

# EUTOPÍA-18

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 18 - diciembre 2020

Repensando el Desarrollo Territorial en épocas de Crisis



# EUTOPIA-18

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 18 - diciembre 2020



**FLACSO**  
ECUADOR



Número 18, diciembre 2020

Quito, Ecuador

ISSN: 1390 5708

E-ISSN: 2602-8239

**EUTOPIA. Revista de Desarrollo Económico Territorial** es una publicación académica de FLACSO Ecuador que busca difundir, tanto a investigadores como a policy makers, nuevas reflexiones sobre el territorio, el desarrollo y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. La revista se publica semestralmente en los meses de junio y diciembre.

**Editor en jefe:** Luciano Martínez Valle (FLACSO Ecuador)

**Editores adjuntos:** Gabriela Chauvin (FLACSO Ecuador),  
Diego Martínez Godoy (USFQ Ecuador)

#### Comité editorial

Alessandro Bonanno, Texas State University, Estados Unidos

Cristina Cielo, FLACSO Ecuador

Fernando Guerrero Cazar, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

Francisco Rhon Dávila, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Ecuador

Marcos Aurelio Saquet, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

#### Comité asesor internacional

André Torre, AgroParisTech, Université Paris-Saclay, Francia

Giancarlo Canzanelli, Articulación de Redes Territoriales (ART Internacional)

y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bélgica

Hubert Carton de Grammont, Universidad Nacional Autónoma de México

Geneviève Cortes, Université de Montpellier 3, Francia

Clara Craviotti, FLACSO Argentina

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Francisco Entrena Durán, Universidad de Granada, España

Arlison Favareto, Universidade do ABC, Brasil

Bert Helmsing, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos

Cristobal Kay, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos

Liisa North, York University, Canadá

Gerardo Otero, Simon Fraser University, Canadá

Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO Costa Rica

Denis Requier-Desjardin, Institut d'Études Politiques,

Université de Toulouse, Francia

Sérgio Schneider, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Portada: montaje con imagen de fondo de Michal Jarmoluk / Pixabay

Diseño gráfico: Unidad de Diseño FLACSO Ecuador

**Eutopia** hace parte de los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
DOAJ, Directory of Open Access Journals  
LATINDEX 2.0, Catálogo. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal-México

DIALNET

EBSCOhost, Online Research Databases

ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences

CITE Factor, Academic Scientific Journals

LATIN REV, Red Latinoamericana de revistas académicas en ciencias sociales y humanidades

FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO Ecuador

JournalTOCS. Base de datos

INFOBASE INDEX

MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos

LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos

ASI, Advanced Sciences Index

Los artículos que se publican en *Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Territorial* son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y son de acceso abierto.

#### © FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Código postal: 170518

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 (ext. 2717)

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

Información o solicitud de canje

[eutopia@flacso.edu.ec](mailto:eutopia@flacso.edu.ec)

# Índice

Presentación ..... 5-7

## TEMA CENTRAL

**1. Políticas públicas de desarrollo territorial rural: instrumentos para enfrentar la crisis.** ..... 11-28  
João Torrens

**2. Producción, abastecimiento y consumo de alimentos en pandemia. El rol esencial de la agricultura familiar en la territorialidad urbano-rural Argentina** ..... 29-48  
Marcos Andrés Urcola y María Elena Nogueira

**3. Narrativas de territorialización en las políticas públicas en Costa Rica y sus efectos en una comunidad indígena** ..... 49-69  
Luis M. Barboza-Arias, Karen Chacón-Araya y Daniel Alpízar-Rojas

**4. Gobernanza territorial y conflictos de uso por la extracción de recursos marinos en áreas de pesca responsable: caso Paquera-Tambor, Costa Rica** ..... 71-94  
Isabel Calvo González, Oscar Juárez Matute y Laura Vargas León

**5. El cooperativismo agrícola en el contexto de globalización. Un estudio exploratorio en el sur de Francia** ..... 95-116  
Maricel Lorena Massera, Esteban Cuatrín Sperati y María Valentina Locher

## CONTRAPUNTO

**6. Traspaso trunco: la continuidad de los productores lecheros familiares en cuestión** ..... 119-136  
Clara Craviotti y Patricio Vertiz

ESTUDIO DE CASO

**7. Transformaciones de los patrones de la vivienda rural y su impacto en el territorio. El caso de Ambato, Ecuador . . . . . 139-154**  
María Susana Grijalva, María Soledad Salazar y Diego Martínez Godoy

**8. Agroecología y desarrollo rural: análisis de la trayectoria del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, 1998-2019 . . . . . 155-174**  
María José Iemarnó, María Mercedes Pereda,  
Fernando Fleita y Carolina Almada

RESEÑA

**9. Ciudades intermedias y desarrollo territorial . . . . . 177-180**  
GABRIEL TENESACA

POLÍTICA EDITORIAL. . . . . 181-184



## Presentación

---

Durante las últimas tres décadas, las ciencias sociales y los estudios del desarrollo han estado atravesados constantemente por las corrientes de análisis del desarrollo local y el desarrollo territorial. Por un lado, en Europa, es a partir de la década de 1990 que los esfuerzos teóricos, en un contexto de diversos cambios socioeconómicos, consolidan la noción del desarrollo territorial como un eje fundamental para enfrentar a la globalización y para la búsqueda de nuevos determinantes del proceso de desarrollo como la innovación social y la gobernanza. Por otro lado, en América Latina, el desarrollo territorial visto como modelo o paradigma nuevo de desarrollo constituye un tema bastante divulgado en las dos últimas décadas, sin embargo, el enfoque ha estado limitado a la comprensión de los espacios rurales (DTR), y/o al proceso de formulación de las políticas públicas en donde aún constituye un paradigma poco comprendido, discutido y confuso.

La coyuntura actual relacionada a distintas crisis ambientales, sanitarias (COVID-19), económicas y sociales, que muestran el predominio de un modelo urbano desarrollista y un agotado modelo capitalista, obliga a generar una reactualización de las reflexiones sobre el desarrollo territorial como alternativa para repensar los territorios en una concepción más amplia, no solo desde la perspectiva urbana sino también rural y sus interacciones. Es necesario en este sentido mostrar las condiciones sobre las cuales es viable una recuperación del control territorial por parte de los actores locales y cuáles pueden ser las estrategias para mejorar la competitividad y *atractividad* territorial en un contexto global.

El presente número pretende sobrepasar las dificultades tanto en la comprensión del territorio como un espacio dinámico multidimensional y en el enfoque de Desarrollo Territorial. Los artículos presentados en este número analizan desde diversas perspectivas los avatares del desarrollo territorial en la región.

En el dossier se encuentran varios artículos que estudian el proceso de desarrollo territorial desde una perspectiva de respuesta a los efectos de la pandemia del COVID-19.

Un primer artículo presentado por João Torres aborda el importante rol que puede jugar la agricultura familiar desde una concepción amplia para el diseño de políticas públicas que permitan enfrentar, conjuntamente con la participación de otros actores sociales del medio rural, los efectos negativos del COVID-19 y ser “parte de la solución” a los problemas del desarrollo territorial en el medio rural.

El segundo artículo, elaborado por Marcos Andrés Urcola y María Elena Nogueira, se refiere a los efectos de la pandemia para la producción, abastecimiento y consumo de alimentos en el caso de Argentina. El artículo destaca cómo el contexto de la pandemia ha permitido visibilizar la importancia de la producción de alimentos por parte de los agricultores familiares, así como revalorizar el origen territorial de los mismos. El artículo abre pistas para un estudio en profundidad de los mercados locales y la organización territorial de los sistemas agroalimentarios diversificados.

El tercer artículo, autoría de Maricel Lorena Massera, Esteban Cuatrín Sperati y María Valentina Locher, estudia el tema del cooperativismo agrario en el sur de Francia. Los autores muestran claramente las diferencias entre dos cooperativas, una más de corte empresarial capitalista y otra de tipo familiar que involucran diversas formas de gobernanza para enfrentar un mercado globalizado y, por otro lado, un rasgo común como es la “fidelidad” de los miembros hacia el modelo cooperativo.

El cuarto artículo, de Luis M. Barboza-Arias, Karen Chacón-Araya, Daniel Alpízar-Rojas, analiza el complejo tema de las políticas públicas en el caso de Costa Rica. Los autores mencionan las limitaciones de la incorporación de la variable territorial en las políticas públicas de corte normativo, especialmente por la presencia de “nuevas dinámicas socio-espaciales y la participación de los actores sociales.

El quinto artículo, de Isabel Calvo González, Oscar Juárez Matute y Laura Vargas León, aborda la gobernanza territorial en el contexto de la explotación de recursos marinos en Costa Rica. Los autores destacan la conflictividad entre los pescadores y la poca vigencia de los mecanismos de gobernabilidad cooptados por las instituciones estatales y, por lo mismo, con poca eficacia para resolver los conflictos entre los actores sociales.

En la sección Contrapunto, el artículo elaborado por Clara Craviotti y Patricio Vértiz estudia la situación actual de los productores familiares de leche en la región de Entre Ríos en Argentina. Las dificultades del traspaso de los “tambos” a las nuevas generaciones indicaría una tendencia disruptiva interna que obedece tanto a problemas de conectividad territorial como a las condiciones internas de explotación de heterogéneas unidades familiares que conducen a una visión de salida de la actividad lechera.

En la sección Estudios de Caso, se presenta el artículo elaborado por María Susana Grijalva, María Soledad Salazar y Diego Martínez que analiza las transformaciones de los patrones de la vivienda rural en el caso de Ambato, provincia de Tungurahua, Ecuador. El avance de la ciudad hacia el campo pone en riesgo la pérdida de uno de los elementos del patrimonio territorial como es la vivienda rural. Los autores destacan la importancia de los elementos de solidaridad social entre los actores locales en la conservación de la vivienda rural tradicional.

Finalmente, en esta misma sección, el artículo elaborado por María José Iermanó, a partir de una reflexión de la trayectoria del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, ubicado en la provincia de Corrientes en Argentina, muestra la importancia de la organización

grupal para elaborar estrategias alternativas a la agricultura convencional y la búsqueda de autonomía utilizando métodos de investigación participativos y apoyos de las ONG.

En la actual coyuntura caracterizada por la crisis económica y los efectos diferenciados de la pandemia en el medio rural de Latinoamérica, los procesos que se generan en los territorios rurales revelan una variedad de respuestas de los actores sociales y de los productores familiares. No queda duda de que la efectividad de las políticas públicas que se han diseñado en los diversos territorios tiene estrecha relación con el nivel de participación de los actores sociales. Una mejor comprensión de las iniciativas de los productores rurales es un elemento central para el diseño de políticas que muestren su efectividad en coyunturas críticas como las que atraviesa actualmente América Latina.

*Luciano Martínez Valle*  
*Diego Martínez Godoy*  
*Editores*





Tema central





## Políticas públicas de desarrollo territorial rural: instrumentos para enfrentar la crisis

### *Public policies for rural territorial development: Some tools to face the crisis*

João Torrens\*

Recibido: 14/09/2020 • Aceptado: 21/10/2020

Publicado: 16/12/2020

#### Resumen

El actual escenario de crisis global, agravado por la emergencia de la pandemia del COVID-19, ha evidenciado la necesidad de una mirada multidimensional sobre los graves problemas de la sociedad. Este artículo enfatiza los principales aportes conceptuales del abordaje territorial para su aplicación en las políticas públicas y presenta un conjunto de recomendaciones para la construcción de políticas públicas innovadoras de desarrollo rural, en el ámbito del contexto post pandemia. Valoriza la importancia de la incorporación de este enfoque en las políticas de desarrollo como una herramienta del conocimiento capaz de apoyar las medidas de enfrentamiento a la crisis, desde la perspectiva del cumplimiento de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible.

*Palabras clave:* crisis; desarrollo territorial rural; enfoque territorial; pandemia del COVID-19; políticas públicas.

#### Abstract

The current global crisis scenario, aggravated by the emergence generated by COVID-19 pandemic, has shown the need for a multidimensional look at the serious problems of society. This article emphasizes the main conceptual contributions of the territorial approach for its application in public policies and presents a set of recommendations for the construction of innovative public policies for rural development, in the situation of the post-pandemic context. It values the importance of incorporating this approach into development policies as a knowledge tool capable of supporting measures to manage the crisis, from the perspective of compliance with the 2030 Agenda for Sustainable Development.

*Keywords:* crisis; rural territorial development; territorial approach; COVID-19 pandemic; public policies.

\* IICA, consultor independiente. joaotorrens@gmail.com  <http://orcid.org/0000-0003-3907-1124>

## Introducción

La complejidad de las múltiples crisis, profundizadas debido a los impactos del SARS-CoV 2, en las dimensiones social, económica y política, demuestra que las capacidades de interpretación y de respuesta colectiva se ven tan sacudidas cuanto las relaciones que estructuran las sociedades contemporáneas. Lo que se presentaba para la gran mayoría de la población como algo “inesperado”, “improbable” o “imprevisible” ha desarticulado violentamente el cotidiano. La emergencia de este virus y sus efectos en las diferentes áreas amplía las exigencias de investigaciones acerca del significado de la crisis multifacética vivida por la Humanidad, en las primeras décadas del siglo XXI.

Además, este fenómeno global impone dos desafíos centrales para los procesos de gestión del conocimiento: de un lado, desarrollar una reflexión sobre las causas de la crisis y las acciones inmediatas que respondan a las urgencias de la actual coyuntura y, de otro, diseñar estrategias y formular propuestas de reorganización estructural de las sociedades y las economías en un contexto post emergencia, con una visión estratégica de largo plazo. Sin embargo, para que sean duraderos, estos aportes necesitan ser elaborados con base en el diálogo e involucramiento de los diferentes sectores (sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales), de manera que los análisis y proposiciones construidos colectivamente sirvan para proteger la vida humana y los ecosistemas, dinamizar la economía con sostenibilidad, resiliencia y equidad, y salvaguardar la democracia y sus instituciones.

Desde esta perspectiva, es recomendable que estos planteamientos estén referenciados estratégicamente en las orientaciones firmadas en diversos acuerdos y pactos internacionales, en especial para la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas 2015a) y el Acuerdo de París (Naciones Unidas 2015b), plataformas institucionales de escala global que presentan puntos de partida básicos para la construcción de una agenda de cambios adecuada a los desafíos impuestos por la crisis del modelo civilizacional (Morin 2011). Particularmente en el caso de la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan un campo de compromisos y acuerdos que solo serán viabilizados a partir de una acción estratégica de carácter multisectorial, donde cada uno de los 17 ODS y cada una de las 169 Metas se articulen y se integren de forma sinérgica.

En verdad, la actual crisis sanitaria de escala planetaria provocada pela pandemia del COVID-19 viene a sumarse a las crisis estructurales que se han venido agravando en las últimas décadas: del punto de vista ecológico, ambiental y energético, revela la urgencia de establecer un padrón de desarrollo y de organización de la vida social que favorezca la emergencia de una nueva relación entre el ser humano y la ecosfera, en general, y los ecosistemas y la biodiversidad, en específico. Un elemento decisivo para la promoción de este cambio es la diversificación de la matriz energética, con el consecuente aumento de la participación de las energías renovables (Asturias y Arias 2016), o sea, la conformación de una matriz ambientalmente responsable con la preservación de los mecanismos de regulación sistémica

del planeta. En el ámbito económico y social, el diseño todavía tímido de alternativas para solucionar la crisis del capital que se prolonga, por lo menos, desde 2008 (Dowbor 2019), la creciente concentración de las riquezas con el consecuente aumento de las desigualdades sociales (OXFAM 2017), el agravamiento de las migraciones internacionales (OIM 2019), la manutención de las altas tasas de pobreza y hambre (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF 2019), y la exacerbación de antivalores (discriminación, perjuicio, intolerancia, odio, mentira) representan manifestaciones objetivas de la actual crisis civilizatoria. Adicionalmente, en el plan político-institucional, es posible identificar la crisis del multilateralismo, la continuidad de guerras y conflictos bélicos, las crisis de las formas de estructuración y representación política del Estado moderno, y las amenazas a las instituciones democráticas. La articulación sistémica de estas crisis interdependientes conforma un contexto global extremadamente complejo y repleto de incertidumbres sobre los rumbos futuros de las sociedades contemporáneas.

Considerando los rasgos generales de esta crisis civilizatoria, es importante recalcar que muchas de las soluciones para las situaciones críticas, brevemente enumeradas, repercuten en la contribución directa e indirecta de los territorios rurales, con sus instituciones y actores. La Agenda 2030 se constituye en una plataforma programática global que permite un mayor protagonismo y un nuevo posicionamiento de las ruralidades en los procesos de desarrollo de los países. De acuerdo con el análisis realizado por Berdegú y Favareto (2020, 37), 36 Metas de la Agenda 2030 están asociadas exclusivamente a los territorios rurales, mientras que 96 dependen indirectamente de su contribución. Así, para lograr mayor eficiencia en el cumplimiento y alcance de los resultados previstos, el enfoque territorial sugiere un conjunto ordenado de principios e instrumentos que sirven como un importante punto de partida para la implementación de la referida Agenda. Sin embargo, es preciso reconocer que las lecciones aprendidas, en las últimas dos décadas en la América Latina y el Caribe, exigen la creación de nuevas institucionalidades e instrumentos políticos y operativos que sean mejorados ajustados a los ODS.

En este sentido, estas crisis abren la oportunidad para poner en el centro de la agenda política de los gobiernos de América Latina y el Caribe la discusión sobre la relevancia ambiental, social y económica de las ruralidades. Las actividades desarrolladas en los espacios rurales pueden cumplir un rol vital, por ejemplo, en el cambio de la matriz energética, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la preservación de los ecosistemas, paisajes y biodiversidad, el estrechamiento de los vínculos entre lo rural y lo urbano, y

**36 Metas de  
la Agenda 2030  
están asociadas  
exclusivamente a los  
territorios rurales,  
mientras que 96  
dependen indirectamente  
de su contribución.**



particularmente, la construcción de una agricultura incluyente, sostenible y resiliente. De forma complementaria, este escenario reafirma la importancia del Estado, como agente propulsor de estas transformaciones, y de la implementación de políticas públicas que garanticen la adecuada integración de los diferentes sectores involucrados en las cadenas de valor.

La coyuntura pospandemia del COVID-19 impondrá profundos desafíos a la humanidad. Para superarlos, los actores institucionales y sociales necesitarán profundizar y aplicar nuevos métodos y enfoques. Los efectos de la pandemia asociados a las crisis planetarias previamente ya existentes (ecológica, energética, ambiental, económica) evidencian, una vez más, la necesidad de la construcción de un paradigma capaz de comprender las bases de este contexto cambiante y de iluminar la definición de alternativas estructurales a estas crisis entrelazadas.

Permanecer navegando con base en los principios del paradigma dominante impone límites para enfrentar la gravedad de los impactos negativos producidos por el SARS-CoV 2 en escala global. Además, en el plan inmediato, restringe la formulación de estrategias que promuevan la reorganización de las sociedades y la economía, desde una perspectiva sistémica. Albert Einstein ya afirmaba, en la primera mitad del siglo pasado, que no se puede cambiar el mundo que creamos sin cambiar nuestra forma de pensar. Por eso, esta situación emergente revela las limitaciones de los actuales modelos interpretativos y de análisis, obligando a un cambio del paradigma hegemónico que orienta las formas dominantes de ver e intervenir sobre el mundo. Es preciso, por lo tanto, desarrollar la aplicación de métodos y enfoques que contribuyan para acelerar procesos innovadores de transformación de las relaciones sociales, económicas y políticas.

Algunos modelos y enfoques desarrollados en las últimas décadas tienen la oportunidad de ocupar una posición de mayor destaque para facilitar la emergencia de un nuevo contexto global. Asociado a los enfoques que enfatizan la complejidad, multidimensionalidad y la visión sistémica de los fenómenos, la innovación, la equidad, la diversidad, la sostenibilidad y la resiliencia, entre otros, el abordaje territorial presenta el potencial para aportar elementos estructurantes al nuevo paradigma en construcción, pues se ha convertido en el principal elemento de inspiración para las políticas innovadoras de desarrollo rural implementadas en América Latina, desde el inicio del siglo XXI. El enfoque territorial representa, fundamentalmente, una nueva clave de lectura e intervención planificada sobre los procesos sociales, económicos e institucionales que ocurren en las zonas rurales, encontrándose presente en la fundamentación de diversas estrategias de las políticas públicas,<sup>1</sup> en el discurso de representantes de agencias de cooperación internacional,<sup>2</sup> gestores públicos y líderes de organizaciones de la sociedad civil, en especial

1 Entre otras, es posible identificar las siguientes políticas públicas: Colombia (2016); Costa Rica (2015); Ecuador (2009); y Guatemala (2009).

2 Como ejemplos del trabajo desarrollado por agencias internacionales en el campo del desarrollo territorial rural, es posible mencionar las siguientes iniciativas: CEPAL y FIDA (2019); FAO y BID (2009); IICA (2019); y PNUD (2012).

de la agricultura familiar, y también los equipos de estudio e investigación vinculados a importantes centros académicos latinoamericanos.<sup>3</sup>

Este artículo pretende concentrar su mirada particular sobre la importancia y actualidad del enfoque territorial del desarrollo y la visión contemporánea de la ruralidad, entendida aquí como un espacio social más allá del “campo”. La primera sesión destaca los principales aportes conceptuales que sustentan esta perspectiva de análisis de los espacios rurales, destacando su aplicación en las políticas públicas, en un contexto de enfrentamiento de la pandemia. De acuerdo con este abordaje, se presentan algunos elementos que facilitan una comprensión actualizada acerca del significado de la complejidad de las relaciones de interdependencia entre las diferentes dimensiones de las ruralidades, entre lo rural y lo urbano y entre los diferentes segmentos sociales, económicos y políticos que constituyen los territorios rurales en los países latinoamericanos y caribeños. La difusión social de esta visión más integradora sobre la importancia de los espacios rurales gana mayor interés en un contexto post pandemia. Con base en estos elementos de análisis, la segunda sesión enfatiza las bases de un conjunto de políticas públicas de desarrollo que muestran grandes potencialidades para promover las transformaciones estructurales tan necesarias a los territorios rurales.

## Premisas conceptuales del enfoque territorial

En primer lugar, es importante reafirmar la relevancia del enfoque territorial como una herramienta del conocimiento que propugna una ruptura con el abordaje sectorial, de bases agrarista, que subraya o reduce lo rural a su dimensión agrícola. El enfoque territorial propone una renovación radical de este modelo cognitivo. Estimula una profunda revalorización de los espacios rurales, desmitificando las visiones tradicionalmente incorporadas en la sociedad. En estos términos, una lectura actualizada y afirmativa implica en reconocer la diversidad y multidimensionalidad de las ruralidades y la relevancia de la multifuncionalidad de las actividades desarrolladas en su interior, en particular por la agricultura familiar. El reconocimiento de la heterogeneidad y especificidades de los “sistemas territoriales de organización rural” (Torrens 2017), así como de la multiplicidad de los actores que los integran y construyen, es condición *sine qua non* para repensar las estrategias de acción de los territorios rurales.

Esta perspectiva permite analizar a lo rural como un espacio vivo y dinámico, dónde las relaciones sociales establecidas entre instituciones, empresas y actores sociales definen las

3 Entre las redes y centros académicos latinoamericanos que desarrollan estudios acerca del desarrollo territorial rural, se puede identificar, por ejemplo, la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe (RedDete - <http://red-dete.org/>), la Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural de México (RED GTD - <http://www.redgtd.org/>), la Rede Brasileira de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE - <http://rete.inf.br/>), el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP - <https://webnueva.rimisp.org/>), el Centro de Posgrado de Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad, CPDA/UFRRJ - <http://institucional.ufrj.br/portalecpda/>) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador - <https://www.flacso.edu.ec/portal/>).

particularidades de cada territorio. Por tanto, se percibe a los territorios como fruto de un proceso de construcción social y no determinado por las condicionalidades geográficas o las definiciones administrativas del marco normativo del Estado. Además, difiere frontalmente de las nociones tradicionales que asocian mecánicamente la imagen de lo rural como un espacio del “atraso” o como un “residuo de lo urbano” (Miranda 2015) y que vincula la representación simbólica de los productores familiares a la “pobreza”. Desde una perspectiva más estratégica, esta lectura renovada valoriza también la importancia del lugar ocupado por los territorios rurales en los procesos de desarrollo de las sociedades, a partir de una evaluación no restringida a los indicadores económicos.

Esta concepción contemporánea de la ruralidad subraya las interrelaciones complejas entre lo rural, como expresión del “campo” y sus actividades agrícolas y no agrícolas, y los espacios urbanos, superándose la visión dicotómica y excluyente entre campo y ciudad. La nueva ruralidad implica trabajar desde un enfoque integrador, comprendiendo que los territorios rurales incluyen también a los núcleos urbanos de aquellos agrupamientos de municipios cuyas dinámicas estén condicionadas predominantemente por la diversidad de las actividades desarrolladas en estos espacios. Esto significa decir que el enfoque territorial destaca la creciente interdependencia e integración rural-urbana y las articulaciones entre las instituciones, los sectores y los actores sociales, económicos y políticos que intervienen en estos espacios.

Sin embargo, es preciso resaltar que esta concepción de trabajo no ha sido debidamente incorporada por la mayoría de las políticas públicas de incentivo al desarrollo territorial rural en América Latina, pues, en general, estas han priorizado un actor social (la agricultura familiar) y los proyectos apoyados con los recursos públicos del Estado han sido direccionados para atender a las demandas específicas de este segmento social de las poblaciones rurales. Pocas iniciativas financiadas por estos programas públicos han buscado fortalecer procesos más amplios de articulación entre los actores rurales y urbanos o de integración de las acciones del sector agrícola con otros sectores. En verdad, estas oportunidades de actuación para incidir en temas estructurales de la organización rural han sido menospreciados por las institucionalidades responsables por la implementación de estas políticas con enfoque territorial.

Del punto de vista de la política pública, el enfoque territorial se contrapone también a los resultados alcanzados por las visiones centralizadas y descendentes de implementación de las políticas gubernamentales de corte sectorial, históricamente practicadas por diferentes gobiernos. Para que sean eficientes y eficaces en su ejecución, las estrategias y políticas públicas innovadoras, basadas en una perspectiva territorial, necesitan estar fundadas en un arreglo político-institucional más plural. Entre los objetivos de esta nueva institucionalidad está la coordinación e integración intersectorial de las políticas de desarrollo<sup>4</sup> para que las acciones

4 De una manera más amplia, la incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas implica en la búsqueda permanente de coordinación entre las instituciones gubernamentales y sus políticas, instrumentos, presupuestos, recursos y capacidades, pero también entre los diferentes niveles de gobierno y entre estas instituciones y las organizaciones de la sociedad civil, las empresas privadas, la academia, entre otros actores relevantes involucrados en la implementación de las políticas de desarrollo territorial rural (Berdegué y Favareto 2020, 29).

gubernamentales en los territorios tengan un sentido estratégico y respeten las características, particularidades y condiciones de cada espacio social. De manera complementaria, las acciones promovidas por las instituciones gubernamentales necesitan valorizar la articulación entre las diferentes escalas de actuación (desde lo nacional, pasando por lo regional, lo territorial y lo local), así como entre las diversas formas de organización que actúan en los espacios rurales (organizaciones de los productores –asociaciones, cooperativas, federaciones, gremios, cajas de ahorro, movimientos, etc.–, instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado, organizaciones pastorales, religiosas o partidarias, academia y centros de investigación, organismos de cooperación internacional, etc.), en el marco de un plan de transformación estructural, de mediano y largo plazo. Otro importante objetivo es la constitución de un mecanismo de gobernanza relacional (Samper et al. 2016), de carácter interinstitucional, intersectorial y multiactor, que facilite el diálogo, la participación plural, la convergencia de visiones e intereses, la definición de planes estratégicos, la formación de coaliciones territoriales y, fundamentalmente, que tenga un respaldo político de mayor nivel para garantizar que las decisiones tomadas puedan ser implementadas en la práctica.

Desde la perspectiva sistémica planteada por el enfoque territorial, los espacios rurales asumen nuevos contornos conceptuales y significados históricos mucho más amplios y determinantes que requieren ser reconocidos y trabajados desde el ámbito de las políticas públicas, impulsando el diseño de estrategias y mecanismos de acción para “el día después” a la pandemia, que debe ser planeado de manera estratégica e iniciado desde ya. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades de autonomía de los actores locales para que se articulen y coordinen sus iniciativas con las políticas ejecutadas por el poder público tiene por objetivo establecer las condiciones básicas para la construcción de un modelo de organización de la sociedad y la economía que responda a las nuevas exigencias del contexto post pandemia. El empoderamiento de estos actores será un factor fundamental para la definición de una visión futura de organización de las sociedades ajustada a las demandas del cambio de época.

El actual escenario abre una gran oportunidad para pautar un amplio debate colectivo acerca de la valorización de los territorios rurales y de sus múltiples contribuciones para el funcionamiento de las sociedades. En particular, la pandemia ha permitido evidenciar la presencia, el rol y la relevancia de los agricultores y agricultoras familiares que aseguran con su labor cotidiano la producción de los alimentos básicos destinados al funcionamiento de

**La pandemia  
ha permitido evidenciar  
la presencia, el rol y  
la relevancia de los  
agricultores y agricultoras  
familiares que  
aseguran con su  
labor cotidiano  
la producción de  
los alimentos básicos.**



los Sistemas Agroalimentarios y la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La manutención de los procesos de producción, transformación, acopio y comercialización de los alimentos se ha configurado como uno de los pilares vitales para garantizar las condiciones de estabilidad alimentaria en la gran mayoría de los países, contribuyendo para la preservación de la salud de las poblaciones y evitando, por lo menos hasta el momento, la emergencia de situaciones más críticas derivadas de una eventual falta de oferta diversificada de estos productos.

Además de este atributo esencial para la manutención del funcionamiento de las sociedades, es preciso difundir que la agricultura familiar es responsable también por el cumplimiento de un conjunto diversificado de funciones que no se restringen al rol activo que desempeñan en el desarrollo de las actividades económicas agrícolas y no agrícolas que contribuyen para la dinamización de las economías territoriales rurales. Cada vez gana más visibilidad la relevancia de estos actores rurales para asegurar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia de los sistemas de vida frente a los impactos del cambio climático, tal como se reconoce en la Declaración de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028 (FAO-FIDA 2019). Las iniciativas de ocupación y utilización sostenible de los limitados recursos naturales y de la biodiversidad, como los suelos, las fuentes de agua y humedales, los minerales, los paisajes naturales, la flora y la fauna, etc., sumadas a los saberes ancestrales y conocimientos científicos asociados a la ecología, en general, representan contribuciones no reconocidas y valoradas por la sociedad como un todo.

De otro lado, el reconocimiento de la diversidad de formas de organización de las sociedades rurales, portadoras de culturas, identidades, modos de vida, cosmovisiones y saberes específicos, la implementación de proyectos de valorización de la riqueza del patrimonio artístico y cultural y la conformación de diversas organizaciones sociales y redes solidarias que contribuyen para tejer los lazos de solidaridad y de cohesión social en los territorios rurales sirven para evidenciar una de las premisas fundantes del abordaje territorial: lo rural no se resume a lo agrícola (Grisa et al. 2017).

