentar y discutir los contenidos básicos de dos modelos de organización de la sociedad, que enmarcan los senderos por los que se configuran y transitan los actores políticos y sociales, hoy en pugna en la Argentina.

En rigor, los dos modelos vienen delimitando los ejes de las políticas económicas y sociales –tanto estatales como privadas– del proceso de acumulación de capital en nuestro país desde hace décadas.

En los inicios del año 1976, desde el abandono del esquema de sustitución de importaciones, basado principalmente en la dinámica del mercado interno; un modelo neoconservador se reinstala con mucha mayor intensidad, cuando la última dictadura cívico/militar, con un régimen de terror estatal, comienza a implantar una política concentradora de ingreso, de fuerte e irrestricta apertura al mercado externo. A lo largo de este trabajo nos centraremos en la presentación de lo acontecido en los años de la posdictadura y pondremos nuestro foco en el proyecto que se inicia en el 2003.

Desde una mirada analítica, presentaremos las principales características de dos modelos en pugna por hegemonizar el poder

\* Carlos Fidel es docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Nacional Autónoma de México.

con el fin de componer la esfera económica-social en la sociedad argentina. Aquí los denominamos: progresista y de empleo, frente a otro que definimos como conservador y de mercado.

Finalmente, presentamos las principales características de la aplicación práctica de los modelos en las últimas décadas, finalizando con los posibles escenarios que pueden acontecer en el país.

## **Principales sucesos precedentes**

### **Reflexiones en torno al desenvolvimiento de la Argentina**

La exposición del trabajo requiere, como un antecedente ineludible, una rápida caracterización histórica de la República Argentina, para lo cual señalaremos los aspectos relevantes de la temática que abordamos. Como la mayoría de otros países de América, la Argentina se constituye como República unos doscientos años atrás. En una coyuntura internacional favorable propiciada por cambios en los centros de poderes imperiales; al tiempo que se produce la consolidación de las fuerzas políticas locales que se inclinan hacia una transformación independentista, en aquellos momentos, en el campo de las ideas se inicia el esbozo del diseño y la controversia de dos proyectos fundacionales que recorren su acontecer histórico.

Uno representa el propósito de configurar una nación agroexportadora sustentada en las ventajas naturales estáticas, provenientes de los extensos territorios y la fertilidad natural de la región pampeana. Tierras que fueron apropiadas de manera brutal a los pueblos originarios, con la ayuda de una mano de obra dócil y barata de trabajadores del campo, llamados *gauchos*.

Al anterior modelo de organizar el país, se le contraponen la propuesta de un esquema productivo diversificado, que intenta dinamizar las ventajas del agro combinadas con la ampliación de los sectores industriales. Esta proposición se basa en el hecho de que la Argentina se abrió a las corrientes de inmigración que, por olea-

das, provenían de las zonas más pobres de Europa, quienes poblabon el extenso territorio y fueron construyendo los asentamientos urbanos; en especial, un intenso flujo se localizó en la ciudad puerto de Buenos Aires. Los grandes centros urbanos, luego de la mitad del siglo **xx**, se expandieron con el aporte de las migraciones internas y de las corrientes provenientes de los países limítrofes.

Los dos proyectos transitaron distintas etapas de confrontación durante el siglo **xx**. En los momentos en que los países centrales pasaban por crisis económicas, como la de los años treinta, o por guerras mundiales, en la Argentina se producían fenómenos de industrialización que se sustentaban en la sustitución de importaciones.

En la dimensión política, la organización republicana estaba atravesada por distintas fuerzas políticas que tenían visiones institucionales diferenciales: algunas estaban impregnadas de sostenes autoritarios, otras eran más democráticas, más o menos participativas. El mapa político se expresó, en varias ocasiones, con intervenciones de gobiernos militares y en la configuración de una disminuida ciudadanía. En ese contexto, se fue conformando un Estado que mostraba en todos sus estamentos, hacia su interior y en relación con la sociedad civil, ensambles débiles, poco eficientes y corruptos. A esto se sumaba el hecho de que la mayor parte de la población era (y es) urbana, pero con la característica de que la morfología de ocupación del territorio devino en urbes desestructuradas y fragmentadas, lo que configuró un mapa con la mayoría de población localizada en unas pocas ciudades.

A finales del siglo **xx**, en marzo del año 1976, a partir de la interrupción del Estado de derecho por el último golpe militar, llevado a cabo por una alianza ideológica entre sectores militares y civiles, se produjo un proceso de cambio en los soportes de organización estatal, institucional y en la organización económico-social. Por ello, se fue delineando un nuevo trazado de las relaciones sociales que modificó sustancialmente la distribución del ingreso y la estructura de las fuentes de trabajo. Es de señalar que en el período que gobernó la dictadura cívico-militar la deuda externa se incrementó en alrededor del 465% (Fidel, Di Tomaso y Farías, 2010b).

Los actores que apoyaron el golpe institucional se unían en una misma visión fundacional que buscaba instituir un nuevo modelo de país. Respaldados en la fuerza de la represión, intentaron instaurar un proceso que derivara en un *nuevo proceso y orden de organización social*, mediante la aplicación de políticas económicas y sociales enmarcadas en una burda y esquemática versión del paradigma neoliberal. Con algunas variantes, el proyecto neoliberal continuó posteriormente a la recuperación de la democracia. Los gobiernos que tuvieron lugar a partir de 1983 adoptaron el discurso que predominaba a nivel global, al tiempo que se fue consolidando una configuración de un mundo de hegemonía unipolar de los Estados Unidos. La estrategia económica y social sostenía la eficiencia imbatible del funcionamiento del *libre mercado*, mecanismo de disponer de los recursos por donde debería transitar el eje y la forma de organizar la sociedad; y, luego, con la incorporación de las tecnologías de base digital, se aceleraron los modos de integración al resto del mundo. A partir de fines de los ochenta, se implementaron acuerdos de liberalización de los canales de comercialización, en principio entre cuatro países limítrofes del sur de América, en los años posteriores se fue ampliando a otros países de la región como miembros plenos o asociados.

## Los efectos socioeconómicos de las políticas públicas aplicadas en los noventa

El gobierno que asumió a fines de los ochenta con el sostén de los votos acentuó la morfología socioeconómica que se fue estableciendo en la década de los noventa, que se reflejó en un alto nivel de concentración de la riqueza en segmentos muy reducidos de la población, en la desconcentración y el achicamiento de la incidencia del aparato y funciones estatales, la inconexión de la actividad del sistema bancario y financiero del comportamiento productivo, el desacoplamiento de los eslabonamientos productivos internos y la intensa transnacionalización empresarial de los circuitos productivos, de servicios y financieros.

El tipo de cambio establecido en los noventa promovió las importaciones y obstaculizó las exportaciones, especialmente las de orígenes industriales; en consecuencia, se fue estructurando un fuerte proceso de desindustrialización. En tanto, el perfil económico, utilizando las ventajas fijas y naturales, se fue especializando en la ampliación de la frontera productiva del sector primario y en el crecimiento de los procesos de transformación de esa producción. La ampliación del crédito hipotecario orientó a un segmento significativo de las nuevas inversiones hacia el sector de la construcción y el mercado inmobiliario. Aumentó la oferta de bienes inmobiliarios de los segmentos más caros y se crearon nuevos productos en zonas cerradas en área suburbanas o en complejos habitacionales con sofisticados beneficios internos al terreno.

Esta considerable conversión de la producción y el consumo estuvo acompañada de una descomunal expansión de la segregación social y fragmentación territorial. Una de las principales consecuencias en la dimensión territorial, especialmente en el uso, distribución y apropiación del espacio urbano, fue la tendencia a profundizar la segmentación socioespacial y constructiva. También se registró la ampliación del desempleo, aunado a la aparición de la expansión, relaciones laborales informales y exclusión social; que afectó especialmente a los sectores históricamente más vulnerables, sumando de manera creciente nuevos afectados por el brutal empequeñecimiento de las posibilidades concretas de inserción en el mercado laboral.

Incorporado al anterior escenario, es de señalar el decreimiento y la descomposición de toda forma orgánica y representativa del funcionamiento de distintas instituciones políticas, culturales y, en menor medida, las de carácter religioso y educativas (Fidel, Di Tomaso y Farías, 2010a).

El Plan de Convertibilidad, a cargo del ministro de Economía, Domingo Cavallo, comenzó a aplicarse en 1991. Tenía como eje central, en el trazado interno, generar las bases para fundar una plena estabilidad de las variables monetarias de largo plazo. Dicho objetivo se respaldaba en la creación de una unidad monetaria direc-

tamente ligada al comportamiento del dólar norteamericano; se conformaba, de tal modo, un instrumento de política monetaria rígido que acotaba la cantidad de unidades monetarias que circulaba internamente a la medida disponible de reservas en divisas externas. Uno de los objetivos de este instrumento fue acotar y ajustar el comportamiento del gasto público a la disponibilidad de monedas extranjeras. Conviene recordar que, para sostener este modelo, en el período referido al gobierno a cargo de Carlos Saúl Menem, la deuda externa se incrementó en 120%.

A la dimensión anterior se le sumaba un eje de política externa, la cual buscaba abrir íntegramente la economía argentina al mercado mundial, con las metas de procurar la modernización de los procesos de producción y consumo, adoptando las nuevas tecnologías de base digital en la comunicación y organización de los circuitos de producción y circulación de los bienes y servicios.

## **Nuevo siglo: inicio de otro modelo**

Como se ha presentado en los apartados anteriores, la profunda transformación de la sociedad argentina, que en el año 1976 se sostuvo en la brutal represión y en la obstrucción del funcionamiento de las instituciones democráticas, no culminó con la definitiva puesta en marcha de las estrategias contenidas en ese modelo. De ello se encargó, con fuerte intensidad, a seis años de la vuelta a la democracia, el período menemista y su continuación: el del gobierno radical de Fernando de la Rúa.

La aplicación de distintas variables del modelo neoliberal transitó en ese lapso por intensos altibajos en el comportamiento de la producción y el empleo, creando las condiciones de inestabilidad que llevaron a la fuerte crisis monetaria, productiva, social y política de fines del 2001. Una de las rarezas de la historia es que el economista ultraliberal Domingo Cavallo, autor y ejecutor del Plan de Convertibilidad, fue justamente el Ministro de Economía cuando se desató la crisis. Así, se asistió a un hecho muy

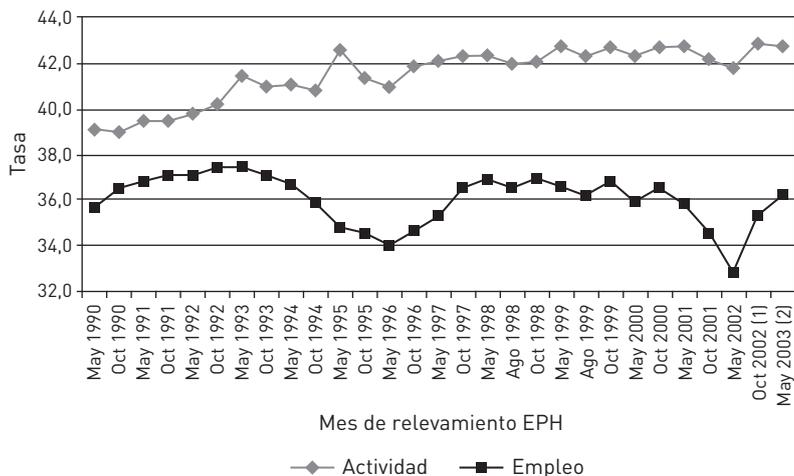
particular: el creador del programa neoliberal fue, luego, quien lo sepultó.

Tras el derrumbe de la política económica –basada en un tipo de cambio fijo atrasado para favorecer el desarrollo de una estrategia de pago viable de la deuda pública, de amparo a los capitales especulativos financieros y de apertura externa favorecedora de las importaciones sustitutivas de la producción y el trabajo nacional–, se inició un nuevo escenario (gráfico 1).

En el 2002, la desarticulación social, institucional, económica y financiera tuvo efectos múltiples. A nivel de las respuestas sociales se registraron:

- Acentuación de las búsquedas de salidas individuales, muchas de ellas, por los senderos informales o al margen de la legalidad.
- Profundización y desarrollo de los lazos sociales y la creación o ampliación de nuevos movimientos sociales basados en organizaciones de índole asociativas y solidarias.

**Gráfico 1. Tasas de actividad y empleo para el total de aglomerados urbanos, desde mayo de 1990 hasta mayo de 2003**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

En esta última dimensión hay que marcar ciertos modos de organización de nuevos movimientos sociales, señalaremos los principales: los motivados por los afectados por la crisis del sistema bancario; los de carácter territorial urbano, diferenciando las distintas corrientes de los movimientos de desocupados (piqueteros), algunos inaugurando nuevas modalidades de construcción del hábitat o formas productivas; también emergieron nuevas modalidades asociativas en torno a asambleas barriales, fenómeno que se registró especialmente en la ciudad de Buenos Aires. Algunas de estas formas organizativas de base popular fueron efímeras, mientras que otras resistieron el paso del tiempo.

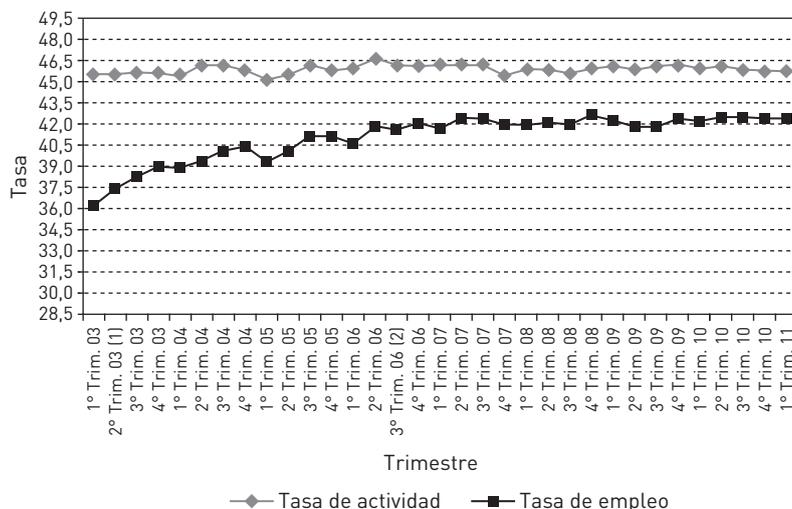
Desde el Estado se adoptaron respuestas tardías. La estrategia gubernamental se desplazaba como si la crisis fuera una recesión más o un pasaje transitorio por una catastrófica situación inevitable que cada cierto período atraviesa al país. En el plano social, se empezó a distribuir una transferencia de ingresos, consistente en una suma de dinero en efectivo destinado a la población más expuesta a la crisis. La administración y gestión de los pequeños montos asignados a los responsables de las familias expulsados del mercado laboral fue resuelta unilateralmente desde la esfera del Estado. Instrumentación marcada por procedimientos poco transparentes y sin una activa participación de los actores sociales involucrados.

A partir del 2003, y hasta nuestros días, desde el gobierno nacional, se propuso decididamente –con avances y retrocesos, aciertos y errores– desplegar una política económica y social basada en una sociedad de trabajo, inclusiva y con redistribución progresiva del ingreso. Los logros están a la vista y las asignaturas pendientes no son pocas. Lo más destacado de este período, aún abierto, es la valorización del trabajo como eje central del proceso de recuperación de la economía, que en 2002 sufrió el más importante retroceso desde 1930. En ese sentido, es de destacar que la producción creció sostenidamente a tasas del orden de alrededor del nueve por ciento, acoplado a una fuerte tasa de crecimiento del empleo (gráfico 2).

La traslación del efecto del ciclo acelerado de crecimiento económico entre el 2003 y el 2008 en el mundo del trabajo se verificó, de modo positivo, en la creación de más de cuatro millones de empleos, la mayoría de ellos de carácter formal, unido a la reducción de las situaciones de carencias sociales de millones de argentinos y a las mejoras obtenidas en las remuneraciones básicas de los trabajadores activos y pasivos. Esta misma lógica de la política económica se tradujo en la estrategia que se diseñó para enfrentar el impacto altamente negativo de la crisis del capitalismo mundial que se desató, en los países centrales, en septiembre de 2008. La política de respuesta a esa crisis, que emanó del gobierno nacional, consistió en la defensa irrestricta de las fuentes de trabajo en todo el territorio nacional.

Las decisiones que se han venido adoptando demuestran fehacientemente cuál es el perfil de la citada estrategia. No se verificó

**Gráfico 2. Evolución trimestral de las tasas de actividad y empleo en el total de aglomerados, desde el primer trimestre de 2003 en adelante**

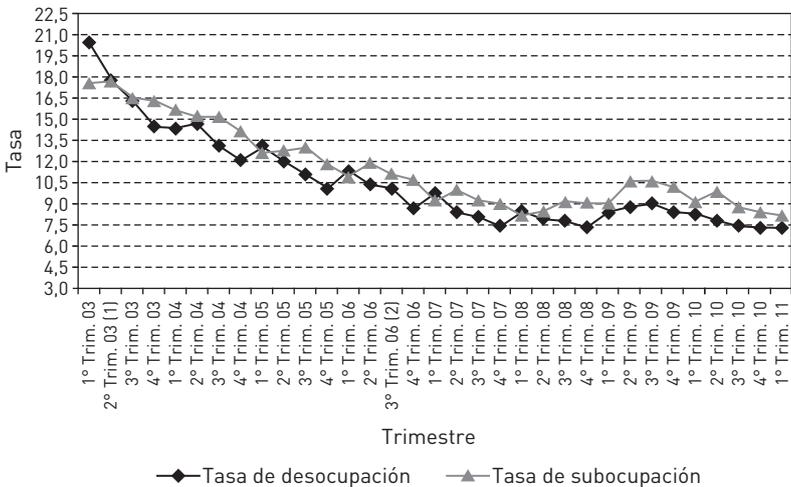


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

el cierre de ninguna fuente importante de trabajo, política que se instrumentó con la presencia protagónica del Estado, que llevó a cabo iniciativas de múltiples facetas apoyadas por los trabajadores involucrados. Este modelo contrasta con la persistente destrucción de plazas laborales que se verifica en otras economías, tanto de países periféricos como centrales. Diariamente, las noticias que llegan desde tales países ilustran sobre el recurrente proceso de cierre de empresas y de expulsión de centenares de miles de trabajadores de sus empleos (gráfico 3).

Otro aspecto que es necesario señalar es el referido a la reestructuración de la deuda externa. Conviene recordar que, en la crisis de diciembre del 2001, la Argentina entró en cesación de pagos (*default*) de su deuda externa. Esa situación se mantuvo hasta el 14 de enero de 2005, cuando se comenzó a transitar por la opera-

**Gráfico 3. Evolución trimestral de las tasas de desocupación y subocupación en el total de aglomerados urbanos, desde el primer trimestre de 2003 en adelante**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

ción de canje de la deuda en *default*. La renegociación de la deuda externa fue un trámite complejo. Los acreedores que aceptaron el canje recibieron el pago con un descuento importante, alrededor del 76%, estas tratativas incluyeron al FMI y otros organismos internacionales, a los que se les están pagando las deudas.

En diciembre de 2005, el gobierno de Néstor Kirchner decidió pagar la deuda con el FMI por un total de 9.810 millones de dólares utilizando las reservas internacionales que alcanzaron en ese momento un monto de 28.000 millones de dólares. En parte, el pago fue financiado por Venezuela, que compró obligaciones argentinas por 1.600 millones de dólares. Casi al mismo tiempo, Brasil también canceló la totalidad de su deuda con el FMI. En la Argentina, el superávit del comercio exterior permitió que, en septiembre de 2006, las reservas volvieran a alcanzar el nivel previo a la cancelación total de deuda con este organismo; posteriormente, las reservas monetarias en moneda externa continuaron creciendo.

Al momento de redactar esta exposición, el actual gobierno de la presidenta Cristina Fernández ha continuado con la negociación de pagar la deuda externa pendiente. Uno de los acreedores es el denominado Club de París, al que se le deben unos 6.500 millones de dólares. Otros son tenedores privados de bonos de la deuda argentina por unos 20.000 millones de dólares. La negociación del pago de la deuda externa implicó fuertes tensiones internas, pero su implementación permitió un mayor margen en el diseño de la política económica y social.

En el período analizado, la ampliación de la demanda global creó un indeseado fenómeno colateral: el resurgimiento de la inflación. Los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) no coinciden con las apreciaciones de las consultoras privadas, lo que ha creado un debate todavía no resuelto. Sin embargo, más allá de cuál es la cifra más cercana a lo que acontece en la realidad, es indudable que el nivel de precios sube cada mes; el sector que más se incrementa es el de los bienes y servicios de consumo masivos. ¿Cómo explicar esta situación? Puede

tener muchas respuestas y seguramente en cada actividad puede haber una justificación distinta. Nuestra mirada se dirige a señalar el origen y movimiento de la inversión bruta interna. Esta tiene un componente externo, en ese sentido, a las de origen estadounidense, en los últimos años, se le agregaron europeas, canadienses, brasileñas y en cierta medida las mexicanas; muchas de ellas se incrementaron notablemente. Las inversiones de capitales internos, especialmente en el sector industrial, realizadas por las medianas y pequeñas empresas también crecieron. Pero se viene produciendo una doble situación: por un lado, las expectativas de que van a seguir subiendo los precios lleva a que los empresarios aumenten preventivamente los precios de sus productos; aunado a que las inversiones son insuficientes para atender la ampliación de la demanda total.

En síntesis, podemos puntualizar los principales aspectos de la política económico-social instalada a partir de 2003 de la siguiente manera:

- Manejo gubernamental administrado del tipo de cambio: flexible, con compras y ventas de la autoridad monetaria, para evitar fuertes apreciaciones.
- Reestructuración de la deuda externa.
- Mayor margen de autonomía de la política interna con relación a los organismos multilaterales de crédito.
- Superávit en la cuenta corriente del balance de pagos.
- Altas reservas de moneda externa.
- Cuentas fiscales equilibradas o superavitarias.
- Políticas para sostener el nivel de empleo.
- Activa política económica de apoyo al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.
- Activa política social de transferencia de ingresos, destinados a mejorar las condiciones de vida de los segmentos más desposeídos.
- Impulso a la generación de espacios de funcionamiento de la economía social.

- Ampliación y profundización de los convenios y los intercambios con los países de la región.

Para comprender el actual apoyo ciudadano que registra el gobierno también hay que considerar otras iniciativas de transformación que se llevaron a cabo en otras dimensiones de la gestión gubernamental, tales como los derechos humanos individuales y colectivos, agregado a las iniciativas institucionales, culturales y sociales. Su análisis no está comprendido en este trabajo; sin embargo, su abordaje es imprescindible para tener una visión completa del proyecto que se inició en el año 2003.

## **Escenarios posibles**

El futuro escenario de la política económica y social argentina va a transitarse por una u otra de las opciones que se ilustran en la tabla que presentamos más adelante (véase tabla 1). Si se persiste en la defensa de una estrategia basada en la sociedad de trabajo, la recuperación de nuestra actividad productiva –que conserva vitalidad en amplios sectores y respaldo financiero tanto estatal como privado– puede aguardar un renovado proceso de desarrollo con equidad social. El otro modelo, ya experimentado por los argentinos desde 1976 hasta el 2001, solo depararía un fuerte retroceso de carácter regresivo con efectos altamente destructores del tejido productivo y social.

Para una comprensión integral de los dos modelos en pugna, damos cuenta en la tabla 1 de cuáles son los componentes básicos de las acciones políticas que cada uno promueve y quiénes son sus protagonistas y sus beneficiarios.

**Tabla 1. Contenidos básicos de acciones políticas y beneficiarios en los dos modelos alternativos**

|                                  |   |   |
|----------------------------------|---|---|
| Dimensiones o procesos           | Modelo económico progresista o de sociedad de trabajo   | Modelo económico conservador o de sociedad de mercado   |
| Economía                         | Sostenida por la deliberación política.   | Se convierte en el dominio de los técnicos sobre la política.   |
| Estado                           | Actor principal en la economía de un país. Fija prioridades productivas con el conjunto de la sociedad.   | Marco jurídico para la realización y protección de los negocios de las corporaciones.   |
| Mercado                          | Mercado sometido a los controles estatales. Aliento especial a los procesos solidarios basados en la economía social.   | Mercado sin controles estatales; economía sometida a la ley de la oferta y la demanda, dominada por los grandes grupos económicos.  |
| Agro                             | Actividad productiva basada en procesos socioambientales sustentables. Aliento de la agricultura familiar destinada a lograr la plena soberanía alimentaria nacional. Agricultura con agricultores.                       | Actividad tendiente a la consolidación de una economía agroexportadora basada en procesos rentísticos-financieros. Agricultura sin agricultores.  |
| Industria                        | Depende del desarrollo del mercado interno y de la limitación de la importación: industrialización para sostener el empleo urbano y crear valor agregado.   | El consumo de productos industriales depende de la importación: desindustrialización.   |
| Organización del mercado mundial | El país se desarrolla a través de tramas productivas diversificadas, con reparto equitativo de excedentes entre los agentes económicos involucrados, integrándose al comercio internacional mediante acuerdos regionales. | Países especializados en determinadas producciones en términos de ventajas comparativas estáticas, abandonando otras a la importación. Argentina como país agrícola-ganadero.                                     |
| Mundialización                   | Organización de acuerdos regionales (Mercosur, Unasur) que se insertan con sus características al capitalismo global.   | Globalización como única lógica del capitalismo para todas las regiones por igual, que beneficia a los países centrales.  |
| Riqueza                          | Redistribución: distribuida por el Estado, que supone la democratización del acceso al crédito, al capital, a la tecnología, al conocimiento y al excedente económico.  | Acumulación: teoría del derrame, primero acumular y después distribuir. La distribución depende de las relaciones de poder dentro de la sociedad, que determinan un dominio acentuado del sector más concentrado. |

|                          |   |  |
|--------------------------|---|--|
| Crecimiento              | <p>Mercado interno como instrumento de integración nacional. Esto supone la desconexión de los precios internos de los externos mediante el cobro de los derechos de aduana de la exportación por parte del Estado y la limitación de importaciones.</p> <p>Debe expandirse a empresas y personas. La obra pública financiada por créditos locales o de banca pública regional (Banco del Sur).</p> <p>Superávits melizos genuinos desde el año 2003 en adelante (el fiscal y el de comercio exterior).</p> | <p>El dinamismo de una economía se logra por el desarrollo del mercado externo, por eso se supone la necesidad de salarios bajos para hacer más competitivas las exportaciones.</p>  |
| Crédito                  |   | <p>Disminución del crédito barato y endeudamiento externo del país para la realización de obras públicas.</p> <p>Compensados con más endeudamiento externo.</p>  |
| Balanza comercial/fiscal |   |  |
| Tipo de cambio           | <p>Tipo de cambio alto y competitivo, que garantice la salida exportadora creciente, tome los productos cada vez más competitivos y amortigüe la competencia externa de los productos importados. Impuestos selectivos contra el ingreso irrestricto de divisas para especulación.</p>  | <p>Tipo de cambio libre, preferentemente bajo, para permitir la importación de bienes del exterior, provenientes de las grandes multinacionales (maquinarias, bienes de consumo, productos intermedios, etc.). Posibilidad de entrar y salir libremente con capitales a tipo de cambio prefijado para negocios financieros de cortísimo plazo.</p> |
| Empleo                   | <p>Intenta fortalecer el empleo formal en las aglomeraciones urbanas y del área rural a través del incremento de la actividad productiva, con la agregación de valor y de los servicios asociados a ella, estimulando el incremento del empleo.</p>   | <p>Intenta fortalecer la ganancia del capital concentrado, con políticas de ajuste y flexibilización del trabajo.</p>  |
| Salarios                 | <p>Salarios como determinantes del desarrollo del mercado interno. A mayor salario, mayor gasto; a mayor gasto, más crecimiento de las industrias y mayor empleo. Salario real creciente.</p>   | <p>Salarios bajos para hacer más competitivos los productos, porque el salario se considera como la mayor incidencia en el valor final del producto. Para esto hace falta una masa de desempleados, de modo de hacer que sea menor la demanda de trabajo que la oferta.</p>  |
| Impuestos                | <p>Sobre los beneficios y la riqueza acumulada y sobre la exportación de bienes con alto contenido de renta de la tierra.</p>   | <p>Bajos sobre la riqueza, alentando la supuesta capitalización de los más ricos, y bajos porcentuales sobre las ganancias.</p>  |
| Tipo de interés          | <p>Aliento a tasas de interés activas iguales o menores que la tasa de inflación y otorgadas con criterios selectivos según grupo social y destino productivo, con subsidios para bajar las tasas citadas lo máximo posible.</p>  | <p>Total libertad del sistema financiero para fijarlos sin prioridades ni beneficios selectivos.</p>   |

**Fuente: elaboración propia de los autores.**

Se puede reconocer la fuente de inspiración del modelo *del empleo* en el pensamiento keynesiano, en tanto que el modelo *conservador* emerge de la teoría económica neoclásica. En la realidad, la aplicación de los dos modelos no son dos estrategias absolutamente diferenciadas, hay zonas grises donde se pueden registrar políticas de uno u otro modelo a lo largo del período considerado. Lo que queremos señalar es el predominio de una estrategia sobre la otra.

En los tiempos por venir hay muchas opciones; sin embargo, sostenemos que se enmarcan en los senderos siguientes:

- Seguir profundizando el modelo progresista de sociedad de trabajo, con un esquema *progresista*, incorporando las rectificaciones que correspondan y agregando todas las medidas que lo vayan perfeccionando.
- Volver a recorrer el camino que descansa en el funcionamiento del mercado de matriz conservadora, con los costos sociales y económicos que manifiestan sus resultados en el registro de la historia.

Desde nuestra perspectiva, la profundización de la política progresista o de afianzamiento de la sociedad de trabajo requiere mayor acentuación presente y futura de la redistribución del ingreso y la riqueza.

En el amplio conjunto de iniciativas por adoptar figuran, en un lugar destacado, las decisiones relativas a la extensión de las difundidas y exitosas experiencias en emprendimientos provenientes de la *economía social*, solidarias y no atadas a fines de lucro, en el espacio de los sectores populares urbanos y rurales. Asimismo, deben sumarse renovadas estrategias de impulso a la formalización del empleo y a la extensión de la regulación laboral en sectores del trabajo aún carentes de normas ajustadas al derecho de trabajo, así como la rápida formalización de los trabajadores no registrados y la abolición de las formas de *tercerización* del empleo. Los anteriores aspectos tendrán que ocupar los objetivos más relevantes de la agenda pública para poder sostener el modelo del empleo en el tiempo.

Además, tendrán que fortalecerse las prácticas que, desde el punto de vista social y ambiental, constituyen el modo operativo tradicional de los agricultores familiares. Ello se torna una meta pendiente necesaria, en tanto es un modo de producción mayoritario en actores sociales localizados en el agro argentino.

Las necesarias modificaciones al sistema tributario, la sanción de una nueva ley de entidades financieras –cuyo proyecto está en inicio de tratamiento en el Congreso–, y normas de control sobre los numerosos emprendimientos mineros, así como la aplicación total de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, forman, también, parte esencial de este proceso en marcha de profundización del modelo de sociedad de trabajo.

Los poderes reales que conforman la oposición, ante el intento de acentuar un perfil progresista y de afirmación del proceso de redistribución progresiva del ingreso y la riqueza, sin duda, se expresarán de manera enconada y acentuarán su oposición con rasgos destituyentes. La resolución de las tensiones de los dos modelos en pugna no tiene un pronóstico único y necesario, depende de múltiples cuestiones que inciden en la configuración y el despliegue del bloque del poder hegemónico.

En el tema que estamos analizando es de señalar la tensión entre dos conjuntos de actores. Por un lado, las estrategias y acciones concretas de los actores con poderes reales que actúan en el escenario político y económico. Por otro lado, en una sociedad plural y democrática como es la Argentina actual, las opciones de la mayoría de los ciudadanos serán las que marquen el rumbo y el ritmo de cambio que adopte el país.

## **Bibliografía**

Arceo, Enrique (2003), *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, Buenos Aires, FLACSO-UNQ-IDEP.

- Aglietta, Michel (1986), *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*, México, Siglo XXI.
- Aronskind, Ricardo (2001), *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001.
- Azpiazu, Daniel y Hugo Notcheff (1994), *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neo-conservadorismo y elite económica en la Argentina*, Buenos Aires, Tesis/Norma.
- Basualdo, Eduardo (2001), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- (2006), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo xx hasta la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Calcagno, Alfredo y Eric Calcagno (2010), “El consenso como tótem y tabú”, <<http://lamingaenmovimiento.wordpress.com/2010/11/07/eric-calcagno-y-afredo-eric-calcagno-el-consenso-como-totem-y-tabu/>>, consulta: 15/6/2011.
- Calcagno, Eric (2011), *El resurgimiento argentino*, Lomas de Zamora, UNLZ. <<http://e-calcagno.com>>, consulta: 15/6/2011.
- Castagna, A. I., A. Rofman y M. L. Woelflin (1996), *Las economías regionales y sus respuestas a los desafíos del Mercosur*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Cordera Campos, Rolando (2011), “Las desventuras de México en la globalización”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 25-46.
- Cuenya, Beatriz, Carlos Fidel e Hilda Herzer (comps.) (2004), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ferrer, Aldo (2011), “Los problemas fundacionales y la densidad nacional”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 7-24.
- Fidel, Carlos (2009), “Aumento de las iniciativas de la economía social y solidaria. Otra mirada”, *Cash*, suplemento económico, *Página/12*, 12 de septiembre.
- , Raúl Di Tomaso y Cristina Farías (2010a), “Aproximación a los ensambles entre exclusión, producción y territorio”, *Caderno CRH*, 58, “A Periferia Em Debate”, org. Anete Brito Leal Ivo, Editorial Universidade Federal da Bahía.