Por tanto, ha llegado el momento de que las sociedades urbanas reconozcan la importancia de esta multiplicidad de atributos desarrollados por los actores rurales que organizan sus actividades en base a la gestión del trabajo familiar como un aporte fundamental para asegurar el funcionamiento de las sociedades.<sup>5</sup> La sensibilización y demostración al conjunto de la sociedad sobre la importancia de estas contribuciones permitirán avanzar hacia nuevas lecturas, visiones y contratos sociales en el contexto de una sociedad urbano-rural

5 La pandemia del COVID-19 y la estrategia de aislamiento social han evidenciado como un punto central de la agenda pública la importancia estratégica de determinados sectores esenciales para el funcionamiento de las sociedades. Entre ellos, se puede destacar la relevancia de los trabajadores vinculados a los sectores de salud y educación, así como los productores de alimentos. Mientras una parte significativa de los sectores económicos han paralizado sus actividades, estos segmentos han brindado sus servicios a la sociedad, ganando el reconocimiento de la sociedad por su labor. En el caso específico de la agricultura familiar, principal responsable por el abastecimiento de los alimentos frescos comercializados en las ciudades, las actividades continuaron su rumbo y las distintas cadenas de producción agroalimentaria se siguieron movilizandando para garantizar las condiciones de la seguridad alimentaria y nutricional.

que requiere repensarse, en sus diferentes dimensiones (económica, social, cultural, ambiental y política) y escalas. En este sentido, el contexto de la pandemia abre la posibilidad para que las sociedades reconozcan la contribución específica de la agricultura familiar, pero principalmente que resignifiquen la importancia multidimensional de los territorios rurales para la cohesión social y el bienestar de las poblaciones.

Por lo tanto, el enfoque territorial viene a sumarse a diversas perspectivas de análisis emergentes (complejidad, sostenibilidad, resiliencia, equidad, derechos, etc.) que buscan contribuir para progresivamente establecer las bases de un nuevo paradigma. La configuración de este cambio facilitará, de un lado, el enfrentamiento de los complejos, estructurales y multidimensionales problemas vividos en las sociedades contemporáneas, y, de otro, la construcción de propuestas innovadoras que solucionen las dificultades históricas enfrentadas en las diversas áreas. Los impactos desencadenados a partir de la diseminación acelerada de la pandemia del COVID-19, sobre varias dimensiones de las relaciones humanas y en una escala global, evidencian la urgencia de renovar los métodos que fundamentan la interpretación de los complejos procesos sociales y económicos rurales, bien como de oxigenar la formulación de políticas públicas y las acciones del Estado para que, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, atiendan con especial atención a las particularidades de las sociedades rurales, evidenciando su importancia estratégica y potencialidades. La emergencia de este nuevo contexto, provocado por los impactos negativos del SARS-CoV 2, abre la oportunidad para repensar y reinventar los rumbos de los territorios rurales en América Latina y el Caribe, rediseñando las relaciones Estado-sociedad-mercado y las relaciones sociedad-naturaleza, bajo criterios innovadores, equitativos, sostenibles y resilientes. Esta nueva forma de pensar y actuar, articulando las diferentes instituciones, sectores, actores y escalas, se constituye en un elemento estructurante del cambio paradigmático que se encuentra en construcción.

## Recomendaciones para la incorporación del enfoque territorial en las políticas de desarrollo rural

Las premisas conceptuales y la relevancia del enfoque territorial para la construcción de políticas públicas de desarrollo rural en un escenario de crisis múltiples acentuadas por los impactos negativos del COVID-19 se han planteado en la primera sesión de este artículo. En esta segunda parte de este artículo se pretende explorar algunos campos de acción que permitan la formulación, implementación, gestión y evaluación de estrategias y políticas públicas basadas en la incorporación de este enfoque, en los distintos ámbitos y niveles de actuación institucional.

Desde esta perspectiva, el Estado se presenta como el principal motor de los cambios estructurales capaces de facilitar la emergencia de nuevas relaciones sociales, la dinami-

zación económica de los territorios rurales y la construcción de arreglos institucionales plurales y participativos. Así, las oportunidades abiertas por este complejo escenario de combinación de las crisis ambiental, social, económica y, en algunos casos, político-institucional, agravado por la expansión y repercusiones de la pandemia, exigen de los representantes del poder público, de la sociedad civil y del sector privado la adopción de abordajes innovadores orientados para construir políticas de Estado que enfrenten

**Los territorios deben ser tratados como objetos de las políticas públicas, lo que exige el establecimiento de nuevas institucionalidades que promuevan una mayor coordinación al interior de las diferentes instancias y niveles del Estado.**

---



los desafíos estructurales de las sociedades en este nuevo período histórico. Los referenciales elementales desarrollados en diversos países de la América Latina con base en el enfoque territorial, particularmente en el plan operativo de las políticas gubernamentales y las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, por lo menos en las últimas dos décadas, ofrecen un conjunto de elementos e instrumentos que se constituyen en un avanzado punto de partida para repensar las estrategias estatales en un escenario post pandemia. Sin embargo, como todavía se trata de un abordaje en proceso de construcción, nuevas ideas y propuestas tendrán que ser elaboradas y puestas en marcha para contribuir con el enfrentamiento y superación de los efectos combinados de esta crisis.

La adopción de medidas de promoción del enfoque territorial en la construcción de las políticas públicas implica sólidos cambios en las institucionalidades (Berdegué y Favareto 2020) que favorezcan la conformación de acuerdos políticos y la implementación de una agenda del desarrollo equitativo, democrático, sostenible y resiliente. Por tanto, este primer aspecto enfatiza la afirmación del rol del Estado y de la planificación de las políticas públicas, para que vuelvan a asumir un rol más activo, por medio del diseño, ejecución y gestión de políticas estructurales y también diferenciadas que contribuyan para la dinamización de las actividades y relaciones socioeconómicas. Esta definición central considera a la diversidad de los territorios como unidades de referencia (Schneider 2004) para orientar la coordinación de las acciones del Estado. En este sentido, los territorios deben ser tratados como objetos de las políticas públicas, lo que exige el establecimiento de nuevas institucionalidades que promuevan una mayor coordinación al interior de las diferentes instancias y niveles del Estado, pero también su articulación con otros sectores de la sociedad, favoreciendo la emergencia de alianzas público-privadas y coaliciones sociopolíticas que impulsen las transformaciones necesarias. De una manera general, estos nuevos arreglos institucionales necesitan incidir sobre tres dimensiones complementarias:

- i. La conformación y consolidación de una institucionalidad con poder de convocatoria, integración interinstitucional y articulación intersectorial que asegure los mecanismos e instrumentos políticos y operativos para organizar una intervención planificada y descentralizada al interior de las instituciones gubernamentales. Así, para mejorar la eficiencia en la implementación de estas políticas, se recomienda que las instituciones del Estado busquen una mayor articulación de las acciones sectoriales, tanto en el plan horizontal (entre los entes rectores del gobierno central) como en el plan vertical (entre el Gobierno central y las otras esferas de los gobiernos descentralizados), con la finalidad de fortalecer una visión integradora de las acciones del Estado. Un problema que afecta múltiples dimensiones de la vida social no puede ser enfrentado con estrategias, políticas y acciones sectoriales, desarrolladas de manera aislada, sin una visión sistémica, y desarticuladas entre sí. Por eso, el cambio del enfoque que fundamenta la actual concepción sobre cómo se estructuran las políticas públicas es una demanda estratégica y urgente. Sin embargo, a partir de las lecciones aprendidas de las experiencias de implementación de estas políticas en diferentes países, se observa la necesidad de crear una institucionalidad que se vincule directamente a esferas de mayor poder político al interior del Estado, y que no esté subordinada a ministerios sectoriales (Berdegué y Favareto 2020).
- ii. De otro lado, se sugiere que las políticas públicas de desarrollo territorial rural sean gestionadas a partir de criterios participativos, facilitándose la identificación de las dinámicas regionales específicas y la implementación de medidas ajustadas a las particularidades de cada territorio. Para tanto, la creación o fortalecimiento de mecanismos de gobernanza relacional multiactor (como los consejos, mesas, plataformas, colegiados, consorcios, etc.), en las diferentes escalas de actuación, se presenta como una herramienta clave para lograr, de un lado, la contextualización de las políticas a las demandas de los actores y las situaciones específicas de los territorios, y, de otro, la gestión compartida del desarrollo territorial. Asimismo, cabe mencionar que esta herramienta institucional de promoción de la gestión participativa de las políticas representa un espacio fundamental para generar lazos de confianza mutua entre los actores, integrar las expectativas comunes en agendas públicas estratégicas y construir alianzas y coaliciones políticas que faciliten la incidencia en las esferas más decisivas del poder. Sin embargo, con el objetivo de cumplir un papel efectivo en los procesos de democratización de las relaciones entre Estado y Sociedad, estas instancias necesitan investirse de mayor poder de decisión, para que no se limiten a meros espacios de consulta política.
- iii. De forma complementaria, la construcción de una política pública de incentivo a la emergencia y fortalecimiento de sistemas territoriales de innovación es capaz de catalizar las voluntades individuales y grupales y articularlas alrededor de proyectos estructurales. Estos sistemas son aquí entendidos como espacios (institucionalizados o informales) donde los diferentes actores del territorio (instituciones gubernamentales, organizaciones y gremios de productores, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, academia

y centros de investigación, etc.) intercambian sus experiencias y desarrollan interacciones creativas para conformar iniciativas sociales, económicas o culturales innovadoras. En este sentido, la generación de procesos, plataformas o sistemas de innovación territorial se configura en una dimensión importante de los nuevos arreglos institucionales con enfoque territorial, constituyéndose en un pilar de sustentación de los cambios y transformaciones deseados. La creación de estos espacios institucionales de interacción creativa de los actores económicos y sociales y de los sectores públicos y privados es una medida que facilita la formulación de innovaciones con potencialidades para presentar alternativas reales que busquen solucionar los problemas o limitaciones del desarrollo rural, con base en la definición e implementación de una estrategia de desarrollo territorial rural.

En el nuevo escenario que se inaugure en la medida que la niebla de las actuales incertidumbres se descortine, un segundo campo de acción para la incorporación del abordaje territorial en las agendas políticas nacionales será la reconstrucción de las economías en un contexto de recesión o desaceleración de las actividades productivas. La reactivación y dinamización de las economías rurales, mediante inversiones que impulsen la formación de emprendimientos territoriales y micro, pequeñas y medianas empresas, es parte constituyente de este proceso. Por diferentes caminos, los gobiernos de América Latina ya señalizan para la definición de fondos presupuestarios destinados a esta finalidad. Sin embargo, a diferencia de procesos anteriores, las nuevas políticas necesitan ser pensadas de manera más integral. En este sentido, las políticas de dinamización económica y de inclusión social y productiva en los territorios rurales tendrán que combinarse con políticas y mecanismos de protección social, que aseguren dignidad y bienestar social, en especial para las poblaciones excluidas, priorizando la ampliación y mejora de la oferta de servicios públicos en las zonas rurales, acorde con las necesidades y características de cada región. Para que estos procesos sean innovadores y transformadores, las acciones de dinamización económica necesitan integrar las iniciativas de los actores rurales y urbanos, en el marco de un plan estratégico de desarrollo territorial rural, que considere los flujos interdependientes de bienes, servicios y actividades, bien como las relaciones entre instituciones, empresas, actores y redes sociales que se realizan al interior de cada territorio.

En este proceso de reactivación de las economías rurales, la agenda específica de la agricultura mundial puede cumplir un nuevo papel. En el marco de los proyectos económicos en disputa, los actuales sistemas agroalimentarios globales se ven presionados por diferentes sectores de la sociedad para repensar y refundar las bases que los constituyen, pues estos han promovido la consolidación de determinadas *commodities*, la conformación de grandes conglomerados económicos y la expansión de una oferta de alimentos ultraprocesados como un insumo básico de la dieta alimentaria en prácticamente todo el planeta. Este cambio en los hábitos alimentarios ha favorecido la emergencia o agravamiento de enfermedades (como la diabetes y la hipertensión arterial) y problemas de obesidad y

sobrepeso, pues estos productos contribuyen para generar implicaciones negativas en las condiciones de salud de las poblaciones.

Por tanto, una demanda estratégica del Estado para este nuevo período es apoyar con políticas específicas la redefinición de las directrices de acción que configuran los sistemas agroalimentarios, desde una perspectiva sistémica. Estas nuevas políticas deben fomentar la creación de sistemas de producción de alimentos más eficientes, sostenibles, inocuos y nutritivos, que contribuyan con la mejora de la salud y nutrición humana, que respeten la capacidad regenerativa de los ecosistemas y recursos naturales, y sean también incluyentes y equitativos. Una acción de esta naturaleza no solo permitirá una profunda reestructuración del modo de vida y consumo hegemónico, como también promoverá una refundación de las relaciones entre sociedad y naturaleza. En este marco institucional renovado, la reconfiguración de los sistemas agroalimentarios necesita incorporar a la agricultura familiar como actor protagónico y como principal motor propulsor del modelo de reorganización de los espacios rurales.

Un tercer elemento relacionado a estas transformaciones se refiere a la urgencia de que se consoliden nuevas y equitativas formas de interrelación rural-urbana, dónde los diferentes actores territoriales pertenecientes a estos espacios establezcan relaciones de aproximación, intercambio, vinculación y cohesión territorial. El incentivo para la expansión de estas formas de interacción, mediante la formulación e implementación de políticas públicas adecuadas, favorece la constitución de nuevos emprendimientos económicos, cooperativas de consumidores y diferentes tipos de empresas basadas en la articulación de los intereses complementarios entre los diversos sectores de la sociedad que se dispongan a compartir iniciativas con objetivos comunes. Por ejemplo, la formación de un emprendimiento asociativo para la mejora de los servicios de una ruta turística, la constitución de una cooperativa de servicios digitales adecuada a las condiciones financieras, productivas y sociales de la agricultura familiar, la conformación de empresas o cooperativas de construcción civil destinadas a reducir los déficits habitacionales o de infraestructura de saneamiento en las zonas urbanas y rurales, la formación de una fundación destinada a difundir y valorizar la diversidad del patrimonio cultural de los pueblos locales, la creación de una asociación mixta de productores familiares y consumidores urbanos que generen confianza y un mercado directo de circulación de alimentos o la formación de una empresa que transforme los recursos de la biodiversidad encontrados en la biodiversidad en productos de la bioeconomía se configuran en oportunidades concretas para consolidar la cohesión social. La incorporación del abordaje territorial es un elemento de fundamental relevancia para el éxito de las políticas diferenciadas que faciliten estos cambios, creando vínculos sociales, económicos y culturales entre diferentes actores.

En el marco de las nuevas formas de integración entre los espacios rurales y urbanos, y sus respectivos sujetos sociales, un tema que ha ganado bastante visibilidad en el contexto de la pandemia global se refiere, específicamente, a la intensificación de los esquemas de comercialización basados en los circuitos cortos que aproximan los agricultores familiares

de los consumidores urbanos, muchas veces facilitadas por el uso de plataformas digitales de venta en línea de alimentos. En el caso de que estos sistemas de comercio electrónico, asentados en la utilización de plataformas virtuales, se expandan y se consoliden, esta nueva forma de organizar las relaciones de los productores y sus organizaciones con las tiendas de barrios, los mercados locales o mismo los consumidores finales abre una enorme oportunidad para reducir la cadena de intermediación que caracteriza los esquemas tradicionales de comercialización de los productos agrícolas. El apoyo de las políticas públicas para fortalecer estos mecanismos de articulación entre los actores rurales y urbanos cumple un papel decisivo para favorecer estos procesos de aproximación, siempre considerando los compromisos éticos con la redefinición de una dieta alimentaria saludable y la producción de alimentos sostenibles como ejes integradores de estos actores.

En complemento a los tres aspectos mencionados arriba, las políticas de desarrollo con enfoque territorial necesitan en este nuevo contexto valorizar y enfatizar el fortalecimiento de las capacidades organizacionales, de empoderamiento e incidencia social y política de las organizaciones sociales, como el cuarto aspecto propositivo. Tal vez pueda parecer temprano para hacer cualquier pronóstico sobre el futuro de los espacios rurales en el contexto post pandemia del COVID-19, pero una conclusión se puede sacar: los actores rurales dispuestos a cambiar efectivamente las bases del actual modelo de organización de los territorios rurales y de estructuración de los sistemas agroalimentarios, de una manera más amplia, necesitan posicionarse en este escenario presentando propuestas concretas para este proceso de reconstrucción socioeconómica. Esto exige que el Estado instituya espacios de diálogo y canales democráticos que faciliten la toma de decisiones sobre el futuro de las ruralidades. Por mayor que sean las dificultades para ver más allá del cortoplacismo, es preciso que los actores sociales rurales interesados en el cambio de la lógica de estructuración de los sistemas agroalimentarios, en el establecimiento de nuevas formas de relacionamiento con los recursos naturales y la biodiversidad, y en la conformación de procesos de mayor integración rural-urbana se manifiesten proactivamente, buscando ocupar un espacio político con protagonismo y autonomía.

No obstante, para que estas organizaciones sociales y económicas tengan condiciones de intervenir con independencia y fuerza colectiva en estos espacios de poder político es fundamental que estén capacitadas para representar, dialogar, negociar y desarrollar iniciativas favorables a la construcción de un programa de desarrollo territorial rural que establezca como objetivo estratégico la transformación de las bases estructurales del territorio. Desde esta perspectiva, uno de los elementos esenciales de la incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas destaca la importancia del fortalecimiento de las capacidades organizativas y del empoderamiento social de los actores institucionales, sociales, económicos, ambientales, políticos y culturales comprometidos con los objetivos definidos en el plan territorial. Estas acciones de fortalecimiento de la autonomía política son esenciales para mejorar las condiciones de formación de coaliciones y alian-

zas territoriales entre los actores comprometidos con la implementación de una agenda de innovaciones transformadoras en las distintas dimensiones del territorio (Fernández et al. 2012).

## Conclusión

En este momento, el futuro de los procesos de reorganización de las sociedades rurales tendrá que ser repensado y rediseñado, buscándose incorporar una concepción de ética planetaria y humanitaria, fundamentada no solo en nuevos criterios económicos, sociales, ambientales, pero principalmente en la interconexión sistémica de estas complejas dimensiones. Las inversiones de carácter macroeconómico, la construcción de infraestructuras productivas y de servicios (públicas y/o privada), así como los procesos productivos basados en la utilización y manejo de los recursos naturales y la biodiversidad, son ejemplos de actividades estratégicas que actualmente implican en impactos de graves proporciones en distintas dimensiones y que ameritan alinearse a una nueva concepción de desarrollo. Por eso, los actores sociales y económicos interesados, por ejemplo, en la reconstrucción de los sistemas agroalimentarios, fundada en atributos que valoricen la soberanía alimentaria, la calidad y los aspectos nutritivos de la producción agrícola, la inclusión socio-productiva de diferentes grupos sociales, la equidad social, el respecto a las capacidades regenerativas de los ecosistemas y la biodiversidad, y las conexiones estratégicas entre los componentes del espacio rural-urbano, necesitan fortalecer sus capacidades organizativas y de incidencia política para poder influir en la formulación de propuestas de estrategias y políticas públicas que impulsen este reordenamiento de los sistemas territoriales de organización de la ruralidad y los sistemas de producción.

En este escenario de potenciales cambios, en lo que concierne específicamente a la agricultura, las organizaciones representativas de la diversidad de los modos de vida y producción de la agricultura familiar tienen, por tanto, la oportunidad para presentarse como “parte de la solución” a los graves problemas que tienden a incrementarse en la coyuntura que se inaugura. Debido a su rápida capacidad de respuesta económica para generar empleos e ingresos para los miembros de las familias o comunidades rurales, a partir de la aplicación de financiamientos adecuados a sus particularidades, la agricultura familiar reúne las condiciones objetivas para constituirse en un actor central de los procesos inmediatos de reactivación de las relaciones económicas locales, con inclusión socio productiva, sostenibilidad y resiliencia.

Además, desde la perspectiva territorial, los actores implicados en el fortalecimiento de esta vía de desarrollo rural necesitarán promover e implementar políticas de transformación estructural de largo plazo combinadas con medidas diferenciadas de incentivo inmediato a los actores económicos con capacidades empresariales y emprendedoras, de manera que se conviertan en las bases de propulsión de los procesos de dinamización equitativa y sos-

tenible de los territorios rurales. Por tanto, es fundamental que estas iniciativas se articulen con otros sectores y actores del territorio, por medio, por ejemplo, de la formación de emprendimientos asociativos que utilicen la base de la biodiversidad encontrada en los espacios rurales para desarrollar iniciativas en el campo de la bioeconomía, emprendimientos colectivos en áreas que integren las actividades agrícolas y agroindustriales con el turismo rural o ecoturismo, el alojamiento, la gastronomía, los servicios de guías y de difusión de conocimientos ancestrales, así como las formas de manifestación artística y de identidad cultural, como la música, la literatura, la danza, la artesanía y las fiestas locales. Así, en este escenario de crisis post pandemia, queda evidenciado que, en los territorios donde predomina una lógica de estructuración fuertemente dependiente de las actividades rurales, la agricultura familiar tiende a ocupar un papel clave no solo para presentar respuestas inmediatas en el plan de la seguridad alimentaria y nutricional, pero fundamentalmente como un actor decisivo con capacidad de articular propuestas de largo alcance que inciden sobre diferentes dimensiones de la vida social del territorio. Sin embargo, las características de la formación histórica de cada territorio podrán establecer un papel de mayor protagonismo político a otros actores sociales en la reconstrucción territorial, dependiendo del perfil del programa de transformación que se pretenda desarrollar y del campo de fuerzas sociales que se constituya hegemónicamente para ponerlo en marcha.

Por fin, es importante aclarar que la incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas no es una acción que produzca efectos inmediatos, con capacidad para revertir las tendencias coyunturales provocadas por los efectos de la pandemia del COVID-19, en el corto plazo. En verdad, su internalización requiere de arreglos político-institucionales, de significativos cambios en la cultura estatal y del conjunto de la sociedad, bien como de una sólida voluntad política de las altas esferas del poder político, pues implica en una lógica compleja y sistémica para conducir la implementación coordinada de las políticas del Estado. Este tipo de enfoque, así como los abordajes de sostenibilidad ambiental, equidad social y resiliencia, no funciona como una “varita mágica” para solucionar todos los problemas. En verdad, se trata de un método de trabajo que establece unos mecanismos e instrumentos básicos a partir de los cuáles los diversos actores tendrán posibilidades de definir acuerdos e implementar planes estratégicos de acción, en las áreas priorizadas, con una visión integral, coordinación política y participación social.

Por lo tanto, es preciso tener la conciencia de que la superación de las graves y complejas crisis contemporáneas que afectan el planeta y la civilización, en su totalidad, no será conducida de manera exitosa por los instrumentos de análisis y acción desarrollados por el paradigma dominante. Los impactos provocados por la pandemia en prácticamente todo el mundo requieren de la aplicación de nuevos métodos de actuación, consubstanciados, por ejemplo, en estrategias y políticas de desarrollo basadas en nuevos abordajes, como el enfoque territorial. La implementación exitosa de estas acciones innovadoras y transformadoras representará una significativa contribución de los actores territoriales que intervienen

en los espacios rurales con el propósito de asegurar el cumplimiento de las Metas definidas en la Agenda 2030 que dependen directa e indirectamente de los cambios que se procesen en los territorios rurales.

## Referencias

- Asturias, J. y A. Arias. 2016. “Impacto de la matriz energética en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe”. En *Desarrollo sostenible y matriz energética en América Latina. La universalización del acceso a energía limpia*, organizado por Leonardo Brant. Belo Horizonte: Konrad-Adenauer-Stiftung. Acceso el 3 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/2KGceyL>
- Berdegú, Julio y Arilson Favareto. 2020. “Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural”. En *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?*, editado por J. Berdegú et al., 11-57. Buenos Aires: Teseo. Acceso el 1 de septiembre. <https://bit.ly/36kQtNe>
- CEPAL y FIDA. 2019. “Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe”. *Documentos de proyectos*. Ciudad de México. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/39n6RPv>
- Colombia. 2016. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/36jSLfW>
- Costa Rica. 2015. *Política de Estado para el desarrollo rural territorial costarricense (2015-2030)*. San José: SEPSA. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3mjyJHX>
- Dowbor, Ladislau. 2019. *A economía desgovernada: novos paradigmas*. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos, 25 de octubre. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/2Vdfp39>
- Ecuador. 2009. *Plan nacional para el buen vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/2VfBzBH>
- FAO y BID. 2009. *Desarrollo Territorial Rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago: FAO. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/2HO8pGI>
- FAO y FIDA. 2019. *Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028. Plan de Acción Mundial*. Roma: FAO. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <http://www.fao.org/3/ca4672es/ca4672es.pdf>
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2020. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Proteger frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma: FAO. Acceso el 1 de septiembre. <https://bit.ly/2Vfd9U9>
- Fernández, M. Ignacia et al. 2014. “Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina”. *Documentos de Trabajo* 107. Santiago: RIMISP. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/2KQfLuC>

- Grisa, Catia et al. 2017. “O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo. Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas”. *Série DRS* 22: 339-483. Brasília: IICA. <https://bit.ly/2Jkzylh>
- Guatemala. 2009. *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)*. Ciudad de Guatemala: SEGEPLAN. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3fLBsHD>
- IICA. 2019. *Programa Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar*. San José: IICA. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/36gfVDH>
- Miranda, Byron. 2015. “Agricultura familiar: ruralidad, territorios y políticas públicas en América Latina”. *IICA. Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública. Série DRS* 23: 55-62. Brasília: IICA. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/33ulfSh>
- Morin, Edgar. 2011. *La Vía. Para el futuro de la humanidad*. Barcelona: Paidós.
- Naciones Unidas. 2015a. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/36fPSfY>
- \_\_\_\_\_. 2015b. *Acuerdo de París*. París: ONU. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3qbULP1>
- OIM. 2019. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Ginebra: OIM. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/2JuPQaU>
- OXFAM. 2017, enero. *Una economía para los 99%. Informe de OXFAM*. Oxford: OXFAM. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/33rTSYK>
- PNUD. 2012. *La aplicación de la metodología ART en América Latina*. Quito: PNUD. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3fNuHF1>
- Samper, Mario et al. 2016. *Tareas estratégicas para la gestión del desarrollo de los territorios rurales. Serie Fascículos Metodológicos (SIGET)* 4. San José: IICA. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/39s26E3>
- Schneider, Sergio. 2004. “A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas”. *Dossiê Sociedade e Territórios. Sociologias* 11. Porto Alegre. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/37gr1bf>
- Torrens, J. 2017. “Hacia un desarrollo territorial incluyente. Marco conceptual”. *Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión* 1. San José: IICA. Acceso el 1 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3ldKQow>

### Cómo citar este artículo:

Torrens, João. 2020. “Políticas públicas de desarrollo territorial rural: instrumentos para enfrentar la crisis”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Territorial* 18: 11-28. DOI: 10.17141/eutopia.18.2020.4663



# Producción, abastecimiento y consumo de alimentos en pandemia. El rol esencial de la agricultura familiar en la territorialidad urbano-rural en Argentina

## *Food production, supply and consumption in pandemic. The essential role of family farming in urban-rural territories. The case of Argentina*

Marcos Andrés Urcola\* y María Elena Nogueira\*\*

Recibido: 24/08/2020 • Aceptado: 11/11/2020  
Publicado: 16/12/2020

### Resumen

El contexto de la pandemia y las restricciones a la movilidad que impuso el aislamiento social preventivo y obligatorio en Argentina produjeron una sensación de vulnerabilidad generalizada que se tradujo en una serie de debates sobre aquello que es esencial para la reproducción de la vida ciudadana. Dichos debates pusieron en el centro de la escena la forma en que se organiza territorialmente la producción, abastecimiento y consumo de alimentos. En este artículo, se reflexiona sobre los cambios progresivos que han afectado particularmente a la agricultura familiar durante la pandemia desde un supuesto fundamental: la producción de alimentos que proviene de dichos sujetos resulta esencial y nos invita a repensar los procesos más amplios de articulación entre los territorios urbanos y rurales. Para esto se proponen una serie de ejes asociados con el abastecimiento y el consumo de alimentos y con los problemas y las oportunidades que se presentan a los agricultores familiares en el marco del modelo agroalimentario vigente. Se trata de un trabajo de reflexión de carácter cualitativo, acotado a la actualidad pandémica y sus consecuencias inmediatas, a partir de la discusión y análisis de artículos periodísticos, notas en revistas, testimonios orales en prensa y material disponible en diversas redes sociales.

*Palabras clave:* Argentina; abastecimiento de alimentos; agricultura familiar; pandemia.

### Abstract

The pandemic context and the mobility's restrictions imposed by the Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio in Argentina produced a general sensation of vulnerability that enabled the discussion about the essential for the day-to-day citizen's life. All the debates put the key of the discussion in all the steps of food production and especially in its organization connected with territories. In this article, we try to reflect on the progressive changes that affected family farming in particular. Our postulation is that these subjects are essential and we are invited to reflect other processes connected with urban and rural territories. In order to organize all considerations, we propose a series of axes associated with the supply and consumption of food and with the problems and opportunities faced by family farmers within the framework of the current agri-food model. This paper is a qualitative reflection for the pandemic context and its results. We analyze notes in papers, oral testimonies in the press and material available on social networks.

*Keywords:* Argentina; food production; family farming; pandemic.

\* CONICET, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.  
murcola@hotmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-0943-9354>

\*\* CONICET, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.  
mariaelenanogueira@gmail.com  <http://orcid.org/0000-0001-6820-5721>

## Introducción

La pandemia es sin dudas un acontecimiento extraordinario. Irrumpe en la vida cotidiana, en nuestras relaciones, representaciones y acciones. Marca así un antes y un después que deja un interrogante abierto, ¿qué sigue a la pandemia?

Es, además, un desafío para reflexionar sobre la supuesta normalidad en sus diferentes dimensiones. Una de esas dimensiones, entre muchas posibles, es la de producción de alimentos y su diversidad de sujetos. Producir alimentos en Argentina está directamente relacionado con el modelo del agronegocio, el deterioro ambiental, los monopolios de algunas firmas y cadenas, la manipulación de los precios y la inflación. Pero no toda la producción de alimentos se representa bajo esas lógicas o atributos.

Ciertamente existen productores de alimentos por fuera del modelo dominante, sin intención monopólica alguna y con muchas dificultades para mantenerse en los circuitos de producción y consumo tradicionales. Un conjunto de ellos es el de los agricultores familiares que, junto con otros trabajadores de la economía popular y solidaria, son interpelados, pandemia mediante, como esenciales. ¿Acaso no lo eran con anterioridad? Este interrogante nos permite problematizar acerca del carácter esencial de estos sujetos en nuestra sociedad -antes, durante y después de la pandemia- y repensar las relaciones entre los territorios urbanos y rurales desde estos actores locales que producen alimentos transitando ambos espacios.

El contexto de reprimarización de las economías de nuestro continente a partir del *boom de los commodities* y el auge de los modelos socio-productivos neoextractivistas o neo-desarrollistas nos invita a prestar especial atención a las conflictividades en torno a los usos del territorio y las formas de producir en el mismo (Svampa 2016), no solo por la centralidad de estos aspectos en la dinámica general de nuestras sociedades, sino porque la especificidad y división clásica entre lo urbano y lo rural ha empezado a diluirse cada vez más: con población que vive en el campo y trabaja en la ciudad y viceversa o por los problemas globales que trae aparejado este modelo productivo en las ciudades y sus alrededores (*boom* inmobiliario y presión sobre los alquileres, contaminación y problemas de salud derivados de la aplicación de agroquímicos, desplazamiento de pobladores rurales hacia los centros urbanos, catástrofes naturales derivadas de las formas de explotación de la naturaleza, etc.) (Cloquell 2014).

La dicotomía entre lo urbano y lo rural pierde capacidad explicativa “cuando empezamos a pensar no en el territorio sino en el sujeto” (Nahuel Levaggi -UTT- en Schmidt et al. 2019, 10). La agricultura familiar se presenta como una categoría que permite pensar la *territorialidad*<sup>1</sup> rural y urbana desde el sujeto y sus estrategias productivas, estilos de vida y

---

1 Tomamos la noción de territorialidad desde la geografía crítica (Haesbaert 2013), donde lo espacial no puede ser concebido sin la presencia de sujetos e instituciones que establecen entre sí relaciones de poder. Esta afirmación introduce la dimensión política del espacio, donde la conflictividad será la dinamizadora social de esos sujetos e instituciones que

demandas sociales específicas, que cuenta con una larga tradición y que es objeto de disputas empírico-conceptuales en el marco de las políticas públicas.<sup>2</sup>

Para organizar las reflexiones que presentamos a continuación proponemos una serie de ejes asociados con el abastecimiento y el consumo de alimentos y con los problemas y las oportunidades que se presentan a los agricultores familiares que producen alimentos en el marco del modelo agroalimentario vigente en Argentina. Se trata de un trabajo de reflexión de carácter cualitativo, en cuanto el objeto de estudio es posible de reconstruir, a partir de considerar la acción de *comprender* en términos amplios. No es el objetivo de este trabajo marcar tendencias y resultados en base a muestreos probabilísticos sobre la cuestión. Esto requeriría un trabajo mucho más amplio, con otros objetivos, manejo de técnicas, y en especial, períodos de análisis más extensos. Por el contrario, hemos escrito estas reflexiones durante la pandemia, con todo lo que esto implica en términos de la construcción del objeto de estudio y su dinámica particular. Dicho esto, optamos por la elaboración de una muestra de tipo intencional de acuerdo a lo señalado por el clásico trabajo de Padua (1976) y considerando a) el objetivo del trabajo, b) el tipo de información, c) la recogida de datos y, sobre todo, d) el alcance del diseño, de carácter estrictamente exploratorio. Dicha muestra, la constituyeron un conjunto de artículos periodísticos, notas en revistas, testimonios orales en prensa y material disponible en diversas redes sociales seleccionados. El período de análisis está acotado, entonces, a la actualidad pandémica y sus consecuencias inmediatas en la coyuntura.

## Abastecimiento de alimentos y estrategias de comercialización en el marco del ASPO

Las medidas sanitarias de cuidado y restricción a la circulación y concentración de personas en el marco del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) decretado por el gobierno nacional desde mediados del mes de marzo de 2020, provocaron toda una

---

pugnan por gestionar el territorio en función de proyectos (propios y colectivos) e ideas de pertenencia. De este modo, denominamos territorialización al proceso dinámico y conflictivo de pertenencia, apropiación y construcción sociopolítica de los espacios sociales (multiterritoriales) por parte de actores sociales.

- Podemos rastrear el interés por la agricultura familiar en los estudios campesinos de las décadas de 1960 y 1970 y sobre la funcionalidad de la pequeña producción de la década de 1980 y mediados de la década de 1990 (Schneider 2014). No obstante, es a comienzos del nuevo milenio cuando esta categoría toma relevancia en nuestro continente en el marco de las propuestas de intervención para el desarrollo de los territorios rurales (Sabourin et al. 2014). Entre 2000 y 2015, podemos señalar cierto auge de esta categoría para englobar el estudio y la intervención sobre determinados problemas del mundo agrario y rural desde diferentes perspectivas. En términos generales, la agricultura familiar se ha presentado como una categoría que ha permitido describir, clasificar e identificar determinados sujetos y dinámicas socio-económicas propias del mundo rural (la del campesino o el pequeño productor agropecuario y su mundo de relaciones), pero por sobre todas las cosas, se ha presentado como un gran paraguas conceptual y empírico para la discusión académica y la promoción de políticas que aborden las contradicciones y conflictos de los territorios rurales y su articulación con el medio urbano en el contexto actual (Urcola 2019).

serie de modificaciones en las estrategias de comercialización por parte de los productores agropecuarios, así como en la organización general de los procesos de distribución y abastecimiento de los alimentos en los centros urbanos.

La agricultura familiar juega un rol central en el suministro de alimentos de las ciudades de América Latina (Schneider 2014; Sabourin et al. 2014). En la mayoría de los países de la región su producción se dirige al mercado interno constituyéndose un actor central

para lograr seguridad y soberanía alimentaria (especialmente en Centroamérica). Sin embargo, en países suramericanos como Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, que cuentan con estructuras agro-rurales más complejas y diversificadas, se plantea una tensión entre la producción y abastecimiento de alimentos para el mercado interno y la producción de *commodities* para el mercado externo. Incluso una porción de los agricultores familiares de estos países se encuentra inserta en cadenas globales mundiales destinadas a la exportación agropecuaria (de carnes, pollos, soja y algunas frutas frescas).

En Argentina, las consecuencias de la expansión del modelo de producción agrícola de cereales y oleaginosas (fundamentalmente soja) desde la década de 1990 tuvo consecuencias sobre la desaparición de unidades productivas, la merma de trabajadores rurales, el desplazamiento de familias agricultoras hacia

las ciudades y sus márgenes, el aumento de la conflictividad socio-ambiental, la mutación de los actores agrarios tradicionales y el surgimiento de nuevos (Cloquell 2014).

Siguiendo a Albanesi et al. (2018), entre los actores de la agricultura familiar de la región pampeana (donde se concentra el 60% de la población del país), podemos identificar (para ejemplificar) tres tipos (ideales) de productores:

- a) Los tradicionales (tercera o cuarta generación dedicada a la actividad agropecuaria) que pasaron de la producción diversificada y para autoconsumo (cría, invernada, tambo y variedad de cultivos) a la producción extensiva de cereales y oleaginosas (abandonando la producción de alimentos y haciendo producción de escala) con destino mayoritario al mercado de exportación;
- b) Los periurbanos dedicados a la horticultura y producción (convencional o agroecológica) de alimentos frescos para el abastecimiento de grandes centros urbanos, con tradición familiar campesina e historia personal asalariada (como peones o trabajadores temporarios) o mediera y de origen migratorio (interno y extranjero), destacándose

**En países suramericanos como Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, que cuentan con estructuras agro-rurales más complejas y diversificadas, se plantea una tensión entre la producción y abastecimiento de alimentos para el mercado interno y la producción de *commodities* para el mercado externo.**



fundamentalmente los de origen boliviano (ver “bolivianización de la horticultura” en Barsky 2008) y un rol notorio de las mujeres en la dirección y organización de la actividad productiva y comercial; y

- c) Los agroecológicos, sin tradición agraria, alto nivel de formación e historia laboral y de vida vinculada a ámbitos urbanos, cuyas estrategias de producción y comercialización privilegian el cuidado del medio ambiente y la oferta de alimentos sanos por sobre la escala y el afán de lucro comercial.

Desde principios del nuevo milenio y en paralelo con el avance del modelo agropecuario del agronegocio, el tema del abastecimiento de alimentos a las grandes ciudades comienza a tomar relevancia y se traduce en una serie de políticas públicas que dan mayor centralidad a los agricultores familiares (b y c) de los denominados cinturones verdes periurbanos por su rol esencial en la producción y distribución de alimentos, por las condiciones de precariedad en las que llevan adelante sus actividades y por el grado de relevancia y protagonismo económico, social y político que fueron adquiriendo sus organizaciones desde entonces.

A pesar de esto, tal como sostiene Barsky (2020), a finales de 2019 y principios de 2020 dos acontecimientos paradójales dieron cuenta de la situación en la que se encuentra la Argentina como país productor y consumidor de alimentos. Por un lado, la campaña agrícola 2018/2019 arrojó una cosecha anual record de cereales y oleaginosas de 150 millones de toneladas. Y, por otro lado, como consecuencia del aumento de precios de alimentos y la pérdida de poder adquisitivo y de empleos de una franja importante de la población, se sanciona la Ley 27 519 de Emergencia Alimentaria Nacional y se lanza el Plan Nacional “Argentina contra el hambre”.<sup>3</sup>

En este contexto, la agricultura familiar productora de alimentos se presentó como parte de la solución (Pérez y Urcola 2020). El desafío de la agricultura familiar y sus organizaciones, antes, durante y después de la pandemia, es demostrar que pueden producir alimentos en cantidad, calidad y a bajo costo para abastecer los centros urbanos. Pero este tema no puede reducirse a los aspectos productivos o a las estrategias de comercialización de la agricultura familiar, ya que en el proceso de distribución y comercialización de alimentos intervienen una gran y asimétrica variedad de actores (intermediarios) en: Mercados Centrales (gerenciados y/o regulados por el Estado), mercados mayoristas (o secundarios), mercados minoristas (verdulerías), la gran distribución (hiper y supermercados) y los nuevos espacios nodales motorizados por las organizaciones sociales de la economía popular y la agricultura familiar (circuitos cortos de comercialización en ferias y redes de venta directa).

3 Es un programa que apunta a garantizar la seguridad alimentaria de toda la población argentina, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social, apoyándose en las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y todo otro programa y/o dispositivo institucional que se complemente y/o tenga como finalidad última brindar respuesta a la temática alimentaria. En el marco de esta iniciativa se distribuye la tarjeta Alimentar, para la compra de comida y bebidas no alcohólicas. La reciben madres y padres con hijos de hasta 6 años de edad beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), embarazadas a partir de los tres meses que cobran la Asignación por Embarazo y personas con discapacidad que reciben la AUH.

La alta fragmentación y desiguales condiciones de poder de los actores que componen el sistema de abastecimiento de alimentos se constituye en uno de los principales factores que influyen en el incremento de los precios de los mismos con repercusiones directas sobre los procesos inflacionarios del país (siendo Argentina uno de los países donde los hogares destinan mayor porcentaje de sus ingresos a la compra de alimentos). De este modo, el tema del abastecimiento de alimentos en los centros urbanos se vincula con una variedad de aspectos económico-productivos, socio-nutricionales y logístico-territoriales que derivan en diferentes estrategias de comercialización de los productores familiares.

En términos esquemáticos, entre estos productores encontramos estrategias convencionales de venta por medio de intermediarios que colocan los productos en mercados concentradores y verdulerías, y estrategias alternativas de venta directa en circuitos cortos de comercialización a través de ferias agroecológicas o de hortalizas convencionales (que no siempre implica contacto directo entre productor y consumidor) y a través de redes de venta directa (a campo o de reparto a domicilio).

Según Viteri et al. (2020) antes y durante la pandemia se registra un incremento de las estrategias de venta directa entre productores y consumidores facilitadas por mejoras en el acceso a las TIC. de los productores y cambios en los estilos de consumos de los sectores medios y altos urbanos respecto a la adquisición de productos frescos y agroecológicos. Si bien este tipo de estrategia de venta no reemplaza a la convencional (ya que incluso los propios agricultores familiares combinan estas estrategias de venta), ayudan a descomprimir la demanda en verdulerías y mercados mayoristas, fomentando la compra local y los circuitos de comercialización “cara a cara” que, en el marco del ASPO, permiten a los ciudadanos no salir de sus casas.

En las primeras semanas del decretado ASPO se produjo una reacción inicial de *sobrestockeo* masivo de alimentos que produjo una tensión sobre la estructura comercial y se tradujo en un aumento de precios de los alimentos frescos por su alta perecibilidad y el accionar especulativo de los intermediarios de las cadenas convencionales de venta (impactando en la inflación). La falta de algunos insumos y plantines para la producción, el aumento de otros (como el costo de los fletes o los envases no retornables) y la dificultad de acceder a insumos de seguridad e higiene personal, constituyeron algunos de los aspectos que afectaron el desarrollo de las actividades de producción y distribución de alimentos frescos de los agricultores familiares.<sup>4</sup>

Por otro lado, el cierre de ferias (agroecológicas y convencionales) y mercados mayoristas secundarios (que implican una alta circulación de personas), generó un aumento en la concentración de la estructura de abastecimiento de alimentos urbanos a través de los hiper y supermercados, quienes cuentan con el mayor volumen de compra frutihortícola y de lácteos, bebidas y productos de almacén (Barsky 2020). Pero también se potenciaron

---

<sup>4</sup> Según encuesta realizada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en abril de 2020 en la provincia de Buenos Aires (ver Viteri et al. 2020).

y promovieron las estrategias de venta directa de bolsones de verduras a través de nodos coordinados por organizaciones de base e intermediarios solidarios de instituciones públicas (Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, INTA, Universidades, Municipios, Ministerios de la Producción provinciales, etc.) (Viteri et al. 2020).

El tema de las restricciones generales a la circulación se presentó como un problema común a todos los productores (incluso los de exportación, Salazar et al. 2020). Aunque el Decreto (297/20) que dio inicio al ASPO exceptuaba estas restricciones a las “actividades vinculadas con la producción, distribución y comercialización agropecuaria” y el “reparto a domicilio de alimentos”, se registraron dificultades para el acceso a los permisos de circulación. En este sentido, también han cobrado relevancia las organizaciones sociales y de la agricultura familiar en su rol de intermediación entre los productores y las agencias públicas para el acceso a permisos municipales y/o provinciales y para reorganizar las estrategias de comercialización y distribución de aquellos que vieron modificadas sus rutinas de venta por los cierres de los mercados de proximidad antes mencionados (a través, por ejemplo, del Programa de Abastecimiento Social de Alimentos para el Armado y Distribución de Bolsones de Verduras de Estación a Bajo Costo).

Resulta esencial el lugar ocupado por referentes de estas organizaciones al interior del Estado, en la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (SAFCI) o en la dirección del Mercado Central de Buenos Aires (por mencionar los más significativos), para visibilizar y canalizar las demandas específicas del sector de productores de alimentos de la agricultura familiar en este contexto.

Desde el inicio de la pandemia, el accionar del Estado estuvo dirigido fundamentalmente a la elaboración de medidas de carácter sanitario y de protocolización de procedimientos de comercialización frutihortícola, la resolución logística del transporte pesado y la determinación de precios mayoristas y minoristas.

Si bien se observó auspiciosamente la inclusión específica de un apartado para la agricultura familiar dentro de los “Lineamientos de buenas prácticas para la producción agropecuaria para el COVID-19”, dichos lineamientos resultan difíciles de cumplir para sectores hortícolas periurbanos con bajos ingresos, alta vulnerabilidad social y tradición de usos inadecuados de agroquímicos (Barsky 2020).

Tal como lo demuestra el estudio del BID (Salazar et al. 2020), los problemas ocasionados por el contexto de la pandemia no serán los mismos ni tendrán las mismas consecuen-

**Desde el inicio de la pandemia, el accionar del Estado estuvo dirigido fundamentalmente a la elaboración de medidas de carácter sanitario y de protocolización de procedimientos de comercialización frutihortícola, la resolución logística del transporte pesado y la determinación de precios.**



cias para todos los productores agrícolas. Las especificidades en la afectación dependerán del tipo de producto (perecederos, cereales, proteínas animales, etc.), el mercado al que está dirigido (interno o externo) y el tamaño del productor, siendo los productores más pequeños los más vulnerables. En contraste con los productores que habitan en el medio rural o en pequeños poblados dedicados a producciones para exportación, los pequeños productores periurbanos han sido de los más afectados por las restricciones a la circulación, el aumento de insumos y del costo de vida y el peligro de contagio.

Teniendo en cuenta estos aspectos, las ayudas específicas en términos de compensaciones y atención a las consecuencias de la pandemia sobre el sector, llegaron recién en el mes de junio mediante el “Programa de Asistencia Crítica y Directa para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena” (con un monto asignado de 30 millones de pesos a ejecutar en aportes no reintegrables y en forma directa) dirigido a aquellos productores inscriptos en el Registro Nacional para la Agricultura Familiar (ReNAF) y en “situación de riesgo productivo como consecuencia de escenarios ocasionados por eventos climáticos, sociales o particulares extremos”, como indica la Resolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) 138/2020.

Por otro lado, si bien no existe evidencia científica de que el COVID-19 se transmita a través de los alimentos (RSA-CONICET 2020), la presión sobre la agricultura familiar en términos de sanidad e inocuidad puede llegar a ser cada vez mayor como consecuencia de la pandemia (leyes, inspecciones y controles). A su vez, la mayor demanda de alimentos frescos y sanos de origen orgánico o agroecológico por parte de los consumidores también generará la necesidad de establecer mecanismos de certificación específicos. Habrá un campo de disputa en este sentido (técnica y política) que requerirá de un rol activo del Estado (en sus diferentes niveles) y de la comunidad científica en general (universidades y agencias de ciencia y técnica).<sup>5</sup>

## Consumir, ¿es un acto político?

Consumir alimentos es, evidentemente, una acción vital. Lo es en la medida en que, como especie, debemos satisfacer ciertas necesidades biológicas de distinto tipo que garantizan nuestra reproducción. En verdad, lo vital es alimentarse. Consumir alimentos supone otras operaciones “agregadas”: decidir qué, cómo y dónde nos alimentamos. Como señala Aguirre (2004), el proceso de alimentación de un grupo humano activa un conjunto de instituciones sociales puesto que implica producir, distribuir, consumir y legitimar qué come cada quién.

---

5 El Programa de Certificación de Buenas Prácticas Agroecológicas lanzado recientemente por la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) resulta auspicioso en este sentido. Dicha certificación se realiza a través del COTEPO (Consultorio Técnico Popular), integrado por referentes de esta organización y el asesoramiento de personal técnico del INTA, SENASA y SAFCI, con el fin de auditar a los productores y productoras que ofrecen sus alimentos a través de sus Almacenes de Ramos Generales.

Según esta autora, en cada una de estas esferas es posible identificar crisis. En la de producción, crisis de sustentabilidad y, agregamos, de modelos productivos (Altvater 2011). En la de distribución, de equidad (partiendo de la alimentación como un derecho humano esencial) y en el consumo, de comensalidad. Esto último es de gran relevancia pues evidencia cómo cambian nuestros hábitos de consumo: ¿por qué tomamos unas decisiones y no otras sobre lo que consumimos? Por supuesto, en nuestras estrategias de consumo participan una compleja suma de aspectos: económicos (poder adquisitivo); socioculturales (a qué sector de la estructura social pertenezco, con qué pautas o estilos de vida); históricos (de transferencia familiar, por ejemplo) entre otros.

Cuando restringimos el consumo al consumo de alimentos la cuestión se complejiza por esa necesidad vital que planteamos. Para problematizar este aspecto en el contexto que nos toca consideraremos dos cuestiones que creemos centrales: 1) afirmar que consumir es un acto político y 2) no es posible problematizar el consumo como un acto político sin considerar la seguridad y soberanía alimentaria como contexto generalizado.<sup>6</sup>

La idea de que “consumir es un acto político” tiene una profunda relación con la dimensión comunitaria de la vida política (Quiroga 1996), y como tal, de la participación de la ciudadanía en el espacio público. Supone conocer quién o quiénes, individual o colectivamente, están “detrás” de eso que consumimos: cómo se produce, con qué tipos de insumos, qué procesos sociales intervienen en esa producción. “Consumir, es un acto político, si nosotros consumimos alimentos que no sabemos cómo fueron producidos, capaz que avalamos fumigaciones en campos, fumigaciones a nuestros hermanos” (Sofía, productora agroecológica de Córdoba, en *La Tinta* 2016).<sup>7</sup>

Está asociado entonces con la elaboración de alimentos en términos globales. La agroecología emerge como un modelo alternativo al agronegocio (de producción y exportación de *commodities*, para caracterizarlo en pocas palabras). Supone producir, en este caso, alimentos sin agrotóxicos, siendo cuidadosos con el ambiente, la naturaleza y la salud. Pero supone también una forma de vincularse, de organizarse y, en definitiva, de vivir acorde a esa dimensión comunitaria de la vida política.

Erróneamente, y sobre todo desde ciertos sectores de clase media urbana, se ha puesto de moda cierto “consumo responsable” y como resultado, las redes sociales se saturan con hashtags asociados con “la huerta en casa”, “la mermelada de la feria” o “la harina de la cooperativa”. Esto no resulta suficiente para dar cuenta de la politicidad del acto de

6 Comprendemos que las nociones de seguridad y soberanía alimentarias se encuentran íntimamente relacionadas. Por este motivo, se referirá a una u otra sin distinciones. Al respecto, ver <https://bit.ly/3o3gcQz>

7 Para definir la *politicidad* del acto de consumir hemos utilizado las investigaciones citadas acerca de a) una concepción amplia de lo político y la política en general, b) la evaluación de los consumos, en particular de los alimentos para problematizar el vínculo analítico que se establece entre estas categorías, y que recuperamos en el contexto de la pandemia. Los testimonios que aquí se mencionan, en general, no constituyen evidencia empírica para dar cuenta de nuestra hipótesis de trabajo, por el contrario, se toman simplemente como una referencia discursiva más que, por su alcance, nos resulta relevante respecto de este vínculo sobre el que nos interesa reflexionar.

consumir, y de consumir alimentos en particular. Suele quedarse, a riesgo de exagerar, en una pose que difícilmente se introduzca de modo permanente en las estrategias de consumo y comensalidad.

Esta concepción resulta relevante en los modos de articulación, producción y comercialización de un conjunto de sujetos asociados con la agricultura familiar y la economía popular. Simultáneamente, un grupo importante de consumidores ha comenzado a “revisar” sus estrategias de consumo. Lamentablemente, no tenemos datos que nos permitan cuantificar estos procesos y solo podemos apelar a algunas experiencias micro y a nuestra propia observación. Sin embargo, creemos que en este particular contexto de pandemia, que nos limita a quedarnos en casa (con condiciones habitacionales preocupantemente diversas en Argentina), ha abierto un paréntesis para la construcción de estrategias realmente vinculadas con el acto político de consumir, al menos en el caso de los alimentos. La contracara de esto, como hemos observado en el apartado previo, supuso la “reinención” de las estrategias de distribución y comercialización de los agricultores familiares.

De acuerdo con un informe de INTA sobre datos recogidos durante el ASPO, alrededor del 85% de los hogares encuestados modificaron las modalidades habituales de compra de alimentos. Paralelamente, “la disminución de consumo más marcada se observó en los alimentos listos para consumir, seguidos por los productos congelados, snacks, bebidas gaseosas y jugos, frutos secos, dulces, conservas, quesos y fiambres. En referencia a comidas preparadas y listas para consumir, el 71% admitió haber reducido su consumo, por motivos como la mayor disposición de tiempo para cocinar, el temor al contagio y económicos” (INTA 2020).

Esta primera aproximación a cambios (que en principio no pueden afirmarse como duraderos) representa para la agricultura familiar una oportunidad, pero también una debilidad. Oportunidad en cuanto hay un viraje forzoso en términos de consumo de alimentos que está vinculado con un mayor interés en la agroecología de modo general. Pero también debilidad, en cuanto ciertos estándares de calidad continúan siendo un obstáculo:

Mientras las familias productoras mutaron a la agroecología, consumidores y consumidoras con preocupación en el cuidado del medio ambiente y también de su propia alimentación cambiaron sus prácticas de consumo: redujeron las compras en los supermercados y empezaron a alimentarse con bolsones de frutas y verduras orgánicas o sin agrotóxicos. Existía la demanda y la oferta. Consumidores y productores. Sin embargo, la comercialización fallaba, o como mínimo era desprolija. Entonces, en ese contexto la Unión de Trabajadores de la Tierra abrió su primer almacén de Ramos Generales en Luis Guillón, provincia de Buenos Aires, en donde ofrece verdura y fruta agroecológica y productos de almacén justos y soberanos” (UTT 2020).

En relación con lo anterior, el estudio citado indica que es necesario “obtener información que permita a los distintos actores de la Cadena Agroalimentaria Nacional pensar

soluciones y adoptar buenas prácticas de higiene a fin de minimizar los contagios y asegurar la inocuidad de los productos” (INTA 2020).

Por otro lado, señalamos la idea de que no es posible problematizar el consumo como un acto político sin considerar la cuestión de la seguridad alimentaria. Tomaremos aquí esta idea a partir de Aguirre (2003), quien la entiende como un “derecho de todas las personas a una alimentación cultural y multidimensionalmente adecuada”. La autora sitúa esta cuestión en el marco de los hogares y de sus decisiones de consumos alimentarios. Aquí, la situaremos en un contexto más amplio, considerando el modelo de producción de alimentos y sus alcances.

Como señala Altvater (2011), retomando a Karl Marx y Rosa de Luxemburgo, la reproducción ampliada del capital supone, indefectiblemente, el aumento de las tasas de crecimiento, pero ¿cómo sostenerlo sin dislocar en forma permanente todos los ciclos de la reproducción ecológica? No es una novedad, pero representa una de las paradojas centrales de la actualidad del modo de producción capitalista. La producción de alimentos y, esencialmente, su distribución está profundamente vinculada con esta etapa del capitalismo. En el caso argentino, el agronegocio ha sido dominante en cuanto a qué se produce (granos y especialmente soja de carácter transgénico), cómo se produce (por medio de agrotóxicos, expansión de la escala media, acaparamiento de tierras, etc.) y cuánto se produce (a granel, con el fin de generar *commodities* de exportación).

Este modelo ha tenido efectos directos e indirectos no solo en qué y cómo comemos, sino también en qué y quiénes producen; siendo los productores familiares asociados con la producción de alimentos y la agroecología los más desfavorecidos. Argentina es reconocida ampliamente como un país productor de alimentos, pero esa no es la cuestión. El problema es que no todas y todos pueden comer. Es decir, no todas y todos tienen acceso a alimentos. Esto es un problema de derechos que se encuentra directamente asociado con la seguridad y la soberanía alimentaria.

La discusión sobre los modelos extractivistas no es nueva (Altvater 2011; Svampa 2016, entre muchos otros), tampoco su vínculo con la seguridad y soberanía alimentaria. Sin embargo, es revisitada, o puede serlo, en el contexto pandémico. Lo es, nuevamente, como una gran oportunidad de virar hacia otras estrategias de acumulación que están dando señales de éxito y que se presentan como modelos alternativos al agronegocio: la agroecología, por ejemplo. Esto sitúa el plano de la discusión no ya en la comensalidad,

**En el caso argentino, el agronegocio ha sido dominante en cuanto a qué se produce (granos y especialmente soja de carácter transgénico), cómo se produce (por medio de agrotóxicos, expansión de la escala media, acaparamiento de tierras, etc.) y cuánto se produce (a granel, con el fin de generar *commodities* de exportación).**



los consumos y los alimentos, sino en el plano de pensar la sociedad que queremos y el rol que, en definitiva, la dimensión estatal de la política –en otras palabras, el Estado– desempeña al respecto.

Si volvemos a nuestra pregunta “consumir, ¿es un acto político?” creemos factible afirmar que lo es: en términos de consumo, de decisiones de las personas y los hogares, pero también en términos sociales, en cuanto a políticas públicas y estrategias de acumulación. Este supuesto resulta fundamental para la construcción que se viene.

## Oportunidades en la pospandemia

La crisis generalizada provocada por la pandemia resulta en verdad una crisis más en el contexto de consolidación del modelo del agronegocio y su lógica extractivista. La responsabilidad antrópica de esta crisis ha sido subrayada por numerosos especialistas y no es una novedad. Esta pandemia visibiliza una crisis global muy vinculada con el capitalismo como modo de producción y, fundamentalmente, de consumo. Tal como señala Muñoz Sueiro (2020):

Las consecuencias de la expansión de la COVID-19, aparentemente enmarcadas como una crisis sanitaria, están poniendo al descubierto una pandemia mucho más grave, mucho más arraigada, mucho más peligrosa: la de una crisis sistémica que va mucho más allá de la esfera de la salud y que estaba ahí mucho antes de que escucháramos la palabra coronavirus.

En este contexto, como hemos mencionado, en Argentina se discute fuertemente sobre un aspecto central de esta crisis global: la producción animal intensiva a partir de la figura de macro-granjas porcinas. En plena pandemia, el Gobierno nacional entabla negociaciones –prácticamente cerradas– con China con el fin de instalarlas en el territorio nacional. Debe señalarse que el gigante oriental ha tenido varias experiencias negativas en este sentido y cualquier parecido con la realidad corre por cuenta del lector: la producción porcina de este país fue azotada por gripes, fenómeno que limitó su desarrollo provocando vaivenes en la oferta de carne de cerdo a escala mundial y desequilibrios eco-sistémicos relevantes. Sin embargo, y no obstante las diferentes manifestaciones de la sociedad civil, y las voces de expertos, científicos y activistas que equiparan el acuerdo chino con la liberalización de la soja transgénica de 1996,<sup>8</sup> las negociaciones siguen su curso por medio de Cancillería: “para la Argentina, el proyecto representa (supuestamente) duplicar la producción actual. Y desde el punto de vista de la agricultura implica un relanzamiento –para alimentar a estos animales– de la producción transgénica basada en agrotóxicos, cuyos efectos cancerígenos

---

8 Nos referimos al momento en que se institucionalizó por resolución estatal la comercialización y producción de transgénicos en el país. Esto ocurrió durante la gestión de Felipe Sola en el marco de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), quien casualmente ocupa en la actualidad el cargo de canciller e impulsa este acuerdo con China. Estas voces pueden encontrarse en: <https://bit.ly/2HPoGLJ> Acceso el 11 de agosto 2020.

han sido señalados por la OMS y por la justicia norteamericana en las causas contra Monsanto por el uso del glifosato *Roundup*” (*La Vaca* 2020).<sup>9</sup>

Una vez más resuena el mito “eldoradista” señalado por Svampa (2016) para remarcar la ilusión desarrollista con que se piensan las salidas a las crisis y el crecimiento económico en los países latinoamericanos, a través de la explotación de sus recursos naturales (una suerte de tesoro escondido, cuyo hallazgo nos sacará de la pobreza y solucionará mágicamente nuestros problemas).

En este sentido, el vínculo con el agronegocio está más vigente que nunca y cualquier posibilidad de transición hacia un modelo que recupere los bienes naturales como tales, y no como recursos de exportación, parecen suspendidas. La ventana de oportunidad que abrió a medias la pandemia pareció cerrarse con la noticia del acuerdo con China y las iniciativas promovidas desde el Consejo Agroindustrial Argentino (CAA) para incrementar las exportaciones en el marco de un Plan Federal (2020-2030) de Reactivación Agroindustrial. Con las macro-granjas y estas propuestas que profundizan el modelo agroexportador, se ponen en tensión el modelo productivo agropecuario y el imaginario social sobre su importancia para el conjunto de la ciudadanía.

No obstante, el contexto de la pandemia también promovió y generó de forma auspiciosa una serie de iniciativas y reflexiones sobre la esencialidad de las actividades de producción, abastecimiento y calidad de los alimentos, que han puesto bajo la lupa la forma en que se establece el vínculo con la naturaleza y el acceso a los alimentos en las grandes metrópolis y ciudades.

Las propuestas de salida a través del incremento de actividades agropecuarias de exportación, resultan poco novedosas y eficaces para resolver los problemas vinculados con la alta concentración demográfica (especialmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA–)<sup>10</sup> y el estilo de vida urbano que deriva del mismo. La profundización del modelo agroexportador se ofrece como una oportunidad de crecimiento económico y acceso a divisas, pero no logra articularse como parte de una estrategia o política de producción y comercialización de alimentos sanos y accesibles para la ciudadanía.