- (2010b) “Conjuntos de ensambles urbanos entre la pobreza y la producción. El Municipio de Quilmes. República Argentina”, ponencia, Seminario Internacional Ciudades del 2010 entre la Sociedad del Conocimiento y la Desigualdad Social. Organizada por el Programa Universitario de la Ciudad PUEC-UNAM, Ciudad Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- *et al.* (2011), “Ensamblados urbanos entre universidad y producción industrial”, Cuadernos de Extensión, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Rapoport, Mario (2005), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Ariel.
- Rofman, Alejandro y Luis Alberto Romero (1997), *Sistema económico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Schvarzer, Jorge (1996), *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Kosacoff, Bernardo (2011), “La marcha al desarrollo, Especialización productiva e integración regional”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, Nº 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 133-156.
- Zaiat, Alfredo (2011), “El aleteo de las alas”, *Página 12*.



# La producción algodonera: del cultivo social al agronegocio

Alejandro B. Rofman e Inés Liliana García\*

El presente capítulo se ha desarrollado en cinco apartados. En la introducción, planteamos la situación general de la producción algodonera y el marco teórico sobre el que basamos nuestro análisis. Luego, nos detenemos en la situación internacional de la cadena textil algodonera actual para contextualizar el desarrollo de dicha actividad en nuestro país; más específicamente, en la región NOA (Chaco, Formosa, Santiago del Estero y norte de la provincia de Santa Fe), poniendo especial atención en la provincia del Chaco, en la cual históricamente se motorizó el cultivo del algodón y la cadena productiva vinculada.

En el tercer apartado, profundizamos en los cambios socioeconómicos ocurridos en la cadena de actores intervinientes en el proceso productivo en las últimas décadas, luego de la aplicación de un nuevo paradigma en las políticas nacionales iniciado en los noventa, que relegó a los actores más vulnerables y fuertemente identificados con la cultura algodonera. En el apartado siguiente, nos concentramos en las políticas públicas más recientes, nacionales y provinciales, referentes al algodón y las perspectivas a futuro. Finalmente, en las conclusiones, nos permitimos esbozar posibles políticas públicas que propiciarían equidad en la distri-

\* Socióloga (UBA), con Especialización en Economía Social y Desarrollo Local (UBA). Magíster en Economía Solidaria (UNSAM). Investigadora del CEUR-Conicet.

bución del excedente, de modo de lograr la inserción de los sectores excluidos.<sup>[1]</sup>

## Introducción

Los procesos económicos y sociales regionales se desenvuelven en un territorio construido a partir de la gestión colectiva de los habitantes que los pueblan. Por lo tanto, lo que surge como condición esencial para el análisis territorial es la caracterización del entorno social que produce dicho territorio. Las leyes de funcionamiento del sistema social inscripto en un determinado territorio son fundamentales para comprender el proceso de construcción social respectivo.

El aporte del capítulo sobre la región algodonera argentina y su proceso reciente de construcción y reconstrucción social se ocupa, en primer lugar, de actualizar el conocimiento sobre el estado presente del comportamiento del mercado mundial de fibras textiles, la evolución de sus precios en función del proceso de reducción del comercio internacional, las políticas vigentes de subsidios, y la competencia intraactividad entre fibras naturales y fibras producidas a partir de materias primas de la industria petroquímica. Dentro de esta aproximación general, se expone la relevancia del proceso algodonero para la producción textil en su rol de cultivo social frente al modelo industrial de fibra artificial. En este sentido, se destaca no solamente la evolución de ambos procesos, de impacto diverso sobre el tejido productivo y social de los países involucrados, sino también su tendencia a futuro, enmarcada en el

<sup>1</sup> El capítulo se sustenta en fuentes de información primarias y secundarias. Entre estas últimas, cabe considerar bibliografía académica e informes públicos. Entre las primeras, los autores realizaron entrevistas a la ingeniera agrónoma Silvia Córdoba, responsable del Área de Coordinación de Algodón, de la Subsecretaría de Agricultura del Ministerio de Agroindustria de la Nación (el 2 noviembre de 2016), y a la doctora Cristina O. Valenzuela, investigadora independiente del Instituto de Investigaciones Geohistóricas-Conicet (el 10 de noviembre de 2016).

desplazamiento de la materia prima agrícola por la derivada de la industrialización de insumos petroquímicos.

Una descripción inicial toma como base las siguientes dimensiones de dicho proceso de construcción social del territorio, con la cual abordamos el problema de investigación:

- El nivel de desarrollo de las fuerzas productivas que constituyen el entramado económico y social que inciden en el correspondiente fenómeno de construcción histórica territorial.
- Las relaciones de poder que informan acerca de la inscripción social de cada actor, sus vínculos con los demás integrantes del espacio, y la dinámica que se despliega en el recinto regional respectivo a partir de las tensiones, conflictos y experiencias concretas que se desarrollan en el tiempo. En un sistema capitalista como el que rige a la Argentina, las relaciones de poder son por definición desiguales. Es decir, se identifican actores sociales con mayor capacidad de involucrar a otros cuando toman sus decisiones. El proceso de control o dominación así planteado se ejerce de parte del que posee mayor poder negociador sobre el más débil, a partir de diversas modalidades y características. El mecanismo de coacción o predominio de un actor social sobre otro puede ser inducido en forma indirecta, sin presión personal, en un extremo, o es factible que se presente de modo imperativo, por la fuerza, y sin mediar acciones que la neutralicen, moderen o eliminen por su carácter, debido a que no se encuentran limitadas las arbitrariedades del poder por ninguna barrera legal o ética.
- Los procesos desencadenados en las diferentes regiones productivas –en este caso, la que incluye actividades destinadas a la producción primaria y su posterior transformación industrial inicial– se localizan en determinados territorios en donde las condiciones climáticas, ambientales, de suelo y de posibilidad de incorporación de tierra para el cultivo algodonero son propicias y adecuadas en términos de viabilidad técnica y perspectivas económicas. El citado territorio –recinto contenedor de las unidades de producción vinculadas a la obtención de la mate-

ria prima— es, a la vez, receptor y condicionante de la evolución histórica de la actividad. En esta dinámica, el territorio se nutre y se construye a partir de las decisiones de los actores sociales involucrados, según las relaciones de poder que los identifica, y se va modificando y transformando a la luz del peso relativo que cada sector de la producción posee en la definición del perfil técnico y social del cultivo.

- El territorio, en este proceso de construcción permanente y adaptación a los fenómenos que inciden sobre el comportamiento de los diferentes actores sociales, carece de límites precisos e inmodificables en el tiempo. Los cambios técnicos, la aparición/desaparición de sujetos sociales con diferenciada inserción en la estructura de poder, las migraciones voluntarias u obligadas de quienes no desean o no pueden permanecer en el proceso productivo por la desaparición de recursos necesarios para afrontar los cambios del perfil de la demanda, y la incorporación de nuevos protagonistas con su bagaje tecnológico y organizativo específico perfilan espacios con fronteras difusas y en permanente mutación. Además, a este proceso de cambio recurrente están asociados los impactos de las alteraciones que sufre el mercado internacional del producto (la materia prima algodón y la respectiva fibra), que presiona desde afuera marcando opciones de calidad, precio y volumen de transacciones, que los productores locales solo pueden tomar como un dato y nunca como una variable. Entonces, la dinámica del desenvolvimiento del mercado interno y del comercio internacional del producto influyen decididamente en las acciones llevadas adelante en el territorio algodonero por quienes poseen cuotas de poder suficientes como para marcar el derrotero del proceso de producción y su composición explícita.
- El rol del Estado dista de ser neutral en el proceso de transformación al que es sometido cualquier espacio territorial —en nuestro caso, el algodonero— por los actores sociales con mayor poder y capacidad de control de los procesos de producción y distribución del excedente generado por el proceso productivo.

- Para reconocer la presencia activa del Estado en la configuración espacial en una sociedad determinada es preciso, *prima facie*, observar su accionar en el terreno de las decisiones que va adoptando, vistas desde su perspectiva positiva o como resultado de su deliberada omisión. En este aspecto, la política económica, social, ambiental y territorial global de un proyecto de sociedad influye, ya sea porque se producen efectos precisos sobre el territorio analizado como fenómeno producto de dicha política estatal o porque la ausencia del Estado posibilita que las fuerzas del mercado operen con total o parcial incidencia en la referida configuración. Sin embargo, resulta posible identificar otro conjunto de determinaciones estatales que tienen directa influencia en el proceso de construcción social del territorio. Ello está representado por las políticas públicas directamente referidas a los procesos productivos más relevantes del territorio o a las inversiones públicas de impacto sensible sobre el perfil territorial. El análisis tanto de las acciones estatales enmarcadas en un modelo económico social concreto como el estudio pormenorizado de los programas que desde el Estado se implementan y que se vinculan estrechamente con el desarrollo futuro del proceso productivo regional inciden decididamente en el diseño de la estructura del territorio. El análisis de unas y otras políticas no puede estar ausente cuando se intenta avanzar en un diagnóstico integral territorial y se pretende disponer de herramientas específicas para afirmar un determinado futuro a la presencia de actores sociales dominantes o dominados en dicho desarrollo.
- Por último, cabe puntualizar que el conjunto de los fenómenos que integran un proceso de construcción social territorial, encarrilados por la gestión pública y privada, nunca es autónomo de experiencias de muy diferente contenido que se verifican fuera de los límites territoriales y que repercuten, en mayor o menor medida, en las dinámicas de acumulación hacia el interior de la región. Cabe recordar, al respecto, que las variables principales que regulan el crecimiento de ciertas actividades a nivel inter-

nacional escapan en su desempeño a la intervención de actores sociales que son muy limitados en su presencia en los procesos de mayor relevancia territorial. En el actual sistema económico internacional, con una presencia cada vez más significativa de la dinámica de la globalización económica, en un territorio como el que vamos a estudiar, las decisiones que se toman se hallan significativamente subordinadas a las estrategias llevadas a cabo por actores sociales de mucho más poder e incidencia que los que operan dentro de la región analizada y que se localizan en espacios distantes, extranacionales, con singular peso en materia de precios, políticas de comercialización, subsidios a la producción, nuevos mercados, proteccionismo, etcétera.

## **La cadena textil-algodonera en su evolución reciente. El marco internacional**

Los profundos cambios ocurridos en los procesos productivos y de comercialización de la fibra de algodón y de las prendas textiles solamente pueden ser apreciados en su magnitud si se atiende el crecimiento de las economías del sudeste asiático, en especial China, en ambos procesos. A esta modificación estructural en la producción e intercambio de insumos y bienes textiles terminados se agregan las transformaciones del capitalismo concentrado surgidas a partir de la fragmentación y relocalización internacional de la producción industrial, que también afectó a la industria textil y a sus específicas modalidades de inserción en la economía mundial. Este nuevo escenario, marcado por los cambios en las relaciones entre economías centrales y otras, situadas en la periferia, en particular en el sudeste asiático, evidencian la trascendente modificación de los perfiles de oferta y demanda de materias primas y bienes manufacturados a escala mundial, entre los cuales los de origen textil desempeñan un papel protagónico.

En los últimos treinta años, este fenómeno ha sido dinámico en los productos elaborados a base de fibras textiles y su prota-

gonismo en las economías en franco ascenso, situadas en torno a China, explican las causas de tales cambios y su profunda repercusión en las respectivas áreas de la economía mundial.

La liberalización del comercio en los sectores textiles y de indumentaria se aceleró, principalmente, a partir del desmantelamiento completo del sistema que regulaba por cupos las transacciones internacionales, denominado ATV (Acuerdo sobre Textiles y Vestimenta). La administración comercial sectorial había estado vigente desde 1974 y dejó de operar a partir de enero de 2005. En ese contexto, la incorporación del mayor productor mundial de textiles produjo indudable impacto:

Uno de los resultados más importantes de la mayor competencia mundial que las nuevas condiciones generaron –casi todos los países en el mundo eran productores de textiles– fue el desmantelamiento de buena parte de la capacidad productiva en los países desarrollados. Por su parte, los países que conservaron, en general, activas sus cadenas de valor textiles debieron soportar el incremento de la competencia en condiciones desleales por las fabricaciones textiles sobre costos de economías no capitalistas y/o de gran explotación obrera, que empeoró las condiciones productivas generales en el mundo (Kestelboim, 2011, p. 5).

Una consecuencia adicional vinculada a la nueva organización productiva fue la creciente participación de textiles elaborados con fibras sintéticas en detrimento de las fibras naturales. Pese a ello, el cultivo del algodón, aunque redujo la primacía que poseía en la provisión de insumos al proceso industrial respectivo a partir de la década de 1980, conservó una singular importancia en la actividad agrícola de los países que, desde la periferia del sistema económico mundial, se especializaban en el cultivo de esta materia prima vegetal. El mismo Kestelboim recuerda al respecto que “no obstante esa tendencia y la pérdida de participación del algodón en el escenario global, el cultivo se ha mantenido como el producto agrícola no alimentario de mayor intercambio comercial en el mundo” (p. 6).

Los datos estadísticos más relevantes ilustran la dinámica de los procesos consignados. El análisis de largo plazo indica una tendencia muy elevada del ritmo de crecimiento en la producción de algodón entre mediados del siglo pasado y el cierre de la primera década del corriente siglo. Así, a nivel mundial se entregaron al mercado de consumo más de 22 millones de toneladas cuando se cerró la primera década de este siglo. Setenta años antes, el volumen producido llegaba a solamente 10 millones de toneladas. Este ritmo de crecimiento se ha visto especialmente alentado por el consumo industrial de la fibra de algodón por parte de la industria textil china, protagonista esencial del comercio mundial de productos textiles, como ya veremos, en los años que corren. También la India participó de ese proceso expansivo, lo que se expresó en el incremento significativo del comercio internacional de confecciones y prendas de vestir procedentes de tales países.

La producción mundial de algodón de 2010 fue de 24,9 millones de toneladas. Los cinco mayores productores de algodón han sido: China, India, Estados Unidos, Pakistán y Brasil, que totalizaron el 81,5% de la producción mundial. Con relación al consumo mundial de esta fibra, los dos mayores mercados son China e India, con casi el 57,8% de la participación en este consumo (Kestelboim y Lousteau, 2011, p. 14).

De este modo, y en tan solo once años, China duplicó su participación en el comercio de indumentaria, pasando de 18,3% en 2000 a 36,9% en 2010, y triplicó su participación en las exportaciones mundiales de productos textiles, de 10,4% en 2000 a 30,7% en 2010. China ha sido el mayor exportador de productos textiles y de indumentaria durante 2010. En el comercio de prendas de vestir ha superado incluso a los países que integran la Unión Europea, en donde se encuentran los tradicionales productores de alta moda e indumentaria (28,1% Unión Europea vs. 36,9% China en 2010) (World Trade Organization, 2016).

En cuanto a las prendas para vestir, es decir, las confecciones, los cambios relativos en la incidencia de los principales países proveedores de tales productos al comercio mundial siguieron las tenden-

cias descritas anteriormente por el comercio textil, aun cuando los porcentajes son sensiblemente superiores en cuanto a la presencia de viejos y nuevos productores. China tenía, hacia 1980, solamente el 4% de las transacciones en prendas de vestir. Treinta años después, se incrementó nada menos que al 37%. A su vez, la Unión Europea, que acaparaba el peso mayoritario de las transacciones en confecciones, el 42% en 1980, registró una caída en su incidencia a solamente el 28% en 2010 (Kestelboim y Lousteau, 2011, p. 14).

Pese a la elevada alza en la producción algodonera, el otro fenómeno que ha acompañado estos cambios tan singulares en producción y comercialización de textiles ha sido el de la paulatina sustitución del algodón como principal insumo productivo por el hilado artificial. Ello no supuso menor consumo de algodón en los últimos años, aunque sí un crecimiento pausado. En 2010 el algodón consumido había crecido, con referencia a 1960, 130%. En cambio, el hilado sintético se expandió en torno al 600%, pues solo cubría en el siglo pasado la demanda del 0,7% del total necesario para su industrialización, y en 2010 ya duplicaba con 48,8 millones de toneladas el valor del algodón empleado en los procesos industriales. De este modo, si en 1960 las fibras naturales respondían por el 71% de las materias primas incluidas en los productos textiles, en 2010 solo representaban el 31%.

Esta declinación colocó al algodón en una situación de progresivo debilitamiento frente al poliéster que, por avances técnicos y creciente productividad, superó ampliamente la oferta. La incidencia en el precio de la fibra de este proceso divergente resultó clara a largo plazo, pues de un valor medio de 0,70 centavos de dólar la libra entre las décadas de 1970 y 1990 descendió en este siglo a 0,60 de la misma moneda, sin tomar en cuenta la desvalorización del dólar.

La primacía del sudeste asiático en la confección textil destinada al comercio internacional, con costos de producción menores que los de los países occidentales, otrora líderes a escala mundial, supone un serio problema para los países tradicionales productores del algodón, con perspectivas ciertas de intensificación de tales

tendencias a corto y mediano plazo. Esto se explica, básicamente, por los bajos costos laborales (en China, India, etc.); la deslocalización industrial, que traslada plantas textiles de los Estados Unidos al sudeste asiático; el reemplazo acentuado de la fibra natural por la artificial, y los avances técnicos en la elaboración de los hilados sintéticos con sus efectos sobre los costos.

## **El desarrollo de la actividad productiva interna. Descripción de los eslabones de la cadena**

La producción de algodón en la Argentina, y en la principal provincia productora que es el Chaco, no ha sido ajena a las variantes que se produjeron a escala mundial en los últimos quince años y que hemos descrito sintéticamente en el apartado anterior.

Si bien la incidencia de la producción de algodón de la Argentina con respecto al volumen anual obtenido a escala de todas las naciones que cultivan el insumo agrícola resulta reducida, los efectos de los procesos más salientes recién analizados tuvieron una importante incidencia sobre nuestro espacio productivo y la región que lo aloja.

En primer lugar, parece importante recordar que la Argentina ha desarrollado su cultivo algodonero en aras de avanzar con una industria textil que se desvinculara del proceso importador que la había caracterizado hasta mediados del siglo pasado. La industria textil nacional se constituyó en uno de los puntales del proceso de industrialización liviana, la cual se caracterizó por la expansión del sector manufacturero a partir de la crisis de 1929. No se registran intentos por desarrollarla, en el sistema productivo local, como proveedora de excedentes suficientes para instalar al país como potencia exportadora, a diferencia de lo hecho en los países del sudeste asiático, los Estados Unidos y Brasil en sus etapas constitutivas del quehacer industrial de la confección.

La actividad orientada a la provisión, al sector manufacturero local, de materia prima para obviar los faltantes del exterior se ha

orientado, usualmente, a la entrega prioritaria al consumo interno como característica esencial. Los quince años recientes marcaron un desarrollo variable, con picos de materia prima semiindustrializada –la fibra de algodón– con valores de 330 mil t, como en el año 2011, y profundas caídas, como la de 2002, con solamente 70 mil t de fibra obtenida. Las causas de estos acentuados vaivenes descansaron en las tendencias internas de la demanda para el sector industrial en sus eslabones finales, el tejido y la confección, siendo la exportación una transacción basada exclusivamente en los sobrantes del empleo doméstico de la fibra. La presencia del hilado sintético, además, se ha convertido en un competidor creciente de la oferta de insumos manufactureros y ha frenado la demanda por parte de la industria textil de los hilados basados en el algodón. Si se acude a los datos más recientes, que se encuentran constituidos por los balances de producción local y salidas al exterior de los excedentes, se aprecia que, desde principios de este siglo, la producción para el mercado interno ha superado con creces la que salía a mercados exteriores.

Al mismo tiempo, el otro proceso de profunda transformación de la actividad algodonera, sobre todo en el Chaco, ha sido la rápida implementación del cultivo de soja en reemplazo del algodón. Desde 1998 en adelante, se inició un proceso de reestructuración, calificado por Aparicio (2005) como “el ejemplo más dramático de la reestructuración de la agricultura argentina” (p. 210), que implicó, primero, un marcado descenso, pasando de 712 mil hectáreas sembradas en la campaña 1997/1998 a 85 mil en 2003/2004, y, luego, un repunte moderado a 336.300 en la campaña 2009/2010, en el marco de una crisis que ha profundizado el endeudamiento del sector de pequeños y medianos productores y el quiebre de las cooperativas (Valenzuela y Scavo, 2009). Esa acentuada reducción de la siembra algodonera, que a lo sumo recuperó cierta dinámica hacia el cierre de la primera década de este siglo y se mantuvo en parte de la segunda década, ha sido resultado de la aparición de la soja como cultivo sustitutivo. De ser el algodón el 70% de la superficie agrícola total en la provincia de Chaco a mediados de 1990,

en solo diez años se redujo al 20%. Una significativa parte de esa reducción de la superficie ha sido ocupada con el cultivo del oleaginoso citado.

Las respuestas del productor local han tendido a adoptar el modelo sojero como proceso para ser imitado con el fin de reducir costos y poder permanecer en el cultivo algodonnero, aunque con la notoria reducción apuntada. La derivación hacia la semilla transgénica, la adopción de prácticas de siembra en surcos estrechos, la adopción de maquinaria moderna para la recolección y el uso de prácticas de manejo apropiadas a las nuevas condiciones supuso diversos cambios de significación en las modalidades productivas algodonneras. En primer lugar, los destinos de las fibras obtenidas en desmotadoras que se modernizaron y aumentaron la cobertura por vía de inversores privados, en desmedro de las entidades cooperativas, se mantuvieron en niveles estables durante toda la última década, marcando, con sus 140 mil t de la citada fibra, el piso necesario para la industria nacional y limitando solo a algunas categorías de la materia prima al negocio importador, dado que no se podían adquirir –para algunos procesos de transformación manufacturera– en el sector agrícola nacional.

En segundo término, los requisitos del proceso de adaptación a las exigencias de costos competitivos internos para enfrentar al hilado sintético requirieron inversiones en todas las transformaciones tecnológicas arriba apuntadas, lo que derivó en un nuevo escenario socioproductivo, que se abordará en el apartado siguiente, con la primacía del mediano y gran empresario agrícola, en el rol dominante de la etapa productiva agrícola. Esta primacía se ha expresado también en un fenómeno estratégico para la obtención de rendimientos rentables en el proceso productivo del algodón, se trata de la atención ciclo tras ciclo agrícola de la plaga del picudo algodonnero, aunque conlleva no solo un accionar coordinado por el Estado, sino también la participación activa del productor, tarea que coloca al sector agrícola en corresponsabilidad con el aparato burocrático. Esta acción conjunta es complementaria una de otra, pero sin la presencia del productor, con los costos elevados que

supone el despliegue de la aplicación de insecticidas de elevado costo, puede tornar vano cualquier esfuerzo gubernamental orientado a tal fin. Aquí juega un rol fundamental la capacidad de inversión del responsable en cada finca.

En tercer lugar, se ha elevado el papel rector y conductor de la actividad agrícola al proceso de desmote, que también requirió fuertes inversiones que pudieron afrontar, solamente, capitales locales y externos a la región. Finalmente, se ha decretado la expulsión de numerosos pequeños productores incapacitados de afrontar este proceso tan intenso y costoso de reconversión productiva, colocando a la actividad algodonera a la par de la sojera como patrón para imitar en la configuración territorial y tecnoproductiva.

De este modo, la región consagró al desmotador con mayor capacidad técnica e inversora en el agente económico dominante en las fases iniciales del circuito de acumulación. Y en esta se ha colocado la actividad agrícola a la par de los demás procesos de construcción social que articuló el sector agrario nacional, con singular poder dominante en la actividad y primacía notoria en la nueva fase modernizadora del perfil agrario en la región y, en especial, en la provincia del Chaco. Esta reestructuración vertiginosa y profunda distinguió a emergentes empresariales como nuevos concentradores de poder, con eje en el desmote, y con una participación relativa destacable en la fase agraria.

Finalmente, el marco contextual del proceso de desarrollo nacional ha sido y seguirá siendo una pieza básica para determinar el destino de la actividad algodonera en tanto generadora del insumo industrial para el sector del tejido y de las confecciones en el futuro del país. Si el mercado interno sigue siendo considerado un espacio fundamental en la generación de empleo y en la producción de bienes para satisfacer necesidades imprescindibles para la población, será estratégico enmarcar el futuro regional y sectorial en la capacidad de consumo y de defensa ante la importación subsidiada de bienes textiles terminados.

Desde la perspectiva que aquí se asume, este sostenimiento, y a la vez defensa, de la producción textil nacional, si resulta amplio,

consistente y masivo en el tiempo, implicará una garantía adicional hacia un desarrollo productivo del algodón, con significativas perspectivas a futuro.

## **Los actores sociales, principales cambios ocurridos en el último cuarto de siglo: desigualdades estructurales y relaciones de poder hacia el interior de la cadena**

El devenir en las condiciones de vida de los pequeños productores algodoneros y trabajadores vinculados a las labores estacionarias no ha sido positivo en estos últimos años. Fruto de una investigación anterior, consideramos que estos se hallaban prácticamente excluidos del proceso productivo del algodón, debido a los cambios suscitados desde la década de 1990 e intensificados en el inicio del siglo:

Entre las numerosas modificaciones, las más relevantes son aquellas vinculadas a la desarticulación en el territorio de las cadenas de valor agregado, al proceso de tecnificación y a la diversificación hacia otros cultivos, principalmente al avance de la soja sobre las hectáreas antes destinadas al cultivo del algodón. Estos procesos de cambio se manifiestan en la imposibilidad a la que se enfrentan los minifundistas de sostener una producción rentable y en la pérdida de numerosas fuentes de trabajo directas e indirectas, con el consecuente aumento de la pobreza, la emigración hacia los cordones periféricos urbanos (Gran Resistencia, Gran Rosario) y el deterioro de las condiciones laborales de quienes aún permanecen dentro del sistema productivo algodonero (García, 2007, p. 111).

Solamente los grandes y medianos productores han podido hacer frente a las ventajas exportadoras que brindan el algodón y la soja, produciéndolos en paralelo o alternando el cultivo según las ventajas del mercado. En la década de 1990, la industria textil emigró a polos industriales, fomentados por la política pública nacional, localiza-

dos en provincias no productoras de algodón. Por lo tanto, las históricas regiones productoras de la materia prima quedan relegadas, principalmente, en el desmote y enfardado. Los fardos se trasladan –mediante transporte automotor de carga– hacia parques industriales donde se confecciona el hilado en fibra o las piezas de telas.

La producción de materia prima sin valor agregado y encarecida por los costos de fletes para su comercialización han profundizado la desventajosa posición de los productores familiares y pequeños productores, por lo que las provincias algodoneras cambiaron sus políticas en pos de la intensificación productiva para obtener más réditos.

Las fronteras algodoneras se han abierto a la diversificación de productos debido a los avances tecnológicos de la siembra directa y el sembrado bajo surco estrecho, para ello será necesario disponer de importantes extensiones de tierra para la diversificación y del capital para invertir en sembradoras y cosechadoras adecuadas a los cambios tecnológicos. La rentabilidad productiva la obtienen los medianos y grandes productores. El sistema expulsa a los pequeños que, asociados en cooperativas de acopio o financiadoras de insumos, han encontrado en el cultivo, desde la década de 1930, un medio de subsistencia y una fuente de desarrollo local encadenada a la industria algodonera.

Las desmotadoras privadas se reconvierten en silos de acopio de granos o alternan ambos productos. Las escasas cooperativas que desarrollan actividades son aquellas que, a través de financiamiento estatal, se han reconvertido en acopiadoras o en productoras de alimentos balanceados para animales o de chacinados y afines.

La concepción del agronegocio se ha ido imponiendo por sobre la concepción de desarrollo territorial. Esta última, de característica más inclusiva, involucraba y articulaba entre sí a los diferentes actores establecidos en el espacio socioproductivo, generando una cadena de agregado de valor que mejoraba las condiciones de competitividad y desarrollo local. Asimismo, la concepción del agronegocio se ha impuesto sobre la lógica del cooperativismo que ha permitido al inmigrante europeo y a ciertos sectores populares de la población local, insertarse en un sistema de eslabones producti-

vos que promovió un conjunto social integrado y con posibilidades de progreso.

La devaluación producida en el 2002 y su posterior estabilización conducida por el ministro de Economía Roberto Lavagna, fue uno de los condicionantes para el desenvolvimiento de una economía exportadora de *commodities* que contaban con una demanda renovada de regiones en desarrollo, como China e India, para el caso de la soja. La presidente Cristina Fernández de Kirchner, que continuó el gobierno de signo político del Frente para la Victoria/PJ desde diciembre de 2007, mantuvo estas características estructurales de lo que se ha dado en llamar un “modelo extractivista” (Bageneta, 2015, p. 112).

Más allá de la opinión del autor citado, y de la discusión de aceptar o no la oportunidad del mercado en cuanto a obtener recursos extraordinarios para realizar una mejor distribución con la finalidad de superar la crisis de inicio de siglo, el resultado fue la continuidad del modelo propuesto por el mercado: la intensificación en la producción de *commodities*, sin poder revertir los aspectos negativos generados en las economías regionales en la última década del siglo pasado, ni frenar el avance del agronegocio.

El algodón ha perdido la categoría de cultivo social y cultural. La búsqueda de oportunidades de mercado internacional y la rentabilidad iniciada en el decenio de 1990 se profundizó y cambió, definitivamente, el escenario de las economías regionales:

La soja pasó a representar más del 40% promedio de la superficie implantada entre 2000 y 2010. El peor índice de calidad de vida a nivel país, se presenta en el Norte Grande (Noreste y Noroeste Argentino) con índices de 2.74 - 3.52 (Velásquez, 2008, p. 241); la deforestación del bosque nativo, entre 2002 y 2006, completaba un largo recorrido histórico y ascendía a 1.099.276 hectáreas; es decir, cerca del doble de lo ocurrido desde 1998 a 2002 (UMSEF-SAYDS, 2007). Se registró una matriz expulsiva del espacio rural de las ex-

plotaciones pequeñas. En el Chaco hubo 67% menos de ocupantes de hecho entre 1988 y 2002 (CNA, 1988 y 2002). El número de conflictos ambientales y por la tierra en la región involucró a 1.580.580 personas y 11.824.660 hectáreas afectadas en el año 2011 (REDAF, 2013, p. 30; Bageneta, 2015, p. 21).

Las personas mayores que hicieron del cultivo su única experiencia de trabajo quedaron en sus pequeñas parcelas manteniendo un ritmo de subsistencia y deterioro propio al encontrarse imposibilitadas de migrar o reconvertirse cultural y productivamente. En tanto, su descendencia migró en búsqueda de empleo o fuentes que les permitieran reproducirse de algún modo al encontrarse imposibilitados de adquirir o arrendar nuevas hectáreas.

Recientemente, dichas generaciones han sido objeto de políticas públicas destinadas a la generación de empleo desde la iniciativa del propio Estado, del orden nacional o provincial. Pero mientras algunos alcanzaron cargos administrativos, una porción significativa ha ido alojándose en villas de emergencia y sobreviviendo del cartoneo, changas o accediendo a determinadas políticas generadas desde la Secretaría del Algodón de la provincia del Chaco, al menos desde mediados de la década del 2000, para transformarse en productores hortícolas periurbanos. En este marco, la Secretaría de la Agricultura Familiar también contribuyó a canalizarlos en la producción, al menos para el autoconsumo, con programas acordes al espacio territorial y acompañamiento mediante talleres y capacitaciones. Sin embargo, para la provincia del Chaco:

La conclusión es que si no se visualiza en términos de su gravitación económica, social y política, el algodón seguirá a la deriva y su cadena de valores, como ocurre hoy, ni siquiera capitaliza los méritos empresarios y el modelo tecnológico de Santana Textil [...] El panorama concluye, para hablar sin tapujos, con el crespón negro de un cooperativismo algodonero que desperdició todos los auxilios recuperadores y derrapa hoy, de tal manera, que muchas entidades ya no hicieron funcionar sus desmotadoras en esta campa-

ña, en contraste con el empuje del sistema en el norte santafesino donde la Unión Agrícola de Avellaneda es un modelo impactante (diario *Norte*, 17 de julio de 2016).

La crisis de las cooperativas algodoneras en Chaco se encuentra ligada a la desaparición de los pequeños productores o a su incapacidad de obtener una renta estable, puesto que han sido estos quienes originariamente dieron sustento a su desarrollo.

En la actualidad, la administración de las entidades sociales [cooperativas] responde a una toma de decisiones basada en el concepto reactivo prescindiendo de búsquedas intencionales de nuevos horizontes que permitan el diseño y construcción de un porvenir sustentable. Es decir, el concepto proactivo es ignorado en la mayoría de los casos de las conducciones institucionales. El concepto de gerenciamiento se reduce en enfocarse sobre “el día a día” y solo se siente satisfecho en responder a las amenazas, abandonando las herramientas estratégicas que permitan prever las presiones y oportunidades. Figurativamente, “se limita a estar entre las cuerdas resistiendo los golpes de la realidad diaria sin siquiera imaginar cómo llegar al centro del ring para retomar la iniciativa”, se cansan de señalar los técnicos (diario *Norte*, 19 de noviembre de 2013).