El proceso de “desglobalización” que acontece por las restricciones a la movilización internacional y nacional en este contexto, permite la revitalización de las estrategias de abastecimiento local o regional por medio de cadenas cortas de comercialización y actividades cooperativas en redes de suministro social y económico. El acceso a las TIC ocupará un rol

9 Es importante mencionar que Cancillería se reunió con representantes de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) a quienes se intentó “convencer” acerca de las ventajas de este acuerdo y la continuidad del agronegocio. Un dato que sorprende es la usencia de las carteras de Agricultura y Agricultura Familiar y Campesina en la negociación. De manera transversal podría marcarse esto como un indicador de la jerarquía que espacios de gestión y problemáticas concretas tienen –o continúan teniendo– en este contexto: el agronegocio sigue siendo dominante en las decisiones de gobierno. Al respecto, ver <https://bit.ly/3fMNr7A> y <https://bit.ly/3ldmmvC>

10 Área urbana común integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (o Capital Federal) y 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Se caracteriza por ser el área urbana más densamente poblada del país (concentra el 30% de la población nacional).

central en el fomento de economías circulares en los territorios, concentrando la información relacionada con oferta y demanda que pongan en contacto a productores y consumidores, pero también para hacer efectiva la articulación de pequeños productores con los programas de ayuda alimentaria del Estado. El programa “Argentina contra el Hambre”, por ejemplo, funciona a través de una tarjeta alimentaria que cuenta con dinero acreditado para que los beneficiarios lo gasten en comida. Si el pequeño productor no cuenta con un

posnet, ese dinero y consumo se transfiere directamente a las grandes distribuidoras.

A su vez, las dificultades del abastecimiento de alimentos frescos que la pandemia ha puesto sobre el tapete han tenido su correlato paradójico en los pueblos rurales y ciudades intermedias que reciben la mayoría de lo que consumen de los mercados centrales de las grandes ciudades (con el consecuente incremento de costos económico y ambiental por traslados y la disociación entre espacios rurales de producción de alimentos y espacios urbanos de consumo). Estamos frente a una nueva serie de problemáticas que nos desafía a repensar el rol del Estado y las políticas públicas en los espacios mixtos o de *interfase* entre el campo y la ciudad (Schmitter et al. 2019). Los periurbanos, por ejemplo, son zonas tradicionalmente asignadas para la producción y abastecimiento de alimentos fruti-hortícolas y animales de las ciudades, pero también para la localización de asentamientos irregulares y barrios residenciales o de espacios recreativos y clubes deportivos. Según Feito et al. (2019) estos espacios han sufrido una presión “desde adentro” de las ciudades por el mercado inmobiliario y una presión “desde afuera” por la competencia sobre el uso del suelo para el cultivo de granos para exportación.

De este modo, la planificación y el ordenamiento de los territorios resulta fundamental como estrategia para resolver problemas vinculados con el acceso y la producción de alimentos, pero también con la forma en que se habita y se vive en los medios urbanos y rurales.

En este sentido, observamos una serie de iniciativas provenientes de la acción coordinada entre organizaciones sociales y agencias estatales que resultan auspiciosas en estos tiempos de pandemia que transitamos.

Por un lado, nos referimos a una diversidad de proyectos parlamentarios (nacionales, provinciales y municipales) para la protección de los cinturones verdes (contra el avance inmobiliario sobre zonas rurales) y de promoción de la agricultura periurbana de proximidad, a través de la creación de Parques Agrarios y/o Colonias Agroecológicas. En estos proyectos se promueven corredores verdes que, además de proveer de alimentos frescos y

**La planificación y el ordenamiento de los territorios resulta fundamental como estrategia para resolver problemas vinculados con el acceso y la producción de alimentos, pero también con la forma en que se habita y se vive en los medios urbanos y rurales.**



sanos a la población, brindan servicios ecosistémicos (permiten la infiltración de agua y evitan inundaciones) y favorecen los procesos de desconcentración poblacional de los grandes conglomerados urbanos a partir de la relocalización de quienes producen alimentos. Tal es el caso de las Colonias Agroecológicas de Abastecimiento Urbano promovidas por la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) en convenio con municipios del interior de la provincia de Buenos Aires, cuyo objeto es que grupos de familias agricultoras puedan vivir y producir cooperativamente ocupando terrenos fiscales en desuso y abastecer de alimentos frescos, sanos y baratos a las localidades próximas.

A su vez, todas estas iniciativas legislativas de ordenamiento territorial parecen lograr ensamblar de un modo coherente en el marco de un gran Plan de Desarrollo Humano Integral denominado Plan San Martín (o “Plan Marshall Criollo”) que el gobierno nacional está impulsando en el contexto de la pandemia (pero pensando en la pospandemia) junto a organizaciones gremiales y movimientos sociales con el fin de promover el trabajo y el reordenamiento del país concentrado en el AMBA. El mismo contempla la realización de obras públicas para la urbanización de barrios o asentamientos irregulares, la creación de colonias agrarias para proteger y fomentar las áreas de producción de alimentos saludables y a bajo costo, y el fomento de emprendimientos cooperativos de la economía popular (textiles, reciclados y circuitos de cuidado), aunque se encuentra en un estado incipiente de diseño y diálogo político para su implementación y ejecución efectiva.

En esta línea se lanzó también el Programa Sembrando Soberanía Alimentaria, que transfiere más mil millones de pesas a las provincias, municipios y organizaciones para que consoliden sus entramados territoriales de producción, elaboración y abastecimiento local y regional de alimentos.<sup>11</sup>

Por otro lado, y atado a este tipo de iniciativas, hay que señalar que la agroecología y sus propuestas son un hecho en la Argentina. Año tras año se multiplican los programas, cursos de formación, carreras universitarias y áreas del Estado que promueven acciones en este sentido. La recientemente creada Dirección Nacional de Agroecología al interior del MAGyP (por Res. 1441/2020) resulta un hecho institucional de relevancia que da cuenta del avance social y político que está teniendo la agroecología en el país.<sup>12</sup> La misma ha sido el resultado de la acción militante de personas del ámbito académico, instituciones de ciencia y técnica, ONG y movimientos ambientales, pero también del acompañamiento de una creciente trama de organizaciones de producción, distribución y consumo que han cobrado gran vitalidad en el marco de la pandemia y le han otorgado entidad concreta en los

11 El mismo se enmarca dentro del Plan “Argentina contra el Hambre”, impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

12 La misma tiene como fin “intervenir en el diseño e instrumentación de políticas, programas y proyectos que promuevan la producción primaria intensiva y extensiva de base agroecológica, en todas sus escalas, con la participación de productores y/o sus organizaciones, articulando acciones con los gobiernos provinciales y municipales. Participar en la formulación de medidas de formación, investigación y extensión, para apoyar la transición hacia modelos productivos, de comercialización y de consumo de base agroecológica” (Anexo II, Res. 1441, MAGyP).

territorios por medio de: nodos de consumo agroecológico, ferias, mercados y almacenes agroecológicos, huertas comunitarias y casas de semillas, unidades productivas y quintas agroecológicas con venta directa y la Red Nacional de Municipios por la Agroecología (RENAMA).<sup>13</sup>

Hay que destacar que la tradición histórica reivindicativa de los sujetos de la agricultura familiar y sus organizaciones incluía muy marginalmente las temáticas ambientales y menos aún las propuestas agroecológicas. Sin embargo, el viraje sectorial de la agricultura familiar en este sentido es notorio y se observa en la articulación de actores y acciones colectivas centradas en las experiencias de transición y producción agroecológicas que comenzaron a consolidarse en el marco del Foro Agrario Soberano y Popular (FASyP) de mayo de 2019<sup>14</sup> y que renovaron su impulso en el contexto de la pandemia y del comienzo de la nueva gestión de gobierno nacional durante 2020.

En el FASyP se planteó la incorporación determinante de una agenda territorial que puso en interrelación aquellas demandas clásicas de la agricultura familiar con la búsqueda de formas de transición a la agroecología, como un enfoque agronómico, ambiental, social y, por sobre todas las cosas, político que les ha permitido instalar en la ciudadanía sus demandas, problematizando el tema del costo, calidad y acceso a los alimentos.

La articulación de la UTT y la rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) con las organizaciones campesinas e indígenas de tradición agraria y rural, brindaron cierta renovación sectorial de la agricultura familiar, planteando las problemáticas de su base social, compuesta mayoritariamente por quinteros y productores de alimentos de los periurbanos de las grandes ciudades (Pérez y Urcola 2020). El contexto de la pandemia ha permitido consolidar estas alianzas, dándoles la oportunidad para poner en práctica sus iniciativas y mostrar que tienen la capacidad operativa para llevarlas adelante y abastecer de alimento a la ciudadanía.

Durante el ASPO, los referentes de la UTT que ocupan lugares de gestión en el Mercado Central de Buenos Aires han promovido el Compromiso Social de Abastecimiento mediante un acuerdo de precios entre los operadores de dicho mercado y han potenciado las acciones sociales de donación voluntaria de frutas y verduras para entidades de bien público (comedores, ollas populares, etc.). También están avanzando en la creación de una gran Planta de compostaje con el fin de lograr que los residuos orgánicos que se generan en el Mercado vuelvan a ser abono natural del suelo (transformándolos en fertilizantes accesibles para los pequeños productores de alimentos) y están promoviendo la formación en agroecología de los técnicos del Mercado.

---

13 Ver mapa de la Red Interregional de Nodos de Consumo Agroecológico de Argentina. Acceso el 11 de agosto de 2020. <https://bit.ly/2KPxv4y>

14 En dicho encuentro se reunieron cerca de 4000 personas aglutinadas en más de 100 organizaciones sociales, agrarias, sindicales y universitarias para debatir sobre propuestas de políticas públicas vinculadas con la agricultura familiar y la seguridad alimentaria del país (ver Pérez y Urcola 2020).

Del mismo modo, los referentes del Frente Agrario del Movimiento Evita y del MTE-Rural que integran la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (SAF-CI), establecieron como prioritarias las estrategias de fortalecimientos de suministro local para que los agricultores familiares puedan abastecer a las comunidades donde están insertos en el contexto de la pandemia. Con este fin, crearon el Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL, Res. del MAGyP 166/2020).<sup>15</sup> Estas y otras iniciativas de asistencia para el sector llevadas adelante desde la SAF-CI, intentan dar cuerpo a la Ley 27 118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar” que fue sancionada en 2014, pero sin reglamentación ni presupuesto específico hasta el día de hoy. Para las organizaciones que gestionan estos espacios, dicha ley funciona como una suerte de programa de gobierno centrado en acciones que promuevan la generación de valor agregado y empleo local, el acceso a tierra, agua y otros recursos productivos, la regularización de la tenencia de la tierra, el fortalecimiento de la institucionalidad local asociativa, la valoración de los modos de producción ancestrales, la promoción de prácticas agroecológicas, el abastecimiento del territorio local y de programas estatales con productos de la agricultura familiar, entre otros.

En síntesis, el contexto disruptivo de la pandemia ha permitido visibilizar y problematizar situaciones de desigualdad e injusticia referidas al proceso de producción, circulación y consumo de alimentos. Al mismo tiempo se han abierto las condiciones de posibilidad para profundizar procesos de cambio e innovación que se venían manifestando desde las organizaciones de la agricultura familiar y de la economía popular (Pérez y Urcola 2020), con críticas a la centralidad del modelo productivo del agronegocio, con propuestas agroecológicas de producción de alimentos, cadenas cortas de comercialización y de venta directa, e iniciativas de compra pública para el abastecimiento de escuelas, hospitales y cárceles en términos de soberanía y seguridad alimentaria.

## Reflexiones finales

El contexto de la pandemia y las restricciones a la movilidad que impuso el ASPO en Argentina produjeron una sensación de vulnerabilidad generalizada que se tradujo en una serie de debates sobre aquello que es esencial y aquello que no para la reproducción cotidiana de la vida ciudadana. Dichos debates pusieron rápidamente a los agricultores, transportistas y distribuidores de alimentos en el centro de la escena e indirectamente a la forma en que se organizan los territorios en este sentido.

---

15 Con un monto asignado de 10 millones de pesos, dicho programa está orientado al abastecimiento local en cinco líneas de producción de alimentos (huevos, pollos, porcinos, leche y horticultura), por medio de la conformación de Unidades Productivas Asociativas de Agricultura Familiar (UPAF) dirigidas a desocupados, subocupados y productores de la agricultura familiar inscriptos en el ReNAF.

Los contextos de crisis y escasez son los que permiten la problematización social y el ingreso en las agendas de gobierno de aspectos o cuestiones que sonarían tímidamente en contextos de abundancia y estabilidad. Tal es el caso de los alimentos y el interés que despertó en la ciudadanía durante el contexto de la pandemia: sobre su origen productivo y territorial, sobre las formas de circulación, abastecimientos y comercialización que impactan en sus costos y precios y sobre la inocuidad y calidad de los alimentos que se consumen en los hogares.

En este artículo hemos querido señalar los cambios progresivos que han afectado particularmente a la agricultura familiar durante la pandemia desde un supuesto fundamental: la producción de alimentos que proviene de los diversos sujetos de la agricultura familiar resulta esencial y nos invita a reflexionar sobre los procesos más amplios y territorialmente situados de abastecimiento y consumo de alimentos en la sociedad. Este contexto ha contribuido a visibilizar a estos sujetos y a las concepciones políticas y sociales que los constituyen individual y colectivamente como actores fundamentales para pensar la articulación entre los territorios urbanos y rurales. Nuestra intención ha sido marcar su carácter esencial a partir de sus efectos en la producción, circulación y consumo de alimentos en Argentina y para definir estrategias y políticas de reordenamiento de los territorios en esa clave.

Paradójicamente, el contexto socioeconómico de la pandemia y las restricciones impuestas por el ASPO, en términos de circulación y cuidado sanitario, generaron una serie de efectos negativos y auspiciosos a la vez para la agricultura familiar productora de alimentos y para la estructura general de abastecimiento de alimentos frescos en los centros urbanos.

Para lograr un equilibrio adecuado entre la producción de alimentos y la generación de excedentes de exportación, es necesario estudiar mejor los mercados locales y cómo se organizan territorialmente los sistemas alimentarios en cada región. La agricultura familiar puede cumplir un rol central en términos productivos, ambientales y de seguridad alimentaria, abasteciendo y ocupando los periurbanos de las ciudades, evitando el monocultivo y fomentando sistemas agroalimentarios diversificados. Pero también, como correa de transmisión de una representación política sobre los alimentos que nos permita considerar los procesos complejos y determinantes que se esconden en el acto de consumir y alimentarse.

## Referencias

- Albanesi, Roxana, Patricia Propersi, Marina Espoturno y Milva Perozzi. 2018. "Memorias del territorio agrario. Diversidad de la producción familiar en el sur santafesino". *Ciencias Agronómicas* 18: 12-19.
- Aguirre, Patricia. 2003. *La seguridad alimentaria*. Acceso el 20 de julio de 2020. <https://bit.ly/2KFSjtt>
- Aguirre, Patricia. 2004. *Ricos flacos, pobres gordos. La alimentación en crisis. Claves para todos*. Buenos Aires.

- Altvater, Elmar. 2011. *Los límites del capitalismo. Acumulación, crecimiento y huella ecológica*. Buenos Aires: Mardulce.
- Barsky, Andrés. 2020. “Las tensiones del abasto alimentario del AMBA frente al COVID-19”. En *La gestión de la crisis en el conurbano bonaerense, edición especial COVID-19 del Observatorio del Conurbano*, 22-29. Los Polvorines: Instituto del Conurbano / Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://bit.ly/2Jihl84>
- \_\_\_\_\_. 2008. “La bolivianización de la horticultura y los instrumentos de intervención territorial en el periurbano de Buenos Aires. Análisis de la experiencia de implementación de un programa de ‘buenas prácticas agropecuarias’ en el partido de Pilar”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 12. <https://bit.ly/3fLeuJI>
- Cloquell, Silvia, coord. 2014. *Pueblos rurales: territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura*. Buenos Aires: Ciccus.
- Feito, María Carolina, Sofía Boza y Santiago Peredo. 2019. “La agricultura en los periurbanos de Buenos Aires (Argentina) y Santiago (Chile): territorios en transición”. *Quid* 16 (11): 32-54. <https://bit.ly/3liXBhD>
- Haesbaert, Rogério. 2013. “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad”. *Cultura y representaciones sociales* 15: 9-42.
- Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA). 2020. “Como cambian los hábitos de consumo de alimentos”. Acceso el 20 de julio. <https://bit.ly/2JjACGb>
- La Tinta*. 2016. “Consumir es un acto político”, 18 de noviembre. <https://bit.ly/3qb1Z5L>
- La Vaca*. 2020. “La Cancillería, la UTT y los chanchos para China”, 10 de agosto. <https://bit.ly/3qdJZif>
- Muñoz Sueiro, Lucía. 2020. “Coronavirus: detonador de crisis sistémica, semilla de cambio sistémico”. *Ctxt: contexto y acción*, 18 de abril. <https://bit.ly/33ukBUC>
- Padua, Jorge, coord. 1976. *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Pérez, Sebastián y Marcos Urcola. 2020. “Movilización política y construcción de agendas reivindicativas: reflexiones sobre el proceso de organización sectorial de la agricultura familiar en el marco del Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular”. *Temas y Debates: Revista Universitaria de Ciencias Sociales* 39: 127-143. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i39.460>.
- Quiroga, Hugo. 1996. “Esfera pública, política y ciudadanía. Dilemas de la política democrática en Argentina”. *Revista Internacional de Filosofía Política* 7: 141-158.
- Red de Seguridad Alimentaria del CONICET (RSA-CONICET). 2020. *Informe técnico COVID-19 y SARS-CoV-2*. CABA: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Informe final, 22 de julio. Acceso el 24 de agosto. <https://bit.ly/3qceX3u>
- Sabourin, Eric, Mario Samper y Octavio Sotomayor, coord. 2014. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balances, desafíos y perspectivas*. Santiago: CEPAL-IICA. <https://bit.ly/36nBi6l>

- Salazar, Lina, Maja Schling, Ana Claudia Palacios y Nicolás Pazos. 2020. *Retos para la agricultura familiar en el contexto del COVID-19: evidencia de productores en ALC*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).  
<http://dx.doi.org/10.18235/0002453>
- Schmidt, Mariana, Marina Wertheimer, Sofía Astelarra y Mercedes Ejarque. 2019. “Desbordes de la dicotomía urbano-rural”. *Quid* 16 (11): 1-14. <https://bit.ly/2JnxN6D>
- Schneider, Sergio. 2014. *La agricultura familiar en América Latina. Un nuevo análisis comparativo*. Roma: FIDA. <https://bit.ly/39xMChQ>
- Svampa, Maristella. 2016. *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT). 2020. “Certificaciones agroecológicas: sin veneno y con justicia social”. *La Vaca*, 10 de julio. <https://bit.ly/39uogFR>
- Urcola, Marcos. 2019. “La agricultura familiar como campo de intervención e investigación social”. *Cátedra Paralela* 16: 41-67. <https://bit.ly/3qemrCP>
- Viteri, María Laura, Javier Alejandro Vitale y Gladys Qinteros. 2020. *Innovar en tiempos de pandemia. Agricultura familiar en la Argentina*. Buenos Aires: INTA.  
<https://bit.ly/2VhJNsZ>

### Cómo citar este artículo:

Urcola, Marcos Andrés y María Elena Nogueira. 2020. “Producción, abastecimiento y consumo de alimentos en tiempos de pandemia. El rol esencial de la agricultura familiar en la territorialidad urbano-rural Argentina”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Territorial* 18: 29-48. DOI: 10.17141/eutopia.18.2020.4629



# Narrativas de territorialización en las políticas públicas en Costa Rica y sus efectos en una comunidad indígena

## *Narratives of territorialization of public policies in Costa Rica and its effects on an indigenous community*

Luis M. Barboza-Arias\*, Karen Chacón-Araya\*\* y Daniel Alpízar-Rojas\*\*\*

Recibido: 30/08/2020 • Aceptado: 05/11/2020

Publicado: 16/12/2020

### Resumen

La evolución de las políticas públicas de territorialización en Costa Rica está influenciada por los cambios recientes en las dinámicas socioespaciales, como el rápido crecimiento urbano y la tecnificación de las actividades económicas rurales promovida en parte por la incorporación de las tecnologías de comunicación e infraestructura de servicios. Como resultado, los procesos de planificación y ordenamiento territorial del país se establecen a partir de una narrativa desarrollista y modernizadora, con implicaciones inmediatas en los espacios públicos de participación y de deliberación de los actores locales. El objetivo de este artículo es revisar los avances en cuanto a las políticas públicas de territorialización en Costa Rica, considerando de modo particular a aquellas con efectos en territorios rurales e indígenas. El caso de estudio en el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella es utilizado para introducir la reflexión sobre la manera en que políticas fuertemente institucionalistas pueden incidir en la configuración de los espacios de maniobra a nivel local y afectar los procesos de diálogo multisectorial. El método de investigación utilizado se basa en un abordaje analítico y reflexivo de la información secundaria recolectada. La metodología consistió en la consulta bibliográfica y la revisión no exhaustiva de los instrumentos de política pública en esta materia. Las experiencias analizadas permiten concluir que la implementación de un enfoque en exceso normativista puede generar prácticas contrarias a la territorialización efectiva de los instrumentos de política pública, y poner en riesgo los avances obtenidos en materia de bienestar humano y desarrollo sostenible

*Palabras clave:* desarrollo territorial; planificación urbana; política y gobierno; ruralidad.

### Abstract

The evolution of public policies on territorialization in Costa Rica is influenced by recent changes in socio-spatial dynamics, such as rapid urban growth and the technification of rural economic activities. These transformations are promoted in part by the incorporation of communication technologies and service infrastructure. As a result, the country's territorial planning and management processes are based on a developmental and modernizing narrative, with immediate implications for public spaces for participation and deliberation by local stakeholders. The objective of this article is to review the progress made in Costa Rica's public policies on territorialization, with regard to those policies that affect rural and indigenous territories. The case study on the Talamanca Rural Territory - Valle La Estrella is used to introduce a reflection on how strongly institutionalist policies can influence the configuration of spaces for maneuver at the local level and affect the processes of multisectoral dialogue. The research method used is based on an analytical and reflective approach to the secondary information collected. The methodology consisted of bibliographic consultation and a non-exhaustive review of public policy instruments in this area. The experiences analyzed allow us to conclude that the implementation of an excessively normative approach can generate practices contrary to the effective territorialization of public policy instruments and put at risk the advances obtained in terms of human well-being and sustainable development.

*Keywords:* territorial development; urban planning; politics and government; rurality.

\* Programa de Posgraduación en Desarrollo Rural. PGDR-UFRGS, Brasil.  
lubasar@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-0765-730X>

\*\* Programa Estado de la Nación. PEN-UNA, Costa Rica.  
karen.chacon.araya@una.cr  <https://orcid.org/0000-0003-2394-420X>

\*\*\* Programa de Doctorado en Ciencia Agraria, Alimentaria y Agroambiental. PAGE-UNIPI, Italia.  
dalpizarrojas@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-1432-5378>

## Introducción

La territorialización se ha convertido en un tema prioritario para la agenda de desarrollo de Costa Rica y el diseño de políticas públicas en los últimos 15 años. En concordancia con su tradición pacifista, el desarrollo territorial es concebido como un pilar de la democracia y la paz social; así como un motor de activación para las economías locales y el fortalecimiento del tejido productivo y empresarial.

El tema principal de este artículo es la evolución reciente de las políticas públicas de territorialización en el país centroamericano, cuya caracterización y desafíos se consideran un tema de investigación relevante tanto para la esfera pública como para la discusión académica.

El objetivo del trabajo es revisar los avances en cuanto a las políticas públicas de territorialización en Costa Rica, considerando de modo particular a aquellas con efectos en territorios rurales e indígenas. Este análisis se realiza a partir de las áreas de intervención que resultan de prioridad para el Estado costarricense (desarrollo territorial rural, ordenamiento territorial y desarrollo regional).

Con la publicación de este estudio también se pretende contribuir a la reflexión sobre la relación entre territorio y desarrollo, y la importancia de garantizar la participación de los actores locales en la construcción de territorialidades que sean expresión viva de los espacios geográficos, la cultura y los modos de organización presentes en cada territorio.

El caso de estudio en el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella es utilizado para introducir la reflexión sobre la manera en que políticas fuertemente institucionalistas pueden incidir en la configuración de los espacios de maniobra a nivel local y afectar los procesos de diálogo multisectorial.

Este artículo se organiza en seis secciones. Además de esta introducción, en el acápite dos se hace referencia a las áreas de intervención y a los antecedentes de la territorialización en Costa Rica. En la sección tres se incorporan algunos elementos para problematizar la narrativa de progreso en las políticas de desarrollo territorial rural. En la sección cuatro se discuten las interfaces entre las políticas públicas y el desarrollo territorial rural, mediante un caso de estudio en el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella, habitado por población indígena. En el quinto apartado se aborda brevemente la gestión del ordenamiento territorial como instrumento de planificación del desarrollo territorial en los espacios urbanos. En el último acápite se presentan algunas conclusiones preliminares para continuar la reflexión e investigación futura en este tema.

## Propuesta teórico-metodológica

En esta investigación se utiliza el enfoque de la sociología de la acción pública para el análisis de las políticas públicas, el cual es adaptado a partir de la propuesta metodológica establecida por Fontaine (2015).

El abordaje teórico-metodológico combina elementos de los métodos cualitativo, descriptivo y analítico; con el propósito de establecer un marco de referencia reflexivo que permite profundizar en la comprensión de las categorías de estudio de modo integral.

En este artículo se utiliza la definición clásica de política (*policy*) planteada por Hecló (1972), y en la cual se hace referencia a la política como un curso de acción o inacción. También se incorpora la concepción de Parsons (1995), autor que se refiere a la política como la expresión de una racionalidad. Con base en estos aportes, entendemos la política pública como el conjunto de narrativas y trayectorias que son resultado de una forma de pensar y organizar la gestión pública.

De acuerdo con Fontaine (2015), en el análisis del ciclo y el diseño de políticas públicas interesa caracterizar y definir el tipo de instrumentos utilizados por un Gobierno, ya que estos son definitorios de un estilo particular de “hacer” política. Si bien el objetivo del artículo no es establecer una tipología de los instrumentos de políticas para la territorialización, los aportes de Fontaine (2015) resultan útiles para orientar la lógica de análisis hacia la racionalidad implícita en la elaboración e implementación de instrumentos determinados.

Esta decisión tiene implicaciones directas en el tratamiento de la información secundaria recolectada, pues se busca dar una interpretación al discurso de los actores involucrados a partir de su propia lectura de los problemas, soluciones y resultados potenciales de acción/inacción.

Además, según lo planteado por McBeth et al. (2007), esta estrategia metodológica marca una distancia significativa de la explicación causal de los hechos. Lo que quiere decir que se establece como parte de un paradigma constructivista del análisis de políticas públicas, susceptible a la influencia de contextos, coyunturas y fenómenos contingentes.

A nivel de técnica e instrumentos, la construcción de este marco de referencia reflexivo utiliza la consulta bibliográfica y la revisión no exhaustiva de los instrumentos de política pública para identificar los momentos históricos en que se producen las continuidades y rupturas que dan contenido a las narrativas y trayectorias de cada política determinada.

En la tabla 1 se presenta de forma esquemática las categorías de análisis desarrolladas en este estudio:

**De acuerdo con Fontaine (2015), en el análisis del ciclo y el diseño de políticas públicas interesa caracterizar y definir el tipo de instrumentos utilizados por un Gobierno, ya que estos son definitorios de un estilo particular de “hacer” política.**



Tabla 1. Categorías de estudio para la revisión de las políticas de territorialización

1. Contexto	2. Área de intervención	3. Orientación de trayectorias	4. Racionalidad del discurso político
1.1 Político	2.1 Desarrollo regional	3.1 Énfasis productivista	4.1. Identificación de ganadores y perdedores
1.2 Institucional	2.2 Desarrollo territorial rural	3.2 Énfasis desarrollista	4.2 Construcción de costos y beneficios
1.3 Sociocultural	2.3 Ordenamiento territorial	3.3 Énfasis intervencionista	

Elaboración propia.

## Ejes de intervención y antecedentes de la territorialización en Costa Rica

Las políticas públicas de territorialización en Costa Rica pueden ser clasificadas a partir de tres áreas de intervención que resultan de prioridad para el Estado costarricense. La primera de ellas corresponde al desarrollo territorial rural y el conjunto de políticas e instrumentos destinadas para este fin, y cuyo actor institucional más destacado es el Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

La segunda área de intervención corresponde al ordenamiento territorial y las políticas e instrumentos que son implementadas principalmente en los espacios urbanos. Un ejemplo de esta área de intervención es la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040), bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

Finalmente, la tercera área de intervención es el desarrollo regional. En este caso, el ente responsable de la ejecución es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), cuyo enfoque utiliza la variable territorial desde la perspectiva del desarrollo de las seis regiones socioeconómicas a que corresponde la división político-administrativa del país.<sup>1</sup>

Si bien el enfoque de la territorialización ha comenzado a discutirse de manera más rigurosa, y el país está haciendo esfuerzos importantes para generar políticas en cada una de estas áreas de intervención, su aplicación para orientar la intervención pública sigue presentando una fuerte influencia de los abordajes institucionalistas. Un ejemplo de ello es que la definición de territorio propuesta para cada una de estas áreas varía significativamente, lo que en muchos casos genera el traslapes de los roles y funciones de las organizaciones públicas.

Kay (2009), plantea que una adecuada integración entre políticas y niveles de intervención puede mejorar la efectividad de los instrumentos de desarrollo dirigidos principalmente a las ciudades intermedias o los centros periurbanos, que pasan a ser el foco de interés de agendas institucionales recientes. No obstante, como señala el PEN (2017), en

<sup>1</sup> Estas regiones son: Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Definidas para fines de planificación nacional y de política económica, según el Decreto Ejecutivo 7944 del 26 de enero de 1978.

Costa Rica uno de los mayores desafíos, principalmente en materia ambiental, es la poca implementación de instrumentos de ordenamiento y planificación territorial articulados con dinámicas de desarrollo territorial más complejas o integrales. Esta situación se presenta tanto en la Gran Área Metropolitana, como en las llamadas ciudades intermedias, y en las zonas rurales y costeras.

Para el caso costarricense, ya el Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010 (principal hoja de ruta de la Administración Arias Sánchez), reconocía las limitaciones presentadas por los esquemas de regionalización propuestos hasta esa fecha, y reorientaba la dimensión territorial de la acción pública hacia la articulación necesaria entre la política económica y la sostenibilidad ambiental (MIDEPLAN 2007).

La Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) dio continuidad a ese abordaje, al establecer el capítulo seis del Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Zamora 2011-2014, para tratar de forma exclusiva los desafíos y principales propuestas en materia de ambiente y ordenamiento territorial (MIDEPLAN 2010).

Este período, que cubre aproximadamente ocho años, se caracteriza por incorporar la variable de la territorialización de forma tímida y con poco contenido programático. Es decir, prevalece una visión basada en la hegemonía del Estado para planificar los procesos de ordenamiento de los territorios y demarcar las trayectorias de desarrollo posibles.

En estos primeros abordajes, la territorialización es entendida como una etapa superior o más avanzada de los esquemas de regionalización. Además, se puede constatar una tendencia a la reproducción de dualismos que resultan de poco interés práctico para la implementación de políticas públicas. De este modo, la pobreza aparece como la otra cara de la falta de desarrollo productivo local. El reconocimiento cada vez mayor de la heterogeneidad territorial en el país suscita la misma atención que el establecimiento de mecanismos de inclusión social. Y, no menos significativo, la descentralización de la acción pública surge como una variante del fortalecimiento de las capacidades del Estado.