Sin embargo, la problemática de las cooperativas en el Chaco no se condice con el desarrollo cooperativo algodonero que se despliega en la provincia de Santa Fe. De acuerdo con lo expresado por Silvia Córdoba,<sup>[2]</sup> el sistema cooperativo se halla arraigado y es sustentable. Los pequeños y medianos productores, atendidos a los principios solidarios y democráticos, se articulan y se sostienen. La ingeniera también reconoce que en otras provincias el sistema cooperativo se ha debilitado o denigrado y que, en otras, es prácticamente nulo. De acuerdo con su experiencia, Silvia Córdoba sostiene que el asociati-

<sup>2</sup> Ingeniera agrónoma, Coordinadora Área de Algodón, de la Subsecretaría de Agricultura del Ministerio de Agroindustria de la Nación (entrevistada el 2 de noviembre de 2016).

vismo de los productores representaría el modelo ideal para su reinserción en el circuito productivo, pero que no se lo puede imponer, el Estado solo puede promoverlo o sugerirlo.

Por otro lado, la funcionaria destaca la tarea de INTA Reconquista, que ha trabajado en prototipos de sembradora y cosechadora adaptadas para pequeños productores que permitirían reactivar o conducir hacia el modelo asociativo sostenible si las políticas públicas se desarrollaran en el territorio y sus agentes capacitadores interactuasen junto al productor. Resulta evidente que son insuficientes la transferencia de recursos o los subsidios por sí mismos, se requiere de la capacitación para su uso, del aprovechamiento de los conocimientos del mismo productor, y de un acompañamiento de cara a la tecnificación en la producción, así como de la asociación en la comercialización, para evitar los intermediarios y el circuito ilegal que se aprovecha de la vulnerabilidad del pequeño o mediano productor disperso.

En cuanto a las políticas públicas nacionales destinadas a la producción algodonera, Silvia Córdoba sostiene que es necesario conocer y adaptarse a la realidad de cada provincia y sus heterogeneidades, puesto que no todas poseen las mismas características. Además, deben tenerse en cuenta las disparidades socioeconómicas y culturales que existen en las distintas poblaciones en su vinculación con el cultivo. Esto también es importante para transitar un proceso educativo de tecnificación de acuerdo con su acervo cultural. El productor se identifica con la *identidad algodonera de pertenencia*, lo que actúa como obstáculo para la reconversión hacia otro cultivo o actividad.

## **Las políticas públicas y su incidencia en la generación y distribución del excedente entre los actores sociales de la cadena**

Las políticas destinadas a la producción algodonera, desde el inicio del siglo **XXI** y tras la crisis de 2001 en adelante, no incluyen al pequeño productor entre sus objetivos centrales o de revitalización.

Más bien, le otorgan sostén para evitar su tránsito hacia la indigencia y para que puedan reproducirse en lo que fue su fuente tradicional de subsistencia con la crianza de algún porcino o promoviendo huertas para consumo familiar o de escasa magnitud para la comercialización barrial. Como puede apreciarse en el cuadro 1, en la provincia del Chaco el cultivo del algodón queda relegado a un segundo plano y lejos del cultivo de soja, impulsado en la década de los noventa.

Este cambio acompaña el perfil de los productores. Actualmente, el perfil productivo de Chaco responde a la siembra de granos y oleaginosas –maíz y soja–, así como a la ganadería vacuna y porcina, y, en menor escala, al algodón, entre otros productos.

En cuanto a la producción algodонера, se contribuye a la permanencia de los pequeños productores con algún subsidio y semillas que llegan a las pocas cooperativas que quedan en pie. Sin embargo, dichas políticas no incorporan a nuevas generaciones al circuito productivo algodonerero, simplemente atienden la situación de escasa o nula rentabilidad con el fin de que los pequeños productores se reproduzcan. En este contexto, estos no alcanzan a reconvertirse tras décadas de dedicación a la actividad agrícola, la cual, en general, han heredado de sus padres o abuelos y han tendido a

### **Cuadro 1. Participación de los principales cultivos en el total de hectáreas sembradas en Chaco (en porcentaje)**

| Períodos  | Algodón | Soja | Girasol | Maíz | Sorgo | Trigo | Total Chaco |
|-----------|---------|------|---------|------|-------|-------|-------------|
| 1990-1999 | 53      | 16   | 11      | 10   | -     | 3     | 100         |
| 2000-2005 | 15      | 48   | 16      | 9    | 5     | 5     | 100         |
| 2005-2010 | 16      | 48   | 16      | 9    | -     | 3     | 100         |
| 2011-2016 | 15      | 41   | 17      | 12   | 8     | 7     | 100         |

*Fuente:* para el período de 1990 a 2010, CONES (Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco 2012), p. 18. Sobre la base de datos del Sistema Integral de Información Agropecuaria y Pesquera. Para el período de 2011 a 2016, elaboración propia sobre la base del texto de Valenzuela (2016) y el Sistema Integral de Información Agropecuaria y Pesquera.

desarrollar como un mandato cultural y familiar. Esta dificultad de reconversión imposibilita a los pequeños productores delegar una actividad rentable a su descendencia.

Las políticas públicas más relevantes se diseñan y sostienen en la intensificación del cultivo bajo los criterios de la siembra directa y el uso de agroquímicos y semillas transgénicas. La técnica impulsada desde la actividad privada y el propio Estado, mediante los Estados provinciales y el INTA, es la del cultivo en surco estrecho, que permite producir el doble de algodón en el mismo espacio destinado anteriormente. Para aumentar la productividad y la calidad del capullo de algodón se requiere de una inversión relevante en sembradoras y cosechadoras adaptadas a las nuevas formas de producción, amén de los insumos. Ello genera, además de la exclusión de los pequeños productores, la pérdida de puestos de trabajo en la siembra y cosecha, así como la apertura a la combinación de uso de las tierras destinadas al cultivo del algodón con el cultivo de soja, cultivo que también requiere de escasa mano de obra.

En 2005, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 26.060, presentada por la senadora chaqueña Alicia Mastandrea (UCR), con el apoyo de todos los representantes de las provincias algodoneras, con independencia del partido político que los congregase. La normativa generó el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera, cuyo art. 7 creó el Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera, con el propósito de compensar al productor de las oscilaciones bruscas y negativas de los precios, dándoles mayor certidumbre y sostenibilidad a largo plazo. Es decir, el Tesoro Nacional dispuso de un fondo fijo para cubrir la diferencia entre el valor de mercado y un precio mínimo sostén para poder reiniciar la cosecha siguiente. Al mismo tiempo, la ley contemplaba un seguro de riesgo climático y servicios anexos. Sin embargo, tardaron años en reglamentarla y ponerla en marcha. Recién en 2010 comenzaron a distribuirse dichos fondos compensatorios, pero la mayoría de los investigadores que han analizado su evolución tienen una percepción negativa en cuanto a que no ha logrado el objetivo de revitalizar a los pequeños productores.

La Ley N° 26.060 expresaba políticas anacrónicas, en tanto planteaba el desarrollo de medidas que se arrastraron desde la ruptura con el paradigma mercado internista. La estructura productiva y los actores sociales a los cuales dicha política estatal buscaba resguardar habían sufrido múltiples transformaciones originadas en los cambios nacionales e internacionales [...] de ahí su anacronismo (Bageneta, 2015, p. 124).

Ha sido infructuosa la búsqueda de registros públicos o estadísticas referidos a los últimos años que den cuenta de cómo se distribuyeron dichos fondos y quiénes fueron los beneficiarios. En los primeros meses de 2016, se reunió la Comisión Ejecutiva de la Mesa Nacional Algodonera, constituida por representantes del Ministerio de Agroindustria de la Nación –entre ellos, el subsecretario de Agricultura, ingeniero agrónomo Luis M. Urriza, y la coordinadora del Área de Algodón, ingeniera agrónoma Silvia N. Córdoba–, representantes de ministerios y secretarías pertinentes de los gobiernos provinciales de Santa Fe, Chaco y Santiago del Estero, y el Coordinador Nacional de Proyecto Específico INTA, ingeniero agrónomo Mario Mondino. En el acta de la comisión del 7 de abril de 2016 quedó asentado, respecto a la administración del Fondo Compensador Algodonero, que:

[...] toma la palabra el Ing. Agr. Luis María Urriza y menciona que el objetivo de esta reunión es respetar el espíritu de la Ley N° 26.060/26.933 en cuanto a la distribución de fondos y que el mismo no se realice por discrecionalidad política, ni por capacidad de negociación. Debe tener como finalidad estimular la producción de algodón. La idea es generar una matriz transparente y consensuada (Ministerio de Agroindustria de la Nación, 2016).

Por otro lado, parte de los fondos destinados a la promoción del cultivo de algodón han sido utilizados para controlar la plaga del picudo algodonero, tal como quedó asentado en el acta mencionada, y se solicitó que se corrigieran las partidas presupuestarias a futuro:

El ministro de Santa Fe, D. Luis Contigiani, argumenta no desviar el espíritu de la Ley, el mismo va más allá de la sanidad, aclarando que es un tema histórico del SENASA que posee presupuesto propio; esta Ley es de fomento, compensación y aumento de la producción. Menciona que el problema se va a suscitar en el Programa Operativo Anual dado que al destinarse dinero para el tema picudo se estaría quitando parte del presupuesto para el resto. Solicita que no quite presupuesto para el fomento, la compensación, la innovación y el desarrollo. No obstante, aclara, ya han comprado feromonas para los próximos dos años. Sostiene que lo ideal para el año que viene sería que el SENASA reaccione, que utilice el dinero que posee en su presupuesto [...] El Sr. Omar Farana menciona lo complicado de la situación si continúan sacando fondos de la ley para otras cuestiones ya que las cooperativas están sin financiamiento y pidió destrabar fondos independientemente de la rendición, que se va a presentar porque hay productores que ya están cosechando (Ministerio de Agroindustria de la Nación, 2016).

Finalmente, en cuanto a la distribución de los fondos a futuro, y en función de la incidencia del cultivo en cada provincia, luego del debate, y con un consenso parcial, dada la ausencia de la provincia de Formosa, quedó planteada una nueva distribución de los fondos, de la siguiente manera:

Chaco 78 millones de pesos; Santiago del Estero 42 millones de pesos; Santa Fe 29 millones de pesos; Formosa 7 millones de pesos; y, Corrientes 750 mil pesos; restando 3.250.000 pesos que serán distribuidos de la siguiente manera: un millón y medio de pesos para el Convenio de Vinculación Tecnológica (CVT); 250.000 mil pesos para el Procalgodón<sup>3</sup>; 700.000 mil pesos para Corrientes

<sup>3</sup> En su sitio web oficial, se define al Procalgodón (Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Fibra de Algodón) de la siguiente manera: “[...] coordinado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, se creó con el objetivo de mejorar la calidad de la fibra del algodón y aumentar la competitividad. Una herramienta que contribuye a otorgar al mercado más equidad y transparencia en toda la cadena productiva.

(correspondientes a la campaña 2015/16); y, 800.000 mil pesos para la promoción del cultivo (Ministerio de Agroindustria de la Nación, 2016).

Consultadas fuentes del Ministerio de Agroindustria, consideran que los repartos de los fondos no fueron equitativos, y menos hacia el interior de cada provincia, aunque se sostiene que eran muy escasos. El fondo inicial era de \$50 millones y en la actualidad es de \$160 millones. Las perspectivas a futuro apuntan a lograr un fondo que cumpla con su función: mejorar los rindes productivos. Por tal razón, se ha impulsado un proyecto de ley –ya presentado en el Congreso, aunque sin resolución al momento de escribir el capítulo– para establecer, mediante un cálculo con base en el precio del gasoil, cantidad de productores y otros indicadores, un monto que resulte conducente para la productividad del sector. A mayo de 2016, dicho índice establecía un monto de \$250 millones, aproximadamente.

El actual ministro de Agroindustria de la Nación, según lo relatado por nuestra entrevistada, dispuso que el 30% del fondo se destine a la entrega de plaguicidas y otros materiales para combatir al picudo algodonero, y que el SENASA trabaje con sus técnicos y con los productores locales en conjunto, con el objetivo de *profesionalizar la problemática*. A su vez, el funcionario señaló que no alcanza solo con entregar dinero y materiales a los productores, sino que es necesario acompañarlos en la aplicación de estos recursos para que se utilicen de manera adecuada y eficaz.

En las últimas décadas, las políticas públicas, tanto provinciales como nacionales, no han logrado revertir la situación de exclusión, ni avanzar en la reinserción de los sectores más vulnerables

---

Cuenta con protocolos de seguimientos y control en el proceso productivo. [...] Creado por resolución 537/2008 de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, tiene como finalidad mejorar el proceso productivo y tecnológico del algodón, desde su inicio hasta la salida de los fardos de fibra de algodón a los mercados nacional e internacional, contribuyendo así a valorizar el producto en función de la calidad y a elevar la competitividad del sector”, (<<http://www.minagri.gob.ar/new/o-o/programas/dma/procalgodon/procalgodon.php>>).

al circuito productivo algodonero. El pequeño productor resulta excluido de las políticas propias del sector algodonero, su destino queda en manos del área de la Agricultura Familiar. Asimismo, las cooperativas algodoneras quedan expuestas a deudas con el sistema impositivo nacional, acumulando pasivos por la escasa productividad y capacidad de retorno de sus asociados. La mayoría de estas, como hemos dicho, subsisten porque se han reconvertido en acopiadoras de oleaginosas o como frigorífico y elaboradora de chacinados y embutidos, debido a la producción porcina de baja escala local. “Las cooperativas están todas igual, embargadas o inhibidas. Pero son las únicas que hacen asistencia real a los productores, a pequeños y medianos productores reales, que, aunque no sea tan buena como debiera, es asistencia real” (CONES, 2012, p. 3).

La mecanización y la vinculación del cultivo de algodón con los parámetros de las multinacionales en cuanto a la provisión de semillas y agroquímicos-plaguicidas (Monsanto) han permitido en los últimos años que la producción, tanto del algodón como de la soja, se transformara de anual a semestral. A lo largo de un año se obtienen dos cosechas, las cuales, en el caso de los grandes productores, se desarrollan en paralelo o se alternan semestralmente, mejorando la calidad del suelo y especulando con la siembra de acuerdo con los precios internacionales. De modo que la alternancia y la posibilidad de elegir lo producido, antes que guiarse por lo tradicional, mejora sustancialmente sus beneficios a la hora de acudir a la venta en el mercado. Al mismo tiempo, su relativa independencia de la demanda local les permite retener la mercancía a la espera de un mejor precio. Lógicamente, eso requiere de una capacidad económica sólida, de la que no dispone un pequeño productor. Anteriormente, la cosecha anual lo dejaba a la espera de un precio –mejorado por la cooperativización– que permitiera reiniciar la siembra siguiente y sostenerse en el año.

Sin embargo, se dispone de escasas herramientas para poder analizar la situación del pequeño productor y de los puestos de trabajo vinculados a la producción algodonera. Cabe mencionar que no se han hallado datos estadísticos provinciales sobre la evolu-

ción del algodón en el Chaco desde 2011. Asimismo, tampoco se dispone del Censo Agropecuario 2008, lo que implica grandes dificultades para advertir la profundidad de los cambios acaecidos en la actividad algodонера chaqueña con respecto a censos anteriores, como los de 1989 y 2002. Los datos de 2008 no han sido relevados con el debido rigor metodológico y el secreto estadístico garantido por ley, lo que impide ser utilizados en análisis académicos; solo cabe esperar que, en el menor plazo posible, se realice un Censo confiable y que permita comparar la evolución intercensal.

Según estimaciones de voceros del área de Agricultura Familiar de la Nación, actualmente, habría cerca de 3.300 pequeños productores algodoneros en toda la región NOA. Sin embargo, en el área del Algodón del ministerio consideran que, como muchos están dispersos, no fueron registrados en su totalidad. Por lo tanto, podrían llegar a estimarlos en unos 4.000, aproximadamente.

Por lo expuesto aquí, resulta incierto que la expansión de la producción de algodón, dados los cambios acontecidos, dinamice la recuperación de fuentes de trabajo rural y sea, como lo fue décadas atrás, un factor en la reconstrucción del tejido social. A principios de 2016, el Ministerio de la Producción de la provincia del Chaco firmó un convenio con el Consejo Profesional de Ingenieros Agrónomos del Chaco (CPIACH) con el objetivo de realizar un relevamiento exhaustivo de cuántos son los productores algodoneros en la provincia y la cantidad de tierras destinadas al cultivo. Una vez finalizado, el relevamiento permitirá tener datos estadísticos reales para analizar la situación. En resumen:

[...] el objetivo que persigue el Gobierno provincial es el de manejar datos concretos sobre la cantidad de productores algodoneros, superficie total sembrada y cosechada, estado del cultivo al momento de la visita al campo y el estricto cumplimiento de la fecha establecida para la destrucción de rastrojos, acción imprescindible para el control sobre el picudo, plaga que ocasionó millonarias pérdidas en el sector durante los últimos años (diario *Norte*, 20 de julio de 2016).

De acuerdo con la misma fuente, el resultado del relevamiento algodonero servirá para que, desde el Estado provincial y nacional, se puedan trazar políticas de asistencia destinadas a dichos productores. En declaraciones periodísticas, el actual subsecretario de Agricultura de la provincia, Jorge García, señaló: “Por primera vez, se hizo en el Chaco un relevamiento lote por lote de los productores algodoneros, georreferenciando los campos y haciendo una estimación *in situ*”; y dio a conocer, del informe preliminar, aun faltando un 15% del total relevado, que la provincia cuenta con un total de 689 productores algodoneros, que abarcan una superficie de 120.748 hectáreas, pero todavía restan meses para establecer los datos definitivos.

Estos datos, aunque preliminares, coinciden con los estudios realizados por el ingeniero agrónomo Eduardo Delssin, quien sostiene que durante la primera década del 2000 el crecimiento de la soja en el Chaco se expandió de manera vertiginosa, llegando a un promedio de 650 mil hectáreas anuales dedicadas al cultivo. A la expansión exponencial de la soja, se le contrapone una fuerte retracción del algodón. Al principio, la soja ocupó la superficie que estaba destinada al algodón, y, posteriormente, avanzó sobre la frontera agrícola en el oeste provincial. En el año 2000, el volumen de la producción de soja superaba las 500 mil toneladas. En la campaña 2007/2008, se alcanzó el máximo de 1.750 mil toneladas. Actualmente, es el cultivo que ocupa mayor superficie en la provincia, con un promedio de 659.496 hectáreas, que producen más de 1.120 mil toneladas anuales (Delssin, 2012).

A fines de 2011, se presentaron las conclusiones del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020. En dicho texto, la presidenta de la Nación, doctora Fernández de Kirchner, destacó la necesidad de intensificar la producción de granos y oleaginosos de 100 millones de toneladas, en el año inicial, a 157 millones de toneladas, diez años después. Ello significa ratificar y profundizar el modelo productivo iniciado en la década de 1990, a través del desarrollo rural ligado a las reglas capitalistas del mercado, antes que al desarrollo socio-productivo sustentable e integrador. Además de los aspectos nega-

tivos en relación con las fuentes de trabajo y la inserción social, se debe sumar a este modelo productivo el proceso de desmote y las graves consecuencias en la salud y el medioambiente que genera el uso del glifosato.

A los efectos de morigerar la situación de los pequeños productores, quedó registrada, en el mismo plan 2010-2020, una estrategia alternativa marcada con la denominación de *asociatividad*, emanada del Consejo Federal Agropecuario y de aportes especializados, como el que realizó el doctor Alejandro Rofman junto con el doctor Ariel García, que plantea que “[...] el Plan deberá promover la inclusión de agricultores familiares [...] a fin de equilibrar el poder que en el mercado de oferta de bienes y servicios genera por la concentración económica, que a su vez promueve inequidades distributivas de la riqueza” (MAGYP, 2010, pp. 58-59).

Las acciones políticas realizadas en esta última década no han detenido ni la expansión del agronegocio, ni la exclusión de pequeños productores del circuito agroproductivo. Junto a ello, tampoco se ha podido evitar la pérdida de puestos de trabajo en el ámbito rural. En una entrevista con representantes gremiales del Sindicato de los Trabajadores Rurales y Estibadores de la Provincia del Chaco, en 2006, se identificaban, por entonces, unos 20 mil trabajadores rurales –entre los algodoneros, ganaderos y hortícolas–, de los cuales solo unos 7 mil se encontraban registrados legalmente. Debe considerarse que una cosechadora mecánica de treinta surcos reemplaza el trabajo de 400 cosechadores manuales por jornada de trabajo (García, 2007, p. 123).

El Ministerio de la Producción de la provincia de Chaco, con el apoyo de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional del Nordeste y la estación Experimental INTA-Las Breñas, diseñó un modelo de cosechadora con rastrillos ajustados a la tecnología de surco estrecho a los fines de reducir los costos de cosecha y de horas trabajo en beneficio de los medianos y grandes productores. En tanto que, desde la Subsecretaría de Desarrollo Agropecuario de la provincia, se asistía a los productores pequeños (10 ha o menos) con semillas producidas en el Semillero Provincial y con una cuota

de gasoil, entregadas a las cooperativas algodoneras para su redistribución en época de siembra.

## **Escenarios abiertos a futuro acorde con las políticas económicas a nivel nacional. Políticas públicas posibles para asegurar equidad en la distribución del excedente**

En el marco de un proyecto económico que tenga como eje esencial el desarrollo robusto e integrado del mercado interno, única vía para el crecimiento económico y la expansión del ingreso real de los argentinos, se esbozan algunas ideas estratégicas para la inserción de la actividad algodonera, en particular la que se realiza en el espacio rural chaqueño.

- Fortalecimiento de los segmentos de pequeños y medianos productores que pudieron sobreponerse a las políticas neoliberales, caracterizadas por la dominación del agronegocio, en las economías regionales en general. Ese fortalecimiento tendrá como base la creación de un organismo autárquico, compuesto esencialmente por productores, encargados de fijar políticas de producción y de ingresos, determinar precios mínimos para el algodón en bruto, y organizar a la cadena productiva integrando territorialmente los diferentes eslabones, impulsando el asociacionismo para fortalecer el poder negociador e incorporando la actividad al proceso exportador a través de desmolidoras de propiedad pública o cooperativa con integración de los productores en su diseño y manejo. Las políticas estatales deberían sustentar y acompañar el proceso de tecnificación requerido por los pequeños y medianos pequeños productores para que puedan reinsertarse en la cadena de producción como un agente en iguales condiciones de producción y comercialización que el resto, y no, como sucede actualmente, que son persistentes en el cultivo del algodón por tradición, absolutamente en manos de mediadores y en condiciones marginales y dispares

en la siembra, cosecha y venta. Cabe mencionar, al respecto, la Ley N° 6.547/2010 de Consorcios de Servicios Rurales, aprobada y reglamentada por la Cámara de Diputados de la provincia del Chaco, pero no aplicada en la actualidad. Esta norma impulsa la creación de consorcios productivos como entidades de bien público de servicios a la comunidad, sin fines de lucro, integrados por vecinos, con la finalidad de aunar esfuerzos y aportes económicos para el desarrollo y fortalecimiento de los pequeños productores.

- Puesta en marcha de empresas sociales que aporten al mercado interno bienes de consumo final con base en el hilado algodónero. Respaldo decidido a la constitución de cooperativas de producción y de venta de productos industriales basados en el hilado algodónero en el mercado interno nacional y en el externo.
- Apoyo crediticio integral obtenido en banca oficial y cooperativa con base en un plan de desarrollo a mediano plazo de la actividad algodónera, en sus diferentes eslabones, a cargo de pequeños y medianos productores. La política de subsidios resulta discrecional, así como los fondos compensatorios que, para quienes los perciben, significa persistir en un círculo vicioso de subsistencia y no en uno virtuoso de mejoramiento de las condiciones de producción y de vida para dichos productores.
- Estrategias compartidas entre el sector público y las organizaciones de productores, dentro del ámbito del organismo de regulación explicitado en el primer apartado, tendientes a ofrecer tecnología innovativa a las tareas de siembra, recolección, desmote, fabricación de hilado y tejido con la materia prima algodónera, que se base en innovaciones adaptadas a la pequeña y mediana producción rural y a la inserción de la producción local industrializada en el mercado nacional. Las capacidades y los recursos profesionales estatales desde sus diferentes organismos –INTA, SENASA, CIPAF, Agricultura Familiar– deberán profundizar sus esfuerzos en el desarrollo innovativo de maquinarias, técnicas e insumos que permitan dar un salto de calidad en las condiciones de vida y de trabajo de los más vulnerables.

Previo a las citadas propuestas, se considera necesario un relevamiento censal que permita un acercamiento más preciso al escenario que será objeto de política pública. Es fundamental recuperar estadísticas confiables que permitan saber cuántos, dónde y qué características tienen los productores algodoneros, así como los productores en general; una herramienta que sirva de diagnóstico y que permita analizar el devenir del fenómeno mediante parámetros metodológicos convencionalmente aceptados y comparables a los registrados por el Censo Nacional Agropecuario 2002.

En síntesis, se ha planteado al inicio que el perfil socioproductivo de una región es el resultado de un proceso de construcción social de sus habitantes, condicionado por el modelo de acumulación nacional e internacional. Se estima que en el desarrollo de este capítulo se confirma tal hipótesis, puesto que se ha pasado revista a la dinámica del cultivo del algodón como una resultante de una actividad signada por la presencia de colonos y sus familias –con significativo uso de la fuerza de trabajo en la actividad propia– a otra, donde se fue imponiendo el agronegocio, un modelo agrícola del capitales, agroquímicos y de grandes intermediarios privados –especialmente, desmotadoras altamente tecnificadas– y con vocación de exportación.

## Bibliografía

- Aparicio, Susana (2005), “Trabajos y trabajadores en el sector agropecuario de la Argentina”, en Giarracca, Norma y Miguel Teubal (coord.), *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Bageneta, José M. (2015), *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el Gran Chaco Argentino (1960-2010)*, Buenos Aires, Ed. Intercoop.
- Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco (2010), *Ley de Consorcios de Servicios Rurales y su Reglamentación*.
- CONES (2016), *Dinámica y composición de sector agropecuario en Chaco*, Resistencia, Ed. CONES. <[http://www.coneschaco.org.ar/images/pdf/trabajosinvestigacion/agro\\_chaco\\_2016.pdf](http://www.coneschaco.org.ar/images/pdf/trabajosinvestigacion/agro_chaco_2016.pdf)>.

- y Unión de Cooperativas Algodoneras (UCAL) (2012), *Cooperativas algodonereras chaqueñas: análisis económico, social y organizacional de sus factores internos y externos*, Resistencia, Ed. CONES. <<http://www.coneschaco.org.ar/images/pdf/trabajosinvestigacion/ca12.pdf>>.
- Delssin, Eduardo (2012), *Tendencias algodonereras en Argentina*, Chaco, INTA Regional Chaco-Formosa.
- Kestelboim, Mariano (2011), “La cadena de valor textil en el nuevo contexto mundial. Informe Fundación Pro Tejer”. Disponible en <<http://www.fundacionprotejer.com/img/informes/presentacion-kestelboim-pro-textil-2011.pdf>>.
- y Julieta Lousteau (2011), “El nuevo escenario mundial para la producción de la cadena de valor algodонера de Argentina. Informe Fundación Pro Tejer”. Disponible en <[http://www.fundacionprotejer.com/img/informes/nuevo-escenario-mundial\\_octubre-2011.pdf](http://www.fundacionprotejer.com/img/informes/nuevo-escenario-mundial_octubre-2011.pdf)>.
- MAGYP-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Mapa conceptual de la visión y misión del PEA de la Nación.
- Valenzuela, C. y V. Scavo (2009), *La trama territorial del algodón en el Chaco. Un enfoque multiescalar de espacios en transición*, Buenos Aires, Ed. La Colmena.
- Valenzuela, C. (2016), *Sostener no es avanzar. Políticas públicas para la producción algodонера en el Chaco en los últimos 20 años*, Rosario, X Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales, UNR y CEUR-Conicet.

## Fuentes periodísticas y documentos públicos

- World Trade Organization (2016), Comercio mundial de productos textiles 2010 y 2011. Disponible en <<https://www.wto.org/>. 04/10/2016>.
- Diario Norte (17 de julio de 2016), <<http://www.diarionorte.com/article/140005/como-en-la-dinamica-cultural-en-el-campo-chaqueno-la-base-esta/?/article/140005=&>>. Consultado el 2/8/2016.
- Diario Norte (19 de noviembre de 2013), <<http://www.diarionorte.com/article/98762/cooperativismo-agrario-hacia-donde-vas>>. Consultado el 2/8/2016.

Diario *Norte* (20 de julio de 2016), <<http://www.diarionorte.com/articulo/140176/algodon-en-el-chaco-hay-689-productores-en-una-superficie-de-120748-hectareas>>. Consultado el 25/7/2016.

Ministerio de Agroindustria de la Nación (2016), Comisión Ejecutiva de la Mesa Nacional Algodonera. <[http://agroindustria.gob.ar/sitio/areas/algodon/mesa\\_nacional/\\_archivo//020000\\_Comisiones%20T%C3%A9cnicas/160000\\_2016/000001\\_Acta%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Ejecutiva%20celebrada%20el%207%20de%20abril%20de%202016%20en%20Buenos%20Aires.pdf](http://agroindustria.gob.ar/sitio/areas/algodon/mesa_nacional/_archivo//020000_Comisiones%20T%C3%A9cnicas/160000_2016/000001_Acta%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Ejecutiva%20celebrada%20el%207%20de%20abril%20de%202016%20en%20Buenos%20Aires.pdf)>. Consultado el 28-9-2016.

Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Fibra de Algodón (2016). Introducción. Disponible en <<http://www.minagri.gob.ar/new/o-o/programas/dma/procaldodon/procaldodon.php>>.



# **Circuitos productivos regionales: apuntes para una renovada herramienta analítica sobre los procesos económicos en América Latina a principios del siglo XXI**

**Ariel García\* y Alejandro Rofman**

## **Introducción**

En esta investigación avanzaremos en el análisis de las modalidades de vinculación entre agentes económicos de desigual poder y capacidad de negociación en el mercado, en el escenario histórico de principios del siglo XXI y en el contexto productivo de las estructuras semiperiféricas de diversos países de América Latina.<sup>[1]</sup>

En particular, nos interesa: i) indagar las modalidades a partir de las cuales un determinado circuito productivo distribuye, en diferentes regiones, el excedente económico global que genera; ii) precisar el modo en que la relación de un agente económico y social con otro en el interior del circuito produce vinculaciones de desigual capacidad de apropiación del excedente económico generado en cada uno de los circuitos estudiados; iii) identificar los procesos de transferencia del excedente económico que se verifican cuando los agentes que operan en la relación de dicho intercambio poseen condiciones estructurales y coyunturales de desigual composición, y

\* Doctor en Geografía (UBA), investigador independiente Conicet-CEUR.

<sup>1</sup> El artículo es una versión ampliada, corregida y actualizada de fragmentos de Rofman (1999), apoyado por financiamiento público, en el marco del proyecto de investigación científica y tecnológica (PICT) 2284/2018 titulado “Circuitos productivos regionales, capacidades estatales y subordinación productiva en Argentina a principios del siglo XXI”, dirigido por Ariel García, MINCYT-Argentina.

iv) aportar una herramienta analítica sobre los circuitos productivos regionales para una estrategia de planificación sectorial o espacial.

Para ello, retomamos la discusión teórica en torno a la herramienta analítica de circuito productivo regional, una herramienta que supo tener un uso extendido entre los teóricos, particularmente del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, y en algunas agendas de gobierno en el último cuarto del siglo **xx** en la Argentina. Aspiramos a que la revisión en torno a esta herramienta, con las mediaciones y actualizaciones necesarias a la luz de los vertiginosos acontecimientos que atravesaron las periferias del capitalismo en estas dos primeras décadas del siglo **xxi**, sea de utilidad para abordar problemáticas productivas que tienen por objeto las relaciones de poder, las desigualdades y la planificación estatal.

El artículo se organiza en cinco apartados. Tras la introducción, en el segundo apartado exponemos la dinámica de funcionamiento del circuito productivo. En el tercero, presentamos un esquema tipológico y desarrollamos la herramienta analítica. En el cuarto, analizamos las formas de generación y apropiación del excedente entre agentes económicos, en el contexto regional, y sus repercusiones indirectas. Por último, aportamos elementos que brinda la herramienta analítica para un renovado ciclo de planificación.

## **Dinámica de funcionamiento del circuito y de los agentes económicos y sociales**

La herramienta analítica que es objeto del artículo, denominada *circuito productivo regional*, se incorporó como aporte a los estudios regionales a mediados de la década de 1970. Desde entonces, bajo diversas modalidades y formas de presentación, que no alteraron su contenido esencial, ha ocupado un lugar destacado en los estudios sobre los procesos de desenvolvimiento territorial de las dos primeras décadas del siglo **xxi** en América Latina.

El circuito productivo abarca un conjunto de unidades de producción, distribución y consumo que operan intervencionalmente

partir de una actividad común a todas ellas. A partir de una serie de investigaciones realizadas, en el marco del Consejo Federal de Inversiones (CFI), Pablo Levín (1974) propone el término *subsistema*, como modo de definir una unidad de análisis observable y fundada teóricamente, cuyo objeto son los condicionantes para los procesos de acumulación que implican las relaciones directas entre las unidades productivas. El autor observa que tal interrelación se constituye por un “conjunto de empresas que, en cierta etapa del análisis, puede ser visualizado como si constituyera una empresa única” (p. 46). Pero, la *empresa única*, desagregada en tantos agentes económicos intervinientes como protagonistas de las interrelaciones o, como suelen denominarse, *encadenamientos*, se inscribe espacialmente. Aquí, nos interesa destacar, para el análisis espacial del proceso productivo global, la participación de cada uno de los procesos productivos de las respectivas unidades regionales en el conjunto del fenómeno que se realiza en el circuito global.