Con la llegada al poder del Partido Acción Ciudadana, en 2014, no solamente se rompe con el tradicional bipartidismo que gobernó el país durante las últimas décadas, sino también se produce un viraje en la lectura gubernamental de la dimensión territorial y su relación con las brechas en materia de desarrollo humano.

En esta nueva etapa, se percibe una mayor sensibilidad hacia la influencia de las diferencias por género, edad y raza en la desigualdad y pobreza en y entre las regiones y territorios rurales. Durante la Administración Solís Rivera (2014-2018) se logró articular un plan de desarrollo para cada una de las seis regiones que priorizaba, en la forma de programas y proyectos, un mayor compromiso con la equidad social y territorial. Además, en la elaboración de estos planes también fueron incluidas algunas metodologías participativas de consulta a los actores locales, lo que se consideró un elemento novedoso en esta clase de procesos.

Coincidiendo con el segundo mandato consecutivo del Partido Acción Ciudadana, la Administración Alvarado Quesada (2018-2022) mantuvo vigentes esas preocupaciones, e

incorporó como parte de las acciones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (2019-2022), una mayor problematización de temas como la pobreza multidimensional por región de planificación, el creciente desempleo, la desigualdad y la descarbonización de la economía.

No obstante, un elemento común en estas iniciativas propuestas por Gobiernos diferentes es que el objetivo de la coordinación intersectorial del Estado continúa estando en el centro de cualquier acción de planificación y de política territorializada; lo que dificulta

la identificación de mecanismos claros que otorguen una mayor autonomía a los actores locales en lo que concierne a la conducción de procesos de territorialización y la apropiación colectiva del espacio.

## Las políticas de territorialización en Costa Rica recibieron un estímulo importante en 2006, cuando por medio de la Ley 9036 se llevó a cabo la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER).



El propósito principal de esta sección es poner en perspectiva el imaginario del desarrollo territorial rural que reproducen las políticas públicas y señalar algunas de sus implicaciones inmediatas en las dinámicas territoriales y los procesos de planificación del desarrollo. Las políticas de territorialización en Costa Rica recibieron un estímulo importante en 2006, cuando por medio de la Ley 9036 se llevó a cabo la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). A partir de entonces, ese organismo ha venido trabajando en el fortalecimiento de una agenda institucional de carácter público que tiene como objetivo principal el desarrollo de los territorios rurales, a través de alianzas estratégicas con otros actores públicos, del sector privado y de la sociedad civil.

Un aspecto relevante es que la Ley 9036 establece una diferenciación de los conceptos de desarrollo humano y de desarrollo rural territorial, en donde el primero está definido a partir de una concepción de fomento de las capacidades humanas y el desarrollo de libertades, con una marcada influencia del pensamiento de Amartya Sen (1998); mientras que el DTR se define a partir de la necesidad percibida de articular la multiplicidad de procesos y dimensiones que permitirían conseguir esas capacidades en un territorio determinado.

Esta diferenciación temprana, en la que se tiene, por un lado, un enfoque de desarrollo centrado en las perspectivas y aspiraciones de los actores locales, y, por otro, una noción orientada a incentivar dinámicas territoriales “normativistas”, influyó posteriormente en la elaboración de instrumentos de política pública.

Uno de los principales avances en materia de planificación territorial ha sido el establecimiento de los procesos de concertación con organizaciones de base, que llevó a la conformación de los 29 territorios rurales que existen en el país actualmente.

Las distintas iniciativas de desarrollo territorial rural que estaban en marcha fueron complementadas con la entrada en vigor de la Política Estatal de Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 (PEDRT) y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022. Ambos instrumentos de política proponen un enfoque normativo del desarrollo, por medio del cual la variable del territorio es entendida como un concepto multidimensional y complejo.

Con la incorporación de estos instrumentos, el país mantiene la tradición centralista en la planificación de los procesos de desarrollo en los territorios rurales, pese a los esfuerzos de descentralización mencionados. Si bien el discurso oficial sobre la relación entre territorio y desarrollo ha estado sujeto a revisión por parte del INDER, así como por la institucionalidad agropecuaria pública en su conjunto, ese esfuerzo todavía no se traduce en un cambio de dirección que resulte significativo para los actores locales; o, al menos, en muchos casos estos no lo perciben de esa manera.

En ese sentido, se continúa empleando un lenguaje convencional en la narrativa del desarrollo que en términos prácticos tiende a confundirse con los ideales de progreso (Thomas 2000). Un caso paradigmático que ejemplifica bien esta situación es la actual agenda de desarrollo territorial rural que implementa el INDER, la cual se ha enfocado principalmente, si bien no de forma exclusiva, en la realización de actividades relacionadas con la dotación de infraestructura, tecnologías y capital financiero para la modernización de las organizaciones productivas locales. Estas iniciativas se basan en un enfoque de fomento productivo que busca disminuir las brechas territoriales, pero sin considerar los factores estructurales que las provocan. Los temas como la distribución desigual de la renta o el desempleo que afecta en especial a localidades fronterizas y costeras no son debatidos con suficiente profundidad.

Por otra parte, si bien las Organizaciones de Gobierno han sido particularmente proactivas en la elaboración de diagnósticos que identifican las principales problemáticas y las demandas planteadas por los territorios rurales, su traducción en plataformas de acompañamiento territorializadas no parece ocurrir con el mismo ímpetu. En algunas de estas experiencias, la aplicación de metodologías participativas pasa a convertirse en un instrumento de validación de las visiones institucionales del desarrollo; lo que no deja espacio suficiente para la incorporación de las agendas complementarias que se construyen desde la base por las organizaciones locales.

Otro ejemplo del énfasis productivista de las políticas de desarrollo de los territorios rurales en el país es la gestión de los Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMA). Estos Centros son resultado de la operacionalización del Plan Nacional de Alimentos, que data de 2008, y se establecen como unidades de negocios en los territorios

rurales. No obstante, y pese a la insistencia en trascender la visión de lo rural más allá de lo exclusivamente agrícola; a través de su esquema de gestión los CEPROMA se han convertido en un mecanismo para diligenciar competencias agroempresariales a los actores locales, y por lo general, operan de la misma forma en todo el país.

De esta manera, asentamientos campesinos que fueron en su momento administrados por el IDA y localidades con población indígena o afrodescendiente se han visto condicionadas para reconfigurar su dinámica territorial en función de nuevas formas de organización social, principalmente cooperativas, cuya directriz es encargarse de la administración y gestión local de los CEPROMA. Además, el acceso de estas organizaciones a recursos financieros y otros servicios del Estado se condiciona a su capacidad de organización; lo cual supone el establecimiento de parámetros que coaccionan a los actores a modificar sus acciones colectivas tradicionales, y convertirse en agricultores empresarios y/o emprendedores.

La principal crítica que se realiza a este tipo de propuestas, con una marcada influencia de los esquemas clásicos de extensión rural, es la ausencia de una visión de desarrollo entendido como proyecto estratégico de transformación (Favareto y Berdegué 2019), que dé cuenta de la complejidad y multisectorialidad de los desafíos que enfrentan los territorios. Es decir, se carece de un abordaje territorial del desarrollo rural que ponga en perspectiva los principios operativos de la acción pública (Favareto y Berdegué 2018). Asimismo, los ejes programáticos que dan forma (y contenido) al modelo gerencial de los CEPROMA, aumentan el riesgo de homogeneizar a todos los actores sociales del medio rural y de visualizarlos como actores productivos orientados al mercado capitalista, cuando muchos nunca lo han sido y, en algunos casos, tampoco aspiran a serlo.

Como demuestran nuevos estudios (Valencia et al. 2019; Berdegué y Favareto 2019), en América Latina se está experimentando una nueva valorización del papel de los espacios urbanos y de sus relaciones e interdependencias con la ruralidad, así como de la influencia cada vez mayor de los actores que residen en el segmento más urbanizado de los territorios rurales.

El interés renovado en la modernización agrícola tiene una relación directa con los cambios recientes que están aconteciendo en los espacios urbanos. De acuerdo con Maria et al. (2018), Costa Rica tiene la mayor población urbana de la Región Centroamericana. Según ese estudio, el 75% de las personas en el país son habitantes urbanos, los cuales se concentran principalmente en el Valle Central.

Este incremento en la población urbana es en parte resultado de la migración interna, es decir, la movilización de personas del campo a la ciudad dentro del mismo territorio costarricense. A partir de los datos del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, es posible identificar que la Región Central del país, y en específico la GAM, continúa siendo el principal foco de atracción para las personas que se migran desde los territorios rurales. Para 2011, la tasa de inmigración interna de la Región Central se estimó en casi nueve por cada 1000 habitantes. También es posible realizar un perfil de esta población, que en su mayoría está conformada por personas jóvenes, entre los 18 y 35 años, económicamente

activas, que se desplazan en la búsqueda de mejores condiciones de vida, que les permitan acceder a mejores y más variadas opciones de estudio, empleo y disfrute de otros servicios sociales, como comercio y entretenimiento (Solís 2018).

No obstante, un segundo fenómeno que se presenta es el aumento del flujo urbano-urbano. De acuerdo con Barquero y Molina (2014), los flujos migratorios intra GAM están ligados a procesos de relocalización socioresidencial. Es decir, personas que migran desde las ciudades centrales más pobladas hacia las intermedias. Es el caso principalmente de la periferia noroeste, es decir, los cantones de Heredia que se consideran de reciente crecimiento industrial, dada la instalación de zonas francas y parques industriales en esa zona. De acuerdo con el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal (2016), al 2014, ocho de los nueve cantones que conforman la provincia de Heredia, se encontraban entre los 25 con mejor Índice de Desarrollo Humano Cantonal, y solamente Sarapiquí, un cantón rural ubicado fuera de la GAM, se encontraba por debajo del valor promedio (0,776), ubicándose en la posición 72.

Los desplazamientos hacen evidente la necesidad de adoptar iniciativas claras para atender las implicaciones de estos fenómenos sobre el ordenamiento territorial, principalmente en relación con la presión creciente sobre la infraestructura para la movilidad urbana o los potenciales riesgos ambientales; lo que puede ayudar a disminuir las externalidades negativas sobre el desarrollo económico y la competitividad.

Una última idea que permite ampliar el contexto es el interés renovado en la modernización agrícola. Estas tendencias de cambio en los espacios urbanos tienen efectos directos en la dinámica de uso del suelo, principalmente en las ciudades intermedias en donde la oferta de servicios, incluyendo el turismo, comienza a ser más alta. En consecuencia, cada vez existe menos cantidad de tierra dedicada a la agricultura. En segundo lugar, la migración rural, principalmente de jóvenes, plantea serios desafíos al relevo generacional en las actividades agroproductivas y agroindustriales. De ahí que la mecanización del campo se considere una respuesta lógica, que permita un incremento constante en los niveles de productividad con el propósito de garantizar la provisión y el abastecimiento de alimentos frescos a las áreas urbanas y las ciudades intermedias.

## Políticas de territorialización y pueblos indígenas

Con el propósito de discutir las interfaces entre las políticas públicas y el desarrollo territorial rural, en esta sección se presenta como caso de estudio la experiencia de participación de los actores locales, mayoritariamente indígenas, en la conformación de procesos de desarrollo en el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella.

Este territorio comprende una extensión total de 4042,86 kilómetros cuadrados y se localiza en la provincia de Limón, en el extremo oriental del país. Como su nombre lo

indica, está compuesto por el cantón de Talamanca y el distrito de Valle La Estrella, que forma parte del cantón Central de Limón. Dentro del territorio se encuentran ubicadas seis reservas indígenas (Chirripó, Taynín, Telire, Talamanca Cabécar, Talamanca Bribrí y Kekoldi), que corresponden a un área de 2124,68 kilómetros cuadrados.

La presencia considerable de los pueblos Bribrís y Cábecares brinda a este territorio rural una particularidad que no se observa en la conformación de ningún otro territorio. En esta zona, además de la constitución del Consejo Territorial de Desarrollo Rural, se han

llevado a cabo una serie de iniciativas institucionales orientadas a promover el desarrollo productivo con base en la riqueza cultural y de recursos naturales.

Estas actividades, sin embargo, no han estado exentas de controversia y conflictos generados por diferencias en la interpretación de los problemas y oportunidades por parte de los actores. Si bien desde 1975, se tiene registro de la presencia institucional del INDER (conocido en esa época como el Instituto de Tierras y Colonización, ITCO) en territorio indígena, no es sino hasta recientemente que se han comenzado a implementar esfuerzos por recuperar estos espacios (Decreto 42250-MAG-MP).

La evidencia histórica confirma que los territorios indígenas no representan una prioridad en el diseño de la política pública de territorialización. Tres aspectos que ejemplifican esta situación son: la no aprobación del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo

de los Pueblos Indígenas (Expediente 14352), el enfoque en el modelo de gestión de los CEPROMA en estos territorios y las debilidades en materia de gestión institucional por parte del INDER.

Desde mediados de la década de 1990, se presentó un proyecto para reconocer la autonomía de estas poblaciones. No obstante, 20 años después, su aprobación sigue pendiente y la discusión política no ha dado paso a un diálogo articulado con las organizaciones indígenas de base (Schliemann 2012). Se desconocen las razones de fondo por las que no se ha avanzado en esta materia, lo cual tiene consecuencias no solo en la percepción política en torno a las luchas por la autodeterminación de los pueblos indígenas, sino también en relación con la gestión local del espacio y los usos del territorio.

Como se mencionó, la apertura de los CEPROMA en territorios rurales con población mayoritariamente indígena mantiene un enfoque productivista. Estos centros de procesamiento y mercadeo son la expresión de una racionalidad pública centrada en las preocupaciones socioeconómicas, cuyo interés prioritario es generar capacidades productivas en los

**Si bien desde 1975, se tiene registro de la presencia institucional del INDER (conocido en esa época como el Instituto de Tierras y Colonización, ITCO) en territorio indígena, no es sino hasta recientemente que se han comenzado a implementar esfuerzos por recuperar estos espacios (Decreto 42250-MAG-MP).**



pequeños productores, de cara a la inserción exitosa en segmentos de mercado. Esta forma de intervención, no obstante, dice poco sobre el desarrollo entendido desde la cosmovisión indígena y las culturas afrocaribeñas.

En el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella, desde la época precolombina, se han asentado los pueblos Bribrís y Cabécares. En años recientes, la adjudicación del contrato de concesión a la cooperativa productora CoopeCacaoAfro, para administrar el CEPROMA Sixaola, dedicado a la producción de cacao, dejó en claro que los pequeños productores serían los principales beneficiarios de este proyecto. No obstante, lo problemático es el uso indistinto que se hace de esta categoría, sin considerar la influencia de las variables demográficas y culturales en la organización productiva.

El Territorio Rural Talamanca-Valle de la Estrella contiene más de mil hectáreas de cultivo de cacao. Las plantaciones de este producto en las reservas indígenas forman una parte indisoluble de la cultura y la cosmovisión de los pueblos Bribrís y Cabécares. Su relación afectiva y cosmológica, no obstante, está ausente de la lógica de gestión del CEPROMA. En el lenguaje institucionalista empleado, las palabras “empoderamiento” y “competitividad territorial” aparecen para legitimar un estilo de desarrollo basado en la modernización rural, que invisibiliza la construcción de saberes y prácticas territoriales desde las experiencias mismas de los actores asentados en esos territorios.

Si bien desde el INDER se han promovido diferentes metodologías para desarrollar estrategias participativas que fortalezcan la estructura de gobernanza promovida por los Consejos Territoriales, con el propósito de garantizar una gestión del conocimiento y de las capacidades humanas respetuosa de la tradición de estos pueblos; en la práctica institucional muchos de estos mecanismos funcionan como instrumentos de asimilación que reproducen esquemas de integración y asimilación. Dicho de otro modo, ninguno de estos esfuerzos institucionales cumple con el objetivo de otorgar mayor autonomía a la organización indígena y tampoco contribuyen con el fortalecimiento de los movimientos indígenas.

Las debilidades en materia de gestión institucional por parte del INDER han sido señaladas por la Contraloría General de la República en reiteradas ocasiones. En 2007, el informe sobre el cumplimiento y vigencia de las funciones asignadas al INDER, en ese entonces IDA, documentó evidencia importante sobre el incumplimiento de las funciones asignadas por ley en relación con las reservas indígenas. Los principales problemas incluían la falta de demarcación territorial y la conformación de límites, la cesión a los pueblos del territorio dentro de esos límites, terrenos en manos de personas no indígenas; así como falta de asignación de recursos y de dirigencias para resolver el problema presupuestario (Informe DFOE-ED-07-2007).

En 2016, en parte para atender estas problemáticas, fue creado el Plan de Recuperación de Territorios Indígenas (Plan RTI) en conjunto con otras instituciones del Gobierno Central como el Viceministerio de la Presidencia, el Ministerio de Justicia y Paz, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), así como representantes de los territorios

indígenas. El principal objetivo del plan es una evaluación técnica de la situación de los territorios indígenas y sus habitantes, con el fin de iniciar procesos de expropiación o indemnización según sea el caso.

Poniendo en evidencia que el Estado hasta esta fecha, no conoce la situación en los territorios indígenas; al 2020 se han puesto 176 mojones ubicados en territorio, 1206 levantamientos topográficos, 20 878 hectáreas medidas y se han hecho 193 expedientes en confección (Gobierno Costa Rica 2020). Estas medidas han ayudado a que no se invadan territorios indígenas y los terrenos se mantengan en manos de los propios indígenas.

En contraposición, dentro de los territorios indígenas como las encontradas en Talamanca, los habitantes no saben las medidas exactas de sus parcelas y utilizan referencias físicas o topográficas para delimitar sus terrenos, y ha funcionado así por varias centenas de años. Este plan de recuperación pone en evidencia el paradigma del desarrollo territorial desde dos perspectivas, uno centralista y el otro desde una cosmovisión indígena.

El Estado ha dado algunos pasos para incorporar los aspectos culturales, sociales y físicos en las políticas de desarrollo en territorios indígenas y ha apoyado la creación de instrumentos, poder atender las demandas de estas comunidades, pero solo de manera instrumental. Como ejemplo el Gobierno Central ha establecido la oficina de Consulta Indígena en 2017, para reconocer su opinión y tomarlos en cuenta en políticas de desarrollo. Esta oficina es un mecanismo que se encarga de consultar y establecer el dialogo entre las comunidades indígenas y el Gobierno Central, ya que el Estado tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas cuando se debe tomar una decisión legislativa o administrativa donde las comunidades se vean afectadas directamente.

Ejemplo de organizaciones de desarrollo se encuentran la Asociación de Desarrollo Indígena Bribri Talamanca (ADITIBRI), Asociación de Mujeres Mano de Tigre (Térraba), Asociación de Mujeres Huetares de Quitirrisí, Asociación para la Defensa de los Derechos Indígenas (ASODIN), Asociación Cultural Ngäbégue, Asociación de Awas en Talamanca entre varios otros comités, donde ejercen sus derechos y atienden sus propias demandas y propuestas. El gobierno ha querido homologar las Asociaciones de Desarrollo en territorios indígenas con directrices generales desde DINADECO y se muestra como un modelo caduco; hecho ignorado por las diferentes instancias y administraciones estatales que hacen caso omiso de la gobernabilidad de las comunidades indígenas (Gutiérrez Slon y Moya Aburto, 2018).

Como ejemplo concreto de gobernabilidad local se encuentra el comité de aguas de Yorkin de Talamanca. Dicho comité está conformado por vecinos de la comunidad con el propósito de amentar el número de usuarios de agua potable de 10 a 55 familias para el 2019. Como primer paso le solicitaron al Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA), ente encargado del Estado por velar por el acceso al agua, un aumento de capacidad de agua potable para consumo. El AyA les pidió a los solicitantes de la comunidad que debían poner medidores y utilizar cloro en el tanque de captación. Los habitantes

de Yorkin respondieron a la institución por medio del comité de aguas, que no quería cloro en el agua y se les dificultaba instalar medidores de agua por falta de infraestructura y electricidad. Por lo que el comité local, con apoyo de organizaciones no gubernamentales, lograron su objetivo en construir un nuevo acueducto con mayor capacidad. Este caso deja en evidencia la capacidad de auto-organización que tienen los actores locales, ante la poca flexibilidad que presentan las políticas públicas en relación con la forma de vida de los pueblos indígenas.

Lo que demuestran experiencias como las mencionadas para el caso del territorio rural Talamanca-Valle La Estrella, es que las dinámicas territoriales forman parte de una compleja de red de interacciones simbólicas y socio-afectivas; motivo por el cual no pueden ser objeto de estrategias de planificación lineales. La participación indígena en la conformación del Consejo Territorial y la gestión del CEPROMA Sixaola es un ejemplo claro de que la identidad territorial es un elemento sobre el cual se debe brindar mayor atención, no solamente en términos del proceso normativo, sino también por sus vínculos directos con el sentido de comunidad y de pertenencia a un lugar, que no siempre es coincidente con la visión occidental de espacio geográfico.

## Las políticas de ordenamiento territorial y el desarrollo humano

El ordenamiento y la planificación territorial son un proceso clave para el desarrollo humano. Por un lado, garantiza una distribución acorde con la capacidad de uso del territorio. Por otro, contribuye a minimizar los impactos que su aprovechamiento puede generar, principalmente, en términos sociales, económicos y ambientales. Pese a lo anterior, en Costa Rica –como lo han documentado diversos estudios– los avances en este campo son lentos e insuficientes de cara a las presiones y conflictos que emergen entre distintos sectores por el uso de los recursos naturales y el territorio, y a la magnitud de las externalidades negativas que se han generado como resultado de décadas de inacción en esta materia. En este escenario, es fundamental impulsar un diálogo abierto, informado, transparente y participativo que posibilite la construcción de acuerdos sobre las prioridades país en este tema, así como los canales para su implementación.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) 2012-2040 y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020 (PLANOT) incorporan una concepción del territorio en función del ordenamiento territorial de los espacios urbanos. El PLANOT establece tres ejes estructurales que incluyen la calidad del hábitat, la protección y el manejo ambiental, y la competitividad territorial. Además, se suman tres ejes complementarios de carácter operativo, que abarcan la construcción de capacidades técnicas y tecnológicas en esta materia, la implementación de instrumentos de gestión territorial, y la actualización y/o construcción de normativa (MIVAH 2013).

La ejecución de estos instrumentos de política, que se encuentra bajo la rectoría del MI-VAH, ha estado en los últimos años orientada al abordaje de la creciente vulnerabilidad que presentan los asentamientos urbanos, y en particular los asentamientos informales en la Gran Área Metropolitana (GAM), ante eventos asociados a la variabilidad y el cambio climáticos.

El PLANOT también operacionaliza el desarrollo territorial en su eje sobre calidad del hábitat, en donde se resalta el derecho de la población de participar, ser escuchado y que su opinión sea tomada en cuenta en los procesos de ordenamiento territorial. No obstante, el elemento participativo de la construcción de políticas ha pasado a convertirse en una categoría instrumental, y se limita principalmente a la gestión de riesgos ambientales urbanos, mediante consultas comunitarias para identificar el grado de conformidad de la población en relación con los criterios técnicos aplicados.

Un segundo tema que ayudó a reposicionar la agenda de ordenamiento territorial es la movilidad urbana; a través de iniciativas que incluyen la reforma del transporte público y la promoción del uso de las energías renovables. En esta línea, el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 es quizá la propuesta más ambiciosa por parte del Gobierno Central; que abarca además del transporte y las energías sostenibles, los temas de gestión de residuos y el cambio y uso del suelo (Gobierno de Costa Rica 2019).

En Costa Rica, desde la década de los sesenta, se emitieron normas y políticas tendientes a instaurar las reglas y procedimientos a seguir para el uso adecuado y sostenible de los recursos naturales y el territorio nacional. Entre 1968 y 2014 es posible identificar al menos una decena de instrumentos en esta dirección (cuadro 2). Sobresale la promulgación de la Ley de Planificación Urbana (4240) de 1968, entre otras cosas, por establecer la obligación de los gobiernos locales de preparar y aplicar el plan regulador cantonal (PRC).<sup>2</sup> Es decir, planificar y ordenar los distintos usos presentes y futuros de la tierra, así como el desarrollo de la infraestructura vial y los servicios públicos. A junio de 2019 solo 40 de las 82 municipalidades contaban con esta herramienta. De los cuales, 19 son parciales (Sánchez, 2019). Lo que significa que no cubre el área total del cantón. De acuerdo con los especialistas, una debilidad de esta ley es que no define los criterios para ordenar los usos rurales, agrícolas y pecuarios del territorio, así como su relación con las áreas de protección y conservación (Alfaro 2013).

Además, cabe mencionar dos decretos: el Plan Regional Desarrollo Urbano Gran Área Metropolitana (Decreto 13583-VAH-OFIPLAN) de 1982 y el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (decreto 31849-Minae-Salud-MOPT-MAG-MEIC) de 2004. El primero, por tratarse del instrumento que regula el desarrollo urbano del sistema de ciudades y centros de población de la Gran Área Metropolitana (GAM), zona que concentra más de la mitad de la población y de las actividades

---

2 El plan regulador cantonal es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas (Ley 4240).

Cuadro 2. Principales instrumentos para el ordenamiento territorial en Costa Rica, 1968-2014

Año	Instrumento
1968	Ley de Planificación Urbana (n°4240)
1982	Plan Regional Desarrollo Urbano Gran Area Metropolitana (decreto 13583-VAH-OFIPLAN)
1995	Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554)
1997	Ley de la Zona Marítimo-Terrestre (n° 6043)
2004	Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (decreto 31849-Minae-Salud-MOPT-MAG-MEIC)
2007	Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental-Parte III (decreto 32967-Minae)
2011	Plan Nacional del Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”
2013	Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 (decreto 37623-PLAN-Minae-Mivah)
2013	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020
2014	Plan de la Gran Área Metropolitana 2013 (decreto 38145 PLAN-Minae-Mivah-MOPT-S-MAG)
2014	Reglamento para agilizar las acciones de revisión y aprobación de Planes Reguladores Locales y Costeros (38782-Minae-MAG-Mivah-Mideplan)

Fuente: Elaboración propia.

económicas que se desarrollan en el país, pese a que solo representa cerca 4% del territorio nacional (PEN, 2015). Es importante mencionar que, con la oficialización del Plan de la Gran Área Metropolitana 2013 (decreto 38145 PLAN-Minae-Mivah-MOPT-S-MAG), se actualizó –después de varias décadas e infructuosas iniciativas–<sup>3</sup> el Plan GAM de 1982.

El segundo decreto destaca por incorporar la variable ambiental en el proceso de planificación y ordenamiento territorial. Específicamente, se definen “los requisitos y procedimientos generales por los cuales se determinará la viabilidad (licencia) ambiental a las actividades, obras o proyectos nuevos, que, por ley o reglamento, se han determinado que pueden alterar o destruir elementos del ambiente o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos; así como, las medidas de prevención, mitigación y compensación, que dependiendo de su impacto en el ambiente, deben ser implementadas por el desarrollador” (artículo 1 del Decreto 13583-Mivah-OFIPLAN). En síntesis, se estipula la obligatoriedad de que los PRC cuenten con estudios de viabilidad ambiental e hidrogeológica como un requisito para su aprobación. Si bien lo anterior constituye un hecho positivo desde la perspectiva ambiental, en la práctica su implementación exhibe deficiencias, entre otras razones porque los entes responsables no siempre disponen de las capacidades técnicas, financieras y de recursos humanos para su ejecución (PEN 2015).

La lentitud en la construcción conceptual y normativa del ordenamiento territorial, pero principalmente en su implementación, a raíz de factores asociados al alto costo que

3 Se trata de la desestimación de dos proyectos que se desarrollaron con el objetivo de actualizar el Plan GAM 1982, pese al tiempo y los recursos invertidos, a saber: Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) y posteriormente del Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam), que se había planteado como alternativa al primero.

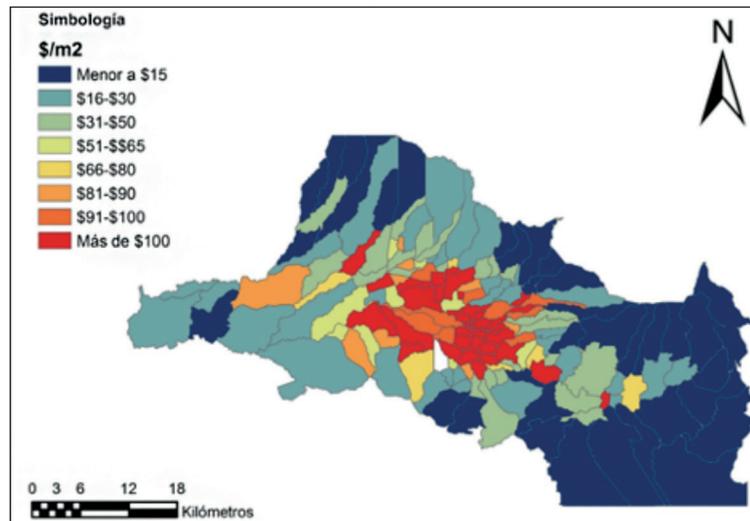
implica el desarrollo de algunas de las herramientas (por ejemplo, el PRC), la ausencia de lineamientos y una metodología homogénea para la adecuada integración de la variable ambiental (CGR 2017), así como el contraste entre los intereses de distintos grupos y la poca prioridad otorgada al tema, explican en parte los pocos avances en este campo pero fundamentalmente los impactos ambientales, sociales y económicos de las dinámicas de (no) ordenamiento territorial que prevalecen a nivel nacional.

Si bien el objetivo de este artículo no es realizar un análisis a profundidad de las consecuencias de este comportamiento, vale la pena hacer mención de algunas de las más relevantes en aras de llamar la atención sobre como el no cumplimiento de las políticas en este campo afecta el desarrollo humano del país.

El caso más crítico lo constituye la GAM, la cual entre 1980 y 2010 experimentó un acelerado proceso de crecimiento urbano que se caracteriza por ser disperso, poco denso, desconectado y con baja o nula planificación (PEN 2015). Esta situación ha desencadenado profundos cambios, principalmente en torno a los patrones de asentamiento y movilización de las personas. Así, por ejemplo, en las últimas tres décadas se registró el desplazamiento de los cascos centrales hacia la periferia como resultado de la expansión urbana y de los altos costos de la tierra (mapa 1). Lo anterior además de generar una mayor presión sobre el uso del suelo, induce a una segregación social y espacial cada vez más marcada que a su vez contribuye negativamente a los altos índices de desigualdad socioeconómica que se registran en el país.

Como consecuencia de lo anterior, aunque no exclusivamente, se modificaron de forma notable los patrones de transporte y movilización de la población. Mientras en 1990 el 75% de los viajes motorizados en la GAM se hicieron en autobús (para ir a sus centros

Mapa 1. Estimación de valor promedio del suelo en los distritos de la GAM (dólares de 2012 por metro cuadrado)



Fuente: Sánchez 2015.

de trabajo o estudio), se estima que en los últimos años este valor descendió a aproximadamente un 50%. Paralelamente, se experimentó un crecimiento significativo del parque automotor –fundamentalmente de los vehículos particulares y las motocicletas– que pasó de 297 658 vehículos en 1990, a 1 752 813 en 2019 (Sepse-Minae 2020). Lo que equivale a un crecimiento de casi seis veces. Las afectaciones de este comportamiento han sido ampliamente documentadas en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación*. Entre las más significativas se cuentan los altos niveles de congestión vial, la contribución del sector transporte a las emisiones de gases efecto invernadero, los costos derivados del congestionamiento en la GAM (4,2% en 2019; Sánchez 2019), el consumo adicional de combustibles, los accidentes de tránsito y la contaminación del aire.

Los impactos negativos de la ausencia de planificación y ordenamiento territorial también se manifiestan en la gestión del riesgo de desastre. Por un lado, el vínculo entre estas dos áreas es reciente en la normativa nacional, y por otro, su implementación no solo depende de las capacidades de la institucionalidad pública responsable (CNE, Municipalidades, Comités Locales de Emergencia, entre otros), sino también de la voluntad política y los intereses de otros actores como el sector privado y la sociedad civil. Eventos como el Huracán Otto y la Tormenta Tropical Nate pusieron en evidencia la vulnerabilidad de territorios y grupos de población ante los desastres generados por fenómenos naturales. Además, generaron importantes pérdidas económicas: un 0,4% y un 1,3% del PIB de 2016 y 2017, respectivamente (Zárate 2018).

Las tendencias y afectaciones descritas para la GAM también se presentan en otras zonas a nivel nacional, como las denominadas “ciudades intermedias”, es decir, aquellos centros de población que funcionan como canales para el desarrollo de las actividades económicas y sociales de sus regiones. Ese rol es el que las diferencia, más allá del tamaño de su territorio o de su población (Llop y Bellet 2000). En Costa Rica, existen al menos siete que se localizan fuera de la GAM: Turrialba, Guápiles, San Isidro del General, Ciudad Quesada, Liberia, Puntarenas y Limón (Sánchez 2017). También las zonas marino-costeras exhiben importantes rezagos en este tema, por su alta complejidad, la multiplicidad de actores, las situaciones ilegítimas y anárquicas que se reportan en torno a su uso y ocupación, así como el poco control y la alta descoordinación entre los entes involucrados (PEN 2013).

## Conclusiones

La territorialización de políticas públicas en Costa Rica se puede agrupar en tres líneas de intervención planificada: el desarrollo de los territorios rurales, el ordenamiento territorial urbano y el desarrollo regional. Los antecedentes y la problematización en torno a cómo se concibe la variable territorial en cada una de estas concepciones fue útil para contextualizar

la evolución reciente de las políticas públicas y sus efectos en la territorialización de las políticas públicas y, por ende, en la promoción de intervenciones al desarrollo en el país.

Una lectura más atenta a los resultados obtenidos a partir de la implementación de instrumentos de política, como Política Estatal de Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 (PEDRT) y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022, advierte de su abordaje convencional.

Pese a que la delimitación de los territorios rurales se establece como un ejercicio oportuno y orientado a la descentralización, la labor de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), conformados en cada uno de los 29 territorios, sigue estando fuertemente determinada por los vaivenes políticos y la agenda de interés establecida por el Gobierno Central. Estos entes son los encargados de coordinar, gestionar y promover las acciones y procesos de desarrollo a nivel local, en interacción activa con las fuerzas vivas del territorio. Sin embargo, su presencia en algunos de los territorios a veces resulta opacada por la ausencia de las estrategias de divulgación que garanticen no solamente las convocatorias, sino también la participación efectiva de los actores locales.

La experiencia de la participación indígena en el proceso de conformación de un territorio rural INDER y la instrumentalización de las poblaciones meta en la configuración territorial de los procesos de desarrollo auspiciados por el Estado representa un caso de estudio en el que es posible profundizar. Por otro lado, la exposición de los desafíos actuales en materia de ordenamiento territorial en los espacios urbanos también abre una agenda de investigación que debe ser continuada.

Se evidenció cómo la poca implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial tiene efectos negativos para el desarrollo humano. Un ejemplo de esta situación es el alto congestionamiento y el aumento en la vulnerabilidad social alrededor de los eventos hidrometeorológicos, así como los costos que esto tiene en términos económicos.

En ambas situaciones es posible observar cómo la implementación de un enfoque en exceso normativista puede generar prácticas contrarias a la territorialización efectiva de los instrumentos de política pública. A partir de la revisión de los avances y desafíos realizada en el artículo, es posible entender las diferencias territoriales en términos económicos, sociales y ambientales; sin olvidar que la generación de las brechas territoriales es otra de las consecuencias negativas del estilo de desarrollo al que el país apostó en las décadas anteriores.

La planificación y el ordenamiento territoriales son procesos claves para el desarrollo humano. No obstante, la contribución a la transformación social en los territorios no puede depender de las intervenciones planificadas por el Estado de modo exclusivo. Los desafíos asociados al surgimiento de nuevas dinámicas socio-espaciales en el país son un ejemplo claro de que para que exista un cambio transformativo efectivo se requiere introducir cambios importantes en el estilo de desarrollo actual.

Una discusión crítica de este tema es política, pero no se limita al ámbito de las políticas públicas. Los procesos de territorialización no ocurren en espacios abstractos; están

intermediados por la estructura socioeconómica y las relaciones sociales entre los diferentes actores. Por ello, la atención de los desafíos actuales y los futuros establece nuevas oportunidades para repensar la racionalidad de los instrumentos disponibles y la pertinencia de los supuestos metodológicos que orientan su aplicación.

## Referencias

- Alfaro, D. 2013. *La Política Nacional de Ordenamiento Territorial y la situación de la Gran Área Metropolitana*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Barquero, J. y W. Molina. 2014. *Migración intraurbana. Hacia un nuevo patrón de la migración interna en Costa Rica*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) / Costa Rica a la Luz del Censo 2011.
- Berdegú, J. y A. Favareto. 2019. *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. 2030. Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe* 32. Santiago: FAO.
- CGR. 2017. *Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del proceso de evaluación ambiental estratégica efectuado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (informe DFOE-AEIF-00008-2017)*. San José: Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Favareto, A. y J. Berdegú. 2018. “Mudanças globais e locais—implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina”. *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*. Curitiba: CRV.
- Fontaine, G. 2015. *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- Gobierno de Costa Rica. 2020. “Gobierno decreta de interés público plan de recuperación de territorios indígenas”. *Comunicados*. Acceso el 26 de agosto. <https://bit.ly/3fQo7Oj>
- \_\_\_\_\_ 2019. *Plan Nacional de Descarbonización*. <https://bit.ly/2VmAl7W>
- Gutiérrez Slon, J. A. y C. Moya Aburto. 2018. “Pueblos indígenas y Estado costarricense: disputa de derechos y control territorial”. *Revista Rupturas* 8 (2): 169-192. <https://doi.org/10.22458/rr.v8i2.2209>
- Hecló, H. H. 1972. “Policy analysis”. *British Journal of Political Science* 2 (1): 83-108.
- INDER. 2020. “Plan Nacional para la Recuepración de Territorios Indígenas (PLAN-RTI)”. Decreto Ejecutivo 42250. INDER-MJP-Vice Ministerio de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial La Gaceta, 26 marzo. San José.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2011. *X Censo nacional de población y VI de vivienda 2011*. San José: INEC.

- Kay, C. 2009. "Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?" *Revista Mexicana de Sociología* 71 (4): 607-645.
- Llop, J. y C. Bellet, eds. 2000. *Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Llérida: Milenio Publicaciones.
- Maria, A., J. L. Acero, A. I. Aguilera y M. Garcia Lozano, M., eds. 2018. *Estudio de la urbanización en Centroamérica: oportunidades de una Centroamérica urbana*. <http://doi.org/10.1596/978-1-4648-1220-0>
- McBeth, M. K., E. A. Shanahan, R. J. Arnell y P. L. Hathaway. 2007. "The intersection of narrative policy analysis and policy change theory". *Policy Studies Journal* 35 (1): 87-108.
- MIDEPLAN. 2019. *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. San José: MIDEPLAN.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. San José: MIDEPLAN.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. San José: MIDEPLAN.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. San José: MIDEPLAN.
- MIVAH. 2013. "Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040". Decreto ejecutivo 37623, PLAN-MINAET-MIVAH, publicado en el Diario Oficial La Gaceta. Costa Rica.
- Parsons, W. 1995. *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Massachusetts: Edward Elgar.
- PEN. 2017. *Vigesimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2015a. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2015b. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, L. 2019. *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Tendencias de crecimiento en ciudades intermedias: El caso de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación (2017). San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Mercado de la tierra y vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica*. Ponencia preparada para el Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Schliemann, C. 2012. "La autonomía de los pueblos indígenas de Costa Rica una contras-tación del estándar internacional con la legislación nacional y su implementación". *Re-vista Latinoamericana De Derechos Humanos* 23 (1): 145-185.
- Sen, A. 1998. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SEPSE-MINAE. 2020. *Estadísticas sobre el parque vehicular en Costa Rica*. San José: Secre-taría de Planificación Subsector Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.

- Solís, L. 2018. “Perfil de la migración interna en Costa Rica pre y post aprobación Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana”. *Revista Rupturas* 8: 61-84.
- Thomas, A. 2000. “Development as practice in a liberal capitalist world”. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association* 12 (6): 773-787.
- Valencia, M. F., J. F. Le Coq, A. Favareto, M. Samper, F. Saenz Segura y E. Sabourin. 2020. “Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 25-40.  
<http://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4388>
- Zárate, D. 2017. *Estimaciones sobre el costo relativo del Huracán Otto para Costa Rica*. Heredia, inédito.

#### Cómo citar este artículo:

Barboza-Arias, Luis, Karen Chacón-Araya y Daniel Alpízar-Rojas. 2020. “Narrativas de territorialización en las políticas públicas en Costa Rica y sus efectos en una comunidad indígena”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Territorial* 18: 49-69.  
DOI: 10.17141/eutopia.18.2020.4639





# Gobernanza territorial y conflictos de uso por la extracción de recursos marinos en áreas de pesca responsable: Caso Paquera-Tambor, Costa Rica

## *Territorial governance and use conflicts in the extraction of marine resources in areas of responsible fishing: Paquera Case-Tambor, Costa Rica*

Isabel Calvo González\*, Oscar Juárez Matute\*\* y Laura Vargas León\*\*\*

Recibido: 11/06/2020 • Aceptado: 21/10/2020  
 Publicado: 16/12/2020

### Resumen

El presente trabajo pretende exponer los diversos conflictos por el uso del espacio y los recursos marinos en el Área Marina de Pesca Responsable (AMPR) de Paquera-Tambor, en la zona del Golfo de Nicoya en el Pacífico Central de Costa Rica. Para la elaboración de esta investigación se utilizaron métodos de investigación cualitativos y el estudio se elaboró desde los postulados de la ecología política latinoamericana que, con su perspectiva epistemológica, facilita el análisis de las relaciones de poder existentes entre la sociedad sobre la naturaleza. Esta área constituye una estrategia de ordenamiento espacial marino que se gestiona a partir de 2014 como una propuesta de gobernanza territorial. Para entender las dinámicas de gobernanza territorial y su relación con el desarrollo social, económico y ambiental, se deben identificar las conflictividades entre los actores con algún tipo de inscripción territorial, así como las dinámicas globales del mercado que apoya la construcción de una visión y acción concreta sobre el recurso pesquero y la competencia por los espacios de extracción. Respecto a la gobernanza territorial en el AMPR Paquera-Tambor, debe indicarse que, a pesar de tratarse de espacios donde los actores locales cumplen un papel importante, la institucionalidad trata de cooptar los procesos. Esta cooptación genera conflictos que se materializan en la lucha entre pescadores por sus espacios de pesca o de conservación, sin la institucionalidad ni capacidad para la resolución ni minimización del conflicto.

*Palabras clave:* autogestión; conflicto; Costa Rica; gobernanza; recursos marinos; territorio.

### Abstract

The present work tries to expose the diverse conflicts for the use of the space and the marine resources in the Marine Area of Responsible Fishing of Paquera and Tambor, in the area of the Gulf of Nicoya in the Central Pacific of Costa Rica. This marine area is a marine spatial planning strategy that is managed as of 2014, as a proposal for territorial governance. For the development of this research qualitative research methods were used and as a basis for the study from the postulates of Latin American political ecology that with its epistemological perspective facilitates the analysis of the power relations existing between society over nature. To understand the dynamics of territorial governance and its relationship with social, economic and environmental development, one must first identify the various conflicts between the actors with some type of territorial registration; as well as the global dynamics of the market that support the construction of a concrete vision and action on the fishing resource and the competition for extraction spaces. Regarding territorial governance in the Paquera-Tambor marine responsible fishing area (AMPR), it should be pointed out that, despite being spaces where local actors play an important role, the institutions try to co-opt the processes. What this cooptation generates are conflicts that materialize in the struggle between fishermen for their fishing or conservation areas, the institutional capacity not having the resolution or minimization of the conflict.

*Keywords:* self-management; conflict; Costa Rica; governance; marine resources; territory.

\* Universidad Nacional de Costa Rica.  
 isabel.calvo.gonzalez@una.cr  <http://orcid.org/0000-0002-9622-5874>

\*\* Universidad Nacional de Costa Rica.  
 oscar.juarez.matute@una.cr  <http://orcid.org/0000-0002-4799-0350>

\*\*\* Universidad Nacional de Costa Rica.  
 laura.vargas.leon@una.cr  <http://orcid.org/0000-0002-1947-9547>

## Introducción

El Golfo de Nicoya se caracteriza a nivel ambiental por ser un estuario (Gómez 2006, 12), los cuales son “regiones costeras parcialmente encerradas donde los ríos entran al océano, por lo que presentan influencia de agua marina y agua dulce” (Lalli y Parsons 1997, en Zamora 2006, 19).

Este estuario está considerado uno de los ecosistemas marinos con mayor riqueza ecológica a escala nacional, ya que “sustenta el esfuerzo pesquero más importante de la zona costera del país, la mayor parte de las especies comerciales se encuentran en este lugar: pargos, róbalos, corvina y bagres” (Rojas et al. 1994, en Gómez 2006, 13).

La riqueza ambiental que tiene este espacio permite el desarrollo de la pesca como actividad productiva y “aunque en menor medida, desarrollan la extracción de moluscos, el turismo, los monocultivos de frutas y la extracción de sal” (Marín 2012, 11); por esta razón, se identifica este estuario como una unidad territorial con un gran aporte ambiental, pero también como espacio importante de confluencia de relaciones socio-productivas.

En este estuario se desarrollan varias actividades que tienen sus bases productivas en la explotación del recurso marino (sea la pesca, el turismo, entre otras); es así que se debe tomar en cuenta que los múltiples usos productivos que se dan en el Golfo de Nicoya pueden desembocar en problemas por la apropiación del espacio y de los recursos marinos que ahí existen, sobre todo si no se da un manejo que busque el equilibrio entre los diferentes usos y en el acceso de los diversos actores que ahí conviven.

A escala nacional existen dos instituciones que regulan el uso y el manejo de los recursos marinos en relación con las actividades productivas realizadas en las zonas marino-costeras e insulares, las cuales son el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). Además de estas dos instituciones, por medio del Ministerio de Seguridad Pública se realiza la vigilancia del espacio marino para el cumplimiento de la legislación nacional mediante el Sistema Nacional de Guardacostas.

Con el fin de apoyar la gestión institucional para la protección del recurso marino, se ha desarrollado normativa que regula los usos y el manejo que se brinda a estos recursos. Ahora bien, el desarrollo de normativa no necesariamente significa una gestión eficiente de la misma, tomando en cuenta la existencia de una gobernanza marina desarticulada, una legislación poco efectiva en su implementación y la degradación creciente de los ecosistemas marinos y costeros, atribuida a factores institucionales, sociales, culturales y económicos.

Esto provoca una interrelación de fuerzas entre cada actor que hace uso del recurso desde diversos niveles de poder territorial y reflejados en procesos de toma de decisiones político-institucionales. En el caso del Área Marina de Pesca Responsable (AMPR) de Paquera-Tambor, la interrelación de fuerzas se refleja en las distintas visiones, estrategias e intereses de los actores institucionales, los pescadores artesanales y los microempresarios de turismo.

Esta interrelación de fuerzas conlleva formas distintas de concebir, hacer uso y acceder al recurso pesquero. Pero además estas diversas visiones y acciones se acompañan de mecanismos deficientes de diálogo y participación social, que no permiten poner en común las necesidades de los distintos actores territoriales para generar estrategias de gobernanza del recurso pesquero y del espacio marino.

Ante estas dinámicas, se plantea que las conflictividades que se desarrollan en el AMPR de Paquera-Tambor abarcan no solo lo ambiental, sino también la construcción social que los diversos usuarios de la zona tienen con respecto al recurso.

La visión de los usuarios es compleja ya que conlleva la creación de una identidad socio-cultural construida con el pasar de los años desde diversas formas de reproducción de sus actividades productivas y el tejido de redes de apoyo desde la representación institucional.

El presente trabajo visualiza la interrelación que tienen los diversos usuarios del recurso pesquero desde el proceso de ordenamiento espacial marino determinado en la institucionalidad nacional con el nombre de Área Marina de Pesca Responsable (AMPR) y estableciéndolo como un espacio donde confluyen diversos actores con fuerzas e implicaciones diferenciadas en el desarrollo de la zona, resignificando así las dinámicas productivas en el espacio marino como construcciones sociales que delimitan, caracterizan y dinamizan el territorio.

En este caso, trabajar el territorio marino delimitando su análisis en el AMPR ayudó a centrar el estudio en las dinámicas de las conflictividades socioambientales, relacionadas con las diversas técnicas de extracción del recurso pesquero, las formas de apropiación, el respeto o no a los límites institucionales y sociales establecidos a nivel espacial y algunas construcciones simbólicas de los actores del territorio donde realizan sus dinámicas socio-productivas.

## El ordenamiento espacial para la pesca responsable en el Golfo de Nicoya

A escala nacional se han implementado –desde 1948 con la aprobación de la Ley de Pesca y Caza Marítima y luego en 1995 con la suscripción del Código de Pesca de la Organización de Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura (FAO)– varias medidas normativas sobre el manejo y la conservación de los recursos pesqueros. Una de estas normas es en torno al ordenamiento de zonas o épocas de veda pesquera, el cual se realiza con base a la regulación del uso de técnicas de pesca, tipos especies para la extracción, tallas de especies y la delimitación de espacios de pesca.

Con el fin de poder normar las delimitaciones espaciales para la pesca y asegurar el uso sostenible a largo plazo del recurso pesquero, en 2005 se aprobó de la Ley de Pesca y Acuicultura, la cual establece en el capítulo VI una conceptualización sobre la pesca responsable y el deber del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) de establecer zonas o épocas de veda, ya sean temporales o indefinidas.

Según la Ley de Pesca y Acuicultura en su artículo 32, tomando como base lo indicado en la Declaración de Cancún de la Conferencia Internacional sobre Pesca Responsable de 1992, se entiende por pesca responsable:

el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros en armonía con el medio ambiente; la utilización de prácticas de captura y acuicultura que no sean nocivas para los ecosistemas, los recursos o la calidad de los mismos; la incorporación del valor añadido a estos productos mediante procesos de transformación que respondan a las normas sanitarias; la aplicación de prácticas comerciales que ofrezcan a los consumidores acceso a productos de buena calidad (49).

Para especificar la regulación de áreas vedadas de tiempo indefinido, el INCOPECA creó “un instrumento de manejo pesquero orientado a lograr la sostenibilidad en la producción pesquera de un área” (Salas, Ross y Arias 2012, 141) denominado Áreas Marinas de Pesca Responsable (AMPR).

Según el artículo 1 del Reglamento las Áreas Marinas de Pesca Responsable, estas son:

áreas con características biológicas, pesqueras o socioculturales importantes, las cuales estarán delimitadas por coordenadas geográficas y otros mecanismos que permitan identificar sus límites y en las que se regula la actividad pesquera de modo particular para asegurar el aprovechamiento de los recursos pesqueros a largo plazo y en las que, para su conservación, uso y manejo, el INCOPECA podrá contar con el apoyo de comunidades costeras y/o de otras instituciones (2).

El área de delimitación pesquera permite planificar y gestionar el uso racional del recurso pesquero por medio de un proceso de ordenamiento de la actividad pesquera en un espacio determinado, tomando como base lo que disponga el ente rector (INCOPECA) y a solicitud de representantes de organizaciones pesqueras.

Se puede identificar las AMPR como un modelo estatal en el cual, dependiendo del espacio a ordenar, intervienen varios actores institucionales, pero a la vez representa un proceso de gestión comunitaria, ya que las organizaciones pesqueras deben de ser partícipes de la zonificación y el control del uso sostenible del recurso pesquero en el espacio delimitado para esos fines.

Es importante aclarar que las AMPR no son áreas exclusivas de pesca para ciertas organizaciones o individuos de pescadores que vivan en las costas donde se dé la delimitación, sino que son espacios de ordenamiento del uso sostenible del recurso para todas las personas pescadoras o no que tengan acceso al espacio establecido como zona de pesca responsable. Por esta razón, la participación de diversos actores que hacen uso de la zona de pesca a ordenar es fundamental para que realmente ésta represente los intereses de todas las personas involucradas. Con base en esto, las AMPR pretenderían ser un apoyo en las “soluciones a los conflictos existentes por el acceso a los recursos del mar” (Salas et al. 2012, 145).

## La gobernanza desde la gestión territorial: una mirada crítica desde los conflictos de uso

Según Rodríguez Valbuena (2010), el territorio se concibe como una estructura relacional y multidimensional considerando lo económico, lo sociocultural, lo histórico, además del sustento biofísico.

Respecto a la gestión y transformación del territorio, se deberían considerar cinco ejes: “Apropiación, valorización, organización, comunicación y proyección” (Bozzano 2012). Los primeros ejes resultan de gran utilidad para el análisis del territorio y sus elementos, en cuanto a su configuración, articulación e interacciones internas.

Los últimos ejes, en tanto ejes de gestión y transformación, son convenientes para el análisis del territorio en relación con su entorno, con los elementos mediadores de sus cambios y de los sujetos que lo transforman.

Una orientación similar plantea Mario Sosa Velásquez al indicar que:

el territorio se explica y hace referencia a las relaciones entre los seres humanos y los demás elementos del mismo, desde el marco de la espacialidad [...] y la movilidad [...], que lo convierten en una síntesis finalmente humana: valorada, representada, construida, apropiada, transformada (Sosa Velásquez 2012, 10).

Desde este punto de vista, destacan la espacialidad y la movilidad como elementos constituyentes del territorio. Asimismo, la valoración, representación, construcción, apropiación y transformación se refieren a acciones colectivas y estructurales de los agentes o actores sociales vinculados con dicho territorio.

También se introduce la dimensión política aunada a las nociones de lucha, posesión y control que juegan un rol fundamental en los procesos estructuradores del territorio, apropiaciones, construcciones y transformaciones territoriales. Esto se traduce en términos concretos en acciones, normativas, políticas, programas y estrategias de regulación, proyección, impulso y ejecución en procura de salvaguardar los intereses de grupos particulares, donde el Estado es preponderante en tales procesos.

Es importante señalar que el ejercicio del poder se lleva a cabo no solo desde diversos actores sociales, sino también desde múltiples escalas y niveles de la realidad, sean espacios concretos localizados en el territorio o desde instancias globales.

**El ejercicio del poder se lleva a cabo no solo desde diversos actores sociales, sino también desde múltiples escalas y niveles de la realidad, sean espacios concretos localizados en el territorio o desde instancias globales.**



De acuerdo con Sosa Velásquez, se deben visualizar de manera articulada y no de forma separada, ya que todas están vinculadas y concatenadas, de igual manera no es posible la comprensión de una forma aislada sin el abordaje de las demás.

Ahora bien, los ejes de gestión y transformación del territorio no deben interpretarse cada uno de forma separada, dado que en realidad se trata de componentes o articulaciones de un mismo proceso. Deben considerarse los traslapes expuestos por los autores entre la apropiación, valorización, organización, representación y construcción del territorio, lo cual es de suma relevancia para el análisis.

El espacio es forma y contenido, es permanencia y movimiento; este último aspecto es aportado por la sociedad, la cual es contenida por el espacio, pero con la cual a su vez mantiene una relación dialéctica. Profundizando en este tema, el autor señala dos componentes que interactúan en la constitución del espacio: la configuración territorial y la dinámica social:

La configuración territorial o configuración espacial está conformada [...] por la disposición de los elementos naturales y artificiales de uso social sobre el territorio. A cada momento histórico, varía la disposición de esos objetos en el territorio. El conjunto de objetos creados conforma el medio técnico, sobre el cual se basa la producción y evolución en función de ésta (Santos 1996, 105).

Siguiendo con esta idea para la comprensión de las territorialidades, hay que hacer referencia a los procesos de territorialización que, de acuerdo con las autoras, deben ser entendidos como:

Anclaje, enlace, imbricación, incrustación entre el conjunto de acontecimientos que sustentan una territorialidad y el área material o simbólica de incidencia de esta. La territorialización responde a condicionantes y propósitos, se manifiesta en prácticas y expresiones materiales y simbólicas, supone jerarquías y admite matices en su duración e intensidad, entendidos como los estadios intermedios entre el anclaje estricto y el desanclaje o desterritorialización (Valenzuela y Figueroa 2012, 60).

Como se desprende, se trata de un proceso social de configuración territorial que da como resultado las territorialidades concretas, pero a la vez se apoya en estas para su desarrollo. Asimismo, en lo dicho se expresan todas las características organizativas, simbólicas y materiales de la territorialidad.

La anterior aseveración nos lleva de forma directa a visualizar la relación entre elementos de constitutivos del territorio como las territorialidades y ejes de gestión y transformación, específicamente la apropiación.

En relación con la apropiación y su institucionalización, se considera la gobernanza territorial como mecanismo para la gestión del territorio y sus recursos, en la medida en que los actores territoriales participan en la toma de decisiones a la disposición y manejo de los recursos.

Originalmente, se trata un concepto surgido en la economía institucional, en la búsqueda de la simplificación “de los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos” (Farinós 2008, 12). Así como en el ámbito de los negocios, vinculado a la maximización de la eficacia y la eficiencia.

El concepto de gobernanza evolucionó hacia las ciencias políticas y la administración pública, con miras a una gestión con mayor inclusividad y corresponsabilidad de los aspectos públicos, en contraposición con la jerarquía y verticalidad de los modelos tradicionales de gobierno. Recibió acogida e impulso de varias escuelas de pensamiento con diversidad ideológica entre las cuales destacan “la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el neoinstitucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales” (Farinós 2008, 12), convirtiéndose en campo de debate en las ciencias sociales.

Lo anterior coincidió con una serie de procesos de transformación del Estado, como son su descentralización, desconcentración y territorialización de su papel y la participación de los actores locales en las decisiones políticas. En tal sentido, la gobernanza se refiere a:

La emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política [...] un proceso incremental mediante el que la nueva gobernanza mejora las limitaciones de las formas tradicionales de gobierno, al tiempo que tiene sus propias limitaciones e introduce nuevos conflictos (Farinós 2008, 12).

En esa misma línea, la gobernanza territorial comprende una diversidad de interacciones de múltiples actores constituyentes del territorio en sus escalas espaciales y niveles de decisión. Se trata de la institucionalización de la apropiación territorial por parte de los actores implicados organizados para la gestión y la cogestión de los recursos existentes. Como resultado de este proceso surge:

Una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos [...] la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional (Farinós 2008, 14-15).

Ahora bien, tal visión, en el sentido de la apropiación de un grupo de actores del territorio para su gestión, no implica cabalmente el consenso de la totalidad de los actores implicados, por lo cual la gobernanza territorial se torna en eje de conflictividades. Al respecto, Torre indica que:

las evoluciones de las poblaciones y de la demografía, las mutaciones económicas y los trastornos en los territorios renuevan profundamente los contornos de los conflictos de uso.

Estos cambios, asociados al mejoramiento de la accesibilidad de los espacios, conducen al fortalecimiento de la competencia entre el acceso a los recursos (Torre 2016, 13).

De tal forma que las conflictividades por uso de los recursos son una dimensión constituyente de la gobernanza territorial en la medida en que implican apropiación de los recursos territoriales y legitiman la acción hacia el uso de los recursos a favor de unos determinados grupos de actores, en detrimento de otros.

**Las conflictividades se deben comprender como parte del proceso de gobernanza territorial en el sentido amplio, de manera que se permita el surgimiento de mecanismos de comunicación que posibiliten la innovación e incorporación en la cogestión territorial de nuevos actores.**



No obstante, todas las implicaciones negativas que pudieran aducirse a los conflictos por uso de los recursos, con relación a las objeciones y obstáculos de la gobernanza territorial, estos deben entenderse desde el plano de la contradicción y como elementos potenciadores del cambio y la innovación. Así, Torre plantea que los conflictos por uso pueden llevar a la inacción y bloqueo del proceso de desarrollo, pero también son “los más importantes, reveladores de las mutaciones y de los cambios que se producen en los territorios” (Torre 2016, 15).

En línea con esta perspectiva del conflicto como potenciador del cambio y componente de los procesos desarrollo territorial, en el plano de la gobernanza el autor citado indica que en los conflictos por uso:

Se impulsan generalmente oposiciones entre personas que comparten un objetivo de desarrollo común y que desean convivir dentro de un mismo territorio, pero que tienen visiones diferentes sobre los medios y las técnicas que se deben utilizar para llegar a este objetivo (Torre 2016, 16).

De acuerdo con lo planteado, las conflictividades se deben comprender como parte del proceso de gobernanza territorial en el sentido amplio, de manera que se permita el surgimiento de mecanismos de comunicación que posibiliten la innovación e incorporación en la cogestión territorial de nuevos actores con miras al propósito y finalidad de la configuración de la territorialidad, como espacio para el aprovechamiento sostenible y protección del ecosistema.

## Estrategia metodológica

La investigación se realizó por medio de fases descriptivo-analíticas que permitieron determinar los conflictos socioambientales en el AMPR de Paquera-Tambor, con base en la implementación de regulaciones en el uso, manejo, apropiación y extracción de los recursos marinos.

Primero se realizó una revisión de teoría relacionada con los métodos de análisis de conflictos socioambientales, desde la perspectiva de la ecología política y desde la acción colectiva para la gestión de bienes comunes, con el fin de definir categorías de análisis que permitieran tener mayores bases para la constatación del problema empírico.

Luego se hizo una revisión bibliográfica sobre normativa nacional que estableciera la creación y gestión del ordenamiento espacial marino vinculado con las estrategias técnicas de implementación de AMPR. A partir de esta revisión del ordenamiento espacial marino, se realizó una exploración específicamente del Plan de Ordenamiento Pesquero del Área Marina de Pesca Responsable de Paquera-Tambor, con el fin de conocer la historia formal de creación del área, la manera en que hicieron las consultas para establecerla y las diversas regulaciones concretadas.

Con base en este primer acercamiento al objeto por medio de fuentes de información secundaria, se realizaron entrevistas a actores clave en la gestión del AMPR y a pescadores que se identificaron como no representados por las organizaciones pesqueras que apoyaron la delimitación del área.

En total, se llevaron a cabo tres entrevistas colectivas y cuatro individuales, las que se desagregan de la siguiente manera:

- Entrevista colectiva con representantes del Comité de Gobernanza del Área Marina de Pesca Responsable Paquera-Tambor.
- Entrevista colectiva con grupo de pescadores contrarios al AMPR.
- Entrevista a representante de empresa de Turismo Curú.
- Entrevista a representante de la Asociación de Pescadores de Paquera.

La finalidad de las entrevistas con estos actores era el conocer su percepción en relación con el estado de la pesca en estos momentos, conocer si tienen que realizar mayores esfuerzos de extracción y la forma en la que vivieron el establecimiento del AMPR, además de que establecieran cuáles eran los problemas en la gestión.