Sin embargo, en cada espacio no solamente tiene lugar un proceso de crecimiento referido a una sola actividad productiva, sino que son variados y complejos los fenómenos económico-sociales que se producen y entrelazan en su seno. Al primer encadenamiento secuencial se le agregan otros, que, por algún motivo, resultan afectados o inciden en los demás. Cada uno de estos conjuntos de eslabonamientos en que puede desdoblarse el proceso de crecimiento recibe, en la dimensión espacial, la denominación de circuito productivo regional. Por supuesto, este circuito integra uno mayor, que es el de escala nacional. Si el estudio se centrara en esta escala de análisis, sería más apropiado llamarlo subcircuito productivo regional. Por ejemplo, podríamos identificar un proceso secuencial en el que se posee como base una determinada materia prima y se considera el circuito integrado tanto por productores como por responsables de sucesivos procesos manufactureros basados en dicha materia prima, que, a su vez, participan de las etapas siguientes como fabricantes de insumos hasta la fase del consumo final, incorporando todos los procesos de logística, comercialización y financiamiento.

La integración de estos circuitos (o subcircuitos regionales), que reconocen formas de vinculación entre sí, constituye el sistema regional. Estas formas resultan variadas; responden en cada caso a las modalidades de integración e interrelación entre agentes de un circuito con agentes de otro. Para avanzar en el análisis, cabría identificar dos tipos ideales de interrelaciones entre circuitos productivos en el seno de un sistema regional, cuya especificidad obedece al tipo de vínculo establecido entre distintos agentes económicos y sociales.

- Relaciones de *vinculación directa*. En los estudios económicos, habitualmente, son conocidas como relaciones técnicas de producción. En una determinada región, en el proceso productivo de un eslabón de cierto circuito, se producen demandas de insumos o partes que pueden provenir del mismo circuito o de otro. De tal forma, se establece una vinculación basada en las condiciones técnicas del proceso productivo, que se satisfacen hacia el interior de la región estudiada, más allá de las demandas que se resuelven extrarregionalmente. Por supuesto, estas vinculaciones técnicas se establecen entre agentes económicos individuales o que forman parte de grupos económicos.
- Relaciones de *vinculación indirecta*. Este tipo de relaciones reconoce dos modalidades diferentes. En el primer tipo ideal de interrelaciones, se presenta el caso de agentes económicos y sociales que están inducidos en su dinámica de crecimiento o en su comportamiento efectivo a partir de su relación con los agentes que se encuentran vinculados en forma directa. El aspecto más conocido de esta modalidad de relacionamiento indirecto es el de la fuerza de trabajo empleada en una actividad económica incorporada a la trama de encadenamientos del circuito. La fuerza de trabajo contratada es dependiente del dinamismo de la unidad productiva. Si, en el circuito, el agente económico se expande y obtiene crecientes niveles de excedente, estará en condiciones de contratar fuerza de trabajo o de incrementar salarios. Potencialmente, se halla en condiciones de expandir los

requerimientos de servicios de apoyo a la actividad productiva, tales como financiamiento, logística, publicidad, tecnologías de la información, etcétera.

- En el segundo tipo ideal de interrelaciones, se trata de vincular un circuito con otro por medio de mecanismos que los interrelacionan. Supongamos que, en un circuito, uno de los eslabones que corresponden a la región analizada emplea a un conjunto de trabajadores remunerándolos con ingresos diferenciados según la posición que ocupan, de modo tal que los estratos más elevados perciben salarios (o premios a la productividad) relativamente altos para el promedio regional. De tal modo, este segmento adquiere capacidad de ahorro suficiente como para dedicarlo a la inversión en actividades distintas de la que los emplea como asalariados. La otra actividad –el otro circuito en el que intervienen– les requiere dicho financiamiento, ya sea como inversores indirectos o como financistas de la inversión. Una situación similar se podría replicar en el caso de grupos económicos del empresariado local que transfieren parte de sus beneficios en forma de inversión reproductiva (incluso especulativa) a otras actividades, estimulando así la formación de un conjunto de circuitos con diferente inscripción regional, donde diversifican las inversiones y los riesgos respectivos.

Indistintamente de la forma en que se integran e interrelacionan los circuitos económicos en el interior del sistema regional, los requisitos necesarios para que esta unidad espacial quede definida, y, en cierto modo, se diferencie de otras, son que el conjunto de dichos circuitos, en la parte en que les corresponde manifestarse dentro del entorno regional dado, posean un perfil definido y asuman una determinada caracterización técnica y organizativa del modo de producir que predomina en el conjunto de los procesos económicos de la región. Sería el caso de la convergencia de procesos altamente tecnificados, que funcionan en circuitos productivos separados formalmente, aunque establecen estratégicos vasos comunicantes entre sí.

En el marco de la acepción previa, resulta probable identificar sistemas regionales en los que se produzcan las siguientes vinculaciones entre circuitos productivos.

- Relaciones entre procesos de producción pertenecientes a agentes incorporados a una misma rama de actividad. A su vez, estos circuitos están liderados por agentes económicos integrantes de un grupo de elevada concentración de capital y significativo poder negociador, responsable de la dinámica de las actividades de la citada rama.
- Procesos productivos líderes de un ámbito geográfico determinado, que se ligan a procesos manufactureros, que les proveen de partes, piezas y repuestos; a entes financieros, que apoyan su actividad inversora y su desenvolvimiento empresarial; a canales de logística, distribución y comercialización para sus productos, etc. En este caso, los agentes económicos intervencionalizados no integran una misma denominación social, sino que operan en forma independiente. Dependiendo de la complejidad empresarial, también es posible hallar diversas razones sociales que intervienen bajo un comando centralizado, aprovechando formas legales que favorecen la evasión, la elusión o la fuga de divisas.

En definitiva, un circuito productivo es un recorte analítico que da cuenta de un ámbito de crecimiento del proceso productivo global, nucleado alrededor de una actividad clave. La actividad clave es aquella en la que están presentes los agentes capitalistas más dinámicos, con capacidad de imponer condiciones tecnoproductivas que les permiten captar valor generado por otros agentes del circuito. Las actividades integrantes del circuito, organizadas como cadena de producción, son la condición necesaria para el sustento y ejercicio de la dominación. En cada circuito interactúan diversos agentes con una desigual capacidad de apropiarse del valor generado en su ámbito. Esta apropiación se efectúa a través de las relaciones directas de acumulación, que otorgan sustento a las transferencias de valor entre dichos agentes y crean condiciones objetivas de dominación en un ámbito productivo específico.

Asimismo, la dinámica del circuito es generada internamente, así como externamente (por la dinámica general de funcionamiento del capitalismo a escala nacional e internacional). Esto significa que la comprensión del funcionamiento del circuito debe incluir las condiciones generales de desenvolvimiento del sistema productivo, debido a que resulta inescindible circunscribir la inscripción de cada agente económico y social en el circuito aislándolo del contexto global. Por ende, deberían incorporarse unas y otras relaciones-determinaciones en los eslabones del circuito (Cariola, Alvarado y Lacabana, 1979).

Por último, esta herramienta analítica supone modificar los criterios tradicionales de identificación sectorial en el proceso productivo. La presencia de agentes económicos, en lugar de ramas o sectores productivos, es la consecuencia inicial de esta transformación de las bases teórico-ideológicas del análisis de la actividad económica en general y de su inscripción regional en particular.

Así, entendemos que si el proceso de producción y distribución –y la generación y captación del excedente económico, a partir del cual tal proceso se verifica– se vincula a las características y modalidades con que los distintos agentes económicos operan en el mercado, un análisis que intenta alcanzar una interpretación del citado proceso debe descartar cualquier sectorización que los oculte u oscurezca su efectivo comportamiento. Entonces, el enfoque de los circuitos se encuentra estrictamente relacionado con la identificación de los actores que en él intervienen.

## **Consideraciones para un esquema tipológico general: encadenamientos, poder y negociación**

En este apartado nos proponemos caracterizar los circuitos productivos a partir del análisis de la capacidad de sus distintos agentes económico-sociales, líderes o subordinados, de generar excedente y de apropiárselo. La identificación de circuitos debe:

- Atender las actividades dominantes que actúan como eje central del circuito y alrededor de las cuales gira y se articula el proceso de determinación de precios y modalidades de acumulación.
- Reconocer los modos de producción dominantes a los que están sometidos los procesos sociales que caracterizan al circuito. Esta identificación se relaciona con las formas en que tiene lugar el proceso de generación del excedente económico y las modalidades del proceso de producción o distribución.
- Identificar el nivel de predominio de determinadas formas técnicas de producción que son centrales en el circuito y que emplean los diferentes agentes económicos y sociales en los eslabones que conforman el encadenamiento respectivo.

Una combinación de los tres criterios tipológicos definen la tabla 1 en la que se presentan los distintos tipos de circuitos diferenciados. De este modo, observamos circuitos productivos de alcance nacional basados en la actividad textil, que se articulan alrededor de un grupo líder dedicado a la obtención del insumo principal, y en donde las actividades primarias se hallan representadas por empresas agrícolas capitalistas con altos índices de avance tecnológico. Es el caso de un grupo de hilanderías con control oligopólico del mercado, que se abastece de algodón de parte de agricultores familiares, entre los que predomina una reducida cuota de innovación tecnológica, que es simple e imitativa.

Estas diferentes situaciones, en las que el proceso productivo se puede observar con características disímiles, permiten conformar tipologías de circuitos de alcance nacional de perfil diversificado. A la vez, cada uno de estos circuitos tendría una representación regional en el territorio en estudio en la medida en que algunos de los eslabones que lo componen participen de tal área.

A partir de la contribución de experiencias analizadas y probadas en otras investigaciones (Rofman, 1999; García y Rofman, 2009 y 2013; García, 2014; Rofman, 2020), ofrecemos una matriz tipológica de agentes económicos y sociales en un imaginario circuito productivo para poder ingresar al análisis de la dinámica de su fun-

**Tabla 1. Matriz tipológica de agentes económicos y sociales de una actividad**

| Organización social en cada etapa del circuito          | Unidades productivas clasificadas según tamaño y nivel de la tecnología utilizada |  |  |
|---|---|--|--|
| Formas simples  | Establecimiento agrícola minifundista con tecnología simple o en transición       | Empresa industrial I con tecnología simple             | Empresa industrial II con tecnología compleja                                |
| Combinación de formas simples con modalidades complejas | Establecimiento agrícola con tecnología en transición                             | Empresa comercial mediana con tecnología en transición | Empresa industrial grande con tecnología compleja                            |
| Formas complejas  | Establecimiento agropecuario con tecnología compleja                              | Empresa comercial mediana con tecnología en transición | Empresa industrial grande con predominio en el mercado y tecnología compleja |

*Fuente:* elaboración propia a partir de Rofman (1999).

cionamiento interno y externo. En la tabla 1, observamos que, en el circuito respectivo, se hallan presentes agentes de diferente perfil productivo, con las modalidades en que pueden organizar socialmente sus vinculaciones e interrelaciones.

Los agentes económicos y sociales de este circuito productivo ideal se presentan clasificados según el tamaño de la actividad productiva y el nivel de la tecnología empleada: simple, en transición o compleja. Esta comprende la incorporación de avances técnicos tanto en la fase productiva de la empresa o unidad de producción como en el nivel de la gestión y organización.

Los elementos identificatorios de las unidades de producción son generales y deben analizarse en detalle para reconocer los perfiles diferenciados en cada una de las oportunidades en que se los estudia. En todo caso, la tarea por afrontar consiste en ahondar en el análisis del modo en que la relación de un agente económico y social con el otro, hacia el interior del circuito, se inscribe en la desigual capacidad de apropiación del excedente económico generado en cada uno de los circuitos estudiados. Esta herramienta analítica puede dotar al observador de la realidad regional de los instrumen-

tos aptos para determinar, en el devenir de un lapso, quiénes son los *ganadores* y quiénes los *perdedores* en cada una de las actividades productivas desplegadas en una región.

El proceso de vinculación entre los eslabones del circuito constituye la trama a través de la cual se realiza, por una parte, la generación de excedente y, por la otra, las formas de apropiarse de este. En cada circuito, estos encadenamientos pueden identificarse adecuadamente a partir de la forma organizativa del mercado en que cada eslabón se desempeña, la dinámica operativa del mercado y la capacidad de adaptación del agente económico respectivo a los correspondientes cambios, la dominación que se ejerce entre agente y agente –dada la estructura del respectivo mercado–, y las cuotas que del excedente total se apropia cada uno de ellos.

Los factores que inciden en los citados comportamientos fueron, originariamente, explicitados por Milton Santos (1975), autor anticipatorio que identificó los siguientes elementos que influyen en las formas de interrelación de los agentes económicos y sociales en un proceso productivo: i) oscilación de cantidades ofrecidas, ii) estacionalidad, iii) poder de negociación, iv) capacidad de almacenamiento respectivo, v) diferencias de productividad, y vi) sistemas de mercadeo. A esta lista se podría agregar la capacidad para captar el cambio tecnológico por parte de los distintos agentes económicos involucrados en el circuito y las formas de financiamiento predominante en el estrato que identifica a cada agente económico representativo de un eslabón del circuito.

El principio general que regula el sistema de generación y apropiación del excedente global producido en un determinado circuito productivo consiste en que el conjunto de los recursos económicos que se producen dentro del circuito no es recibido de modo igualitario por todos los agentes económicos intervinientes en el proceso de producción y distribución de los bienes y servicios involucrados. Entonces, la capacidad de apropiación del excedente global depende de la eficiencia económica del agente productivo con relación al mercado que debe servir y a su poder de negociación en el mismo circuito productivo.

En el primer aspecto, la evaluación de la respectiva tasa de beneficio o rentabilidad del capital invertido se analiza en el interior de cada eslabón o conjunto de agentes que participan de la misma actividad o proceso. Frente a un proceso productivo similar, en términos de los bienes y servicios que se generan en el eslabón respectivo, se producirán diversas situaciones en cuanto a la rentabilidad relativa de los productores, según puedan obtener una mejor relación costo-beneficio. Actualizando los conceptos de Santos (1975), casi medio siglo después, agregamos que las condiciones de diferenciación entre los agentes económicos dependerán de un conjunto de situaciones objetivas, tales como: tamaño de la actividad, nivel de desarrollo de las modalidades de producción en términos de la organización productiva, eficiencia en el proceso de gestión y producción según la incorporación de tecnología innovativa y el grado de desarrollo de formas capitalistas en el proceso de producción.

En el segundo aspecto, las rentabilidades relativas estarán signadas por el poder de negociación en el mercado entre agentes económicos de un eslabón con agentes económicos de otros. La relación de intercambio en el mercado, donde se enfrentan competidores de diferente capacidad para operar, supondrá que un proceso de transferencia de beneficios tendrá lugar a favor de quien posea mayor potencialidad negociadora con relación al agente económico de más débil presencia en el respectivo mercado. La negociación puede ser una directa imposición o, vía procesos de subjetivación, una imposición de la cual el agente más débil no toma conciencia.

Sin embargo, además de estas relaciones directas de acumulación, que signan el destino con que cada agente económico participa de la distribución del excedente producido en el interior del circuito, otros factores concurren a generar procesos de circulación de dicho excedente entre quienes deben resignar parte de él y quienes poseen capacidad para apropiarse de la cuota de beneficios que el agente más débil ha perdido. Así, se establecen otras formas de relación que implican la presencia de procesos de dominación en el interior de un circuito y que se expresan en forma indirecta dentro de los correspondientes mercados. Nora Marqués (1987) observa

algunas de las citadas situaciones específicas que originan desigualdades estructurales en las vinculaciones interagentes:

[...] a) el control de cierta parte importante del capital de empresas de otras etapas, b) la propiedad de ciertas marcas o patentes, c) la detección de monopolios de conocimiento vinculados a estratos altamente calificados de fuerza de trabajo que pueden traducir en asesorías, d) el control de materias primas esenciales que se manejan independientemente de los requerimientos del circuito y pueden provocar discontinuidades en su aprovisionamiento o precios muy elevados, etc., e) las especificaciones técnicas sobre los bienes que compra el núcleo pueden obligar a sus proveedores a adaptarse a ellas, o bien, en algunos casos, desaparecer, f) el control sobre las corrientes de capital financiero (control total o parcial del núcleo sobre bancos y financieras, etcétera) (p. 42).

Estas modalidades operativas, propias de los mercados de producción y distribución habituales durante la década de 1980, se podrían ampliar agregando la capacidad de producir, captar y valorizar información (de la cual el *big data* es el proceso más conocido), y la acentuada concentración económica y extranjerización de los eslabones productivos, que actúan en detrimento de aquellos agentes con mayor debilidad estructural.

En suma, considerando los elementos de esta herramienta analítica, se allana el camino para verificar la pertinencia de su adopción para el análisis económico-social regional.

- El circuito productivo regional debe apreciarse en la integridad de su comportamiento, considerando que este se fragmenta espacialmente en eslabones que se distribuyen en diferentes regiones para, finalmente, integrarse en el circuito a escala nacional.
- Los agentes económicos poseen una situación de vinculación entre ellos en cuanto a la capacidad relativa de acumular, de acuerdo con la posición estructural que ocupan en el circuito. Sin embargo, tal ubicación y las modalidades con las que se dis-

tribuye el excedente económico global del circuito mutan en el tiempo, y estas modificaciones dependen del modo en que los ajustes de la política económica nacional y los distintos factores que la integran afectan a dicha distribución. Entonces, resulta preciso disponer de una interpretación de la dinámica del sistema de producción directamente vinculado al circuito para entender las mencionadas variaciones.

- Las tendencias descritas se manifiestan a partir de la intervención directa, por acción u omisión, del Estado. Esta trasciende el rol mediador de conflictos, al estar enmarcada en el funcionamiento de la sociedad en su conjunto, debido a que debe responder a los requerimientos del proceso global de acumulación y se implementa considerando las particularidades de quienes son sus mediadores. Usualmente, esa intervención se concreta en la fijación de precios de bienes y servicios, en la determinación de políticas tributarias y crediticias diferenciales, en el condicionamiento legal y administrativo, en las políticas económicas, etcétera.
- Sobre la base de lo expresado en el primer ítem, se hace necesario reconocer los mecanismos de apropiación regional del circuito económico nacional, o, dicho en otras palabras, es preciso describir y explicar los efectos que se desencadenan en cada región como resultado del desenvolvimiento del circuito productivo nacional. Este último aspecto ocupará ahora nuestra atención.

## **Excedente económico e incidencia en el ámbito regional**

En este apartado indagaremos las modalidades a partir de las cuales un determinado circuito productivo distribuye, en diferentes regiones, el excedente económico global generado en dicho circuito, lo que impacta en forma diferenciada sobre el nivel de actividad producido en cada una de las regiones afectadas.

Cada eslabón del proceso productivo posee una determinada localización. Si observamos todo el aparato productivo desde una perspectiva regional, el eslabón correspondiente, integrado por determinados agentes económicos (uno o varios), despliega su proceso de producción en una región específica. Asimismo, ese proceso productivo requiere insumos o entrega de productos en su proceso de integración vertical u horizontal, que pueden ser producidos dentro o fuera de la región. Hasta aquí suelen avanzar los estudios regionales que evalúan la actividad económica según los respectivos montos de producción por unidad geográfica, aunque utilizando una sectorización diferente de la que aquí adoptamos. La diferencia fundamental con los estudios tradicionales es que nuestro objetivo es caracterizar a los productores, a través de su desempeño al frente de una determinada unidad productiva, en contraposición al enfoque usual, que los engloba indiferenciadamente dentro de una rama o sector de la producción. No obstante, si nos apropiamos de nuestra herramienta analítica, ese será el único camino posible para identificar las agudas desigualdades que dentro de cada eslabón presentan en la región que analicemos, encontraremos desempeños disímiles entre los agentes económicos que –responsables de las mismas actividades productivas unos y otros– reciben beneficios o ingresos dispares sobre el nivel de inversión realizada o el esfuerzo laboral producido.

El agente económico y social, cualquiera sea su organización interna, la división del trabajo que adopte, la tecnología que utilice, y contrate o no fuerza de trabajo, realiza un cierto nivel de transformación productiva, aplicando insumos de producción y empleando trabajo humano para modificarlos y transferirlos a otra etapa de la cadena productiva o al mercado de consumo. Realizada tal transformación, los citados insumos son incorporados a otra etapa o eslabón del proceso de producción como un nuevo producto. El aporte del agente económico en su tarea transformadora incluye el trabajo agregado y la tecnología apropiada al perfil de la actividad encabezada por el citado agente. Su tasa de ganancia o su nivel de ingresos relativos quedan determinados por los beneficios bru-

tos o las percepciones alcanzados luego de realizado el proceso de transformación y de venta del bien o del servicio en el mercado y dirigido al nuevo eslabón o encadenamiento. La estimación de la tasa de ganancia (en este caso, el volumen de los beneficios totales del agente económico con relación al capital neto empleado en el proceso de producción) o de los ingresos por alguna unidad de medida (por ejemplo, una persona integrante de la unidad doméstica dedicada al proceso de trabajo respectivo) varía entre los diferentes agentes económicos en función de distintas circunstancias estructurales y coyunturales.

Las primeras circunstancias, denominadas estructurales, se refieren al contexto en que el proceso de producción se desarrolla, entendiéndose por tal al conjunto de condiciones políticas, ambientales, jurídicas, etc., que influyen a la actividad bajo análisis. Además, para el análisis de cada eslabón debemos considerar las características propias de la actividad productiva, en tanto esta puede exhibir perfiles específicos en el comportamiento de la capacidad de gestión de la firma, del acervo técnico disponible en situación de difícil modificación, del nivel de formación y capacitación de la fuerza de trabajo, de información, de la imposibilidad de acceder a recursos financieros externos por carencia o no de requisitos legales o de conocimiento para acceder al sistema bancario formal (y en el caso de no poder acceder al crédito, financiarse mediante agentes informales, a tasas más altas que las de mercado), etcétera. Estos factores adquieren rasgo estructural cuando son inerciales en el tiempo y no pueden ser removidos a corto o mediano plazo por las características propias de su persistencia externa o interna a la unidad.

El rango en que se presentan las diferenciadas tasas de ganancia o niveles de ingreso ponderados por alguna unidad de trabajo, según los agentes económicos involucrados, resulta amplio y depende de las modalidades con que los referidos condicionamientos estructurales afectan al desenvolvimiento de las actividades productivas. La variación observada, luego de estimarse en cada caso los valores alcanzados por las tasas de ganancia o los ingresos

por unidad de trabajo, queda determinada no solamente por los citados procesos estructurales.

Las segundas circunstancias, las coyunturales, implican factores que alteran o afectan los correspondientes niveles de los valores referidos y que se agregan a los procesos de naturaleza estructural. Un imprevisto fenómeno ambiental, de salud pública o una modificación de los precios de mercado pueden constituirse en factores transitorios removibles o solucionables a corto plazo, que impactan de modo diferenciado a los distintos agentes. La capacidad de neutralizar los impactos negativos y de capitalizar los positivos de las cambiantes condiciones coyunturales probablemente esté asociada al nivel de desarrollo relativo técnico y organizativo de la unidad productiva.

El análisis precedente comprendió al conjunto de los procesos efectivizados dentro del mismo eslabón productivo, cuyos responsables constituyen el segmento de los agentes económicos incluido en dicho eslabón. A continuación, retomando el análisis inicial sobre las condiciones del intercambio de bienes y servicios entre agentes ubicados en diferentes eslabones, analizamos los procesos de transferencia del excedente económico que se verifican cuando los que operan en la relación de dicho intercambio poseen condiciones estructurales y coyunturales de desigual composición, que inciden en la cuota de excedente que algunos generan y otros se apropian.

Entonces, resulta preciso partir del reconocimiento del grado de control que algunos agentes, de mayor dominio sobre las transacciones realizadas en el interior del circuito, poseen sobre el conjunto de las relaciones desplegadas por los agentes económicos y sociales. En un circuito, la vigencia de formas oligopólicas o monopólicas resulta determinante para abordar la dinámica de circulación del capital en el interior del proceso de producción. Estas formas son manifestación efectiva de elevados niveles de concentración económica y, al mismo tiempo, la contracara de la fragmentación del capital entre numerosas unidades productivas, con la generalizada presencia de pequeñas firmas o empresarios de débil estructura que enfrentan (y padecen) a tales conglomerados de fuerte capa-

cidad operativa. Por otra parte, se debe agregar, a la conformación estructural del circuito, el acceso a formas más eficientes de organización del proceso productivo –acrecentadas por la profundización de los procesos de acumulación, posibilitados por las tecnologías de información y comunicación–, así como la posibilidad de influir sobre las decisiones estatales a partir de prebendas hacia el poder político e, incluso, a través de diversos métodos de presión (financiera, económica, mediática, legal, etcétera) (Márques, 1987, p. 42).

## **Las transferencias de excedentes entre agentes económicos**

Los mecanismos a través de los cuales los agentes económicos y sociales efectivizan los procesos de transferencia de excedente consisten, preferentemente, en transacciones financieras, el pago de rentas de capital o en extracciones de beneficios vía control del sistema de precios impuesto por los agentes que tienen mayor poder. En el primer aspecto, es habitual que ganancias generadas en un espacio determinado, cuando son extraordinarias y han sido producidas por empresas cuyo capital constitutivo posee origen extrarregional, sean transferidas a través del sistema financiero a sus propietarios no locales. La segunda cuestión se relaciona con los pagos a inversiones determinadas, tales como la tierra rural o urbana y sus mejoras, créditos obtenidos en la banca nacional localizada fuera del área bajo análisis o en la internacional, el abono de servicios públicos y tecnológicos y la remisión de regalías por pago de compra, alquiler, *leasing* o actualización de tecnología. En este caso, las transferencias de excedente de un agente económico o social inserto en un circuito productivo regional a otro que está ubicado en otro circuito en una región diferente implican cesiones de beneficios obtenidos en la unidad productiva y su remisión a quienes detentan la propiedad de tales inversiones de capital. Finalmente, en un tercer nivel de análisis, enfrentamos uno de los mecanismos más representativos del poder de sujeción o dominación de un segmento de

agentes económicos y sociales sobre otros. Es el caso de quienes tienen mayor capacidad operativa en el interior del circuito (grandes empresas, grupos económicos concentrados nacionales o internacionales) para fijar modalidades de vinculación entre agentes que resultan perjudiciales para aquellos de menor poder negociador.

## **La asignación regional del excedente económico de un circuito productivo**

Asimismo, nos parece sustantivo abordar regionalmente el mecanismo de reparto del excedente económico generado en los eslabones del circuito pertenecientes a la región escogida. Para ello, previamente, debemos estimar el *quantum* de dicho excedente, que resulta de restar del valor de venta de los bienes y servicios el monto de los insumos necesarios para producirlos y el costo de la fuerza de trabajo. El citado excedente se puede distribuir dentro de la región, reinvertir en la misma región o remitir fuera de ella. La magnitud que resulta de adoptar cualquiera de estas decisiones puede ser cuantificada mediante métodos que difieren según cuál sea la factibilidad de acceso a la información y qué resultados se pueden alcanzar de la información proporcionada por los necesarios relevamientos de datos que complementen o reemplacen la información estadística disponible.

A su vez, profundizaremos en la identificación de los excedentes según las diversas situaciones en que se ubica a los agentes económicos en los circuitos regionales. La vinculación de un agente de un encadenamiento con otro del eslabón siguiente se halla condicionada por la respectiva capacidad de negociación que cada uno de los agentes posee en el mercado. En tal vinculación interagentes y, a la vez, interencadenamientos, se formaliza un proceso de traslación de excedentes entre un determinado perfil de agente productivo, que es el perjudicado, y otro agente económico que opera como receptor de tal traslación y surge como beneficiario del proceso. Las causas de este fenómeno de traspaso de recursos mone-

tarios en desmedro de un determinado actor social radican en la circunstancia de que este se desempeña en una situación de subordinación frente al que se apropia de la correspondiente cuota de excedente, que no produce, aunque capitaliza. Esta subordinación se expresa de muy diversas formas.

En primer lugar, se manifiestan procesos que se encuadran en el marco analítico aquí expuesto, a partir de los estudios de Raúl Prebisch (1949) y de los mentores de la teoría del intercambio desigual –considerando, asimismo, las críticas fundadas que Francisco de Oliveira (2004) realiza a la razón dualista a partir del caso brasileño–. En el proceso de intercambio planteado, se evidencia un traslado de valor entre aquel agente que produce y comercia en el mercado de bienes con baja incorporación de procesamiento frente a los que se desempeñan en el mercado intercambiando bienes con alto contenido de valor-trabajo. La relación centro-periferia puede traducirse en la vinculación entre un agente económico característico de una región *central*, es decir, altamente tecnificado, con trabajo calificado y operando en condiciones plenamente capitalistas, y otro agente que representa el arquetipo de quien se desenvuelve en una región periférica, que tiene bajo nivel de cambio técnico y formas productivas con fuerza de trabajo de bajo nivel de especialización.

En segundo término, se trata de un proceso de interrelación en el que la capacidad para negociar y el poder ejercido dentro del mercado para acceder a mecanismos institucionalizados de soporte de las respectivas actividades productivas muestran francas diferencias entre un tipo de actor económico y otro. Quien posee mayor poder negociador y de desenvolvimiento en la relación de intercambio efectivizada es el ganador en este escenario de interagentes. Por ende, quien pierde –que suele ser el más débil y peor ubicado en las relaciones de poder vigentes– debe resignar, sistemáticamente, parte de sus beneficios o ingresos a favor de aquel que ejerce un proceso de dominación, incluso a través del mecanismo de la deuda –perfeccionado con la aparición de las aplicaciones para celular y el desvanecimiento del dinero físico de las transacciones.

Finalmente, cabe citar los procesos desplegados como apoyo o consecuencia de la actividad productiva de bienes y que se refieren a las actividades de financiamiento, publicidad, logística, tecnologías de la información y la comunicación, etcétera.

El sistema productivo a partir del cual pueden atribuirse regionalmente los impactos directos e indirectos de cada eslabón del circuito consiste en que un agente económico, comprendido dentro de un segmento espacial determinado, realiza su proceso productivo en un período de tiempo, obteniendo un excedente que se consume, se reinvierte o se remite fuera del área en donde desarrolla sus actividades. Al mismo tiempo, el volumen del excedente que recibe y, por ende, su tasa de ganancia, están sujetos a variaciones debido al modo de relacionamiento que posee en términos de los demás agentes económicos ubicados dentro o fuera del área, aunque vinculados a él en términos de pertenencia al mismo circuito.

De lo que antecede surge que, a nivel de cada región estudiada, los procesos pueden visualizarse desde una doble perspectiva para interpretar su impacto regional. En un primer plano, se observa un cierto y determinado tamaño del excedente generado cuyo monto relativo con respecto al capital en giro (tasa de ganancia) depende de numerosos factores, algunos citados previamente. En un segundo plano, aparece el modo de apropiación y de utilización tanto de dicho excedente como de los otros gastos necesarios para el proceso de producción y reproducción de capital en la actividad considerada. Entre los aspectos por considerar, tanto en una como en la otra dimensión de análisis, no solo deben incorporarse las actividades principales, sino también todas aquellas que en forma indirecta están estructuralmente vinculadas al circuito.

En síntesis, las desigualdades o diferencias advertibles en el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, su dinamismo y su potencialidad, según el entorno regional correspondiente, encuentran explicación en las formas de generación, apropiación y utilización de los excedentes económicos que los agentes económicos y sociales realizan a través de las actividades correspondientes al eslabón del circuito inscripto en dicha región.

## Las repercusiones indirectas sobre los ámbitos regionales

El análisis resultaría incompleto si se interrumpiese aquí. En cada caso será preciso estudiar en forma específica las características que asumen los procesos de repercusión indirectos desencadenados por los gastos y la utilización local de los excedentes. El mayor o menor nivel del salario, la magnitud de la tasa de reinversión local del excedente, los diferenciales en los valores de las tasas de ganancia de los agentes económicos locales, los diversos canales con sus correspondientes tasas de interés de financiamiento, estrechamente vinculados a mercados diversificados de receptores de préstamos provenientes tanto del sistema bancario formal como de estructuras financieras informales o no bancarias (en ese sentido, las *fintech* juegan un rol destacado), entre otros, son procesos que operan en relación con la evolución del aparato de producción, aunque tienen su propia dinámica de crecimiento. A estos procesos habría que agregar los representados por otros servicios de apoyo (po ejemplo, publicidad y logística), actividades de creciente complejidad (como los sistemas digitalizados de producción en el contexto de la revolución digital-nanotecnológica-molecular), así como el análisis y la valorización de datos (*big data*). Estas actividades están determinadas por el comportamiento de los eslabones de los circuitos productivos localizados en cada región. En su desempeño, se ligan a las contingencias que afectan el desenvolvimiento de los agentes principales del circuito, tanto del núcleo dominante como del resto de los actores subordinados. La importancia de un análisis pormenorizado de estos impactos indirectos deviene del hecho de que, según sea mayor o menor su intensidad y de acuerdo con las características de tales impactos, así resultarán las condiciones económico-sociales del área en donde los mismos tienen efecto. De este modo, si los impactos multiplican positivamente la dinámica productiva de los demás agentes productivos asociados a los que operan dentro del circuito en determinada región, esta se verá fortalecida en su perfil económico y social global. Por el contrario, si las actividades de los actores sociales de un circuito de elevada pre-

sencia en una región se comportan de manera declinante o exhiben signos evidentes de declive en su capacidad productiva o técnica, tal característica se transmite al resto de los procesos productivos ajenos al circuito, aunque asociados a los principales agentes económicos y sociales que lo integran. Por ende, la región que aloja este particular circuito y los procesos a él integrados presentará signos de declinación o estancamiento económico y social.