## Estrategia de gobernanza territorial: AMPR Paquera-Tambor

El proceso de constitución del AMPR Paquera-Tambor comenzó en 2011 como una iniciativa del sector turismo, con el objetivo de generar una estrategia de protección del recurso marino pesquero y a la vez organizar los espacios de las diversas actividades productivas desarrolladas en la zona.

En relación con la importancia que tiene la creación de una estrategia de protección del recurso marino pesquero para el área, Luis Schutt Valle indica que no solamente los pescadores dependen a nivel productivo del mar y sus diversas riquezas,

sino que también el turismo mantiene una fuerte dependencia con el espacio y las especies que ahí habitan (entrevista, 20 de abril, 2018).

Desde el sector turismo de Paquera-Tambor, se percibe una afectación ambiental del espacio y las especies marinas de la zona con el paso de los años, es así como se analiza la relación degradación ambiental y vulnerabilidad productiva y se comienza a presentar el interés por generar algunas acciones de mejoramiento del estado del recurso.

Además, la implementación de alguna estrategia de protección del recurso apoyaba la generación de un orden espacial de las actividades productivas, ya que “en la zona cada grupo (empresas de turismo y los pescadores) competía por los espacios de trabajo, entonces los pescadores se unían para que las empresas de turismo no pudieran usar un espacio determinado y viceversa” (entrevista a Luis Schutt Valle, 21 de abril de 2018).

Si bien la categoría de manejo del AMPR corresponde a una lógica de institucionalización de uso y manejo del recurso pesquero, no delimita su gestión ahí. Esto porque la generación de una delimitación de un área de pesca con fines productivos y de uso sostenible del recurso natural conlleva la concertación de los diversos actores que hacen uso del recurso y el espacio donde se delimita el área de pesca.

La delimitación de un AMPR, según el INCOPECA, se realiza con base en una solicitud que hacen los actores locales, específicamente debe ser solicitado por organizaciones pesqueras. Es así como, a pesar de ser una iniciativa que nace desde el sector turismo, deben involucrar a los grupos de pescadores, ya que, sin la participación de estos, no podían hacer la solicitud de creación de este tipo de estrategias de gestión del recurso pesquero.

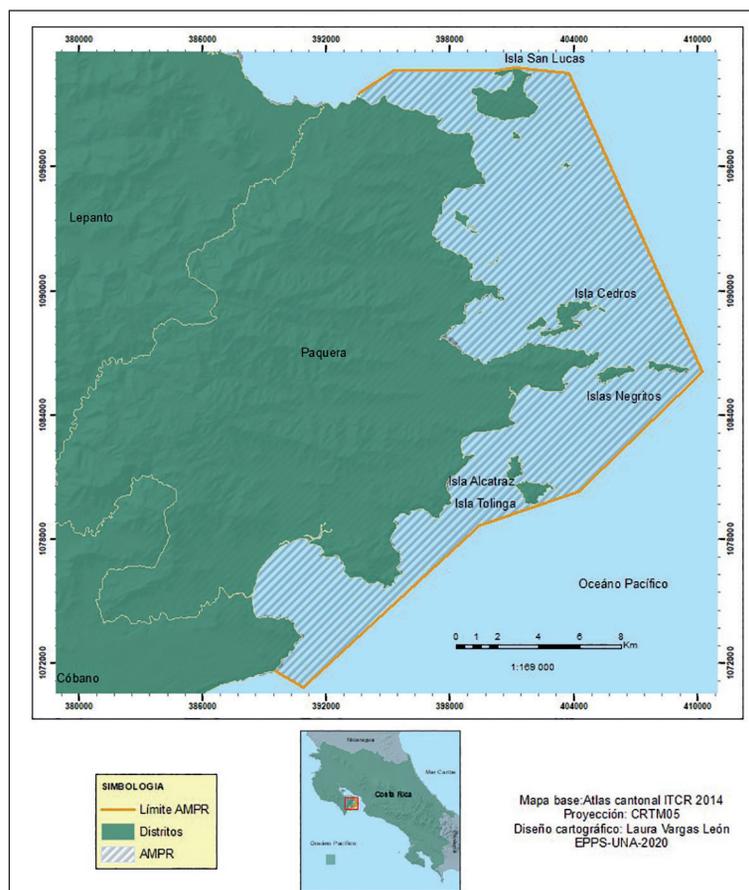
Con el fin de comenzar el trabajo para la delimitación espacial y la zonificación del área, se creó en 2012 un grupo de trabajo interinstitucional para formular el Plan de Ordenamiento Pesquero. Dicho instrumento establece las líneas de acción que desarrollarán las organizaciones pesqueras en relación con el manejo y la gestión del área marina que delimitan.

Según el Plan de Ordenamiento Pesquero del Área Marina de Pesca Responsable Paquera-Tambor (2014), este proceso se empezó a desarrollar en 2011. Luego se generaron consultas comunales que duraron parte de 2012 y todo 2013. En este lapso temporal se realizaron reuniones de coordinación entre el grupo de trabajo nombrado por INCOPECA para crear el Plan de Ordenamiento Pesquero, talleres de consulta con organizaciones pesqueras, personas del sector turismo y representantes del sector naviero de la zona.

El AMPR Paquera-Tambor se creó en 2014 con base en el Acuerdo 099-2014 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura y con una delimitación espacial de 20 357 hectáreas.

A continuación, se presenta el mapa de delimitación del AMPR:

Figura 1. Delimitación del AMPR Paquera-Tambor, Golfo de Nicoya, 2017-2019



Elaboración propia.

La delimitación aprobada para el AMPR tuvo transformaciones durante el proceso de conformación, ya que una primera propuesta conllevaba que en la zona de Tambor fuera más amplia la delimitación, casi igual a la realizada en Paquera. Pero esta delimitación afectaba directamente a los pescadores semi-industriales de camarón, lo cual hizo que este sector se opusiera a la idea de tal área.

Con el sector de pesca de camarón semi-industrial en contra de la delimitación del área, se establecieron mesas de diálogo, con el fin de que los mismos no estuvieran en contra totalmente de la estrategia formulada. Es así como la creación del AMPR Paquera-Tambor se comenzó a complejizar, ya que la misma no era solo sentar a un grupo de representantes de pescadores y crear una delimitación según sus visiones, sino tomar en cuenta las diversas posiciones e intereses de múltiples actores de la zona.

Con base en la descripción de la creación del área marina, se puede identificar que hay un antes y un después en las dinámicas socioambientales en el espacio de delimitación, ya

que empezó a desarrollarse un proceso de organización de diversos actores territoriales para la gestión del recurso pesquero con legitimación desde el poder estatal.

Esto se puede constatar con lo que comenta un pescador de Paquera:

Antes del área marina se metían en la zona muchos trasmalleros y los camaroneros, llegaban hasta la orilla y nosotros no teníamos como decirles nada. A veces uno estaba pescando con línea y de un pronto a otro pasaba un trasmallero y le rompía a uno todo su equipo. Hace unos años vi una mancha muy buena de pargos por Isla Negritos, me fui como a las 4:30 am y a las 9:00 pm que volví tenía como 95 kilos de puro pargo, al otro día que llegué a recogerlos los trasmalleros me habían despedazado toda la línea y dejado sin nada (entrevista a Enrique, 29 de junio de 2017).

Antes de la creación del AMPR en 2014, no había límites formales para el uso del espacio ni una regulación de la manera de apropiación del recurso. Si bien existe una normativa de usos de artes desde 2005, esta se desarrolla desde la institucionalidad, pero no como una regulación del uso y aprovechamiento desde el territorio por parte de los actores vinculados.

Enrique plantea que con el área varios conflictos por el uso del espacio se disminuyeron, ya que ellos se encargaron de controlar el espacio y las artes: “En mi caso yo ando vigilando, a veces viene gente de otras zonas del Golfo como Manzanillo y yo me les acerco y les comento sobre dónde es el área de pesca responsable para que no se metan. Además, les digo que nada hacen con matar pescado pequeño, porque si lo matan y no ha desovado dígame qué crías van a haber, así se va terminando el pescado” (entrevista, 29 de junio de 2017).

Con lo anterior se puede decir que el establecimiento del AMPR permitió la creación de una estructura organizativa a nivel territorial que se autoidentificó como legítima para generar límites de acceso y manejo del recurso pesquero en el espacio del área, logrando así no solo una autolegitimación en el territorio que resguardara el derecho a la propiedad, sino también posicionándose a nivel institucional con estrategias específicas para la gestión.

El AMPR no solo se limita a generar derechos de uso y manejo, sino también de acceso y exclusión, entendiendo el acceso como “el derecho de entrar a una propiedad física definida” (Poteete et al. 2012, 192) y la exclusión como “el derecho de decidir quién más tendrá derecho de acceso a un recurso” (Poteete et al. 2012, 193).

Lo que genera una incorporación de regímenes de propiedad, pero los cuales no pueden referirse como “casos puros de propiedad privada o pública. Cada pesquería tiene sus propios arreglos institucionales en cuanto a quién debe gestionar el recurso y quién puede acceder a él. En otras palabras, se asume que los recursos pesqueros son de la gente (Bollier 2008), pero el Estado se reserva prerrogativas de regulación” (Molinari 2013, 21).

Tal y como plantea el mismo gestor del área:

Ante el poco impacto de las medidas regulatorias de INCOPECA, las áreas marinas de pesca responsable vienen a ser una opción de control en el Golfo de Nicoya. Es así como estas áreas se convierten en una alternativa de que los pescadores asuman responsabilidades en el control, vigilancia y regulación, cosa que no puede implementar de manera integral el INCOPECA, entonces le pasa 'la pelota' a las comunidades" (entrevista a Alberto Villareal Bogarín, 2 de enero de 2017).

Es así como se genera un discurso por parte de los actores territoriales en relación con la conservación y las posibilidades de mantener el recurso en el largo tiempo para continuar su explotación y por lo tanto mantener las actividades productivas de la zona en el futuro. El Estado promueve regulaciones que limitan el acceso libre al espacio y a los tipos y niveles de extracción de los recursos, pero tratando de generar alianzas con los otros actores territoriales vinculados a la conservación y reproducción de los insumos primarios de la producción pesquera.

El uso, apropiación y gestión de los recursos naturales se inserta en dinámicas sociales, económicas, institucionales y culturales complejas, más aún cuando se comienzan a generar iniciativas para ordenar el libre acceso a estos recursos. Esto porque el ordenamiento conlleva establecer acuerdos formales e informales de acceso a un recurso de uso compartido, como en este caso el recurso pesquero de las zonas de estudio.

La gestión de los recursos pesqueros es una acción que mide la fuerza de interrelación de los diversos actores que hacen uso de estos, haya o no acciones formales que norman el uso y acceso que tengan estos en un espacio delimitado.

En el caso del AMPR Paquera. Tambor, se identifica que hay iniciativa de unos actores territoriales que se logran entrelazar con las normativas institucionales de gestión del recurso pesquero, pero la cual no limita el acceso (por lo menos en límites completamente restrictivos) que otra diversidad de actores tienen en el espacio y el recurso.

Mediante las entrevistas a pescadores de Paquera y Tambor, se puede indicar que el establecimiento del AMPR limita parcialmente el acceso que tienen pescadores de otras zonas o pescadores con artes ilegales, pero no de una forma total.

Como lo indica Rolvín Camareno, pescador de Tambor:

uno de los principales problemas que se tienen en esta zona es la pesca que realizan los pescadores de otra zona del Golfo de Nicoya, aquí tenemos problemas con las personas que usan trasmallo con mallas pequeñas, con los camaroneros que a veces entran a rastrear y con los buzos a compresor (entrevista, 29 de junio de 2017).

Con el establecimiento del AMPR no se puede indicar que cesaron los conflictos por el uso y acceso a los recursos pesqueros, más bien se pasa por parte de los actores territoriales de un nivel de indiferencia a otro de competencia, aumentando las tensiones entre pescadores

locales, pescadores no locales, sector turismo y el Estado con sus diversas instituciones que lo representan en el lugar.

Delimitar el AMPR conlleva establecer diversos acuerdos de gestión territorial, pero al final estos se dan con los actores formalmente legitimados, los cuales logran una relación de poder decisivo y de negociación con la institucionalidad que fija la normativa del ordenamiento pesquero a escala nacional.

Por lo tanto, se crea una delimitación espacial que restringe el acceso al espacio y además delimita su uso y establece las artes permitidas para la extracción de especies marinas, con base a estudios técnico-científicos y lo que indican algunos sectores de pescadores de la zona. Pero estos no son los únicos que hacen uso y tienen acceso a este espacio y por lo tanto al recurso, lo que genera que la opinión de delimitación del área no sea representativa para otros usuarios que no forman parte de las organizaciones u empresas con legitimación socio-institucional.

Por esta razón, algunos pescadores no se sienten representados en el proceso, tal como lo indican pescadores de Paquera:

A nosotros nos marginaron del proceso, porque las reuniones para la delimitación del área se hacían con gente que ya de por sí practicaba pesca responsable y con el sector turismo que tienen ya de por sí unas zonas específicas para ellos. Nosotros somos linieros, aquí la mayoría de gente pesca con línea y trasmallo, entonces no entendemos como vedaron tantas zonas. Estamos en contra no de la pesca responsable sino de cómo se sectorizó, se marginó y se aprovecharon de un sector (entrevistas a Eladio y Raimundo, 9 de noviembre de 2017).

Es así como, además de un ordenamiento espacial en relación con la actividad pesquera y una gestión sustentable del recurso, el área marina comienza a complejizar los derechos que tienen los usuarios en relación con ese espacio y recurso, convirtiéndose en una estrategia de implementación de controles de los derechos de acceso y exclusión a los recursos.

El establecimiento de estos derechos en un espacio común y con una gran heterogeneidad de usos genera que haya límites espaciales bien definidos, pero no se acompaña de una concertación de límites sociales en relación al uso y al acceso en ese espacio que tienen todos los usuarios, ya que los mismos en algunos casos tienden a ser fluctuantes, especialmente cuando son de otras zonas alejadas que llegan al área en momentos específicos del año.

## Los conflictos de uso por la extracción de recursos en el AMPR

Se puede indicar que además de ser un ordenamiento espacial en relación con la actividad pesquera y una gestión sustentable del recurso, el área marina comienza a complejizar los derechos que tienen los usuarios en relación con ese espacio y recurso, convirtiéndose en

una estrategia de implementación de controles de los derechos de acceso y exclusión a los recursos.

El establecimiento de estos derechos en un espacio común y con una gran heterogeneidad de usos genera que haya límites espaciales bien definidos, pero no se acompaña de una concertación de límites sociales en relación con el uso y al acceso en ese espacio que tienen todos los usuarios, ya que los mismos en algunos casos tienden a ser fluctuantes, especialmente cuando son de otras zonas alejadas que llegan al área en momentos específicos del año.

Ante esto descrito en los párrafos anteriores es que la creación del AMPR se convierte en un hito especial que no puede pensarse solo como algo positivo, ya que hay diversidad de sentires con base a esta.

Es así como podemos crear una identificación general de la heterogeneidad de visiones en torno a esta:

1. Visión de la estrategia como una opción positiva para la sostenibilidad ambiental y productiva con un proceso de delimitación representativo.
2. Visión de la estrategia como una opción positiva para la sostenibilidad ambiental y productiva con un proceso de delimitación poco representativo.
3. Visión de la estrategia como una amenaza a la actividad productiva.

Esta heterogeneidad de visiones conlleva a la identificación de un conflicto específico en el territorio, ya que este “emerge en la contradicción de intereses o desacuerdos, que hacen que dos o más situaciones relativamente posibles, sean excluyentes” (Portilla 2015, 1).

Estas contradicciones de intereses son profundas y remiten a dinámicas históricas vividas no solo en el territorio de estudio, sino desde las macroestructuras globales; por eso, a partir de aquí se analiza el conflicto y su asociación con diversas nociones de problemas de desarrollo y diversos sustratos de conflictividad.

El problema “implica una situación real y reiterada de insatisfacción de necesidades y expectativas subjetivas y colectivas, a partir de desequilibrios (económicos, ambientales, sociales, etc.) ecosistémicos y de contradicciones sociopolíticas” (Portilla 2015, 4). Mientras que la conflictividad se concibe como una “constante en las relaciones sociales (que implica la existencia de condiciones económico-estructurales y psicológico-culturales que hacen que las personas y grupos se comporten de cierta manera particular frente a sus necesidades, intereses y problemas, frente a otros actores” (Monzón s/f, 2).

**Además de un ordenamiento espacial en relación con la actividad pesquera y una gestión sustentable del recurso, el área marina comienza a complejizar los derechos que tienen los usuarios en relación con ese espacio y recurso, convirtiéndose en una estrategia de implementación de controles de los derechos de acceso y exclusión a los recursos.**



Es así como el problema y la conflictividad vislumbran la complejidad del conflicto y no se presenta este nada más desde su representación más básica de acción confrontativa entre dos o más partes en disputa. Tal y como plantea Monzon (s/f) no podemos visualizar el conflicto de manera aislada de una estructura social, política y económica ni tampoco pretender que la conflictividad sea solo una suma de los conflictos.

Con base en esto es que a continuación se presenta un cuadro resumen que permite visualizar específicamente en el área marina de pesca un marco descriptivo del conflicto y sus mayores relaciones estructurales, denominadas problema y conflictividad. Además, de manera general, se pueden identificar los actores involucrados y sus razones de interdependencia.

Tabla 1. Marco descriptivo del conflicto

Conflicto	Actores	Razón de Interdependencia	Conflictividad	Problema de desarrollo
Uso y acceso al recurso pesquero	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ INCOPESCA</li> <li>➤ Servicio Nacional de Guardacostas</li> <li>➤ Pescadores locales</li> <li>➤ Pescadores no locales</li> <li>➤ Empresas de turismo</li> <li>➤ Organizaciones no gubernamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Arte de pesca</li> <li>➤ Espacio para la actividad productiva</li> <li>➤ Pactos normativos de gestión del recurso</li> </ul>	Competencia por el recurso pesquero y su espacio de extracción	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Insostenibilidad productiva</li> <li>➤ Deterioro ecosistémico</li> <li>➤ Degradación ambiental</li> </ul>

Elaboración propia tomando como base a Portilla 2015, 1.

Como se observa, el conflicto se presenta como el uso y acceso al recurso pesquero. Se identifica como un conflicto socioambiental, ya que se mantiene un “desacuerdo o disputa por la distribución y uso (apropiación) de los recursos naturales entre los pobladores de un territorio determinado” (Quintana s/f, 1).

Pero como plantea Monzón (s/f), el conflicto es una consecuencia de un problema de desarrollo mayor y “los conflictos socioambientales constituyen un importante fenómeno que presenta un barómetro de las relaciones sociales y económicas existentes en torno al uso, acceso y aprovechamiento de los recursos naturales” (Leff 1998), el cual en este caso conlleva la insostenibilidad de la pesca como actividad productiva por el esfuerzo pesquero resultante de actividades semi e industriales de extracción de producto y la extracción cada vez mayor que deben de hacer los pescadores artesanales para poder sobrevivir en el mercado, generando así un deterioro eco sistémico (tomando como base lo social, lo económico y lo ambiental) y un proceso de degradación ambiental del Golfo de Nicoya.

Este conflicto tiene diversas formas de materialización y, más que etapas, en este caso concreto podemos plantear flujos de interacción. Según Quintana (s/f), se podrían comprender cuatro dimensiones que comprenden ese flujo, las cuales son:

**Cooperación:** etapa de armonía en que los actores participan en la gestión ambiental, concretan las estrategias de superación de problemas y mejoramiento de las condiciones de vida local. **Indiferencia:** Se percibe por parte de uno de los actores o un bloque, la negligencia para superar los obstáculos o problemas identificados. **Competencia:** Existe contraste entre dos modelos de gestión ambiental polarizada que se disputa un espacio de reconocimiento social y legitimidad política. **Tensión en aumento:** las partes del conflicto difícilmente perciben superar diferencias mediante el diálogo directo o la concertación...las decisiones son tomadas de manera vertical por parte de quienes ostentan el poder (12).

Entre las diversas formas de materialización, desde un ámbito simbólico se encuentra la construcción social que los actores pesqueros, turísticos e institucionales realizan del AMPR, con el cual cada grupo construye y habilita diversos discursos de poder para legitimar o deslegitimar esta delimitación de uso del recurso en la zona y sus diversas estrategias de gestión territorial, además de posicionarlos en acciones concretas del ejercicio del poder.

Cada uno de estos flujos se representa en actores territoriales y extraterritoriales con sus diversas razones de interdependencia en relación con la dinámica que genera la gestión del territorio con el AMPR.

De acuerdo con conversaciones personales realizadas con varios actores como pescadores, empresarios turísticos y representantes institucionales, se puede indicar que la relación recíproca de dependencia entre estos se da en tres dimensiones:

1. **Desde las artes de pesca por la competencia en la cantidad de extracción del recurso pesquero:** entre pescadores por la disponibilidad de producto para una posterior comercialización, para los empresarios turísticos por la extracción indiscriminada de especies que limita la disponibilidad de especies marinas para la atracción turística y en relación con las instituciones por la legalidad o no de las capturas.
2. **En el espacio para la actividad productiva:** entre pescadores por el uso de diversas artes que compiten en niveles de extracción y en técnicas. Entre pescadores y sector turismo por el espacio para poder desarrollar cada uno su actividad (uno la extracción y otro la visita de turistas para ver las especies). Con relación a las regulaciones y actividades permitidas en cada espacio delimitado del área.
3. **Desde los pactos normativos de gestión del recurso (formal e informal):** entre pescadores (locales y no locales) y de estos con las empresas de turismo se desarrollan pactos o arreglos sociales informales en relación con el uso y acceso colectivo al recurso pesquero.

Esta interdependencia entre los diferentes actores permite visualizar las relaciones existentes en el territorio de acuerdo con el uso y acceso al recurso pesquero, tomando como base para este análisis el establecimiento del AMPR como representación de la creación de límites espaciales y normativos que restringen el uso y apropiación de los recursos pesqueros en espacios con múltiples relaciones de participación colectiva.

## La pesca ilegal como potenciador a del conflicto

Por la ilegalidad en doble vía que tienen desde la normativa pesquera existente, estos grupos mantienen una relación conflictiva constante con casi todos los actores vinculados al AMPR. Relación que se resume por la competencia en el uso del espacio de pesca, ya que, al normarse la zonificación del área marina, los pescadores pierden el “acceso libre” que tenía antes, pues luego hay otros actores que hacen respetar los límites establecidos o por lo menos estos se volvieron más visibles para los pescadores legales por artes y licencias.

Esta interrelación de actores conlleva a situaciones que logran generar acciones concretas, las cuales permiten identificar las múltiples y heterogéneas derivaciones que el conflicto genera en el territorio.

Un conflicto puede manifestarse o no en acciones concretas. Las acciones concretas pueden ir desde lo más simple, que es el planteamiento expreso del conflicto por alguna de las partes, hasta la adopción de medidas más extremas de enfrentamiento.

Si el conflicto no se manifiesta está latente; cuando se expresa por cualquier medio está activo y entra en un proceso que puede tener muy diversas expresiones y duración. La etapa activa del conflicto termina cuando se llega a algún tipo de solución o se pasa nuevamente a la etapa latente o inactiva, para lo cual no se pueden visualizar estos como pasos o etapas, sino más bien como procesos espirales.

En el caso del AMPR, debe de quedar claro que lo ambiental no es el conflicto, pero se pone en la mesa para darle un mayor peso político, a pesar de que el ambiente sea un argumento no prevaleciente en la dinámica de la zona, lo que conlleva la generación de contradicciones de las instituciones que manejan el discurso de la sostenibilidad ambiental y la acción directa que realizan en la gestión.

El principal arreglo social que pone en juego el conflicto es la permanencia en el tiempo del AMPR, no a nivel formal sino en el respeto que los pescadores de la zona y representantes de empresas de turismo generen.

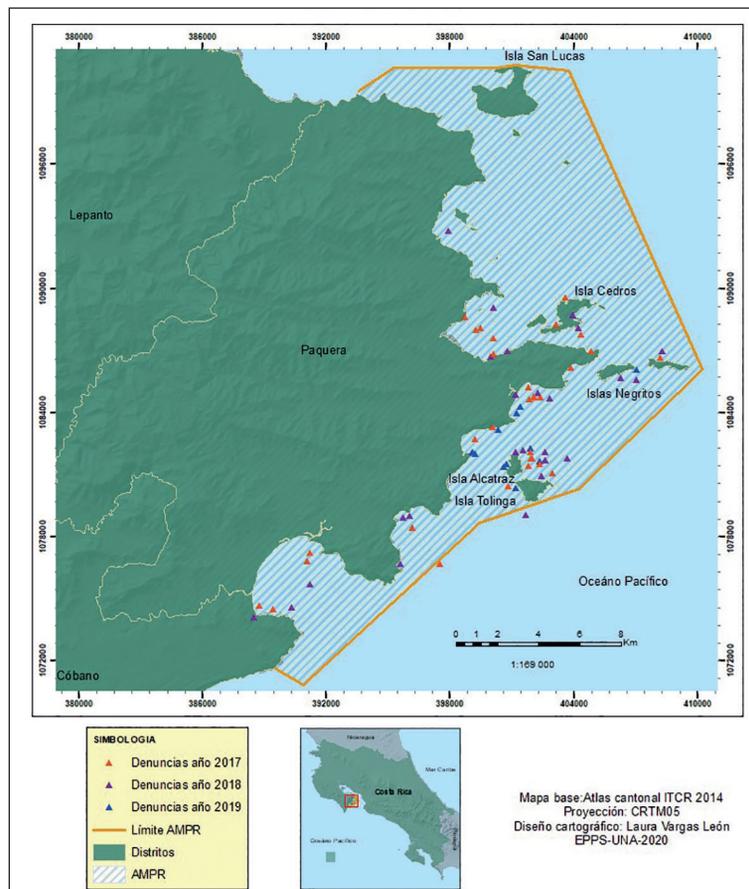
El conflicto, según la interrelación entre los diversos actores que forman parte de él, conlleva un proceso de deterioro de las relaciones sociales en el territorio, ya que el traslado de responsabilidades de vigilancia y gestión del recurso pesquero por parte de las instituciones a los actores locales genera desmotivación de los grupos vinculados a la supervisión de las normas de gestión del recurso, pero también transgresiones entre pescadores por las violaciones al ordenamiento pesquero delimitado en el AMPR.

En la vida cotidiana de los actores que hacen uso del recurso, el conflicto se limita a una situación muy particular y es el acceso que tienen otros pescadores a los recursos pesqueros en la propiedad “semi-privada” del AMPR, la cual conlleva la disputa de espacios entre los pescadores locales y no locales, aunado a esto el aprovechamiento que hace una parte del sector turismo no local del recurso pesquero, ya que cambian el uso “pasivo” del mismo

para convertirse en otro extractor y comerciante del producto, esto apoyado por las nulas repercusiones que tiene la comercialización de productos de pesca ilegal.

Con base en denuncias realizadas y con las coordenadas compartidas por Luis Shuttz (2017) de Turismo Curú, se logra realizar un mapa donde se visualizan los principales puntos de denuncias por usos de artes de pesca ilegal dentro del AMPR para 2017, 2018 y 2019.

Figura 2. Denuncias de pesca ilegal en el AMPR Paquera-Tambor, 2017-2019



Elaboración propia.

Este mapa permite ver una constante en los espacios de ubicación de la pesca ilegal, la cual se concentra mayoritariamente en zonas de Paquera; en Tambor mantiene puntos más fijos y no tan amplios.

Según las denuncias se ve una constante en la zona no solo por la utilización de trasmallo ilegal, sino también porque se realiza bastante actividad de buceo ilegal con compresores, en algunos casos mezclando más de dos artes (trasmallo y buceo). Existe una constante

y es que en ninguna denuncia había solamente una panga, sino que estas rondaban las cuatro o siete pangas por zonas de denuncia, lo que demuestra que hay una extracción excesiva con artes ilegales, las cuales en la mayoría de los casos se realizan en partes muy cercanas a la costa y en espacios destinados para otras actividades.

Los productos que se indican son los más extraídos en la zona, de manera ilegal:

- Langosta (*Panulirus gracilis*)
- Cambute (*Strombus spp*)
- Pepino (*Holothuroidea*)
- Pulpo (*Octopus vulgaris*)
- Pez Aguja (*Syngnathus abaster*)
- Dorado (*Coryphaena hippurus*)
- Pargo mancha (*Lutjanus guttatus*)

Siendo la parte de Isla Tortuga (zona 11) la más expuesta a la extracción ilegal de estos productos y la cual, según el Plan de Ordenamiento Pesquero, debe dedicarse a actividades recreativas, turísticas y de investigación, así como a la pesca con línea de fondo y cuerda de mano, artes con las cuales no se logra la extracción de estos productos mencionados anteriormente.

## Conclusiones

La creación del AMPR Paquera-Tambor marca un hito en la historia del desarrollo de la pesca en esta zona, ya que permite a los actores territoriales generar una estrategia que visibiliza los distintos usos que dan al recurso pesquero y en los diversos espacios donde estos se desarrollan.

Con base en la descripción de la creación del área marina, se puede identificar que hay un antes y un después en las dinámicas socioambientales en el espacio de delimitación y también en la gobernanza, ya que se comienza a desarrollar un proceso de organización de diversos actores territoriales para la gestión del recurso pesquero con legitimación desde el poder estatal.

Antes de la creación del AMPR en 2014, no había límites formales para el uso del espacio ni una regulación de la manera de apropiación del recurso. Si bien existe una normativa de usos de artes desde 2005, esta se desarrolla desde la institucionalidad, pero no como una regulación del uso y aprovechamiento desde el territorio por parte de los actores vinculados.

El establecimiento del AMPR permitió la creación de una estructura organizativa a nivel territorial que se auto-identificara como legítima para generar límites de acceso y ma-

nejo del recurso pesquero en el espacio del área, logrando así no solo una auto-legitimación en el territorio que resguardara el derecho a la propiedad, sino también posicionándose a nivel institucional con estrategias específicas para la gestión y la gobernanza marina.

El área marina de pesca responsable no se limita únicamente a generar derechos de uso y manejo, sino también de acceso y exclusión, entendiendo el acceso como “el derecho de entrar a una propiedad física definida” (Poteete et al. 2012, 192) y la exclusión como “el derecho de decidir quién más tendrá derecho de acceso a un recurso” (Poteete et al. 2012, 193). Esto genera una incorporación de regímenes de propiedad, los cuales no pueden referirse como “casos puros de propiedad privada o pública. Cada pesquería tiene sus propios arreglos institucionales en cuanto a quién debe gestionar el recurso y quién puede acceder a él. En otras palabras, se asume que los recursos pesqueros son de la gente (Bollier 2008), pero el Estado se reserva prerrogativas de regulación” (Molinari 2013, 21).

El uso, apropiación y gestión de los recursos naturales se inserta en dinámicas sociales, económicas, institucionales y culturales complejas, más aún cuando se comienzan a generar iniciativas para ordenar el libre acceso a estos recursos. Esto porque el ordenamiento conlleva establecer acuerdos formales e informales de acceso a un recurso de uso compartido, como en este caso lo es el recurso pesquero de las zonas de estudio.

La gestión de los recursos pesqueros es una acción que mide la fuerza de interrelación de los diversos actores que hacen uso de estos, haya o no acciones formales que normen el uso y acceso en un espacio delimitado.