Desde esta perspectiva metodológica, puede analizarse también la situación de la fuerza de trabajo, tanto la directamente vinculada a los eslabones del circuito como aquella que se vincula con los encadenamientos a partir de las relaciones directas o indirectas. Este análisis debe incorporar a los procesos productivos que están incluidos en el circuito y en las actividades externas, aunque ligadas estructuralmente a su dinámica de funcionamiento, así como también a cada ámbito regional involucrado. Los desajustes temporarios o de largo plazo de la fuerza de trabajo, según sea el caso, aparecen así develados en su específico desenvolvimiento a partir de las vinculaciones de los planteles laborales con el nivel de la tasa de ganancia o el ingreso bruto obtenido y con la capacidad de acumular y el poder de apropiarse de excedentes a través de las transferencias entre agentes que exhiben los agentes económicos y sociales intervinientes en los respectivos circuitos. Si el agente ocupa una posición predominante en el circuito a partir de su mayor poder económico, su capacidad de acumular se incrementará por encima del promedio o, en otras palabras, por encima de la tasa de ganancia o de ingresos de los demás protagonistas del proceso productivo, y ello lo colocará en una senda de crecimiento que podría incluir el aumento de su plantel laboral. Por el contrario, un agente económico de débil presencia en el circuito, con tasas de ganancia o ingresos inferiores a los medios o insuficientes para su subsistencia, estará propenso a liberarse de fuerza de trabajo para reducir el riesgo de salir de la actividad. Esta vinculación técnica y social entre nivel de producción y demanda laboral puede alterarse cuando otros factores pueden compensar o acelerar la dinámica de dicha demanda. Estos factores pueden sintetizarse en las siguientes dimensiones.

a) Intensidad del cambio tecnológico que puede alterar las relaciones capital-trabajo históricas. El proceso de modernización productiva, que surgió a partir de las nuevas reglas de juego impuestas por la dinámica de reestructuración industrial y financiación de la vida desde la década de 1990, implicó cambios profundos en la relación capital-trabajo. A partir de las nuevas estrategias impuestas por el paradigma tecnológico digital-nanotecnológico-molecular, los procesos de mecanización, automatización e informatización de las actividades más dinámicas del proceso de producción suponen una acentuada reducción de la demanda laboral, a la vez que implican una creciente exigencia de calificación y formación continua de la fuerza de trabajo. En algunos eslabones en los que se alojan agentes económicos y sociales de desigual presencia en las vinculaciones hacia el interior del circuito, tales cambios pueden alterar la probable variación de la demanda laboral acorde con la suerte que les debería deparar su comportamiento en el mercado. Resulta posible que crezca acentuadamente la capacidad productiva y la tasa de ganancia de la empresa líder y, al mismo tiempo, descienda su plantel laboral debido a las transformaciones tecnológicas citadas. Desde la perspectiva de los agentes más débiles, y en donde la fuerza de trabajo debe emplearse en actividades complementarias a la tarea principal con el fin de obtener ingresos adicionales para subsistir, la citada modernización tecnológica puede acentuar su situación crítica. Es el caso, por ejemplo, de los cosecheros manuales de gran parte de las economías regionales periféricas en sus procesos agroindustriales más relevantes, que ven reducida su demanda por los agricultores medianos o grandes debido a la mecanización agrícola. Usualmente, se trata de agentes sociales pertenecientes al eslabón inicial del citado proceso, que requerían los ingresos monetarios provenientes de la actividad cosechera para completar sus recursos de subsistencia. Entonces, la desaparición de tal actividad conlleva la pérdida de una fuente de ingresos esencial, y, en general, como son trabajadores rurales temporarios o pequeños productores, los obliga a abandonar la actividad rural y emigrar hacia las ciudades cercanas. En uno y otro caso, el proceso

de reestructuración productiva reduce la demanda laboral, amén de las expectativas provenientes de la mayor o menor tasa de crecimiento productivo y acumulación de los diversos actores sociales involucrados.

b) La acción u omisión del Estado en su capacidad de regulación de la actividad productiva es determinante para alterar precios, modificar los contextos en que se desenvuelven los distintos agentes sociales en su proceso económico, cambiar la legislación de amparo o protección de determinados sectores de la producción, y alterar las disposiciones sobre propiedad de las empresas estatales y los correspondientes valores de comercialización de los respectivos bienes y servicios que entregan al mercado.

Las opciones abiertas son diversas y están en permanente cambio. En este análisis, es relevante la participación que tiene la intervención del sector público en la variación de las tasas de ganancia de los diferentes agentes sociales y en el ingreso de los que subsisten con una prestación asistencial del Estado. Tales modificaciones en el tiempo son resultado de la interfaz entre los principales agentes económicos sociales y el accionar estatal, por lo que la incidencia de los cambios en la fijación de los diversos precios en que se efectúan las transacciones en los distintos mercados favorece a unos agentes y perjudica a otros. En este juego de ganadores y perdedores, la capacidad de cada agente económico y social de alcanzar la tasa de ganancia que pretende o el ingreso al que aspira está en permanente modificación, tanto por los efectos que produce el despliegue de las políticas estatales, así como por la capacidad efectiva de cada quien para influir sobre su direccionamiento.

## **El circuito productivo regional como instrumento de planificación**

El circuito productivo en su expresión global o en su escala regional constituye una herramienta significativa para una estrategia de pla-

nificación sectorial o espacial. El circuito productivo es un sistema de interrelaciones, por lo que posee puntos de contacto teórico-metodológicos con la matriz insumo-producto de Wassily Leontief (1993), en tanto este esquema de relaciones intersectoriales también opera como un sistema de vinculaciones entre actividades que es útil para evaluar las repercusiones encadenadas que se producen cuando se incorporan impactos provenientes de factores externos. La principal y fundamental diferencia entre la propuesta que efectuamos en este artículo y la matriz insumo-producto de Leontief es que nuestro enfoque, además de las relaciones de intercambio, pretende dar cuenta de las relaciones sociales, es decir, de los entrelazamientos entre los agentes sociales cuando se desempeñan en una economía capitalista. Insistimos en que esta diferencia implica que se descarte como actores protagónicos del proceso productivo a las ramas o sectores productivos, puesto que estos, al reunir agentes de desigual comportamiento, encubren las citadas diferenciaciones e impiden reconocer quiénes ganan y quiénes pierden como resultado de la dinámica económica.

Nuestro análisis intenta trascender la matriz insumo-producto como enfoque para elaborar escenarios prospectivos en la actividad productiva. El circuito productivo a escala nacional y regional constituye un instrumento para planificar el desenvolvimiento previsible de las actividades y los agentes económicos y sociales ligados a ellas en ambas escalas. Debido a que es una herramienta analítica que refleja las interrelaciones entre agentes y sus respectivas actividades productivas, cualquier modificación interna o externa de la estructura del circuito en sus diversos encadenamientos repercute sobre el resto de los eslabones y los correspondientes protagonistas que en ellos se hallan insertos. Esa modificación puede provenir de un fenómeno controlable o no, producido fuera de la actividad productiva que es propia del circuito. Ejemplos de lo antedicho pueden ser un cambio de la política económica, una nueva regulación estatal que altera precios relativos entre los procesos vinculados a los diferentes agentes económicos y sociales, o un proceso ambiental que afecta o beneficia determinada área o sector de la producción

del circuito. Las citadas alteraciones en la situación previa definida por las vinculaciones interagentes en el interior del circuito desatan procesos de cambio en los distintos eslabones, cuya magnitud e impacto será necesariamente desigual.

Desde otra perspectiva, el análisis de la dinámica del circuito permite apreciar las variaciones que afectan a los agentes intervinientes en su desarrollo cuando un proceso endógeno (no exógeno como recién expusimos) incide sobre uno de los eslabones o algunos de los actores que los integran. Por caso, una modificación sustancial en el nivel de utilización de tecnología innovativa, decidida por la mayoría o un número altamente representativo de decisores dentro de un eslabón del circuito, repercute en el comportamiento de los agentes económicos y sociales involucrados (por caso, la introducción de una forma técnico-organizativa compleja por medianos y grandes productores que sustituyen fuerza de trabajo por capital).

El instrumento de evaluación de los efectos de los cambios exógenos y endógenos que se verifican en la compleja trama productiva y social de un circuito productivo puede transformarse en una herramienta de planificación. Ello ocurre cuando la evaluación se concibe en una prospectiva para el conjunto de repercusiones directas e indirectas que se verifican entre los agentes económicos y sociales del circuito. De este modo, cuando se pretende estudiar el nivel del impacto de una determinada intervención estatal sobre uno de los elementos constitutivos del circuito, el diseño de esta herramienta analítica permite evaluar el tipo y la magnitud de los cambios que se prevén sobre el resto del proceso productivo que el circuito describe.

Para concluir, el análisis aquí expuesto estuvo asentado en dos ejes principales para la evaluación teórica, metodológica y de opciones abiertas para la comprensión de la herramienta analítica de circuito productivo regional.

Por un lado, la cuestión teórica-metodológica ha tenido, en el transcurso de los años desde su formulación inicial en la década de 1970, oportunidades de ser incorporada por académicos latinoamericanos, y en especial argentinos, en sus investigaciones sobre la dinámica de acumulación productiva en diversos espacios. En cambio,

la eventual aplicación de esta herramienta analítica como modelo de programación territorial ha puesto de manifiesto, según nuestro conocimiento, solamente expresiones propositivas desde el punto de vista de los diagnósticos de las tramas socioproductivas evaluadas.

Por otro lado, se desconocen experiencias concretas de su uso en modelos de planificación. ¿Es atribuible tal circunstancia a posibles debilidades del marco teórico o de las dificultades de recolección de información necesaria para alimentar este modelo de programación en las oportunidades en que hubiera sido pertinente y adecuada su utilización? Como hipótesis plausible de dicha ausencia debería considerarse que trabajar con un modelo de programación con el perfil enunciado en este texto para cualquier proyecto sectorial o global a futuro implica poner en discusión no solamente cantidades, tendencias y actores sociales en horizontes a futuro. Asimismo, resulta imprescindible discutir el modo de apropiación y distribución de los excedentes económicos entre los agentes económicos y sociales intervinientes, con vistas a plantear perfiles productivos que impliquen mayor equidad social a partir de modelos alternativos de sociedad a los vigentes. Esta es, seguramente, la causa de que se omita este tipo de estrategia planificada de desarrollo, que implica discutir tasas de ganancia y niveles de explotación de la fuerza de trabajo en la estructura socioproductiva proyectada. Además, cualquier programación a futuro de la sociedad involucrada supone cuestionar el rol preeminente del mercado como el ámbito más eficiente para definir procesos de inversión a mediano y largo plazo, poniendo de relieve una estrategia de transformación de dicha sociedad basada en la decisión política de modificación de las relaciones de poder preexistentes.

Esta circunstancia nos hace ratificar que la herramienta analítica de circuitos productivos regionales resulta un instrumento de programación de significativa capacidad prospectiva, que posibilita cuestionar los patrones de distribución del ingreso entre agentes de diferente poder decisional en el proceso de acumulación capitalista. De este modo, toda mudanza sustancial de las relaciones de poder quedaría expuesta, invalidando opciones tecnocráti-

cas importadas que no intenten alterar el *statu quo* y que descarten alternativas cuestionadoras de los fenómenos de subordinación productiva y desigualdad estructural tan característicos de nuestras economías latinoamericanas en su historia y en su coyuntura de principios de siglo XXI.

## Bibliografía

- Cariola, Cecilia, Y. Alvarado y Miguel Lacabana (1979), *Reflexiones sobre la metodología de los circuitos de acumulación*, Caracas, CENDES-UCV.
- De Oliveira, Francisco (2004), “El ornitorrinco”, *New Left Review*, vol. 24, enero-febrero, pp. 37-53.
- García, Ariel (2014), “Espacio, poder y desarrollo. Intervenciones públicas en la Argentina de principios de siglo XXI”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 5, N° 2, pp. 35-62.
- y Alejandro Rofman (2009), “Agrobusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa”, *Mundo Agrario*, v. 10, N° 19, segundo semestre, pp. 1-28.
- (2013), “Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 44, N° 175, octubre-diciembre, pp. 101-124.
- Leontief, Wassily (1993), *Análisis económico input-output*, Buenos Aires, Planeta Agostini.
- Levín, Pablo (1974), *Diagnóstico de subsistemas. Posibles aplicaciones en el campo de la ciencia y la tecnología*, Buenos Aires, CFI.
- Marqués, Nora (1987), *Agentes sociales, eslabonamientos productivos y diagnósticos regionales*, Buenos Aires, ILPES-CEPAL.
- Prebisch, Raúl (1949), *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago, CEPAL.
- Rofman, Alejandro (1999), *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*, Buenos Aires, Ariel.
- (2020), *Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones del CEUR.
- Santos, Milton (1975), *L'espace partagé*, París, Editions M. th. Génie

# La economía social y solidaria en la Argentina contemporánea: logros y desafíos

Alberto Gandulfo\* y Alejandro Rofman

La economía social y solidaria es un modelo de organización de la sociedad que pretende diseñar una nueva modalidad de construcción de poder económico y de gestión del conjunto de las unidades productivas, opcional a la encarada, hasta ahora, por el sistema dominante. El principio estratégico que rige en el funcionamiento de la economía solidaria se basa en sostener la vigencia de un sistema socioproductivo cuyo objetivo último es que todos los habitantes que participen de él alcancen un nivel de vida compatible con la plena satisfacción de sus necesidades básicas. Es decir, si en el sistema capitalista se aspira, mediante una organización productiva estructurada en función de la actividad privada de carácter competitivo y lucrativo, a maximizar la tasa de ganancia de los propietarios del capital de cada unidad productiva, en una sociedad fundamentada en la dinámica de acumulación regida por la economía solidaria lo que se aspira a elevar al máximo es el ingreso de cada habitante, en relación directa con el aporte de trabajo de cada uno de sus integrantes. Este ingreso no puede ser obtenido sino a través de un proceso de organización de la actividad productiva que sea cooperativo, igualitario, profundamente democratizado en su gestión, sin fines de lucro y excluyente de toda forma de explotación social.

\* Licenciado en Sociología (UBA). Especialista en Economía Social. Coordinador general de la Comisión Nacional de Microcrédito, Secretaría de Desarrollo Social, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Una definición apropiada acerca de la economía social y solidaria sostiene que esta incluye “[...] a aquellas actividades basadas en organizaciones económicas en las que los/las trabajadores/as son también propietarios/as de los medios de producción y que se sustentan en valores y prácticas de bien común, justicia y corresponsabilidad tanto en la familia como en el emprendimiento y en el territorio” (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003, p. 6).

Sus principios fundamentales son: la unidad en la misma persona del/la trabajador/a y el propietario/a de los medios de producción, emprendimientos regidos por criterios participativos o democráticos, y el reparto de los beneficios a partir de criterios de equidad consensuados por sus integrantes.

Tal principio básico se contrapone a los que guían a las sociedades organizadas bajo el sistema capitalista, en las que se privilegia el lucro, la competencia, la obtención de la acumulación individual de beneficios y la ausencia de participación de los integrantes activos de cada una de dichas sociedades en la gestión de las unidades productivas. En la economía solidaria una característica fundamental es que los trabajadores involucrados en la actividad de la unidad productiva son, a la vez, propietarios de esta, en un definido pie de igualdad. Cada uno de ellos posee una cuota parte de la propiedad de los medios de producción similar a la de los demás, siendo el trabajo incorporado a tal actividad lo que genera valor y beneficios, y no el capital. Es decir, aquí se invierte la ecuación del modelo capitalista, en el que la apropiación privada de los recursos productivos incrementa la porción de poder, recursos y beneficios de cada integrante de las empresas. La fuerza de trabajo es un factor externo a dicho capital, pues solo es tenida en cuenta en carácter de masa laboral contratada a cambio de un salario.

Esta condición básica supone que en un integrante de una iniciativa de economía solidaria confluyen tanto el proceso de generación de excedente como los criterios distributivos, a partir de principios de equidad, de tal excedente. Además, se privilegia la vigencia del asociativismo en los diferentes procesos de generación de valor y se estructuran los procesos productivos de tal modo que

se garantice plenamente la participación democrática en la gestión, el respeto por el medioambiente y la participación activa e igualitaria de todos los integrantes de dichos procesos.

Una ley fundamental está presente en todas las unidades de producción que forman parte de la economía solidaria. Ello se manifiesta en que las decisiones relativas a la programación, el desarrollo y una eventual modificación de las actividades, se adoptan en forma colectiva, sin que rijan relaciones de dominación hacia su interior. Así ocurre en la medida que no existe retribución para el capital como tal, sino que el ingreso monetario recibido por cada integrante forma parte de un mecanismo decisorio estructurado por el colectivo de los asociados, y el método para distribuir los excedentes se adopta de modo consensuado entre los integrantes del emprendimiento, a partir del trabajo que cada uno aporta.

Un criterio contrario está establecido en las organizaciones productivas empresariales incorporadas al sistema capitalista. En ellas, la jerarquía adoptada por los propietarios del capital consagra un rígido mando de carácter vertical en el control del proceso de trabajo dentro de la unidad productiva. De este modo, los métodos de producción son ideados y conducidos por las cúpulas de esas jerarquías de mando, lo que elimina totalmente cualquier atisbo de participación democrática de los integrantes de la masa laboral en la asignación, conducción y control de las respectivas tareas. Frente a criterios de manejo horizontal de las acciones emprendidas hacia el interior de cada unidad productiva gobernada por el modelo de la economía solidaria, se antepone otro, de perfil autoritario, que se encarga, sin apelación posible de los subordinados, de producir y reproducir las directivas impuestas con carácter obligatorio e inapelable.

Los objetivos de la economía solidaria consistirían, entonces, en un proceso destinado a construir otro modelo de organización socioeconómica, que aspira a:

- Proveer al conjunto de los integrantes de la sociedad regida por este principio fundamental de los bienes públicos necesarios para que, en cada plano de la vida colectiva, todos posean el derecho a un empleo digno y remunerado, a fin de que se cubran

- todas las demandas indispensables para satisfacer las necesidades básicas individuales y colectivas.
- Consolidar los objetivos de corto plazo (elevación del nivel de vida de la población) con los de largo plazo (organizar un renovado espacio productivo, diseñado a través de unidades económicas desprovistas de todo interés lucrativo y destinadas a constituir red de redes de economía solidaria). La reestructuración social a la que se aspira, con tales acciones, debe también promover la equidad de género, procurar la sostenibilidad ambiental, crear una institucionalidad requerida, ampliamente participativa y democrática, y garantizar la emergencia de nuevas relaciones sociales de profunda raigambre igualitaria (Montoya, 2011, p. 2).

Los objetivos del desarrollo capitalista, en su actual fase de financiarización, apuntan a horizontes contrapuestos a los antes expresados. En la evolución contemporánea del capitalismo neoliberal, con su planteo prioritario de transformar la masa laboral en un espacio altamente precario, donde predomine la flexibilización laboral (con el consiguiente incremento del desempleo y la precarización) y el rechazo a una estrategia de pleno empleo, la desvalorización del trabajo como fuente central de generación de valor impone a los trabajadores un fenómeno ininterrumpido de pérdida de conquistas sociales y del salario real. Este se asume como un costo más y no como una retribución justa al esfuerzo realizado ni como un estímulo a la dinamización de los mercados internos de consumo. El patrón de acumulación con eje en el uso intensivo de los recursos naturales disponibles genera un particular énfasis en la producción de *commodities* basadas en la valorización de las ventajas comparativas. El valor del trabajo queda, así, totalmente relegado y el patrón descripto solo es válido para una población sensiblemente menor a la que existe hoy en nuestro país.

El pensamiento económico dominante concibe al mercado como un gran engranaje, que sigue una lógica propia y la impone. Las

expresiones del sector solidario son consideradas distorsiones, elementos de fricción que entorpecen el funcionamiento de la economía. Para el neoliberalismo la solidaridad aparece como un obstáculo (De Lisio, 2010, p. 2).

No fue casual que las iniciativas de la economía solidaria se dieran en la Inglaterra de los comienzos del capitalismo, en las primeras décadas del siglo XIX. Entonces, regían, como reglas inalterables, formas de organización de la producción bajo leyes capitalistas, en donde la explotación social y los tratos dispensados a los trabajadores en la tarea cotidiana eran propios de sistemas semiesclavistas. Extensas jornadas laborales, explotación del trabajo femenino e infantil y reducidos jornales transformaban a los que vendían su fuerza de trabajo en ciudadanos que afrontaban una muy baja calidad de vida. La reacción de ciudadanas y ciudadanos que pretendieron sentar las bases del cooperativismo fue la primera respuesta en el plano de los espacios productivos y laborales, aun antes del surgimiento de las expresiones iniciales del movimiento contestatario del sistema vigente. Se aspiraba, así, a que la cooperación entre hombres y mujeres, sin patrón y sin sujeción a cualquier forma de explotación social, posibilitara una liberación de las modalidades de sujeción propias de las empresas capitalistas.

En la Argentina, tales estructuras organizativas democráticas y altamente participativas, donde siempre las decisiones se adoptan en forma horizontal y sus integrantes las implementan en función de acuerdos colectivos, se conocieron a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en alta medida, traídas por inmigrantes extranjeros, imbuidos de ideologías de redención social (socialistas y anarquistas, especialmente).

Desde la instalación en el país de los primeros intentos por poner en marcha organizaciones/emprendimientos de economía solidaria, estos se caracterizaron por:

- Dar origen a un sistema de procesos sociales organizados a partir de prácticas de autogestión, participación democrática y solidaridad.

- Promover el desarrollo integral del ser humano como sujeto central de la economía, desplazando de ese cometido en el proceso de creación de valor al capital monetario.
- Aspirar a la plena vigencia de niveles elevados de sustentabilidad económica y ambiental.
- Dejar por sentado que el patrimonio y los resultados económicos obtenidos, a la par de ser funcionales a los objetivos precitados, sean permanentemente reinvertidos para asegurar la sustentabilidad creciente del emprendimiento.
- Asociar a sus trabajadores, productores o usuarios.
- Propender a que el proceso de comercialización de los bienes y servicios producidos garanticen un precio justo, reducido y accesible a todos los integrantes de las experiencias comprendidas en la economía solidaria.
- Generar condiciones de trabajo saludables y seguras para todos sus integrantes asociados, descartando toda modalidad de explotación social y de exigencia de trabajo atentatoria contra la salud de los integrantes del espacio solidario, y garantizando que las decisiones adoptadas en forma colectiva se implementen de modo horizontal, sin jerarquías ni estructuras absolutistas de mando.
- Cultivar entre sus integrantes el derecho a la ciudadanía, al acceso a bienes culturales de disfrute colectivo y crear las bases de un modelo que otorgue a sus participantes herramientas institucionales para consolidarse.

En este marco, pretendemos recuperar experiencias en la Argentina, sobre todo las acaecidas recientemente, que privilegien estas miradas a futuro:

- Recuperar las tradiciones históricas comunes, lo que hace necesario potenciar el diálogo entre los sujetos de la economía solidaria a fin de rescatar una mirada histórica de estos procesos, que tienen una matriz común. Sobre todo, teniendo en cuenta que se han producido profundos cambios, también en las formas de producción y de trabajo.

- Profundizar el debate sobre los alcances del sector (quiénes somos, a quiénes y a qué representamos), lo que en definitiva permitirá consolidar los procesos de construcción social. También está pendiente realizar esfuerzos tendientes a la creación de una plataforma que incluya a toda la familia de la economía solidaria y la sistematización de la información que permita mostrar todo su potencial.
- Rescatar la dimensión que la economía nunca debió perder: el carácter de un proceso tendiente a garantizar un nivel de creciente bienestar a toda la población en tanto ciencia social. El concepto de solidaridad constituye precisamente una ratificación de lo que la economía debe ser.
- Alentar en sus integrantes una adhesión creciente a valores éticos que impliquen el respeto a las ideas y los anhelos de los semejantes, cualesquiera sea su origen y extracción social, la consecución de objetivos democráticamente compartidos y el impulso a una incorporación masiva a las iniciativas solidarias de carácter popular y participativo (De Lisio, 2010, p. 2).

Los conceptos previos, que hemos transcripto por su amplia capacidad explicativa y expositiva, cierran esta sección de nuestro aporte para dedicarnos, de aquí en más, a discutir la vinculación concreta de la economía solidaria con los procesos políticos de nuestra sociedad.

En la evolución histórica de las experiencias de actividades regidas por los principios de la economía social y solidaria, se pueden observar dos modalidades diferenciadas que se relacionan con los objetivos de los propulsores de las iniciativas y el marco contextual del desarrollo histórico de la sociedad argentina. Es justo reconocer que hay un tronco común desde el cual se derivan vertientes que se fueron afirmando con el tiempo y marcando aspectos relevantes distintivos.

Como ya hemos expresado, las primeras experiencias tienen que ver con el impulso de formas asociativas que se fueron implementando en la obtención de bienes y servicios en un espacio como el de la Argentina de fines del siglo *XIX* e inicio del siglo *XX*, en donde predominaban modalidades de implantación del capitalismo que

afectaban a los derechos de los trabajadores involucrados en procesos productivos y con alta explotación de la fuerza de trabajo, jornadas de trabajo muy extensas y bajos salarios. Para contrarrestar estas condiciones deplorables de subsistencia, las oleadas de inmigrantes europeos, que trajeron consigo sus experiencias asociativas, las adoptaron, apenas desembarcados en los puertos argentinos, como mecanismos de defensa ante la hostilidad que suponía, para la consecución de sus objetivos de una vida digna, la presencia de un modelo de capitalismo salvaje que no se condecía con sus objetivos de subsistencia en un mundo nuevo. Las primeras mutuales y las organizaciones cooperativas puestas en marcha por los inmigrantes hace poco más de un siglo poseían esas características salientes. Sin embargo, como fenómeno relevante, se limitaban a preservar a quienes inmigraban a una sociedad que presentaba demandas de difícil satisfacción como defensa de la salud, compra de una vivienda decente, adquisición de bienes de consumo a precios reducidos, crédito a bajas tasas de interés y, con el correr del tiempo, accesibilidad a servicios públicos imprescindibles como electricidad y agua corriente, a tarifas menores que las exigidas por los grandes monopolios extranjeros que controlaban su oferta. Un aspecto fundamental de estas organizaciones solidarias es que, sin abandonar sus principios fundantes, se establecieron desprovistas de todo color partidario, e, incluso, aducían que toda asociación con banderías políticas iba a dificultar su gestión, provocar enfrentamientos con los poderes del Estado y alentar divisiones internas. La férrea decisión de alejarse de toda bandería y asumir una posición neutral frente a la disputa por el poder en una sociedad en construcción supuso la paradoja de que algunas instituciones cooperativas de fuerte arraigo social estuvieran conducidas por notorios afiliados a partidos como el Socialista o el Comunista, pero que, al mismo tiempo, negaran esa pertenencia y no trasladaran, de modo explícito, sus logros a la organización política a la que pertenecían.

El desarrollo del cooperativismo urbano y rural y del mutualismo fue vigoroso en las décadas que mediaron entre el inicio de las experiencias más antiguas, en los albores del siglo xx y la década de 1940.

Así, se fueron perfilando estructuras solidarias en el campo y en la ciudad, que abarcaron crecientes áreas donde el rol del Estado era insuficiente para satisfacer todas las aspiraciones de amplios sectores de la sociedad para mejorar su nivel de vida. De este modo, estas iniciativas, sin perder su carácter defensivo y apolítico, funcionaron como actividades compensatorias de lo que ofrecía el sector público, que recién comenzó a mostrarse mucho más activo desde la década de los cincuenta –cuando se cristalizaron los significativos avances sociales del gobierno nacional, al brindar a la sociedad un esquema de Estado de bienestar, de amplia cobertura–. Así, las instituciones de la economía solidaria que se habían ido estableciendo desde décadas atrás no dejaron de avanzar en su cometido. Lo hicieron acompañando la gestión estatal en áreas como la salud pública, la vivienda popular, las experiencias de turismo social –en donde el sindicalismo comenzó a aportar iniciativas muy significativas– y los singulares programas en la defensa del pequeño productor rural. La etapa de la dictadura militar mostró los primeros retrocesos en el desarrollo de los muy difundidos proyectos populares en economía solidaria, en especial a través de políticas que dañaron al cooperativismo de crédito y al sector de la agricultura conformada por unidades productivas de pequeña dimensión.

Con la instalación de las políticas del capitalismo neoliberal en 1976, que impulsaron el desempleo, la desaparición de pequeños establecimientos productivos y el desmantelamiento del Estado de bienestar, comenzaron a despuntar otras instituciones solidarias que fueron, progresivamente, asumiendo un rol más protagónico y activo en la vida política y social nacional. El nuevo modelo de acumulación basado en la valorización del capital financiero se acentuó en la década de 1990. Los ingentes daños producidos en el tejido socioproductivo requirieron, de la misma sociedad, afectada por la política de ajuste permanente, una respuesta reparadora. Este proceso de implantación de experiencias asociativas con objetivos tendientes a producir bienes y servicios y a la satisfacción plena de necesidades básicas de sus integrantes, se implantó ante la necesidad de encontrar formas novedosas de reemplazar

los graves retrocesos económicos y sociales producto del emergente modelo de acumulación de capital. La política económica y social de los noventa afectó seriamente el nivel de empleo y la oferta de bienes públicos a los sectores sociales de menores ingresos. La crisis del capitalismo de inclusión social y el abandono de las políticas propias de un Estado de bienestar supusieron que vastos sectores de la sociedad, que vieron fuertemente reducidas sus condiciones de subsistencia, comenzaran a apelar a modalidades asociativas sin fines de lucro tendientes a paliar las consecuencias de un modelo económico despiadado, que generó una profunda crisis productiva y social.

A partir del surgimiento de experiencias tan valiosas como las de las empresas recuperadas, las de la organización de unidades productivas autogestionadas en los barrios más carenciados y las de la instalación de comedores populares, donde la solidaridad suplía la ausencia de ingresos por la caída de los salarios y el elevado desempleo, se fue gestando un nuevo escenario propositivo.

Las experiencias espontáneas de autoorganización se multiplicaron luego del derrumbe del modelo de especulación financiera en 2001. Y se propusieron como primer objetivo buscar salidas imaginativas frente a la total inacción del Estado en sus responsabilidades de enfrentar las agudas desigualdades sociales, propias del reciente proceso histórico, y en su imprescindible rol de regulador del mercado en una economía altamente inequitativa. La práctica del trueque en grandes encuentros de pobladores, seriamente afectados por la incapacidad de cubrir sus mínimas necesidades, fue el paso inicial. Luego, el uso de los subsidios ofrecidos para paliar los efectos nocivos de la crisis –como, por ejemplo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar o la asistencia directa estatal desde mediados de 2002– por parte de los sectores sociales más castigados por el desempleo y la baja del salario real impulsó proyectos familiares y barriales para aprovechar dichos recursos y multiplicar con ellos la oferta de alimentos y otros bienes indispensables para la supervivencia. Al mismo tiempo, cientos de unidades productivas cerradas o abandonadas por sus dueños fueron ocupadas por sus trabajadores para

lograr, con base en la autogestión, ponerlas otra vez en funcionamiento. Nos estamos refiriendo al movimiento social de empresas recuperadas, que si bien tuvo sus primeras manifestaciones en la década de los noventa, se profundizó y amplió en forma significativa a partir de la crisis de 2001-2002.

Desde 2003, la política del Estado nacional asumió, en forma paulatina, pero ininterrumpida, un compromiso frontal de atención de las urgencias sociales que el derrumbe de la convertibilidad había provocado en el seno mayoritario de la sociedad argentina. Este compromiso recuperó el conjunto valioso de experiencias ya existentes, que incluía mecanismos de conformación de espacios destinados a financiar, con el propio esfuerzo de sus integrantes, las nuevas iniciativas de respuesta a la crisis, como los movimientos de piqueteros, las numerosas iniciativas de agricultura familiar solidaria, la tarea autogestionaria de los cartoneros, los emprendedores urbanos, las ferias populares y las empresas recuperadas. El objetivo fundamental de la política oficial se centraba en la recuperación, en el menor tiempo posible, de la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo, bajo el criterio central de que la mejor política económica, desde el plano social, era fortalecer el trabajo y sostener a las familias.

El Ministerio de Desarrollo Social puso en práctica el Plan Manos a la Obra, que impulsaba la creación de unidades productivas que alentaran la creación de empleo y que se desarrollaran con base en los principios de solidaridad y autogestión, y apoyos técnico-financieros para respaldar emprendimientos productivos individuales, familiares o asociativos. Hacia mediados de la década, cuando el proceso productivo remontó significativamente gracias a la política económica oficial y el empleo se fue recuperando, se pusieron en marcha otras iniciativas muy abarcativas e inspiradas en los principios ya expuestos de la economía solidaria.

Promover el desarrollo de la economía social y solidaria en el contexto de una crisis mundial requiere estrategias de transformación profundas y estructurales en lo que respecta a la conducción y administración del Estado, la democratización del mercado y el for-

talecimiento de la organización social. La economía solidaria construye poder popular para transformar el Estado, para enfrentar al mercado concentrado, para conquistar el territorio.

Es muy distinto enfocar este proceso de cambio desde cada país, que asumirlo de manera conjunta en una estrategia continental. América Latina sigue siendo el continente con mayor desigualdad social, donde más se refleja este sistema injusto de sobreexplotación. Sin duda, la crisis internacional repercute en las economías de nuestros países y se materializa en el problema de las matrices productivas sujetas al modo de acumulación basado en el carácter extractivo de los recursos naturales con exportación de *commodities*. Ante esta situación estructural de enfrentar un poder global concentrado tan fuerte, el gran desafío que atraviesan nuestros gobiernos es la distribución de la riqueza y la integración latinoamericana. Desarrollar una política nacional y popular implica una estrategia continental. Resulta imposible asumir una transformación de mayor igualdad social si no la planteamos en una estrategia regional. Estamos convencidos de que de la actual crisis mundial los países latinoamericanos solo salimos como Unasur, con la impostergable creación del Banco del Sur (que tiene entre sus prioridades la soberanía alimentaria, el hábitat popular y la economía solidaria) y una moneda de intercambio regional que fortalezca la soberanía de nuestros pueblos.

Recordemos que el último acto político del presidente Néstor Kirchner fue la creación por decreto del Banco del Sur, y su última actividad pública fue ser secretario general de Unasur. Esta voluntad de integrarnos hacia afuera fue la continuación, por otras vías, de la necesidad de reforzar la integración y la igualdad social hacia adentro. Para alcanzar esto último, se pusieron en ejecución políticas sociales ampliamente abarcativas, con otro signo que el tradicional asistencialismo, animadas por la idea de consolidar la cohesión y la inclusión social.

En este texto nos vamos a referir a una de ellas, de carácter paradigmático, que comenzó en 2006 y cuyo desarrollo se ha constituido en un hito central en las políticas estatales de apoyo a la creación o

consolidación de fuentes de trabajo organizadas bajo los principios de la economía solidaria. Antes de ingresar a la tarea de analizar en detalle esta experiencia inédita en la Argentina, debemos puntualizar que, al igual que otros programas, como los de ferias populares, de monotributo social, etc., se fue afirmando en amplios espacios sociales a partir de una nueva perspectiva propositiva.

La crisis del capitalismo neoliberal de fines de la década de 1990 dejó claras enseñanzas. La de mayor significación consistió en que, a partir de valorizar el trabajo y de reconocer que el apoyo integral a este es condición necesaria para avanzar en la satisfacción plena de las necesidades básicas de la población, se hacía necesario transformar los objetivos históricos de autodefensa esgrimidos por los iniciadores de las actividades centradas en la economía solidaria por otra plataforma principista. La característica más relevante del proceso de transformación por entonces encarado, tanto en su carácter conceptual como programático, consistía en que ampliaba de modo significativo la dimensión e importancia de los movimientos sociales solidarios, a la vez que los ubicaba en el territorio como una avanzada de una nueva modalidad de gestionar la política social.

Las políticas sociales se fundamentaron, desde el inicio de la etapa signada por la presidencia de Néstor Kirchner, en poner especial énfasis en la creación de puestos de trabajo plenos, a través de formas organizativas de la producción caracterizadas por la solidaridad, el esfuerzo asociativo y la ausencia de toda forma o manifestación de explotación social. Esta postura afirmativa de la valorización del trabajo implicó, desde 2003 hasta hoy, un propósito bien definido: superar las prácticas asistencialistas con un proyecto integral en el que la economía solidaria no sea un modelo defensivo y carente de contenido político, sino que suponga un esfuerzo singular orientado a pasar a la ofensiva con una estrategia alternativa a la dominante. De este modo, el propósito esencial implica reconocer el elevado valor ético de los emprendimientos solidarios, que, afirmados en el tiempo, pueden constituir el perfil de una sociedad que supere el estrecho horizonte que presenta el capitalismo neoliberal.

Con tal definición colocada como objetivo esencial de la política oficial, surgió, en 2006, una iniciativa de fuerte contenido innovador: implementar, dentro del conjunto de acciones enderezadas a satisfacer el propósito ya explicitado, un programa de apoyo crediticio, acompañado de asistencia técnica y modos de funcionamiento asociativos, que garantizara capacidad de gestión, creación de puestos de trabajo y manejo solidario y participativo de las unidades productivas asistidas. Entre otras condiciones de funcionamiento, los fondos públicos eran administrados por las organizaciones sociales de base, responsables de coordinar y respaldar a las iniciativas productivas encaradas por los sujetos, integrantes del programa.

Seguidamente, nos referiremos a este programa, que resultó paradigmático entre las diferentes herramientas que se desplegaron desde el Ministerio de Desarrollo Social y que supuso consolidar proyectos de economía solidaria a lo largo y ancho del país, con una cobertura inédita en este tipo de planes.

## **La promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social y solidaria**

Por expresa decisión política del gobierno nacional, a mediados de la década pasada, se encaró una nueva iniciativa, expresada a través de un proyecto de ley presentado por la senadora doctora Alicia Kirchner en el Senado de la Nación (también introducido por el diputado Mariano West en la Cámara de Diputados), que contemplaba, en forma integral, la promoción del microcrédito como instancia obligada para movilizar a los sectores sociales más postergados en la tarea de consolidación de unidades productivas basadas en la solidaridad y la acción común.

El proyecto, convertido en ley en 2006, reconocía que asumir el desarrollo de la economía social y solidaria en la construcción de las políticas públicas del modelo de crecimiento con inclusión social implicaba un cambio de paradigma en las políticas sociales,

centrado en la restitución de derechos y el desarrollo de la persona, tomando como ejes de integración social el trabajo y la familia. Desde este enfoque, el Estado tiene un rol preponderante, como principal instrumento de transformación e igualdad social, en el desarrollo territorial, a partir de la integralidad y complementariedad de las acciones en sus diferentes jurisdicciones (nación, provincia y municipio); junto al involucramiento y compromiso de la sociedad civil, principalmente, el protagonismo de las organizaciones de base popular en la concreción de estas políticas.

La iniciativa se basaba en el siguiente apotegma: el problema fundamental no son los pobres, sino la riqueza concentrada. Durante mucho tiempo, predominó, en las políticas sociales, la concepción (aún presente en la academia, en los programas sociales y en muchas de las organizaciones sociales) que impusieron algunos organismos multilaterales de crédito en su combate contra la pobreza; organismos que colonizaron nuestras instituciones con cuantiosos recursos dedicados al estudio y a la medición de la pobreza e indigencia; análisis fragmentarios de la realidad que solo explicaban situaciones de carencia y fundamentos de los malogrados programas compensatorios, que, además, se financiaban con parte de nuestra deuda externa. A partir de 2003, con la política soberana de crecimiento con inclusión social, se enfrentó esta economía altamente concentrada, que tenía como contracara la exclusión social. Fue así que, desde el Ministerio de Desarrollo Social, quienes hemos sido responsables de la política respectiva, integramos a la economía social y solidaria en políticas públicas que promovieran la organización popular para impulsar la integración social y acompañar a la gestión oficial en su objetivo de enfrentar a la economía concentrada.

En este marco, abordamos la promoción de la economía social y solidaria como política de Estado, con una serie de leyes nacionales y acciones programáticas que fuimos conformando desde la práctica misma, lo que permitió impulsar la institucionalidad necesaria para apoyar técnica y financieramente este tipo de experiencias. Incorporar la promoción de la economía social en el Estado signi-

ficó un cambio sustancial en la concepción de los programas sociales y en las prioridades de la definición política para la asignación presupuestaria, e implicó transformar normativas y procedimientos administrativos.

La Ley del Monotributo Social se tradujo en una categoría tributaria subsidiada que facilita la integración de los emprendedores al permitir la facturación de sus ventas, el acceso a la seguridad social (obra social y jubilación), y la creación del Registro Nacional de Efectores Sociales, que posibilita el compra directo del Estado a las organizaciones de la economía solidaria. La Ley Nacional de Microcréditos permite a las organizaciones sociales administrar fondos públicos que promueven procesos organizativos e impulsan el desarrollo colectivo de los trabajadores autogestivos. La Ley de Marcas Colectivas, que, con apoyo estatal, facilita el acceso a tecnologías que permiten rediscutir la relación entre el mercado, las organizaciones y el Estado. Finalmente, la Secretaría de Agricultura Familiar, dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, se ocupa, como organismo especializado, y por primera vez en la historia argentina, de los más de 200 mil agricultores familiares de todo el país que constituyen el vínculo imprescindible entre la producción agropecuaria, que desarrolla una vida agraria en pequeños establecimientos rurales, y el consumo familiar cotidiano, al que aprovisiona. El INTA, a su vez, ha organizado en los últimos años el Instituto para la Producción Agrícola Familiar, con sus centros regionales y su unidad de enlace, el CIPAF, que viene avanzando en un programa integral para el fortalecimiento de las familias productoras que viven y producen en sus predios con criterios solidarios.

Desde la creación del Plan Manos a la Obra, apostamos al protagonismo de las organizaciones sociales. Creemos en los procesos organizativos que surgen de la economía social, por demás diversos, ricos y heterogéneos, con sus distintas complejidades. Fueron estas organizaciones sociales las que supieron resistir a las políticas neoliberales y al fundamentalismo de mercado. Desde ese reconocimiento es que planteamos el potencial de la economía social y

solidaria; y promovemos el protagonismo y la autonomía de estas organizaciones en su relación con el Estado. Al trabajar desde este enfoque, y teniendo en cuenta las situaciones de exclusión social que aún persisten (núcleo duro de la pobreza), es que validamos y apoyamos la representación social y política de las organizaciones de trabajadores organizados en forma solidaria, asumiendo las dificultades del desarrollo territorial, la conflictividad de los procesos organizativos y los desafíos crecientes de la economía social solidaria.

Apoyamos las experiencias de la economía solidaria con la finalidad de constituir el sujeto colectivo para la transformación: el trabajador autogestivo. Se trata de una visión que supera aquellas concepciones más vinculadas al emprendedurismo o al microempresario, que son términos propios del sistema que queremos transformar. Hablamos de trabajadores (en muchos casos, expulsados del mercado de trabajo formal) que se organizan para desarrollar empresas productivas autogestivas en contextos territoriales que les resultan desfavorables. Muchas veces, son emprendimientos familiares, otras, individuales, vinculados territorialmente, pero, reiteramos lo expresado, fundamentalmente, estamos hablando del cooperativismo y mutualismo de larga trayectoria en la Argentina, de las más recientes cooperativas de trabajo, de las fábricas recuperadas, del campesinado y de la agricultura familiar, de los recolectores de residuos urbanos (cartoneros), de la producción social del hábitat (cooperativas de tierra y vivienda) y de la multiplicidad de las organizaciones comunitarias (bibliotecas populares, parroquias, centros comunitarios, etcétera).

Son trabajadores que se organizan de forma solidaria, de cooperación, que superan la lógica de la salida individual y la competencia entre pares. Trabajadores que muestran su fuerza cuando se juntan para producir y también muestran su potencialidad cuando se organizan para facilitar el consumo popular: las ferias francas y los mercados populares. Desde el trabajo territorial se va construyendo, en conjunto con estos nuevos sujetos, la economía social solidaria.

Desde el ministerio, bajo los lineamientos programáticos y organizativos que encara su actual ministra, la doctora Alicia

Kirchner, se implementa la política de microcréditos con los principios y valores de la economía social y solidaria. Planteamos una visión superadora de la lógica más conservadora de Yunus y su Banco de los Pobres y de la lógica neoliberal de las microfinanzas, con sus planes de negocio y la condición subordinante de la microempresa. Concebimos las finanzas solidarias como un proceso transformador, de mayor complejidad, integrador de las grandes mayorías, de fácil acceso en la utilización por los propios trabajadores solidarios, pero fundamentalmente generando y promoviendo organización social, organización productiva y organización política. Desde ese lugar, entendemos el microcrédito como una herramienta, no como un fin en sí mismo, no como la finalidad de que los fondos sean rentables o que las organizaciones sean sustentables para sostener las operatorias. Nos pareció importante la herramienta con su metodología de acompañamiento y vinculación territorial, porque creemos que la sustentabilidad la da el bienestar de los prestatarios, de los trabajadores organizados solidariamente.

La Ley Nacional N° 26.117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social la discutimos con las casi sesenta organizaciones que, en ese momento, ya utilizaban la metodología de microcrédito en Argentina, algunas más financieras, otras con el formato de Yunus, pero todas trabajaban aisladamente en algunas barriadas de los grandes centros urbanos (Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza, etc.). Las convocamos y nos juntamos para discutir y elaborar una propuesta. Con las organizaciones llevamos la discusión al Congreso de la Nación, que aprobó dicha ley, por unanimidad, en julio de 2006.

La ley creó la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI), que es un organismo desconcentrado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que implementa una política combinatoria de subsidio y crédito desde la concepción de las finanzas solidarias. Las organizaciones sociales se involucran como ejecutoras de fondos de microcrédito y participan en las instancias de diseño y elaboración de la estrategia del Programa Nacional de Microcré-

ditos. Este programa destina un fondo de 100 millones de pesos anuales, promueve un fuerte sentido de territorialidad que involucra al Estado local y fortalece la organización popular. Hoy existen veintidós leyes provinciales de adhesión a la Ley Nacional de Microcrédito (sobre un total de veinticuatro estados provinciales, solo la provincia de San Luis y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no han adherido), que en sí mismo constituye un indicador de éxito en la construcción de la política pública.

Para la implementación de los microcréditos aplicamos una modalidad de gestión asociada que plantea una nueva institucionalidad en la relación entre lo público y lo privado. La operatoria se subsidia desde el Estado y la administran las organizaciones de base, organizaciones comunitarias, cooperativas de trabajo, organizaciones de pequeños productores, gobiernos locales, etc. Los que otorgan los créditos, los que administran los fondos, los que reciben subsidios y conforman un fondo rotatorio son estas organizaciones sociales de base, y ellas transfieren el microcrédito hacia el sujeto receptor (individual o colectivo) con una tasa de interés que siempre es menor a cualquier estimación de incremento de los precios: hasta el 6% anual (tasa real negativa). Esta política va en contra de la lógica financiera tradicional y a favor de las organizaciones sociales de base que administran fondos públicos, disputan el territorio, discuten y conforman la política local. En mano de las organizaciones sociales el microcrédito es una herramienta que se complementa y se debe complementar más aún, con otros programas y acciones promocionales.

Definimos el modelo de gestión asociada porque las organizaciones trabajan en forma articulada entre sí o con el Estado local en redes barriales o sectoriales, o bien regionales, según las particularidades de cada territorio, respetando los diferentes procesos organizativos. A partir del modelo de gestión asociada, cada red de organizaciones coadministra un fondo público y cada organización local otorga los microcréditos en función de un proyecto aprobado por la CONAMI, que ejerce el control sobre la utilización del fondo público y acompaña la operatoria de las organizaciones para for-

tales los procesos organizativos y encarar nuevas situaciones de vinculación socioproductiva en el territorio. Disponemos de tres modalidades operativas de gestión: Consorcios de Gestión Local, Redes de Gestión Asociada y Banco Popular de la Buena Fe.

El protagonismo de las organizaciones tiene su basamento en el trabajo de los promotores del microcrédito (que pertenecen a las mismas organizaciones sociales), quienes están en permanente contacto con los pequeños productores y con los trabajadores, que son, en definitiva, quienes asumen el compromiso de organizarse en grupos solidarios para tomar un crédito, devolverlo y crecer juntos en producción y organización. No hay requerimiento de bienes que respalden el crédito. La única garantía es la palabra de los microproductores, que se agrupan de a cinco unidades productivas para recibir los créditos y responden solidariamente por su devolución.

La CONAMI subsidia la operatoria para que las organizaciones puedan dar respuesta a los microproductores, acompañen los procesos de desarrollo productivo, ganen presencia en el mercado y fortalezcan la organización popular en los territorios.

## **Algunos resultados alcanzados a junio de 2012**

Existen cerca de 1.800 fondos de microcréditos en manos de organizaciones de base en todo el país que administran fondos públicos (promedio de \$150 mil cada una) y entregan microcréditos de hasta \$3 mil cada uno. Con la intervención del Estado, hemos democratizado y extendido geográficamente el uso de esta herramienta, instrumentada por organizaciones sociales, que facilita el acceso al crédito a 150 mil unidades productivas, que representan más de 240 mil puestos de trabajo apoyados con los microcréditos

Hay 5.800 promotores de las organizaciones sociales que trabajan en el territorio. Esta es su distribución geográfica, así como la de las organizaciones sociales en donde trabajan. En los cuadros 1 y 2, vemos su distribución geográfica, así como la de las organizaciones sociales en donde trabajan.

### **Cuadro 1. Organizaciones sociales y promotores de microcrédito por provincia en el programa de microcréditos de la CONAMI**

| Provincia    | Organizaciones | Promotores |
|--------------|----------------|------------|
| Buenos Aires | 372            | 1.302      |
| CABA         | 25             | 87,5       |
| Catamarca    | 32             | 112        |
| Chaco        | 45             | 157,5      |
| Chubut       | 15             | 52,5       |
| Córdoba      | 159            | 556,5      |
| Corrientes   | 66             | 231        |

*Fuente:* Comisión Nacional de Microcrédito. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (CONAMI).

### **Cuadro 2**

| Provincia           | Organizaciones | Promotores |
|---------------------|----------------|------------|
| Entre Ríos          | 53             | 185,5      |
| Formosa             | 110            | 385        |
| Jujuy               | 47             | 164,5      |
| La Rioja            | 41             | 143,5      |
| Mendoza             | 133            | 465,5      |
| Misiones            | 107            | 374,5      |
| Neuquén             | 60             | 210        |
| Río Negro           | 99             | 346,5      |
| Salta               | 57             | 199,5      |
| San Juan            | 10             | 35         |
| San Luis            | 21             | 73,5       |
| Santa Fe            | 85             | 297,5      |
| Santiago del Estero | 26             | 91         |
| Tucumán             | 68             | 238        |
| Santa Cruz          | 4              | 14         |
| La Pampa            | 5              | 17,5       |
| Totales             | 1.640          | 5.740      |

*Fuente:* CONAMI. Elaboración propia, diciembre de 2011.

El gobierno nacional ha invertido más de 600 millones de pesos en conformar estas operatorias que llevan 250 mil créditos otorgados (\$2.200 crédito promedio con una tasa de recupero del 93%), junto a la vinculación, la asistencia técnica y el acompañamiento correspondiente.

## **Los nuevos desafíos para la economía social y solidaria**

Tal como ya lo remarcamos, el objetivo central de las políticas sociales encaradas desde el ministerio ha sido siempre la valorización del sujeto de la economía solidaria. Esta propuesta tiene que ser cada vez más prioritaria en nuestro gobierno, en nuestras políticas de Estado, y ganar mayor presencia en nuestra sociedad. La economía solidaria tiene que crecer, ser más fuerte y más visible. Tiene que superar la dificultad de la escala productiva, incorporar tecnologías adecuadas, ganar en volumen y calidad de los productos y desarrollar formas organizativas más complejas de producción y consumo (empresas sociales). Tiene que implementar sistemas locales de mercados populares (a precios populares), afianzar el comercio estatal, avanzar en la producción social del hábitat y en la producción de alimentos saludables. En definitiva, la economía solidaria tiene que constituir las múltiples experiencias en un sujeto económico que contribuya en la lucha antiinflacionaria, a la vez que genere y distribuya riqueza. De este modo, será posible que la economía solidaria se afirme, se amplíe y se reproduzca de modo masivo dentro de los sectores populares.

Al mismo tiempo, es preciso avanzar con las organizaciones de los trabajadores de la economía solidaria en la construcción de un sujeto político, con propuestas locales, con autonomía, con poder para incidir en el desarrollo productivo, que establezca alianzas sociales, con capacidad en la construcción de poder popular. Es lo que todavía nos está faltando. Todo este esfuerzo que estamos realizando, y que realizan permanentemente los trabajadores autogestivos, necesita una mayor organización. La mayor parte de la población ni siquiera se

entera de que existen estas experiencias, tenemos que vencer esa barrera, dar mayor visibilidad a lo que se hace y apoyarnos en la potencialidad que tiene la economía solidaria en la Argentina.

Otro gran desafío pendiente es el de seguir cooperando en la construcción del sujeto de la economía solidaria en su integralidad (no de manera fragmentaria), algo que cuesta mucho desde nuestras visiones *liberales* de la actividad profesional, para que tal desarrollo de la identidad del citado sujeto sea permanente y tenga presencia dominante en los programas sociales.

La experiencia acumulada en el trabajo territorial en los barrios populares indica que esta visión transformadora y cuestionadora del perfil egoísta e individualista del modelo dominante es fácilmente comprensible en los sectores sociales a los que se dirige y se entiende con rapidez. Por eso la necesidad de pensar lo económico, lo político, lo social en su conjunto; pensar esta realidad en los territorios, sin duda, es más complejo, pero mucho más enriquecedor. Cuando la explicación del contenido de cambio que implica la economía solidaria es transmitida, se aprecia, la mayoría de las veces, que se entienden muy bien los límites que separan un modelo de producción, que se basa en el lucro, la competencia y la explotación, de los valores centrales de la solidaridad que propugnamos. El mensaje así emitido, expresado con claridad, no solamente es rápidamente aceptado, sino que posibilita un permanente aprendizaje entre quienes lo transmiten, que pueden reconocer que la propuesta transformadora es aprehendida en su integridad y valoración. Ello permite operar exitosamente pese a la heterogeneidad social, a la diversidad de orígenes y a la complejidad de los procesos económicos que enfrentamos a diario.

Los mayores desafíos son avanzar en el territorio, fortalecer las identidades y la organización solidaria, reconocer la conflictividad en la que se materializan las desigualdades, donde se dan los problemas de la comercialización y las situaciones de exclusión. Hay que ir al territorio, organizar y multiplicar. Todo ese poder, todo ese conocimiento, estas capacidades que hoy tenemos, hay que llevarlas a los territorios, y dar la discusión allí. Este es el lugar donde se enfrenta y se da con mayor crudeza la política de concentración económica.

Y es de la que tenemos que salir para afrontar los desafíos de seguir transitando un camino de construcción de una sociedad diferente basada en el desarrollo inclusivo con mayor igualdad social.

En la Argentina, se han recomenzado a discutir los paradigmas del desarrollo con cambio social. Enfrente, surgen, también, las viejas voces con planteos de corte productivista, que hablan en términos de volumen y producción, no de sujetos ni de trabajadores y mucho menos de las formas de organización de esas iniciativas. Pareciera que desconocen las prácticas de la economía concentrada, del poder financiero y de los grandes grupos que imperan en la globalización. No se plantean como prioritaria la integración social. Por eso es necesario salir a discutir el desarrollo desde la perspectiva antes apuntada, tanto en la academia como hacia el interior del Estado y en los partidos políticos. Sin ninguna duda, la economía solidaria tiene que jugar un rol preponderante en esa discusión. Fundamentalmente, en los aspectos que hacen al acceso y uso social de la tierra, con la producción de alimentos saludables y la soberanía alimentaria, el cuidado del medioambiente y, fundamentalmente, la generación de trabajo. El desarrollo territorial es la clave. Podemos discutir mucho, acordar, conceptualizar, sistematizar, pero si no tenemos una acumulación política de la economía solidaria en cada territorio, en cada proceso organizativo, no vamos a tener el poder necesario para avanzar en ese proceso de igualdad social que planteamos.

Es imperioso avanzar en la transformación cultural. Fortalecer identidades, nuevas formas organizativas en la relación entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales. Un problema es que nuestras organizaciones están más vinculadas a la lucha, a la resistencia, y les cuesta discutir políticas de desarrollo, propuestas de mayor complejidad. Muchas veces tenemos diferencias dentro de las mismas organizaciones a nivel sectorial, donde se crean federaciones, confederaciones, que expresan fracturas más que unidad organizativa; nos pasa con las empresas recuperadas, con las organizaciones campesinas, con las organizaciones del hábitat popular. Está faltando unidad y organización para acumular poder y tener peso en la negociación colectiva.

Nos debemos preguntar cómo se fortalecen las organizaciones hoy y cómo se materializa esta nueva relación entre el Estado y las organizaciones en la profundización del modelo nacional y popular. Transformar sobre lo transformado. Hay que democratizar el mercado. Las organizaciones y el Estado tienen que revisar su relación con el mercado. Transformar el Estado es también transformar las organizaciones sociales, transformar las relaciones de poder. Es una disputa permanente, que se da en distintos planos, de manera conjunta y con intereses cruzados, que también complejizan la forma de relacionarse en los territorios. Hemos aprendido sobre la marcha, y hoy tenemos la obligación y la gran posibilidad de multiplicar y crecer porque tenemos un gobierno comprometido con el desarrollo de la economía social y solidaria.

Debemos ponderar al sujeto colectivo de la economía solidaria en una construcción política mayor con otros sectores de nuestra sociedad: las pymes, los trabajadores asalariados, los movimientos sociales; con todos ellos tenemos que recuperar y posesionar al sujeto de la liberación, el sujeto de la transformación social. Compartiendo las distintas visiones ideológicas, las distintas formas organizativas, pero con la firme convicción de que la única opción en el horizonte es la transformación de la política en el desarrollo territorial, de abajo hacia arriba, para darle sustento a la profundización del proyecto nacional y popular.

## **Anexo**

Agregamos, a continuación, un detalle de la legislación nacional, provincial y municipal que se vincula con el auspicio, fomento y regulación de las instituciones de la economía social y solidaria de fecha reciente, con excepción de la Ley Nacional sobre Cooperativas que rige desde hace casi cuarenta años. Este listado no pretende ser exhaustivo en lo referente, en especial a legislación municipal, pero da cuenta del muy importante avance de las normas de apoyo a la economía social y solidaria desde 2003.

## *Leyes y ordenanzas, a nivel nacional, para la promoción de la economía social y solidaria*

| Leyes   | Año  | Objeto  |
|---|------|---|
| Ley Nº 20.337 de Cooperativas   | 1973 | Definición de cooperativa, regula su constitución, funcionamiento y disolución. Establece organismo de contralor.   |
| Ley Nº 25.865 y Decreto reglamentario 806/04 Monotributo Social y Registro Nacional de Efectores Sociales         | 2004 | Establece nueva categoría tributaria con subsidiariedad del Estado para facilitar la inclusión de los emprendedores sociales. Crea el Registro Nacional de Efectores Sociales, que posibilita la compra directa del Estado a los emprendimientos de la economía social.   |
| Ley Nº 26.117 y Decreto reglamentario 1305/06 Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social | 2006 | Establece la promoción y regulación del microcrédito, crea la CONAMI con un fondo anual de \$100 millones destinados al programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. Cuenta con veintidós leyes provinciales de adhesión a la Ley Nacional de Microcrédito (salvo CABA y provincia San Luis). |
| Ley Nº 26.160 Comunidades Indígenas   | 2006 | Declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país.   |
| Ley Nº 26.173 Cajas de Crédito Cooperativas   | 2006 | Fija las condiciones de habilitación y de funcionamiento de las cajas de crédito cooperativas.  |
| Ley Nº 26.355 Marcas Colectivas   | 2008 | Define la subsidiariedad del Estado en la implementación de marcas colectivas que distinguen los productos o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social.  |
| Ley Nº 26.684 Modificación Ley Nº 24.522 de Concursos y Quiebras  | 2011 | Al quebrar una empresa, da prioridad a los trabajadores organizados como cooperativa de trabajo para hacerse cargo de esta, asumiendo las deudas de la empresa quebrada, con facilidades de pago diversas.  |

**Fuente:** corrección propia sobre la base de la publicación presentada por la Comisión de Legislación del 2° Foro Hacia Otra Economía, realizado en Mendoza, en mayo de 2012.

*Leyes provinciales*

| Provincia    | Ley  | Año  | Objeto  |
|--------------|--|------|---|
| Buenos Aires | Ley Nº 13.136<br>Ley ALAS (Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia) y Decreto reglamentario 2993/06 | 2003 | Apoyo y promoción de las unidades económicas de actividades laborales de autoempleo y subsistencia que se desarrollan en el marco de la economía social. Caracteriza a los emprendimientos, excluye a las actividades con finalidad de lucro y acumulación de capital, otorga la exención en el impuesto a los ingresos brutos, incentivos del fondo de economía social y créditos provenientes del banco social. |
| Río Negro    | Ley Nº 4.499<br>Mercados Productivos Asociativos. Iniciativa popular acompañada con más de 13.000 firmas       | 2009 | Establece un régimen de promoción de los mercados productivos asociativos para regular el registro, funcionamiento y las políticas públicas vinculadas. Define a los beneficiarios, crea un Registro Provincial, crea un fondo específico para el cumplimiento de la ley.   |
| Misiones     | Ley III – Nº 10<br>(Decreto 916) Ferias Francas  | 2010 | Desarrollo, Promoción y Fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas. Establece como autoridad de aplicación al Ministerio del Agro y la Producción, fija mecanismos de control, políticas de promoción y protección de los pequeños y medianos productores, crea el Registro Provincial. Fija organización interna de la asociación de feriantes.                                   |
| Neuquén      | Ley Nº 2.782<br>(Decreto 2220) Ferias Francas  | 2011 | Establece las Ferias Francas, sus objetivos, características, organización y forma de funcionamiento. Crea el Registro Único de Feriantes de la provincia del Neuquén.  |
| Mendoza      | Ley Nº 8.435<br>Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria  | 2012 | Crea un Fondo de Financiamiento, la Planificación Estratégica Participativa, el Consejo de Economía Social y Solidaria, y establece el reconocimiento de los actores de la economía social como formalmente organizados.  |
| Entre Ríos   | Ley Nº 10.151<br>Régimen de Promoción y Fomento de la Economía Social  | 2012 | Crea el Registro de Efectores de la Economía Social, que facilita la contratación directa estatal, otorga exenciones impositivas y establece un fondo de promoción para la economía social.   |

*Fuente:* corrección propia sobre la base de la publicación presentada por la Comisión de Legislación del 2° Foro Hacia Otra Economía, realizado en Mendoza, en mayo de 2012.

*Ordenanzas municipales*

| Provincia    | Municipio   | Ordenanza      | Año  | Objeto  |
|--------------|-------------|----------------|------|---|
| Buenos Aires | Moreno      | Nº 4.100 11/11 | 2009 | Actualiza los preceptos sobre la economía social, a raíz de canalizar las experiencias de los microemprendedores.   |
|              |             | Nº 7.358 7/08  | 2002 | Promoción de emprendimientos productivos sociales locales.  |
|              |             | Nº 7.721 27/08 | 2004 | Brindar capacitación y asesoramiento en la organización de sectores informales que trabajan en problemáticas ambientales.   |
|              |             | Nº 7.844 3/05  | 2005 | Se implementa el régimen de "Compre Local".   |
| Santa Fe     | Rosario     | Nº 8.290 12/06 | 2008 | Promover y fomentar el desarrollo del microcrédito en instituciones que trabajan en el ámbito de la economía social local.  |
|              |             | Nº 8.342 20/11 | 2008 | Reglamenta la radicación de emprendimientos productivos a baja escala dedicados a la crianza de pequeños animales, dentro de la planta urbana, que se hallen en el marco del Programa Crecer. |
|              |             | Nº 8.682 23/11 | 2010 | Establece el funcionamiento de las ferias artesanales.  |
| Entre Ríos   | Victoria    | Nº 2.180 02/09 | 2003 | Promueve la inclusión de microemprendimientos, con ayuda crediticia.  |
| Corrientes   | Bella Vista | Nº 919-09 11   | 2009 | Crear el sistema de garantía participativa de productos agroecológicos, en el marco de una propuesta de desarrollo ecológicamente sustentable.  |

**Fuente:** corrección propia sobre la base de la publicación presentada por la Comisión de Legislación del 2º Foro Hacia Otra Economía, realizado en Mendoza, en mayo de 2012.

## Bibliografía

- Angulo, Nedda *et al.* (2011), *Economía social y solidaria. Políticas públicas y género*, Buenos Aires, Asociación Lola Mora.
- Caracciolo Basco, Mercedes y María del Pilar Foti Laxalde (2003), *Economía solidaria y capital social*, Buenos Aires, Paidós.
- Cittadini, Roberto *et al.* (2010), *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*, Buenos Aires, Ediciones INTA.
- De Lisio, Claudia (2020), *Apuntes para el análisis de la economía social*, Buenos Aires, CONAMI.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007), *La bisagra. Memoria, verdad, justicia y organización social (2003-2007)*, Buenos Aires.
- (2010), “Nuestra Palabra tiene crédito” [documento de síntesis], Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito.
- (2011), “La juntada”. *Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la agricultura familiar*, Buenos Aires, UNDP (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina).
- Montoya, Aquiles (2011), *Manual de economía solidaria*, El Salvador, UCA.
- Rofman, Alejandro (2012), “La economía solidaria y los desafíos actuales”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 18, primavera, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 159-175.



# Sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables

Alberto Gandulfo y Alejandro Rofman

## Introducción

La economía social y solidaria (ESS) constituye una estrategia imprescindible para transformar, paulatinamente, la realidad económica y social, tanto en el ámbito nacional como en el local. Los ya conocidos problemas en el retroceso productivo y deterioro de la calidad de vida, que se han puesto de manifiesto, históricamente, bajo el predominio del modelo neoliberal en la Argentina (política económica de la dictadura militar 1976-1983, década de 1990 y la Restauración Conservadora a partir de diciembre de 2015), no podrán ser removidos del escenario económico nacional sin un cambio transformador y estructural de nuestro sistema socioproductivo, en la democratización del manejo de los medios masivos culturales y en las prácticas cotidianas del consumismo capitalista. Partiendo de ese postulado básico, y en oposición al modelo de concentración económica con exclusión social que hoy predomina en los gobiernos de América Latina, nos interesa discutir en este texto los componentes esenciales de una estrategia contrahegemónica que contribuya en la construcción de la *otra economía*.

Nuestro propósito consiste en aportar desde la economía solidaria a un nuevo proyecto económico, político y social, que permita resignificar las políticas públicas distributivas basadas en el *crecimiento económico con inclusión social* de los gobiernos kirchneristas

(2003-2015), para poder sustentarlas en la construcción del sujeto colectivo que permita profundizar el proceso de transformación social, a partir de la generación y distribución de riquezas, el desarrollo del mercado endógeno y la senda de recuperar la política de integración latinoamericana.

Desde esta perspectiva, proponemos una metodología de desarrollo territorial que permita vincular la organización de la producción con el consumo popular sustentada en los valores y prácticas de la ESS, que se materialice en la conformación de una política pública nacional basada en la articulación de sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables. Todo esto, a partir de resignificar y reestructurar las formas organizativas existentes en los espacios locales, de acuerdo con las particularidades de la capacidad de organización productiva y comercial en cada municipio y provincia, acorde a su perfil socioproductivo, según la creación de valor agregado en origen y las formas que adquiere la distribución del ingreso local; así como la valorización de los principios y valores culturales de la economía solidaria presentes en cada territorio.

Desde distintas publicaciones, venimos sosteniendo la necesidad de constituir procesos de integración social y productiva, en la búsqueda de una vinculación más directa entre la producción y el consumo popular, con la finalidad de plantear la importancia de generar valor agregado, crear trabajo sostenible y disputar la renta que genera el consumo local. En este sentido, destacamos el camino iniciado por varias organizaciones solidarias de acercar las producciones de la *nueva ruralidad* a las necesidades alimentarias urbanas, que valorizan los productos de la agricultura familiar, en condiciones de circuitos cortos como son las experiencias del millar de ferias francas, los centenares de mercados y almacenes populares y las múltiples redes organizadas en función de los bolsones de verduras frescas.

Consideramos que es momento de plantear estas novedosas vinculaciones acerca de las relaciones entre una y otra fase del desarrollo territorial, que nos exigen reconocer las particularidades territoriales comprendidas en los mismos procesos organizativos,

junto a las características productivas y sociales de los actores que las implementan. Se trata de organizar, multiplicar y programar cursos de acción de quienes producen y quienes consumen dichos bienes, ya sea como insumos de procesos manufactureros o como productos necesarios para la satisfacción alimenticia de los habitantes de los centros urbanos como condición necesaria; pero esta concepción en la producción de alimentos saludables debemos enmarcarla en la lucha por la *soberanía alimentaria* y la construcción de la *otra economía*. Por supuesto que esta metodología también puede tratarse en las inmediatas mejoras de las viviendas populares y la producción social de hábitat, como también en la producción y consumo de indumentaria familiar básica.

En cada territorio será factible encontrar modalidades actuales de relacionamiento entre diversos niveles productivos y estructuras de producción y demanda de alimentos de muy diferente destino, que dispondrían de espacios de interrelación hasta ahora no utilizados o explorados en términos mercantiles. Ventajas y fortalezas que tendrán que revalorizarse en respuesta a la emergencia social y proyectarse en perspectiva del desarrollo territorial.

En primer lugar, se podría combatir la intermediación innecesaria entre agente productor y sujeto consumidor, dada la cercanía de ambos; el mejor conocimiento y la eliminación de costos de traslado hoy existentes, abaratan el aprovisionamiento si se produce desde distancias largas o de difícil acceso y un mayor aprovechamiento del recurso local. Para eso son fundamentales las políticas de fomento del *compre local y solidario*.

En segundo lugar, un acuerdo programado entre productores y consumidores posibilitaría definir, con antelación a la concreción de las respectivas transacciones, un plan de actividades de unos y otros, previsible en el tiempo y de singular ayuda para la realización de actividades propias de cada grupo de actores sociales. La planificación deberá surgir de acuerdos factibles y en forma conjunta de resolución de problemas para constituir la asociación territorial.

En tercer término, involucrar la activa intervención del Estado local para sumar escala productiva y volumen de consumo popular,

para que las estructuras organizativas tanto de oferentes como de demandantes se establezcan sobre bases sólidas, asociativas y solidarias; que admitan formas de distribución de los beneficios de las actividades planificadas con mucha más equidad social que en la actualidad. Junto a la presencia del Estado local, se debe promover la cosmovisión del trabajo en red para la construcción de una *gran red de redes* basada en la concepción de círculos de producción y consumo de alimentos saludables, que simultáneamente deberán multiplicarse en la proyección regional.

De esta manera, en forma constante y dinámica, la asociación de productores y consumidores, una suerte de *prosumidores*,<sup>[1]</sup> abrirá un escenario complejo para democratizar la gestión productiva, reducir costos, reinvertir excedentes y garantizar ingresos elevados en las familias de unos y otros, de productoras y de consumidores. Esta forma de participación y organización popular incidirá favorablemente en la implementación de políticas públicas de integración y desarrollo territorial, a través del *compre local y saludable*, el fomento del *comercio justo* y el *consumo responsable*. Para ello, se deberán limitar las prácticas empresariales basadas exclusivamente en el lucro, para que la comunidad y el Estado local puedan apoyar una mayor presencia de agentes económicos solidarios comprometidos con las unidades de producción, comercialización y consumo de los bienes que integran la dinámica de la economía local (pymes, comercios, cooperativas, etc.), que converjan en la conformación de un *sistema local de producción y consumo de alimentos saludables*.

Sistema local entendido como política pública nacional o provincial que favorezca el desarrollo territorial, tanto en los espacios rurales como urbanos, comprendidos en la localización de los sujetos económicos en perspectiva de vincular producción y consumo. Para ello resultará mucho más eficaz atender las políticas diseñadas por los protagonistas locales, conocer en detalle las problemáticas de los distintos procesos y actores que partici-

<sup>1</sup> La figura del *prosumidor* viene de la experiencia del trueque solidario y de organizaciones sociales como El Arca, de Mendoza y Córdoba.

pan en cada cadena productiva y de comercialización, y afianzar los programas de planificación productiva al tornar previsible las relaciones y el asentamiento de productorxs y consumidorxs, porque otorgará certidumbre a los productores, a los circuitos de logística y transporte, a la satisfacción de alimentos saludables y del cuidado del medioambiente. También permitirá multiplicar la demanda de trabajo y permitirá una mejora sustantiva en los ingresos familiares.

A nivel nacional o regional, mientras se refuerzan las acciones de respuesta a la Emergencia Alimentaria Nacional, se deberá plantear la creación de un programa nacional/ provincial de alimentos saludables, desde la perspectiva de la soberanía alimentaria y con fuerte apoyo al fortalecimiento territorial, que disponga de componentes programáticos para: innovación tecnológica y desarrollo productivo; banco de tierras para uso intensivo de la agricultura familiar; financiamiento solidario; integración de cadenas productivas y fomento a la organización del consumo responsable; concretar la reglamentación de la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar. También se deberá contemplar la conformación de empresas mixtas de alimentos saludables (estatales, privadas o solidarias) que se encarguen de la distribución y logística, incidan en la regulación de precios, dispongan de capacidad para la aplicación de finanzas solidarias, implementen un plan nacional de abaratamiento de alimentos saludables y realicen campañas de fomento para el consumo responsable.

## **El enfoque del desarrollo territorial y presencia de la economía social y solidaria**

La economía solidaria es la forma más inmediata de producir y distribuir riqueza, de generar trabajo sustentable y organización popular que permita captar la renta local que genera el consumo popular, siempre que se la asuma desde la perspectiva de una política pública basada en el *desarrollo territorial* y la *justicia social*. La eco-

nomía solidaria es la práctica distributiva que surge del territorio, que requiere de un fuerte apoyo estatal, siempre sustentado en la participación de la sociedad civil organizada. Es la economía de lxs trabajadorxs (tanto sean complemento para el asalariado como los emprendimientos autogestivos o de la economía popular), la que promueve el trabajo voluntario y solidario en función del desarrollo comunitario. Por su dispersión territorial, multiplicidad y heterogeneidad de experiencias existentes, la economía solidaria es la vía más efectiva de responder a la emergencia social con el menor costo de inversión para la generación de nuevos puestos de trabajo y de mejora de los ingresos familiares, que, en definitiva, son los que dinamizan el consumo popular y posibilitan el desarrollo del mercado interno. Es la respuesta inmediata a las necesidades de la población y la toma de conciencia para la organización del consumo popular para avanzar, desde los territorios, en términos de soberanía alimentaria.

Solo desde el involucramiento y la participación activa de lxs trabajadorxs, productorxs, consumidorxs y vecinxs organizadxs se podrán cambiar las actuales relaciones de concentración económica y modificar las pautas culturales del consumo popular que favorecen a las grandes corporaciones alimenticias, cada vez con mayor poder abusivo en el manejo oligopólico del mercado, que con su lógica de maximización de las ganancias determina el deterioro de las condiciones de vida de lxs consumidorxs. Para democratizar el mercado se requiere valorizar la producción local y solidaria, generar valor agregado y avanzar en las condiciones de consumo responsable. Para crear trabajo y mejorar los ingresos familiares, el próximo gobierno requerirá de un nuevo *contrato social*, sustentado en la organización popular y en la construcción del sujeto colectivo de la *otra economía*: sujeto comprometido con el desarrollo endógeno y la transformación social, que, a partir de la autogestión sustentable, sea capaz de generar y distribuir riqueza.

Entendemos a la ESS como una construcción política, económica y social, que establece formas colectivas de producción y comercialización y promueve una práctica social integradora, basada en el

protagonismo de lxs trabajadorxs, organizados de manera autogestiva, que ejercen su derecho ciudadano al trabajo y, en práctica de inclusión social, resultan consumidorxs populares que satisfacen sus necesidades familiares y comunitarias que dinamizan el mercado local (Gandulfo y Rofman, 2018). Sostenemos que el desarrollo de la ESS requiere de políticas de transformación profundas, estructurales y culturales, tanto en la conducción y administración del Estado como en la regulación del mercado, en el fortalecimiento de la organización social y, planteado críticamente, en profundizar las otrora políticas distributivas que mejoraron la calidad de vida de la población durante la década ganada, pero que terminaron siendo funcionales a la acumulación de la grupos concentrados.

## **La construcción del sujeto colectivo de la ESS**

Ante la crisis provocada por el gobierno de la Restauración Conservadora, reaparecen antiguas voces con planteos voluntaristas, de corte productivista, que hablan en términos de volumen y producción, pero no reconocen particularidades regionales ni complejidades sectoriales, no identifican sujetos/trabajadores, mucho menos las formas de organización de la ESS. Fundamentalmente, no se plantean la integración social ni el desarrollo local. Pareciera que desconocen las prácticas de la economía concentrada, del poder financiero y el poder de los grandes grupos globales (Gandulfo y Rofman, 2018). Consideramos que es necesario discutir el modelo de desarrollo en el territorio, tanto en las organizaciones sociales como en el interior del Estado, en los distintos actores de la producción y del mercado. Sin ninguna duda, la ESS tiene que jugar un rol preponderante en promover esa discusión: en los aspectos que hacen al acceso y uso social de la tierra, en la producción de alimentos saludables y por la soberanía alimentaria, en el cuidado del medioambiente y los recursos naturales; pero, fundamentalmente, en la generación de trabajo, de producción de valor agregado, y en mejorar la calidad de vida de lxs argentinx.

Para la construcción del sujeto económico se parte de fortalecer identidades locales, promover valores de solidaridad y cooperación, y pensar nuevas formas organizativas en la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Abrir nuevos canales de comercialización para superar las barreras de la concentración, mitigar el poder abusivo y especulativo de la intermediación para facilitar las condiciones de producción y promover la vinculación directa entre productorxs y consumidorxs. Transformar el Estado local es democratizar el mercado y también es transformar las relaciones de poder en el territorio. Es una disputa que se expresa en distintos planos, de manera conjunta, a veces resulta contradictoria, porque se encuentra en permanente tensión y conflictos, con avances y retrocesos. Por eso resulta estratégico organizarse desde la vinculación entre producción y consumo popular para enfrentar los intereses de las corporaciones oligopólicas, que, a partir de la situación dominante, siempre complejizan a su favor la forma de relacionarse y subordinar a los distintos actores de la producción y el consumo.

Una vez más, lxs trabajadorxs deberán organizarse para enfrentar la crisis ocasionada por las políticas neoliberales. La ESS debe crecer, ser más visible, popularizarse. Debe superar la dificultad de la escala productiva, incorporar tecnologías adecuadas, ganar en volumen y en calidad de producción y desarrollar formas organizativas más complejas (empresas sociales), articular encadenamientos productivos y avanzar en la organización del consumo popular. Debe implementar sistemas regionales de mercados solidarios con precios populares, el comercio local, en la producción social del hábitat y en la producción de alimentos saludables. En definitiva, lo fundamental es constituir las múltiples experiencias de la ESS en un sujeto económico que contribuya en la regulación de precios, en la política antiinflacionaria, y sobre todo en generar trabajo, producir valor y distribuir riqueza (Gandulfo y Rofman, 2018).

Avanzar en la construcción del *sujeto político* que se exprese con autonomía en proyectos locales, capaz de incidir en el desarrollo productivo local; que pueda establecer alianzas sectoriales y demos-

trar capacidad en la construcción de poder popular. Promover la construcción del sujeto en su integralidad, pensar conjuntamente lo económico, lo político, lo social en perspectiva a la complejidad de los territorios, que es el lugar donde aparece la heterogeneidad, la diversidad y la construcción cotidiana, donde acontece la potencialidad de la ESS con sus aspectos positivos y también los negativos. Empoderar al sujeto de la ESS en una construcción política de más amplio espectro, junto con las pymes, el movimiento obrero y los movimientos sociales, para recuperar y volver a constituir al *sujeto pueblo* en el centro de la transformación política. Significa entablar alianzas locales para alcanzar mayor organización popular, con más y mejor Estado para la democratización del mercado.

Ante el ajuste fiscal y la recesión económica, el movimiento de la ESS en su conjunto deberá considerar el agotamiento de las prácticas distributivas que supieron impulsar los gobiernos nacionales 2003-2015 para impulsar la movilización popular como práctica reivindicativa de derechos y asumir la autogestión como herramienta de transformación social para evitar caer en la restauración de las prácticas compensatorias de *lucha contra la pobreza* (programas focalizados, registro de pobreza, salario social complementario) y terminar por ser funcionales a la lógica conservadora de depreciación salarial y disciplinamiento de la protesta social. Tendrán que interpelar al Estado nacional, provincial y municipal en el cumplimiento de las leyes y programas de apoyo a la economía solidaria que actúen en defensa del trabajo y la producción local. Siempre la ESS necesitará un Estado presente, promotor y regulador, para enfrentar al poder concentrado y garantizar las condiciones de producción, circulación e intercambio en cada lugar y en cada sector de la economía, para transformar las relaciones de poder en el territorio.

## **Organizarse para captar la renta local**

Si bien la disputa de la renta se da en el plano macroeconómico sobre la relación cambiaria, las políticas de endeudamiento externo y el

ajuste del FMI generan procesos inflacionarios que siempre deterioran el poder de compra de lxs trabajadorxs (por eso la importancia de la lucha sindical en cada aumento salarial surgido de las paritarias). También entendemos que la disputa de la renta se materializa en la apropiación local de la demanda agregada que generan la Asignación Universal por Hijo/a (AUH) y las jubilaciones y pensiones de la seguridad social (por ejemplo, el salario social complementario), que resultan ser transferencias directas a sujetos de derecho en condiciones de pobreza y que, básicamente, son destinadas al consumo popular: fideos, pan, harina, aceite, yerba, arroz, leche, carne, etc., que justamente resultan ser los productos comercializados por las grandes corporaciones concentradas y extranjeras, y a la vez son canalizadas a través de la intermediación de las grandes cadenas comerciales (también concentradas y foráneas).

La discusión de la renta se da en el uso de la tierra, y allí vemos críticamente la expansión de la frontera sojera, la megaexplotación minera y la multiplicación de barrios privados con sus grandes negocios inmobiliarios. Otro punto crítico en la disputa de la renta se da en el precio de las tarifas de los servicios públicos, el precio de la nafta y el encarecimiento de los insumos básicos de la producción (harina, leche, aceite); por eso la renta se discute en el control de precios y en la necesaria regulación del mercado para evitar la presión inflacionaria y el deterioro de la capacidad de compra de lxs trabajadorxs. En definitiva, discutir la renta es participar en la puja distributiva, en la democratización del mercado, en discutir el desarrollo, en discutir en qué tipo de país y cómo queremos vivir los argentinos. Por eso planteamos que es hora de *considerar el potencial de compra de los sectores populares* y desde el Estado condicionar la intermediación comercial y facilitar los procesos organizativos socioprodutivos de la ESS como factor de generación de valor, empleo y producción, regulación de precios y, fundamentalmente, un plan de abaratamiento del consumo popular.

Nos preguntamos: ¿cuánto de esos fondos destinados al consumo populares es acumulado por los actores locales de la pro-

ducción y la comercialización? ¿Cuánto de esas transferencias de la seguridad social se reinvierte en trabajo y producción local? ¿Cuántos puestos de trabajo se generaron a través de la demanda sostenida del consumo y cuántos se perdieron ante las recientes medidas de ajuste y recesión? Por otra parte: ¿los comerciantes barriales visualizan que esas transferencias que van directo al consumo popular inciden positivamente en su nivel de facturación? ¿La población asume que la inversión en seguridad social dinamiza la economía local? ¿Los sectores medios reconocen la importancia de las políticas distributivas en la generación de trabajo? Así podemos continuar formulando una serie larga de preguntas sin respuesta, interrogantes ausentes en la discusión política, complejidades que no se visualizan fácilmente y que exigen encontrar nuevas respuestas.

Debemos analizar críticamente las limitaciones de la política distributiva si no se encuentra acompañada de procesos productivos de la economía solidaria y de valorización de la producción nacional, porque el gran flujo del consumo popular termina diluyéndose en los canales comerciales de alcance masivo (formales/informales): hipermercados, supermercados, mercaditos chinos y el poder abusivo de las intermediaciones que elevan los precios al consumidor y perjudican la economía doméstica, principalmente, el bolsillo de los hogares más necesitados. Debemos organizar ese consumo popular a partir de fines solidarios para evitar que el consumismo individualista cierre el circuito comercial que permite acumular en las arcas del poder concentrado, debido a que grandes y *segundas* marcas predominan de manera oligopólica con sus productos en el consumo popular de alimentos. La misma situación ocurre en el mercado de la indumentaria, electrodomésticos, equipamiento del hogar y en la mejora habitacional.

Si bien la política de seguridad social *heredada* del kirchnerismo entra en contradicción con las políticas de ajuste y recesión del gobierno de Cambiemos (2015-2019), advertimos que las propuestas orientadas a la creación de un salario social complementario por Ley de Emergencia Pública pueden resultar una medida

paliativa en lo coyuntural y de fuerte reconocimiento institucional al *trabajo no remunerado*, pero, al no ser acompañadas de acciones de regulación del mercado y apoyo a la ESS, conllevan a una mayor concentración económica y, por ende, a mayores niveles de exclusión social. El gran desafío es vincular la producción local y organizar la masividad del consumo popular para reducir la gran intermediación comercial, potenciar las experiencias de la ESS y de la producción local; recuperar una mayor presencia transformadora en la acción del Estado para garantizar el trabajo y la producción, aumentar salarios y los ingresos familiares y fomentar la organización del consumo responsable para avanzar en perspectiva al desarrollo territorial.

## **La economía solidaria en la construcción de la Patria Grande Latinoamericana**

Existen experiencias latinoamericanas exitosas para aplicar políticas de vinculación directa entre producción y consumo popular, que pueden tomarse como referencia. Por ejemplo, las Compras Estatales en Brasil, destinadas al fomento de la agricultura familiar, a través del Programa Nacional de Alimentos Escolares y del Programa de Adquisición de Alimentos, que destina el 15% en la facturación de compras de municipios y estados federales.

También el *Manual de buenas prácticas comerciales para el sector de supermercados afines y sus proveedores*, de la Superintendencia de Control de Poder del Mercado en Ecuador, que en cuatro años establece una normativa del 30% en la facturación del comercio en favor de la agricultura familiar, junto al centenar de asambleas productivas desarrolladas.

Y, por último, la experiencia de la red extendida de almacenes MERCALES y supermercados PEDEVALES y los nuevos comités locales de abastecimiento y producción, que enfrentan el desabastecimiento destituyente en la República Bolivariana de Venezuela (Gandulfo y Rofman, 2018).

## **Los círculos de producción solidaria y consumo popular como primera instancia organizativa en el desarrollo territorial**

La potencialidad de los emprendimientos de la ESS requiere de mayor complejidad organizativa, incorporar tecnologías apropiadas en forma constante y transformadora, afianzar los encañamientos de redes sectoriales de productores e intervenir con acciones concretas que faciliten la comercialización y la vinculación con el consumo popular. Para ello, se deberá propiciar la conformación de todo tipo de circuitos locales de producción solidaria y consumo responsable que posibiliten la consolidación de las experiencias organizativas que resisten los embates de la recesión económica. Siempre interpelando la subsidiariedad del Estado nacional, provincial o municipal, con la finalidad de vincular principalmente a los agentes productivos con las organizaciones de la ESS bajo la premisa de creación de trabajo genuino, creación de valor agregado en origen y generar mejores condiciones para la distribución de la riqueza.

Desde la visión territorial o sectorial, cada emprendimiento, cada unidad productiva, cada empresa social deberá vincularse bajo la perspectiva de *círculos de producción solidaria y organización del consumo popular* con la mirada amplia en la construcción de la *otra economía*, para consolidar los puestos de trabajo y mejorar los ingresos familiares, incorporando la mirada de sustentabilidad de las empresas sociales, que en lógica de reciprocidad y cooperación generan el consumo solidario y responsable como principal opción de organización del mercado.

Los trabajadores solidarios deberán ser los primeros en impulsar esta visión de círculos de producción y consumo que les permitan multiplicarse en forma concéntrica y posicionarse en el mercado, tratando de captar el consumo popular de mayor cercanía, buscando sustituir con productos locales de alcance masivo para dar respuestas graduales en la organización del mercado local. Experiencias de Precio Justo y Consumo Responsable cada vez se gene-

ralizan más en los territorios; iniciativas del Compre Cooperativo y Solidario empiezan a multiplicarse; y la venta de productos frescos, a través de organizaciones que vinculan al productor con el consumidor, va adquiriendo creciente arraigo en la Argentina actual (el caso más dinámico lo constituye la Unión de Trabajadores de la Tierra [UTT] y sus verdulerazos).

Cuando planteamos la visión de círculos de producción y consumo estamos haciendo mención a acuerdos formales entre productores y consumidores en ámbitos territoriales precisos y contiguos. Se trata de identificar relaciones económicas, comerciales, tecnológicas y de complementación organizativa llevadas adelante por unidades económicas dedicadas a suministrar a los consumidores bienes y servicios a partir de emprendimientos sociales basados en la cooperación y la pertenencia a estructuras económicas sin fines de lucro. Tales iniciativas productivas operan bajo la concepción de *círculos de producción y consumo* articulados entre sí en un territorio caracterizado por la proximidad del conjunto de emprendimientos. Esa proximidad garantiza la necesaria complementación entre las diversas experiencias, que crean entre sí relaciones técnicas de producción tendientes a reducir costos operativos y garantizar la autonomía del conjunto de la matriz capitalista y el manejo programado de las acciones. Desde ya, lo *preciso* implica reconocer el espacio territorial en que despliegan actividades productivas múltiples que dispongan de un mercado de consumo claramente individualizado: por ejemplo, comenzar por definir una *canasta básica de alimentos*, pensada en términos de hogares dispuestos a adquirir la producción local en los almacenes de la economía social y solidaria. Es decir, la relación entre quien produce y quien consume implica la especificación *precisa* de los actores sociales involucrados en la relación compra-venta. Para ello, la delimitación de un territorio abarcativo de productores y consumidores es condición necesaria para asegurar eficacia en los procesos de transformación y destino final de los productos. La multiplicación en círculos de producción y consumo permite ampliar de manera permanente el nivel de oferta y organización

del consumo responsable, complejiza la relación mercantil y permite avanzar en términos de asociatividad y reciprocidad en los territorios.

Además, las organizaciones solidarias disponen de un amplio y extendido apoyo de instituciones técnicas y académicas comprometidas con el desarrollo de la ESS, que brindan acompañamiento, capacitación y participación en los procesos socioproductivos. Funcionan de manera gratuita o a muy bajo costo los servicios dados por el INTA, INTI, la Red Universitaria de ESS (RUSS), las cátedras libres de Agroecología, las escuelas técnicas y numerosas ONG de desarrollo. Otras organizaciones solidarias cuentan con el apoyo de la Iglesia y el compromiso de gobiernos municipales y provinciales que buscan dar respuesta a la demanda creciente de generación de empleo y producción.

Las empresas autogestivas son valoradas socialmente porque tienen capacidad de transformación y generación de valor de forma artesanal que, rápidamente, las posiciona en el mercado con la singularidad del producto diferenciado, como hecho creativo y también la particularidad del cuidado ambiental (por ejemplo, los productos en transición agroecológica). El compromiso comunitario y el valor de la solidaridad les permiten una mayor vinculación comercial que genera mayores ingresos y crear nuevos puestos de trabajo, como ocurre con la multiplicación de ferias y almacenes populares. Por naturaleza societaria y principios identitarios, quienes conforman las empresas autogestivas y solidarias son facilitadores de mejoras en las condiciones de reproducción social de la vida; son militantes por la soberanía alimentaria y se organizan en la producción social del hábitat, apoyan a las organizaciones que se dedican a la prevención sanitaria y los cuidados en salud, la terminalidad educativa, las radios comunitarias, etc. Lxs trabajadorxs autogestivxs son los únicos que, ante el ajuste y la recesión, no despiden trabajadorxs, los que integran en sus empresas a lxs jóvenes del barrio y a lxs jubiladxs que necesitan seguir trabajando. Siempre abiertos a las acciones de integración comunitaria, resultan solidarios ante las críticas situaciones de seguridad en los barrios.

Ante la situación de emergencia social que padecemos, la economía solidaria tendrá que recuperar la visión contrahegemónica para buscar la asociación entre productores y consumidores que se entrelazan para multiplicar valores y principios solidarios en su expansión regional o sectorial. Sobre las experiencias existentes y los actores de la comunidad, se deberá impulsar la noción de círculos de producción y consumo solidarios que favorecerán dinámicas de autonomía y autosustentabilidad de los procesos de vinculación en la lógica del prosumidor. Cada experiencia determinará su alianza de integración y alcance organizativo, la forma de constitución y funcionamiento, respetando los postulados de construcción de la *otra economía*. En cada construcción en círculo se definirá su propia estrategia productiva, sus vinculaciones locales de comercialización y dispondrá de sus propias acciones para modificar pautas del consumo popular; deberán proyectar posibilidades de satisfacción de la demanda local y definir qué tipo de sustitución de bienes y servicios locales se podrán cubrir. Es fundamental que al momento de pensarse en cosmovisión de círculo de producción y consumo también pueda darse una política de multiplicación y expansión de trabajo en red con alcances regionales o sectoriales.

Promover la unidad de lxs trabajadorxs y consumidorxs solidarixs es un cambio cultural en la correlación de fuerzas de la *otra economía* que servirá para contrarrestar el consumismo de mercado que sustenta al poder concentrado. Resulta fundamental definir con claridad el tipo de desarrollo integral, inclusivo y solidario para establecer alianzas sociales con los trabajadores sindicalizados, las pymes, los comerciantes barriales y las empresas locales, los agrupamientos de pequeños productores, emprendedores y artesanos, las universidades con todo su desarrollo tecnológico, las cada vez más dinámicas y comprometidas asociaciones de consumidores y, por supuesto, las organizaciones de la ESS en sus diferentes manifestaciones. Se necesita de la unidad de lxs trabajadorxs en la vinculación de producción y consumo para dar sustento a los emprendimientos productivos y mejorar las condiciones de consumo popular.

Desde esta perspectiva, las acciones del Estado deberán superar la práctica asistencial de la seguridad social y del financiamiento de *proyectos mercantilistas* para pasar a impulsar propuestas de desarrollo territorial que, de manera integral, potencien la ESS. Las dependencias estatales deberán asumir acciones crecientes de mayor regulación del mercado y disponer de mayor capacidad de control sobre las empresas oligopólicas para minimizar las lógicas corporativas del intercambio comercial, para facilitar el acceso a mejores condiciones de la producción local y el resguardo del consumo popular. Se requiere de un Estado planificador, comprometido con lxs trabajadorxs, y el desarrollo endógeno (tal como aconteció en el Ecuador de Rafael Correa, con la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado).

Simultáneamente, las organizaciones de la ESS deberán pasar desde la resistencia popular a mejorar las condiciones de trabajo y abandonar las prácticas de autoexplotación laboral (por ejemplo, trabajo a fasón) hacia una ofensiva de *autogestión* que posibilite poder territorial, tanto en el plano productivo como en el político, ganando mayor presencia con sus productos en los mercados locales, disputando espacios en las cadenas de producción y ser más protagónicas en la organización del consumo popular. Avanzar en una concepción más amplia que supere las limitaciones señaladas y permita integrar más rápidamente la compleja heterogeneidad y diversidad de los emprendimientos socioproductivos. Se deberán generar nuevas herramientas asociativas que permitan agrupar más productores y consumidores ante la dispersión y complejidad de los procesos organizativos que motoriza la ESS (por ejemplo, las plataformas del *software* libre para disputar el creciente mercado electrónico).

## **Los círculos son acuerdos entre trabajadorxs para vincular producción y consumo**

¿Cuáles son los objetivos, entonces, de vincular el conjunto de iniciativas asociadas entre sí orientadas a producir para la demanda

local? Este interrogante, con su respuesta, es el nudo central de la iniciativa.

Se trata de asegurar demanda solvente en un territorio prefijado de modo tal que el consumo dé lo necesario para garantizar el sustento de los productores solidarios, al tiempo que se implementa un modo de gestionar el territorio basado en la ausencia de lucro, la especulación financiera y prevalencia de competencia destructiva. Todos estos atributos del modo de producción capitalista son reemplazados por una democrática conformación de relaciones permanentes entre productores y consumidores que aseguren la reproducción del espacio de construcción social colectivo. Los que producen tienen asegurada la salida de su producción, pues los que consumen destinan crecientes porciones de su capacidad de compra dirigida a aquellos bienes y servicios que ofrecen con eficacia social las empresas sociales involucradas. Cultivar la lógica del consumidor.

Esta vinculación estrecha y consensuada permite reducir el precio de los bienes indispensables para la reproducción social de la vida, que es muy distinto al consumismo mercantilista. Se trata de reemplazar valor que se destina fuera del territorio a la provisión de lo requerido para el sostenimiento del ingreso familiar y la cobertura de sus necesidades, impulsar el trabajo y el comercio local posibilita avanzar en el fortalecimiento de las relaciones técnicas en la visión de círculo de producción y consumo. El punto de partida entre lo que acuerdan productores y consumidores consiste en privilegiar iniciativas a cargo de empresas sociales y asociaciones de consumidores que sustituyan bienes que se importan desde otros espacios, que garanticen comercio local y que promuevan el desarrollo tecnológico adecuado a las características del proyecto colectivo. El empleo que previamente implicaba adquirir productos y servicios extralocales se gana en favor de la comunidad que ve aumentado su nivel ocupacional. Así como los productores parten de acuerdos colectivos que fortalezcan las relaciones de insumo-producto entre ellos sobre bases solidarias y colaborativas, los consumidores deberán organizarse en forma asociativa para ofrecer

un frente de compradores que aseguren la reproducción ampliada del sector que produce para la comunidad local. Conformarse en prosumidores solidarios y responsables es pensarse en *otra forma de organizar la economía*.

Desde ya, esta modalidad organizativa entre quienes venden y quienes compran no postula una estrategia que suponga la autarquía total, y las relaciones de poder en cada territorio deberán crecer en términos de poder popular, aún bajo el predominio del modo de producción capitalista. Esta propuesta apunta a reforzar el entramado local, reemplazando aquellos procesos externos que se basan en experiencias competitivas por esfuerzos productivos internos generadores de nuevos puestos de trabajo, y a mejorar los ingresos familiares y repercusiones favorables sobre distintos segmentos de la actividad económica asociada a la producción sobre bases solidarias, que garanticen trabajo y empleo de calidad en plena expansión (el ejemplo más visible es el caso Mondragón, España).

Avanzar hacia un nuevo contrato social requiere de un fuerte compromiso con la organización y con la forma de organizarse, de vincularse y construir colectivamente con *el otro*; lo que nos planteamos es politizar el consumo en términos del poder de compra del trabajador/consumidor (y no en favor del supermercadismo, los intermediarios o las multinacionales). Es un proceso contracultural, que interpela las normas institucionalizadas en el mercado y los hábitos adquiridos de consumo popular, y que, como política transformadora, se propone una acción pedagógica de construcción de prácticas y sentidos solidarios. Tal estrategia permite replantear las necesidades humanas y también las formas de satisfacerlas, de potenciar las muchas y ricas experiencias solidarias existentes puestas en escala de construcción de poder, de sumar voluntades revolucionarias, de conciencias colectivas sobre el desarrollo humano, el cuidado del medioambiente, la soberanía alimentaria y hasta podemos plantearnos cosmovisiones superadoras como el Buen Vivir de nuestros pueblos originarios.

Se deberá disputar esta cosmovisión de economía solidaria en el interior del Estado, en sus diferentes niveles jurisdiccionales, en las

normativas y procedimientos vigentes donde cambia totalmente de orientación con relación a su gestión tradicional de observador acrítico del proceso de reproducción del capital y favorecedor de acumulaciones externas. El Estado, en especial el local, en el proyecto que planteamos, está obligado a ser protagonista esencial y determinante en la construcción social del sujeto colectivo en que se sustenta la transformación. Desarrollar la *otra economía* requiere de conformar *otro Estado* y por supuesto, *otro mercado*.

## **La mirada estratégica en la construcción de una gran red de redes de producción y consumo solidarios**

Sin duda, las políticas de la Restauración Conservadora condicionaron fuertemente y pusieron en riesgo las experiencias de la economía popular social y solidaria (EPSS), que se sostienen ante el creciente cierre de pymes, de comercios locales y hasta la desaparición de las *changas* que generan mayor nivel de desocupados en los barrios. La historia reciente demostró que no se puede reducir la complejidad de la pobreza solo a la cuestión de ingresos familiares, o las viejas prácticas reivindicativas del capitalismo *humanizante* y el cortoplacismo de garantizar la paz social mientras efectúan el ajuste fiscal más brutal que hayamos padecido. Afirmamos: el problema no son los pobres, sino la riqueza concentrada.<sup>[2]</sup>

Se trata de una disputa económica sobre la forma de producir, sobre la intermediación y el poder de las corporaciones como formadores de precio y su incidencia sobre los hábitos de consumo

<sup>2</sup> Durante mucho tiempo, predominó, en las políticas sociales, la concepción (aún presente en la academia, en los programas sociales y en muchas de las organizaciones sociales) que impusieron algunos organismos multilaterales de crédito en su combate contra la pobreza; organismos que colonizaron nuestras instituciones con cuantiosos recursos dedicados al estudio y a la medición de la pobreza e indigencia; análisis fragmentarios de la realidad que solo explicaban situaciones de carencia y fundamentos de los malogrados programas compensatorios, que, además, se financiaban con parte de nuestra deuda externa.

masivo. Es una disputa política porque se actúa sobre las condiciones preestablecidas por el poder abusivo de mercado, legalizada por la inacción del Estado y validada todos los días por los hábitos del consumismo materialista. También es una disputa cultural, porque el poder concentrado invierte mucho dinero en publicidad, en estudios sobre la satisfacción de demandas de consumo, establece promociones financieras que endeudan a las familias y, además, corporativizan a sus clientes. En definitiva, lo que estamos proponiendo es una batalla por la soberanía alimentaria, por el desarrollo humano y por la justicia social.

Desde la ESS resulta imperioso establecer una estrategia superadora a las políticas de ajuste y recesión, que permita multiplicar y desarrollar la economía solidaria en la Argentina, a partir de la construcción de una gran red de redes que vincule la metodología de círculos de producción y consumo de los emprendimientos solidarios en una visión cultural y política más amplia sobre las condiciones de producción y la comercialización predominante; que potencie y permita integrar más rápidamente la compleja heterogeneidad y diversidad de experiencias sustentables y disponer de nuevas herramientas de asociación y gestión que permitan agrupar más y mejores prosumidores que motoriza la ESS.

Un elemento clave es considerar el potencial de compra de los sectores populares para defender los puestos de trabajo de la producción solidaria, también de las pymes y empresas nacionales. Se deberá impulsar la construcción de esta gran red de redes (GRR) para generar mejores condiciones de mercado y neutralizar la intermediación comercial, para facilitar los procesos organizativos socioproductivos de las empresas locales como factor de generación de valor, empleo y producción. Una gran red que pueda integrar la capacidad instalada tanto del comercio de aproximación local como del consumo responsable y solidario, que pueda brindar rápidamente un plan de abaratamiento del consumo popular. Una GRR como respuesta política integral e integradora de base territorial que pueda plantearse metas de producción y desarrollo alcanzables a mediano plazo.

Por ejemplo, una GRR de producción y consumo que potencie la disputa por la renta local y se proponga canalizar el 20% *del consumo popular*<sup>[3]</sup> en alimentos; que permita mitigar los abusivos aumentos de precios al consumidor, fomentar la calidad de los productos saludables, generar nuevos puestos de trabajo y mejores condiciones nutricionales en los sectores populares. En definitiva, una GRR que facilite la respuesta a la emergencia social y permita avanzar en la democratización del mercado para concretar el desarrollo con mayor integración social. El gran desafío es la construcción colectiva de esa gran red que vincule la *producción local* con el *consumo popular*, en tanto política pública y federal, horizontal y dinámica, que pueda multiplicarse y recrearse a partir de los valores solidarios, que se sustente en el fortalecimiento de la organización popular y promueva la expansión territorial de la ESS.

Esta dinámica de vincular producción y consumo solidario se demuestra en múltiples experiencias como las más de 150 ferias francas en las provincias de Misiones y Corrientes y en las grandes ciudades del país; en la extensa red de comercialización de almacenes y mercados solidarios que nuclea a organizaciones de la ESS; los circuitos de bolsones de productos hortícolas que satisfacen la demanda creciente de consumidores urbanos que buscan verduras frescas; los prosumidores de organizaciones pioneras como El Arca en las provincias de Mendoza y Córdoba; diferentes experiencias de mercados y ferias populares de las grandes ciudades como el Galpón de Chacarita y el Mercado Bonpland de Palermo en CABA. Espacios comerciales barriales como Las Chismosas, en Santiago del Estero; el almacén La Enramada, en Capitán Bermúdez, Santa Fe; la comercializadora de la organización Giros en Rosario; el Mercado Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes; las ferias de las facultades de Agronomía en la UBA, en La Plata y en

<sup>3</sup> Una propuesta de esta naturaleza comenzó en la ciudad de Mendoza a partir de una iniciativa de la Asociación Civil El Arca, que actualmente es impulsada por la RUSS a través de la campaña “Ponele un 10 a la Economía Solidaria”.

Córdoba, hasta las más recientes experiencias de organización del consumo popular: Cooperativa La Yumba, Colectivo Solidario en CABA, el Programa Todos Comen, del IPP, y las ferias Sabe la Tierra de la zona norte del Gran Buenos Aires, entre muchas otras. Desde experiencias como Central Cooperativa en el Mercado Central de Buenos Aires y el Almacén Andante en Mendoza hasta la red de supermercados Almacor en Córdoba o los 113 supermercados de la Cooperativa Obrera en la región patagónica que nuclea a más de 1.500.000 asociados. Los centenares de almacenes populares que en este último tiempo impulsaron los movimientos sociales que se referencian en la CTEP y las verdulerías de la UTT.

## **Sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables**

En el actual escenario de disputa y resistencia popular ante el ajuste y la caída del poder adquisitivo del salario, más la retracción en los niveles de consumo popular, es muy importante la acción conjunta de las organizaciones de la ESS, principalmente, en sostener los costes de la reproducción social, la integración comunitaria y garantizar un piso de calidad de vida en los sectores populares. Por eso, definimos como herramienta estratégica de construcción colectiva inmediata a la producción de alimentos saludables y sustentables con su potencial incidencia en la organización de producción y consumo popular: familias productoras de alimentos, asociaciones de campesinos, cooperativistas de trabajo, trabajadores de fábricas recuperadas, asociaciones de emprendedores, artesanos y feriantes, las históricas cooperativas de servicios y las mutuales, con todo su desarrollo territorial.

Para la implementación de un sistema local de producción y consumo de alimentos consideramos que la metodología en círculos de producción y consumo solidarios constituye una propuesta sustantiva e integral de cooperación, reciprocidad y complementariedad de acciones interinstitucionales para el fortalecimiento

de los pequeños productores de alimentos saludables, que logren implementar condiciones de precio justo y consumo responsable, que prioricen generar nuevos puestos de trabajo y abaratar los costos de la canasta básica familiar. En la Argentina, es imperdonable que alimentarse constituya un costo elevado en la subsistencia familiar por las condiciones naturales que posee nuestra tierra fértil, que supone un costo relativamente bajo en el proceso de producción agraria.

La propuesta procura una respuesta rápida a la situación de emergencia alimentaria mientras, conjuntamente, se promueve el crecimiento económico con integración social. Sabemos que en función de la respuesta a la emergencia se condiciona la recuperación económica y social. Por eso resulta fundamental generar nuevas condiciones de intercambio a través de la red de redes de círculos de producción y consumo que permitan captar de manera creciente un porcentaje significativo de la renta local destinada a la canasta básica de alimentos. A partir de acciones integrales de capacitación con asistencia técnica y finanzas solidarias, se prioriza mejorar las condiciones de trabajo y producción de los agricultores familiares, desarrollar cursos de buenas prácticas agrícolas para mejorar los volúmenes y calidad de la producción, fomentar la producción de valor agregado en origen, apoyar la producción manufacturera y promoción del comercio local y solidario. Se trata de una construcción local pensada en perspectiva de soberanía alimentaria.

Si bien la mayoría de las organizaciones tanto de producción como de consumo solidario se agruparon en redes que les han permitido sostenerse en el tiempo resistiendo los avatares que genera la concentración económica, soportando la dolarización de las tarifas de los servicios públicos y el desmedido aumento de los insumos productivos (caso la harina), el resultado alcanzado indica que aún carecen de volumen comercial para lograr una mayor dimensión de mercado con abaratamiento de precios, disponer de una oferta productiva saludable sostenida y poder dar respuesta efectiva a las necesidades del consumo responsa-

ble. Más bien, estas organizaciones solidarias han alcanzado a desarrollar un mercado creciente que les permite el intercambio de productos y mayor compromiso con mejores condiciones de alimentos frescos, pero ninguna de las experiencias existentes puede resolver el problema que tienen los productores de alimentos para mejorar sus condiciones de producción, garantizar volúmenes con sostenimiento de la calidad productiva y multiplicar la oferta de productos con mayor vinculación comercial. En orfandad, han realizado un gran esfuerzo militante de los asociados en superar las dificultades de logística y distribución para mantener las experiencias de vincular producción y consumo solidario. Podría decirse que muchas corren el riesgo de agotarse en sí mismas porque la dinámica del autosustento las lleva a reproducirse sin tener una posible estrategia de acumulación y generación de poder para incidir en los mercados, interpelar las políticas públicas y facilitar otras condiciones en la organización del consumo popular. Para enfrentar las políticas de ajuste y el poder de la concentración económica que predomina en el mercado alimenticio, se requiere de la acción regulatoria del Estado (nación, provincia y municipio) y del accionar de una política pública descentralizada que potencie el rol del Estado municipal en la promoción, apoyo y visibilidad de la economía solidaria, impulsar el comercio local y solidario para ganar escala comercial, involucrando a vecinxs consumidorxs. Por supuesto que no todos los gobiernos municipales se encuentran abiertos a este tipo de iniciativas ni disponen de capacidad operativa para enfrentar la situación, pero se requiere construir voluntades políticas que involucren al Estado local en la construcción de una política pública para la conformación de un *sistema local de producción y consumo de alimentos saludables*; fundamentalmente, a partir de la necesidad de generar trabajo para responder en forma directa a la demanda de los vecinos desocupados, así como para mejorar la dieta alimentaria de la población local y bajar los costos de la canasta básica familiar. Se podría empezar con las compras municipales para proveer con alimentos frescos y saludables a los comedores comunitarios y escolares,

a los centros de la tercera edad, y también al personal municipal (algunas organizaciones han podido acordar con los sindicatos y mutuales de trabajadorxs).

A la vez, el municipio deberá generar condiciones locales que reduzcan la incidencia de la intermediación comercial para facilitar los procesos organizativos de vinculación entre la producción y el consumo popular; generar acciones para integrar la capacidad del comercio local; facilitar las condiciones de articulación público-privada para impulsar el desarrollo productivo y ser garante de la vinculación de la producción solidaria y el consumo popular. Además, el municipio deberá impulsar políticas públicas que procuren la integralidad de las cadenas productivas, de distribución y comercialización que favorezcan pautas de consumo responsable entre lxs vecinxs; facilitar la vinculación regional con la visión de la red de redes de círculos de producción y consumo alimentarios. Seguramente, será necesario implementar empresas sociales de carácter mixto (público-privadas) que faciliten las condiciones de intercambio, organicen la logística, administren herramientas de finanzas solidarias que resulten accesibles a productores y consumidores (finanzas solidarias, moneda complementaria), y también dispongan de un portal de *software* libre para el comercio electrónico que agilice la vinculación entre los prosumidores.

Este modelo de gestión de política pública se puede ampliar y replicar simultáneamente con grupos solidarios organizados (prioritariamente jóvenes) para armar cooperativas de servicios de mantenimiento en escuelas, centros de salud, comedores comunitarios y demás espacios barriales; grupos de promotores barriales que realicen prácticas sanitarias de cuidado/prevenición de adicciones, cuidado a la discapacidad, acompañamiento de adultos mayores; apoyo a grupos culturales juveniles, defensa comunitaria de mujeres en situación de riesgo, promoción de clubes barriales y centros deportivos, etc. Y también la movilización de vecinos organizados en acciones de prevención en seguridad barrial (por ejemplo, recuperar la práctica de consejos comunales).

## **Pasos para conformar un sistema municipal de producción y consumo de alimentos saludables**

Los municipios resultan ser los principales receptores de las críticas situaciones de pobreza generadas por las políticas de ajuste y recesión del actual gobierno nacional. En los barrios de los grandes conglomerados urbanos se multiplicaron los comedores comunitarios, las copas de leche, y se reinstaló el sistema del trueque social masificado por el dinamismo de las redes sociales. Ante la falta de trabajo y el encarecimiento de la canasta familiar, muchas familias han recurrido al endeudamiento usurario en busca de satisfacer las demandas alimenticias, principalmente de los grupos más vulnerados: niños y adultos mayores. En los últimos tiempos, los indicadores sociales corroboran la situación de emergencia y si bien se han triplicado los *planes sociales*, resultan evidentes los graves problemas de malnutrición que se agudizan en condiciones de mayor marginalidad social. Más allá de las particularidades diagnósticas y las escalas de definición de la problemática local (población con NBI, desocupación, etc.), creemos necesario compartir las nociones generales de una metodología participativa de reconstrucción del tejido social y productivo que posibilite dar respuestas concretas a la emergencia social con formas organizativas que fomenten la vinculación entre producción y consumo de alimentos saludables.

### **Primer paso: conformación de un consorcio de gestión local para la producción y el consumo de alimentos saludables**

Promover una modalidad de articulación pública y privada para la conformación de un *grupo de trabajo* multiactoral que tendrá por finalidad la creación del sistema local de producción y consumo de alimentos saludables. Los acuerdos políticos institucionales son elementales y prioritarios para responder a la emergencia social y comenzar con el desarrollo de la operatoria. Se parte de

los espacios de concertación local existentes para convocar a los actores locales que deben participar de estos acuerdos con el ejecutivo municipal y las correspondientes dependencias municipales, agencias de desarrollo, universidades nacionales, ONG comprometidas con el desarrollo territorial, diferentes sectores privados de la economía y las organizaciones de la economía social y solidaria: cooperativas y mutuales, cooperativas de trabajo, asociaciones de productores y emprendedores, organizaciones campesinas, fábricas recuperadas, asociaciones de consumidores, etcétera.

Se considera indispensable acordar en términos estratégicos la producción y el consumo de alimentos saludables según las características de los entramados institucionales territoriales y de las posibilidades de acceso a plataformas locales de asistencia técnica, capacitación y financiamiento. La promoción del comercio local, vinculación de la producción y el consumo solidario, la generación de valor agregado en origen, la creación y sostenimiento de nuevos puestos de trabajo, el cuidado del medioambiente y la promoción del desarrollo territorial.

Para generar las propuestas desde el consorcio de gestión local es prioritario establecer los siguientes aspectos organizativos:

- Reforzar las acciones de emergencia social destinadas a los grupos más vulnerados (niñez, adultos mayores, otros), mientras se identifica la problemática local para el sistema de producción y consumo de alimentos saludables.
- Mapeo local para el relevamiento de los pequeños productores, puestos de trabajo, niveles de producción, inversiones necesarias, requerimientos de desarrollo tecnológico.
- Diagnóstico compartido de la problemática de abastecimiento local de alimentos saludables: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, como así también aspectos dinámicos de corto y mediano plazo, condiciones comerciales, pautas de consumo y características socioculturales.
- Ampliar el mapeo de actores regionales en función del compromiso con el desarrollo territorial.
- Definición de canasta básica de alimentos saludables.

- Formulación del sistema local de producción y consumo de alimentos saludables.

## **Segundo paso: programa de capacitación y formación de dirigentes locales**

Las acciones programáticas requieren desarrollar una metodología de promoción integral que complemente instrumentos y procedimientos que partan del potencial de los actores territoriales, interpreten sus intereses, se adecuen los instrumentos técnicos, alcancen mayores niveles de compromiso solidario y mejoren sus condiciones de producción y comercialización. Generar condiciones político-institucionales en los territorios para fortalecer a las organizaciones de pequeños productores solidarios, conformando empresas sustentables que se materialicen en la condición de productores como sujeto colectivo en la conformación del círculo virtuoso de producción solidaria, comercio justo y consumo responsable.

Se convocará a la universidad pública u otra institución local relevante para desarrollar un programa amplio y dinámico de capacitación para la formación de dirigentes y promotores locales con el objetivo de fortalecer las asociaciones de productores, cooperativas, comerciantes, consumidores y otras formas asociativas de la ESS, bajo la concepción de los círculos de producción y consumo solidario, proyectado en función de las herramientas programáticas que conforman el sistema local de alimentos saludables. La formación estará basada en tres ejes transversales con un amplio menú de contenidos temáticos, que se desarrollarán en forma integral y complementaria: fortalecimiento institucional, agricultura familiar y economía solidaria, desarrollo territorial.

### ***Fortalecimiento institucional***

- Mejorar las capacidades del desarrollo productivo y la gestión comercial en la estrategia para el desarrollo del sistema local.

- Fortalecimiento de equipos técnicos locales para consolidar una red de instituciones que acompañen la gestión de empresas sociales.
- Potenciar la visibilidad y representatividad político-institucional del sujeto de la agricultura familiar y de la economía solidaria.
- Sistemas de finanzas solidarias y monedas complementarias para mejorar la producción y el consumo de alimentos saludables.

### *Agricultura familiar y economía solidaria*

- Mejorar las condiciones de productividad de los agricultores y trabajadores de la economía social.
- Buenas prácticas agrícolas y cuidados en la manipulación de alimentos saludables.
- Desarrollo en redes productivas, encadenamientos sectoriales y regionales.
- Innovación tecnológica para mejorar las condiciones de trabajo y producción de alimentos saludables.

### *Desarrollo territorial*

- Visualización de experiencias del comercio local y solidario, precio justo y consumo responsable.
- Impulsar el desarrollo territorial a partir de valorar el trabajo y la producción local como principio organizador del consumo responsable y solidario.
- Promoción de plataformas de *software* libre para impulsar acciones de producción y el consumo de alimentos saludables.
- Gestión asociada y espacios de concertación multiactoral para fortalecer el funcionamiento del consorcio de gestión local.
- Fortalecer los espacios de comercialización solidaria: mercados, almacenes, redes de consumidores, etcétera.

### **Tercer paso: formulación de posibles líneas de acción que podrían integrar el sistema local de producción y consumo de alimentos saludables (definiciones programáticas de resultados, metas, presupuestos, cronograma, etcétera)**

- Canasta básica de alimentos saludables.
- Programa de abastecimiento municipal de comedores comunitarios.
- Desarrollo de mercados y almacenes populares.
- Creación de comercializadoras solidarias/bolsones comunitarios.
- Planes de compra local.
- Encadenamientos productivos.
- Finanzas solidarias y moneda complementaria.
- Plataforma electrónica para facilitar la vinculación prosumidor.

### **Cuarto paso: implementación del sistema de producción y consumo de alimentos saludables**

- Empezar por reforzar las acciones de emergencia social y definición de canasta básica de alimentos saludables.
- Acciones de promoción, difusión del sistema local de alimentos saludables.
- Campañas de sensibilización sobre alimentación saludable.
- Campañas de sensibilización sobre producción solidaria y consumo responsable.
- Programa de capacitación integral en producción y consumo de alimentos saludables.
- Difusión de espacios organizativos y formas solidarias para la provisión de alimentos saludables.
- Promoción de la red de redes de círculos de producción y consumo solidario.
- Otros.

## A modo de cierre

Ante la actual situación de emergencia social, la economía solidaria, una vez más, deberá asumir la defensa de lxs trabajadorxs populares y formar parte activa en la construcción de la política pública que priorice la creación de trabajo, fomente el desarrollo endógeno y posibilite una rápida mejora de los ingresos familiares. Deberá asumir la movilización popular como práctica reivindicativa de derechos, la autogestión como herramienta de transformación social y buscar la captación de la renta local como forma de sustentabilidad. En definitiva, avanzar en la construcción del sujeto colectivo de trabajadorxs que posibiliten la construcción de la otra economía para alcanzar la soberanía alimentaria.

El desafío es muy grande, pero es posible darle respuesta. Esa era la aspiración de los autores de este texto cuando lo redactaron, en septiembre de 2019. Es por ello que anticipan cursos de acción que consideramos imprescindibles desde la economía social y solidaria para la reconstrucción del tejido productivo y social del país a llevar adelante por el gobierno nacional y popular electo en octubre del 2019.

## Bibliografía

- Gandulfo, Alberto (2012), “Nuevos desafíos para el desarrollo de la economía social y solidaria en la Argentina”, en Lianza, C. y F. C. Henríquez (coord.), *A economía solidaria na América Latina*, Río de Janeiro, RILESS, SENAES.
- y Alejandro Rofman (2013), “La economía social y solidaria en la Argentina contemporánea: logros y desafíos”, en Frascina, S. y E. Tinelli (comp.), *Una década ganada*, Avellaneda, UNDAV Ediciones.
- y Alejandro Rofman (2018), “Ante el ajuste y la recesión: aportes para la construcción de una gran red de redes de producción y consumo para el desarrollo de la economía solidaria”,

- en Frascina, S., F. Basualdo y F. Ausas (comps.), *Macroeconomía. El impacto del neoliberalismo en la Argentina*, vol. 2, Los Polvorines, UNGS-UNDAV.
- y Alejandro Rofman (2020), “Aprendizajes compartidos y nuevos desafíos para las finanzas solidarias”, en *Anales del Seminario Nacional de Investigadores en Economías Regionales*, Buenos Aires, CEUR/Conicet-UNGS.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación e INTA (2011), *“La junta”. Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la agricultura familiar*, Buenos Aires, UNDP (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina).
- Rofman, Alejandro (2011), “Soberanía e independencia económica”, en Robba, A. y S. Frascina, *Los dos modelos económicos en disputa*, Buenos Aires, Prometeo-Universidad Nacional de Moreno.



# Epílogo



## Reflexiones finales

Las páginas precedentes intentaron describir, en su secuencia histórica, las muy diversas actividades que jalonan mi desempeño académico de más de sesenta años. El muy gratificante desafío que supuso dar respuesta a un pedido de la Universidad Nacional de Quilmes no estuvo exento de serias dificultades de todo tipo.

En primer lugar, estuve sumamente comprometido en que mi relato interesase al lector. Es decir, que incorporase no solo aspectos de mi vida personal, sino referencias explícitas en cuanto al entorno en el que me tocó desempeñar mi actividad, de modo que apareciesen en el libro referencias históricas que permitieran explicar mi desempeño como investigador de la realidad económica y social argentina.

En segundo lugar, me resultó harto difícil seleccionar los materiales escritos que fueron apareciendo con mi firma y que intentaron explicar la dinámica de acumulación de la economía argentina en su dimensión territorial. Fue una tarea muy ardua, pues no poca de la documentación que podía analizarse debía quedar fuera de la documentación por evaluar. Es por ello que la selección fue arbitraria y los textos incorporados al análisis los seleccioné sobre la base del supuesto de que cada uno de ellos indicaba un proceso histórico de trabajo académico claramente producido como evidencias de aportes novedosos y representativos de mi pensamiento. Han quedado afuera muchos materiales que constituyeron documentos

de trabajo internos de mi institución o que formaron parte de un trabajo colectivo en el que no pude especificar con nitidez mi participación individual.

En tercer término, atravesando los más de sesenta años de historia laboral, resurgieron en mi memoria personas y circunstancias específicas que, por su recuerdo, me conmovieron significativamente. El recuerdo de cada momento histórico supuso la convergencia de sentimientos de nostalgia por la ausencia física de los que tanto contribuyeron a mi formación académica y a mi evolución intelectual. Al mismo tiempo, quedaron claras mis sensaciones de un permanente agradecimiento hacia aquellos que me formaron, me acompañaron y me hicieron la tarea siempre muy gratificante. Por supuesto, hubo momentos muy tristes y por demás delicados en los que también se pusieron a prueba afectos y acompañamientos que nunca dejaré de apreciar.

Mi tarea académica nunca dejó de estar vinculada a una estrecha relación personal con mis compañeros de trabajo. Ello implicó que cada actividad realizada, incluso más allá de quién firmara el material escrito producido, no fuera de producción exclusivamente mía. Esto hay que remarcarlo enfáticamente. En muchos casos, aparecía mi nombre como autor de un texto, pero eso en realidad no fue siempre así. Esta característica peculiar de mi producción material revela que la actividad que desplegué, básicamente en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, y en la institución antecesora el IPRUL, desde 1962, fue en su conjunto una creación colectiva. Como anécdota destacada de lo que para mí implicaba este trabajo colectivo, reitero el recuerdo de principios de la década de los setenta, con mis entonces más íntimos amigos, un domingo a la tarde, en una reunión de las respectivas familias. Yo les comenté a dos de ellos que me sentía muy contento porque al día siguiente iba a ir a trabajar a mi institución, el CEUR. No salieron de su asombro. Y me preguntaron: “¿Cómo puede ser que un domingo a la tarde, en vez de lamentarte de que tenés que volver al trabajo, te felicites por hacerlo?”. Es que, en el trabajo colectivo, sobre todo en la etapa 1965-1976, los que formábamos parte de la plana mayor del CEUR

éramos como una gran familia. No solo coincidíamos todos los días hábiles en las tareas colectivas, sino que prolongábamos esos vínculos a nivel familiar o en actividades recreativas. En mi tarea, al menos, eso era muy impactante. Solíamos salir a almorzar todo el grupo responsable de la institución, ocasión en que seguíamos discutiendo los temas de nuestra tarea académica como una natural prolongación del trabajo en grupo. Además, fueron muchas las ocasiones en que nos visitamos con los cónyuges y los hijos para disfrutar de la compañía mutua y, en no pocas oportunidades, éramos invitados a muy concurridos asados nocturnos en la casa de nuestro fundador y director en varios períodos, el doctor Jorge Enrique Hardoy, en su muy amplia residencia de la localidad de Acassuso, provincia de Buenos Aires.

De esta manera, el desempeño de mis actividades académicas estuvo siempre acompañado de esta estrecha relación personal, ampliada a las respectivas familias, que le dieron cohesión al pensamiento colectivo. Este fue adquiriendo con el tiempo un perfil crecientemente compartido por todos, más allá de que fue el resultado de un proceso de reflexiones individuales y colectivas que fueron unificándose en torno a un tronco común: la visión que teníamos presente como investigadores de las ciencias sociales en torno a la problemática del desarrollo con inclusión social en el país y en el resto de América Latina.

Esta modalidad de trabajo, que combinaba en forma estrecha la actividad económica con una relación personal de gran contenido afectivo, se hizo patente en varios momentos críticos de nuestra evolución institucional. Recupero dichos momentos que afectaron sensiblemente nuestro desenvolvimiento colectivo y el de cada uno de los integrantes de la institución, a partir de una visión retrospectiva que incorporo y que extraigo del relato precedente del capítulo uno.

- Ruptura con la Universidad Nacional del Litoral a mediados de 1965, a partir de la renuncia del núcleo fundador de la institución que operaba en Rosario y que se trasladó a Buenos Aires, donde se integró a la universidad estatal situada en la ciudad, consti-

tuyendo el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Centro de Investigación Aplicada, que estaba entonces dependiendo del rectorado de la universidad.

- Renuncia colectiva a la Universidad de Buenos Aires con motivo de la intervención a la institución decretada por el gobierno *de facto*, surgido del golpe militar que derrocó al presidente constitucional doctor Arturo Illia el 28 de junio de 1966. La renuncia concretada por el nutrido grupo de investigadores que se había conformado en la nueva institución, liderada por el doctor arquitecto Jorge Enrique Hardoy, supuso la necesidad de buscar un ámbito sustituto para la mayoría de los renunciantes que decidieron proseguir la actividad por fuera del ámbito de la universidad pública desde 1961. Este centro, como entidad independiente, se asoció al área de los centros de ciencias sociales que funcionaban en el Instituto Di Tella en 1967 y transformó esa asociación en una membresía plena dentro del citado instituto a partir del inicio del año 1968.
- Una nueva interrupción del orden constitucional del país, que se verificó el 24 de marzo de 1976, repercutió muy negativamente en la continuidad de la actividad del CEUR como integrante del Instituto Di Tella. Perseguidos varios de los más destacados integrantes de la institución por la represión militar, perdimos la protección del instituto referido, que nos expulsó de su espacio legal a mediados de 1976. Un número importante de sus más relevantes integrantes tuvo que emigrar del país por la persecución represiva. Un reducido núcleo resolvió permanecer en Buenos Aires y reconstruyó al CEUR, con un perfil muy limitado, sostenido por fondos generosamente donados por fundaciones internacionales.
- Merced a la paulatina disminución del proceso represivo a principios de la década de 1980, comenzó a expandirse la actividad de la institución a partir del regreso de algunos de los que emigramos, como fue mi caso, y de la incorporación a la institución, que funcionaba de forma totalmente independiente, de recursos provenientes de diversas entidades de presencia a nivel interna-

cional, que reforzaron la capacidad de trabajo, fuertemente disminuida luego del golpe.

- El restablecimiento de la democracia y el orden constitucional supuso la reaparición de las condiciones contextuales necesarias para el relanzamiento del CEUR. El apoyo del Conicet y la posibilidad de desarrollar actividades académicas le permitió a nuestra institución ampliar sensiblemente sus actividades en un marco expansivo de magnitud singular.
- Este crecimiento sólido durante gran parte de la década de los ochenta volvió a ser afectado seriamente por el plan de ajuste del gobierno nacional, presidido por el doctor Carlos Menem. Nuevamente el contexto nos jugó en contra y tuvimos que realizar un profundo proceso de reducción de nuestro perfil de trabajo. Pese a estas serias dificultades, en este caso por razones de disminución o desaparición de financiamientos por parte del sector público, el derrotero de la institución siguió en manos de varios de los que la habíamos fundado o de los que se agregaron más tarde, a la espera de un cambio de contexto que superara la crisis económica y social, debido al plan de ajuste, y permitiese retomar un sendero ascendente.
- Dicho renacimiento y recomposición afortunadamente tuvo lugar en el año 2003. Pocos años antes había fallecido nuestra figura más destacada, el doctor Hardoy, y otros integrantes del grupo original habían orientado su actividad por fuera de nuestro desenvolvimiento. Nutrida la nueva etapa por demás promisoriosa, porque las condiciones del contexto nacional se tornaron muy alentadoras, con los aportes de varios jóvenes académicos surgidos de las actividades de investigación y de capacitación en ciclos más felices de los setenta y ochenta, el CEUR se fortaleció decididamente. Para ello contamos con el apoyo del Conicet, institución estatal en la cual revistábamos un grupo de académicos desde 1985. Nos convertimos en una estructura independiente pero asociada al Conicet en el 2003 y más adelante ingresamos al ámbito oficial como Unidad Ejecutora de dicho ente oficial. Ello se hizo posible en el 2007, cuando ya funcioná-

bamos en un espacio renovado, aportado por el gobierno nacional, y con un fuerte impulso otorgado al ingreso de becarios e investigadores, que supuso un crecimiento en calidad y cantidad de integrantes muy significativo. Esta nueva etapa, que hoy transitamos, implica que nuestro plantel académico creció siete veces lo que sumábamos a fines de los noventa y que una nueva generación aseguró la continuidad histórica del trabajo colectivo. Cada uno de los integrantes del hoy pujante CEUR sigue consustanciado con el mismo espíritu que impulsó al doctor Hardoy y sus jóvenes colaboradores en los inicios de la década de los sesenta, cuando fundaron y le dieron un perfil definido a nuestro proyecto de trabajo colectivo.

El relato de mi experiencia personal no puede de ninguna manera entenderse sino como el producto de una construcción social colectiva que, superando los avatares descriptos y los fuertes golpes recibidos en su historia, posibilitó, y lo sigue haciendo, rodear a cada uno de sus integrantes de una visión de las ciencias sociales comprometidas con el desarrollo sustentable y socialmente inclusivo de nuestra sociedad en su permanente vinculación con el territorio que le da sustento.

Desde esta perspectiva, la tarea que he descripto previamente nunca hubiera sido posible sin este modelo de interrelación y vinculación entre los integrantes de la institución, que sobrevivió a duras contingencias del contexto político, económico y social del país, en forma por demás encomiable.

Esta es mi principal lección recibida y aspiro a que sea cabalmente interpretada por todxs lxs que accedan a la lectura de este libro.



Esta edición de ..... ejemplares se terminó de imprimir en ..... de 2022,  
en el Centro de Impresiones de la Universidad Nacional de Quilmes.