En el caso del AMPR Paquera-Tambor, se identifica que hay iniciativa de unos actores territoriales que se logran entrelazar con las normativas institucionales de gestión del recurso pesquero, pero la cual no limita el acceso (por lo menos en límites completamente restrictivos) que otra diversidad de actores tienen en el espacio y el recurso.

Delimitar el AMPR conlleva el establecer diversos acuerdos de gestión territorial, pero al final estos se acuerdan con los actores formalmente legitimados, los cuales logran mantener una relación de poder decisivo y de negociación con la institucionalidad que fija la normativa del ordenamiento pesquero a escala nacional.

Por lo tanto, se crea una delimitación espacial que restringe el acceso al espacio y además delimita el uso de este y establece las artes permitidas para la extracción de especies marinas, con base en estudios técnico-científicos y con sustento en lo que indican algunos sectores de pescadores de la zona. Pero estos no son los únicos que hacen uso y tienen acceso a este espacio y por lo tanto al recurso, lo que genera que la opinión de delimitación del área no es representativa a otros usuarios que no forman parte de las organizaciones u empresas con legitimación socio-institucional.

## Referencias

- Aldana, O. y A. Hernández. 2016. *La planificación espacial marina: marco operativo para conservar la diversidad biológica marina y promover el uso sostenible del potencial económico de los recursos marinos en el Caribe*. La Habana: Instituto de Oceanología.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2005. Ley de Pesca y Acuicultura 8436. La Gaceta 78.
- Biodiversidad Marina y Costera de Costa Rica. 2013. *Evaluación de las pesquerías en la zona media y externa del golfo de Nicoya en Costa Rica*. San José. <https://bit.ly/3lo5B0G>
- Bowen, S., F. Fábrega y R. Medel. 2012. “Movimientos sociales rurales y problemática medioambiental”. *Psicoperspectivas, Individuo y Sociedad* 11 (1): 204-225. <https://bit.ly/3o5v3Ke>
- Bozzano, Horacio. 2018. *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Lumiere.
- Ehler, Charles y Fanny Douvere. 2009. “Planificación espacial marina: una guía paso a paso hacia la gestión ecosistémica. Comisión Oceanográfica Intergubernamental y el Programa del Hombre y la Biosfera”. *COI Manuales y Guías* 53. París: UNESCO.
- Espinoza, Alejandro, Marcia Moreno y Daniel Pech. 2014. “El ordenamiento ecológico marino en México: un reto y una invitación al quehacer científico”. *Latin American Journal or Aquatic Research*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. <https://bit.ly/37nGmGQ>
- Farinós Dasí, Joaquín. 2008. “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la A.G.E.* 46: 11-32. <https://bit.ly/37jqx43>
- Gómez, I. y S. Kandel. 2008. “Gestión territorial rural: enfoque, experiencias y lecciones de Centroamérica”. *Revista PRISMA*.
- Guerrero, Patricio. 1999. *Aproximaciones conceptuales y metodológicas del conflicto social*. Quito: Abya Yala.
- Gutiérrez, Ana y Flavio Mora. 2009. *El grito de los bienes comunes: ¿qué son? y ¿qué nos aportan?* Programa del Instituto de Investigaciones Sociales: Nuevas Formas de Acumulación, Distribución y Desigualdad. San José: Universidad de Costa Rica.
- Hoffmann Odile, Fernando y Salmerón Castro. 1997. *Nueve estudios sobre el espacio. Representación y formas de apropiación*.
- INCOPESCA. 2014. *Plan de Ordenamiento Pesquero del Área Marina de Pesca Responsable Paquera-Tambor*. Puntarenas, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Control y Calidad Ambiental (COCAM)”. *Estadísticas de las capturas, por pesca artesanal en el Golfo de Nicoya, 1997-2001*. San José.
- Jiménez, J. 2013. *Ordenamiento espacial marino: una guía de conceptos y pasos metodológicos*. Costa Rica: Fundación MarViva.
- Jolly, Jean. 2012. “La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis

- de las políticas públicas en el territorio”. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia.
- Jolly, Richard. 2010. “Employment, basic needs, and human development: Elements for a new international paradigm in response to crisis”. *Journal of Human Development and Capabilities* 11 (1): 11-36.
- Láscarez Smith, Daniel. 2012. “Pescadores artesanales del Golfo de Nicoya: la disminución del recurso pesquero y la alteración socio ambiental como producto de la subsunción ideal del trabajo artesanal al capital”. Trabajo final para optar por el grado de Licenciatura en Sociología. Universidad Nacional de Costa Rica.
- Leff, Enrique. 2003. *La ecología política en América Latina*. CLACSO.  
<https://bit.ly/3ml3YSF>
- Lorenzo, Cadarso. 2001. “Principales teorías sobre el conflicto social”. *Norba* 12. *Revista de Historia*. <https://bit.ly/3obgvsH>
- Lorenzo, Pedro. 2001. *Fundamentos teóricos del conflicto social*. Madrid: Siglo XXI.  
<https://bit.ly/37crlal>
- Martinez-Alier, Joan. 2004. “Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 1: 21-30.  
<https://bit.ly/2HQaMsJ>
- MarViva. 2010. *Guía de identificación de filetes de pescado y mariscos. Elaborado de conformidad con el reglamento técnico para el etiquetado RTCR 449*. Decreto Ejecutivo 36980 de la República de Costa Rica.
- Mastrangelo, Verónica. 2009. *Análisis de conceptos de recursos naturales*. Tucumán: Universidad Nacional de Misiones.
- Merlinsky, Gabriela. 2013. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Ocampo, José Antonio. 2008. “Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana”. En *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, editado por Óscar Altimir, Enrique Iglesias y José Luis Machinea. Santiago: CEPAL.
- Ortiz, Pablo. 1999. *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. UPS / Abya Yala / Programa FTTP-FAO / COMUNIDEC.
- Ostrom, Elinor. 2011. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Poteete, Amy. 2012. *Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. Ciudad de México: CEIICH / CRIM / FCPS / IIS / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramis, Álvaro. 2013. “El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom”. *Revista Ecológica*. <https://bit.ly/2JkWXmp>

- Ross Salazar, E. 2014. *Artes, métodos e implementos de pesca*. San José: Fundación MarViva. <https://bit.ly/36lnYPu>
- Spadoni. 2013. *El rol de la defensoría del pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la cuenca Matanza Riachuelo*. Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. <https://bit.ly/2KIFkNY>
- ONU. 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: ONU.
- Ranis, Gustav y Francis Stewart. 2010. "Success and failure in human development, 1970-2007". *UNDP Human Development Research Paper* 10.
- Rodríguez, Valbuena Danilo. 2010. Territorio y territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía. *Unipluriversidad* 10 (3). Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Santos, Milton. 2010. *Metamorfosis del espacio*. Barcelona: OIKOS-TAU.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sosa Velásquez, Mario. 2012. *¿Cómo entender el territorio?* Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Steffen, Will, Katherine Richardson, Johan Rockström, Sarah Cornell, Ingo Fetzer, Elena Bennett y Reinette Biggs. 2015. "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet". *Science* 347 (6223): 1-10.
- Torre, André. 2016. "El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios". *Revista Geográfica Valparaíso* 53: 7-22. <https://bit.ly/2KRfGqx>
- UNDP. 1990. *Human development report 1990: Concept and measurement of human development*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Valenzuela, Cristina Ofelia y María Laura Figueroa. 2012. "Implicancias de la resignificación de la espacialidad en las categorías de análisis geográfico. La revalorización del territorio como constructo social". *Perspectiva Geográfica* 17: 49-70.

### Cómo citar este artículo:

Calvo González, Isabel, Oscar Juárez Matute y Laura Vargas León. 2020. "Gobernanza territorial y conflictos de uso por la extracción de recursos marinos en áreas de pesca responsable: caso Paquera-Tambor, Costa Rica". *Eutopía. Revista de Desarrollo Territorial* 18: 71-94. DOI: 10.17141/eutopia.18.2020.4560



# El cooperativismo agrícola en el contexto de globalización. Un estudio exploratorio en el sur de Francia

*Agricultural cooperativism in the context of globalization.  
An exploratory study in the south of France*

Maricel Massera\*, Esteban Cuatrin\*\* y María Valentina Locher\*\*\*

Recibido: 21/09/2020 • Aceptado: 11/11/2020

Publicado: 16/12/2020

## Resumo

A partir del análisis de una cooperativa y un grupo cooperativo en la región de Occitania, Francia, se pretende explorar las consecuencias que el actual contexto de globalización y concentración posee para las cooperativas agrícolas, en términos de su organización interna, los vínculos que establecen con sus asociados, y las estrategias que llevan adelante a fin de adaptarse al cambio. Se reconoce en el análisis que ambas experiencias son atravesadas por la tensión entre el logro de la eficiencia en tanto empresas operadas colectivamente, y el fomento de la participación, democracia y solidaridad en tanto cooperativas, mostrando –con ciertos matices– una mayor valoración del primer objetivo.

*Palabras clave:* agricultura; cooperativa agrícola; gobernanza; grupo cooperativo.

## Abstract

From an analysis of a cooperative and a cooperative group in the region of Occitanie in France, this paper aims to explore the consequences of globalization and capital concentration for agricultural cooperatives. We focus on cooperatives' internal organization, the links with their stakeholders and their strategies to adapt to change. We observe that both cases are crossed by the tension between achieving efficiency as collectively operated companies and the promotion of participation, democracy, and solidarity, showing a higher appreciation of the first objective with some slight differences.

*Keywords:* agriculture; agricultural cooperative; governance; cooperative group.

\* Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/CONICET), Argentina.  
massera.maricel@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-0499-0518>

\*\* Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Entre Ríos.  
e.a.cuatrin@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0001-5639-393X>

\*\*\* Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/CONICET), Argentina.  
mvlocher@gmail.com,  <https://orcid.org/0000-0003-0993-3002>

## Introducción<sup>1</sup>

El sector agrícola francés viene sufriendo un proceso de concentración desde la década de 1960, al posicionarse las grandes superficies de forma definitiva en la industria agroalimentaria (Deneux, Bizet y Dussaut 1999). Mientras que en 1955 Francia tenía alrededor de 2,3 millones de explotaciones agrícolas, en 2016 estas no superaban las 440 000 (Agreste 2011; INSEE 2019). Al mismo tiempo, el tamaño medio de las explotaciones se incrementó más del doble durante este periodo,<sup>2</sup> provocando así un importante aumento de la productividad.

Estas transformaciones marcaron el paso de una agricultura relativamente protegida, caracterizada por pequeñas cooperativas de colecta, a mercados agroalimentarios globalizados con alta concentración (Spear 2001; Saïssset 2016).

La mundialización de los intercambios, junto a las transformaciones descritas, se traduce en un aumento de la competencia y de la concentración de los actores económicos, los cuales adquieren nuevas formas societarias y de organización (Pin 2011, en Deroy y Thénot 2015). A su vez, las cooperativas reciben nuevas demandas por parte de asociados y clientes, en un contexto de reducción de las anteriores protecciones para este tipo de organizaciones (Vargas-Prieto 2014; Filippi et al. 2006).

Forestier y Mauget (2000) identifican cinco tipos de razones que llevan a las cooperativas a modificar sus anteriores estrategias: la necesidad de reducir costos y diferenciar productos, las limitaciones que el estatuto cooperativo genera en las estrategias comerciales y en las alianzas, las dificultades para obtener financiamiento y movilizar capitales, las dificultades impositivas, y las desventajas en términos de gestión y de toma de decisión.

Como consecuencia, las cooperativas han llevado adelante distintas fusiones y adquisiciones. Estas implican reformas estatutarias en las que se disuelve la cooperativa –sin que se liquiden sus activos, pasivos, derechos y obligaciones–, con la intención de ser absorbida por otra cooperativa, o de crear una nueva. Al mismo tiempo, han desarrollado asociaciones y alianzas estratégicas con el objetivo de aumentar su cuota de mercado, ampliar el ámbito geográfico de acción, diversificar las actividades de la misma, y facilitar –en algunas ocasiones– su expansión a nivel internacional (Bélis-Bergouignan et al. 2007). De este modo, se han conformado grupos cooperativos complejos y diversificados (Bisault 2013; Filippi et al. 2006; Forestier y Mauget 2000).

Estos grupos cooperativos se conforman por una o más cooperativas, que externalizan o desarrollan algunas actividades a través de sociedades de derecho comercial denominadas filiales. Vargas-Prieto (2014) describe este proceso como una estrategia de expansión horizontal

---

1 Las traducciones de citas bibliográficas y citas de los entrevistados realizadas a lo largo del artículo son propias.

2 La superficie media por explotación pasó de 28 hectáreas en 1970 a 63 hectáreas en 2016 (INSEE 2019), lo que fue acompañado por una disminución de la población agrícola activa, que pasó de 6,1 millones de personas en 1955 a menos de 966 000 en 2010 (Chomel et al. 2013).

y vertical: la adquisición de filiales transformadoras forma parte de una estrategia de integración vertical, mientras que la unión de cooperativas su expansión horizontal. En ocasiones, se forman sociedades holding como forma de control de las cooperativas y filiales del grupo.<sup>3</sup>

La sanción de un paquete de leyes en 1991 y 1992 favoreció este proceso al permitir nuevas asociaciones, el refuerzo de los fondos propios de la cooperativa, y la organización de las modalidades de *filiación*. Esto contribuyó a que se sostuviera en las cooperativas madre las actividades de colecta y de la primera transformación, externalizando en las filiales (que no tienen estatuto cooperativo) el resto de las actividades (Filippi et al. 2006). Las filiales han sido, a su vez, el mecanismo privilegiado de internacionalización de los grupos cooperativos (Latouille et al. 2014).

Esto se tradujo en una disminución del 40%<sup>4</sup> en el número de cooperativas agrícolas y un importante aumento en el número de filiales, así como en la cantidad de empleados, entre mediados de la década de 1960 e inicios del siglo XXI (Koulytchizky y Mauget 2003).

La presente investigación se enfoca en la región de Occitania, región administrativa conformada a partir de 2016 por 13 departamentos del sudoeste de Francia. Particularmente, las cooperativas bajo análisis se encuentran ubicadas en la zona de Lauragais, una región natural perteneciente al territorio de Occitania.

Según datos de 2017, Occitania es la primera región agrícola francesa, con más de 61 200 explotaciones, es decir, el 17% del total nacional, y cerca de 3,15 millones de hectáreas de superficie agrícola utilizada (SAU) (Chambres d'Agriculture Occitanie 2020). A pesar de su gran diversidad de producción agrícola, en los últimos 60 años el modelo típico de explotación, que combinaba la producción ganadera dominante con cultivos variados, prácticamente ha desaparecido a favor del incremento del tamaño de las superficies explotadas y de su especialización (Chambres d'Agriculture de Midi-Pyrénées 2014). En este sentido, podemos destacar que entre los años 1980 y 2010 desaparecieron

**Según datos de 2017,  
Occitania es la primera  
región agrícola francesa,  
con más de 61 200  
explotaciones, es  
decir, el 17% del total  
nacional, y cerca de 3,15  
millones de hectáreas  
de superficie agrícola  
utilizada (SAU).**



3 Un *holding* es una entidad creada dentro de un grupo de empresas con el fin de tener acciones en otras empresas del grupo y así cierto poder estratégico. Su característica central es que las organizaciones fusionadas mantienen cierto nivel de autonomía operativa (Valdalisio y López 2011).

4 Según datos de Coop de France (citado en Chomel et al. 2013), el proceso de concentración de cooperativas se aceleró a partir de 2000: entre dicho año y 2012, hubo 1225 operaciones de fusiones-adquisiciones relacionadas a cooperativas agrícolas, de las cuales un 45% fueron realizadas con empresas privadas. Para 2010, según datos del HCCA (Haute Conseil de la Coopération Agricole), existían alrededor de 2450 cooperativas agrícolas en el país, dentro de las cuales el 69% eran pequeñas cooperativas (de menos de 10 empleados), pero que representaban una pequeña parte del volumen total de negocios (21%). Por el contrario, las grandes cooperativas –el 2% del total–, representaban alrededor del 40% del volumen de negocios del total de cooperativas.

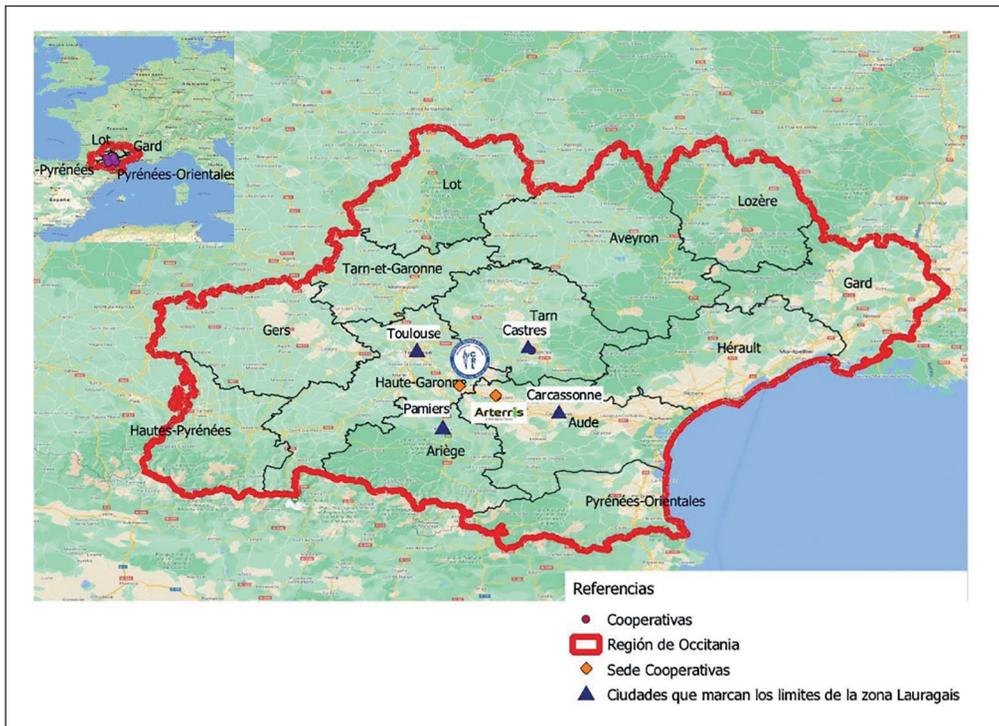
más de la mitad de las explotaciones de la región, y si bien su tamaño ha aumentado, la media regional es un 30% inferior a la media nacional (Chambres d'Agriculture Occitanie 2020).

A partir de lo expuesto, nos interesa en el presente trabajo describir los modos en que tanto las pequeñas cooperativas agrícolas como los grupos cooperativos en Francia, y particularmente en la región de Occitania, desarrollan y adaptan sus modelos de gobernanza a los requerimientos de este nuevo contexto, reconociendo que las cooperativas en estado puro son cada vez menos numerosas, y se presenta de forma creciente la articulación de cooperativas con filiales no cooperativas (Côté 2007).

Nos apoyamos para ello en la visión partenarial de la gobernanza (Charreaux y Desbrières 1998), la cual reconoce la existencia de diferentes grupos al interior de la organización, y la posibilidad de generar formas de cooperación entre ellos. Desde esta perspectiva, se busca reflejar cómo se articulan la lógica mercantil y la lógica comunitaria al interior de las organizaciones cooperativas.

Para ello, llevamos adelante un estudio exploratorio en dos organizaciones de la región: la Coopérative Régionale du Lauragais (CRL), una pequeña cooperativa agrícola de 800 miembros con una trayectoria de más de 80 años, y el Grupo Arterris, un grupo coope-

Mapa 1. Localización de las cooperativas en Lauragais, Región de Occitania



Elaboración propia con base en datos de data.gouv.fr

rativo que surge hace 12 años a partir de la fusión de tres cooperativas regionales, y que cuenta en la actualidad con más de 25 000 agricultores asociados. Dichas organizaciones pertenecen, además, a un sector agrícola donde el fenómeno de la concentración ha sido particularmente importante: los cultivos extensivos.

Mediante un abordaje cualitativo, se analizan los cambios en los mecanismos de gobernanza en ambas organizaciones, utilizando como técnicas de recolección de datos entrevistas semiestructuradas a miembros del grupo directivo y socios de ambas cooperativas, y la observación de una Asamblea de Sección del grupo cooperativo, y de las Asambleas Generales de ambos casos de estudio.

La selección de los casos de estudio, por su parte, responde a un muestreo intencional entre cooperativas agropecuarias de la región. Este tiene en cuenta los criterios construidos atendiendo a los objetivos propuestos en esta investigación: una cooperativa en “estado puro” con una trayectoria reconocida en la región, y un grupo cooperativo que se encuentre en creciente desarrollo. Al mismo tiempo, se buscó que sus informantes clave estén dispuestos a colaborar en la investigación (“muestreo oportunista” en términos de Marradi, Archenti y Piovani 2018).

## Transformaciones en los modelos de gobernanza de las cooperativas agrícolas: sus efectos desde diferentes enfoques teóricos

Con el surgimiento de filiales ligadas a grupos cooperativos agroalimentarios y en sociedad con empresas capitalistas, es posible observar un nuevo tipo de organizaciones que no pueden ser definidas con los principios clásicos del cooperativismo establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).<sup>5</sup>

Estas transformaciones han modificado las formas de relacionarse entre los diversos actores al interior de una cooperativa, así como las motivaciones y percepciones de los socios, lo que ha sido objeto de diferentes lecturas.

Algunos estudios han centrado su atención en la forma en que ocurre este proceso al interior de las filiales de cooperativas. Autores como Forestier y Mauguet (2001) destacan que en las filiales ya no se respeta el principio de democracia, dado que el poder y los dividendos percibidos por cada socio se basan en su capital. Tampoco es obligatoria la exclusividad, y la filial puede comercializar con quien lo desee. Además, la presencia de socios capitalistas

---

5 Se pueden definir los principios cooperativos clásicos establecidos por la ACI como aquellos que caracterizan a este tipo de organizaciones, y que guían a su vez su actividad. Dentro de estos se encuentran la ayuda mutua, la responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. A ellos se pueden sumar –especialmente relevantes para el caso de las cooperativas agrícolas– la democracia cooperativa (un hombre-un voto), la doble exclusividad (la cooperativa no puede vender sus productos más que a sus asociados, quienes se comprometen a su vez a entregar toda su producción a la cooperativa), la repartición de los excedentes en forma de retornos proporcionales a las transacciones realizadas con la cooperativa (*a-capitalisme*) y la puerta abierta (libertad de entrada y salida) (Saïsset 2016).

(financieros o industriales), puede ejercer cierta presión hacia la selección de los asociados en función de criterios de rentabilidad económica, y romper así con los valores de igualdad y equidad al interior de la cooperativa.

Esta coexistencia de lógicas (capitalista y cooperativa) introduce una forma de hibridación de valores y cuadros de referencia, muchas veces en detrimento de la segunda (Forestier y Mauguet 2000; Côté 2009).

**Nilsson, Svendsen y Svendsen (2012) destacan particularmente la pérdida del capital social, un recurso básico en las cooperativas que, si bien no es visible, posee un importante impacto económico en la organización.**



mente la pérdida del capital social, un recurso básico en las cooperativas que, si bien no es visible, posee un importante impacto económico en la organización. Estos autores reconocen esta pérdida en el menor involucramiento de los asociados en los beneficios mutuos, en una menor colaboración, y en la disminución de la confianza de los socios en los líderes de la cooperativa, como así también en el resto de asociados. En particular, destacan que a partir de estrategias de integración vertical y horizontal se crea un distanciamiento entre los socios y la cooperativa, lo que se traduce en menores interacciones cara a cara, un gobierno democrático más débil, menor orgullo por la cooperativa, y mayores dificultades para resolver problemas colectivos (Nilsson, Svendsen y Svendsen 2012).

Este fenómeno ha sido caracterizado por algunos autores como una crisis de identidad del cooperativismo agrario francés (Côté 2001), cuya consecuencia inmediata es la pérdida de lealtad de los socios de la cooperativa. Estos procesos pondrían en crisis la gobernanza de las cooperativas, alterando los roles de socios, dirigentes y clientes (Côté 2007 y 2009).

Forestier y Mauguet (2001) identifican tres efectos negativos derivados de la conformación de grupos cooperativos para el caso del sector agrícola: el distanciamiento, la complejidad y la confusión.

Otro grupo de autores ha analizado los aspectos positivos que se presentan en el paso hacia un modelo híbrido, compuesto por la cooperativa madre y sus filiales. Filippi et al. (2006) destacan en este proceso –que reconocen en ciertas ocasiones como una necesidad estratégica y financiera– la contribución a la transparencia de las cuentas y los resultados; la disminución del riesgo gracias a la diversificación de actividades; el poder actuar siguiendo lógicas diferentes; y la eliminación de limitaciones jurídicas que posee una cooperativa. Estos aspectos podrían reconocerse en el importante crecimiento de los grupos cooperativos.

Otros estudios han centrado su atención en la relación entre la cooperativa y sus miembros para el caso de los grupos cooperativos, destacando las dificultades que surgen en dicha relación. Nilsson, Svendsen y Svendsen (2012) destacan particular-

Refieren al primero de esos efectos como un distanciamiento de los espacios de toma de decisiones y un menor conocimiento de sus dirigentes (el socio pasa a ser “un número más”). En esta situación los asociados solo persiguen lo que resulta más ventajoso para ellos mismos, no dudando en buscar ofertas por fuera de la cooperativa. Los socios, según estos autores, pasan a ser “clientes” de la cooperativa –con mayores demandas y control en su satisfacción–, sintiéndose ajenos a la historia y estrategia del grupo. Otros autores como Draperi (2007), señalan que la constitución de *holdings* financieros y la combinación de estructuras del cooperativismo con empresas privadas –y con ello la divergencia de intereses entre los asociados y los accionistas– contribuyen a esta situación.

Con respecto al segundo efecto negativo –la complejidad–, estos autores destacan que, al incrementar su tamaño, los grupos pasan a constituirse en organigramas complejos, por lo que el socio ya no identifica claramente quiénes son los líderes de la organización, ni de qué modo se distribuyen las responsabilidades. Esto contribuye a la confusión –el tercer efecto negativo analizado por Forestier y Mauget (2001)–, la cual también se relaciona con las formas de distribución de ingresos que enfrentan los asociados: una relacionada con la actividad de producción (forma asociativa), y otra con la propiedad del capital (forma capitalista).

Barraud-Didier y Henninger (2009), en esta misma línea de análisis, centran su atención en el sector de abastecimiento de cereales, en el cual sostienen que la relación entre los asociados y la cooperativa se encuentra particularmente debilitada debido al distanciamiento entre ellos. Dicho sector, sostienen las autoras, se caracteriza por un crecimiento de la volatilidad de los precios de las materias primas, por lo que los agricultores suelen buscar la oferta más ventajosa, ya sea a través de diferentes cooperativas, o incluso de empresas privadas. En este contexto, los dirigentes de las cooperativas tienen como prioridad la “conservación” de sus socios, lo cual se encuentra estrechamente ligado a sus resultados económicos (Barraud-Didier y Henninger 2009, 48).

En definitiva, los cambios observados en los grupos cooperativos ponen en cuestión los modelos tradicionales de gobernanza cooperativa, basados en el incentivo a la participación –en la gestión y a través de las ventas a la cooperativa– de los productores-propietarios. Esta preocupación por los cambios en la gobernanza cooperativa se manifiesta especialmente en estudios enfocados en los grandes grupos cooperativos, mientras que las transformaciones en las pequeñas cooperativas regionales frente al nuevo contexto han recibido una atención mucho menor.

## Gobernanza en organizaciones cooperativas: entre el mercado y la comunidad

Para entender los cambios ya mencionados desde una perspectiva macrosocial, podemos retomar las ideas introducidas por Polanyi (1974). Este autor plantea que, en la organización de las actividades económicas, los actores adoptan diferentes mecanismos de integración,

los cuales no pueden escindirse de los principios que regulan la vida social. Los tres mecanismos identificados por Polanyi son el intercambio, la redistribución y la reciprocidad. En términos generales, puede decirse que a cada uno de los mecanismos mencionados le corresponde un tipo de relaciones entre los actores. Así, el intercambio se corresponde con las relaciones de tipo mercantil, la redistribución con las jerárquicas, y la reciprocidad con aquellas basadas en la cooperación y la colaboración.

Los mecanismos de integración pueden coexistir y combinarse de distintas formas, dando lugar a estructuras institucionales particulares y específicas en cada caso. En un determinado periodo, una forma puede predominar y los sistemas económicos pueden ser distinguidos a partir de ésta. A su vez, la articulación de las formas de integración puede mejorar el funcionamiento de las mismas. De este modo, la sociedad de mercado puede ser considerada como la sociedad donde la forma mercantil es la dominante, sin embargo, ello no implica la desaparición o ausencia de otras formas de integración (Polanyi 1974).

En definitiva, los mecanismos de integración responden a las necesidades que tienen los actores socioeconómicos de organizar sus actividades, mediando entre las dos lógicas que atraviesan a todo sistema económico: la lógica mercantil y la lógica comunitaria, territorial o de identificación, las cuales son a la vez complementarias y contradictorias (Harvey 2010).

Por su parte, la noción de gobernanza, a veces asimilada a la de gobierno, hace referencia en términos generales a formas de decisión donde ésta no depende de un único órgano de gobierno (Gianfaldoni et al. 2010). En el ámbito de la firma, la noción de gobernanza se refiere, en sentido amplio, a la estructura y ejercicio de poder en la misma. En otros términos, “es el medio a través del cual se logra el orden en una relación donde el conflicto potencial amenaza las oportunidades de beneficios mutuos” (Williamson 1996, en Gianfaldoni et al. 2010, 4). El concepto de gobernanza muestra, en definitiva, que la creación de valor por parte de la organización requiere mecanismos de alineamiento de las conductas de los distintos actores que la componen.

Charreaux y Desbrières (1998) exponen dos grandes visiones en el análisis de la gobernanza. Por un lado, la gobernanza accionarial parte del conflicto de interés entre accionistas y managers. Esta visión entiende a la gobernanza como una forma de maximizar el valor percibido por los dueños de la empresa, que son los accionistas (*shareholders*), por medio de un conjunto de mecanismos de incitación y control. La gobernanza corresponde así a un conjunto de mecanismos e incitaciones que permiten maximizar el valor accionarial, asociado al valor creado por la firma. Desde este punto de vista, el modelo de empresa anglosajón –la sociedad por acciones– es la forma de gobernanza más eficiente, y la fuente de la eficiencia es principalmente disciplinaria, minimizando los costos de agencia de la firma. Esta visión es también denominada como restrictiva o negativa (Charreaux 2011).

La gobernanza partenarial,<sup>6</sup> por otro lado, parte de la visión de la firma compuesta por diferentes grupos de individuos, cada uno con intereses y objetivos propios. Desde esta perspectiva, generar formas de cooperación entre estos grupos (*stakeholders*) es fundamental para lograr generar valor en la firma. Por ello, entiende que es prioritario encontrar consensos en la persecución de un proyecto, dando la posibilidad de obtener una situación satisfactoria para los distintos grupos de interés vinculados a la firma (Charreaux y Desbrières 1998).

Además, en la perspectiva partenarial los aspectos democráticos y participativos que caracterizan a las firmas cooperativas adquieren relevancia para explicar la posibilidad de que estas sean igualmente eficientes.

En síntesis, mientras que la primera versión del análisis de la gobernanza se centra en los intereses de los *shareholders*, la segunda implica reconocer la perspectiva de los distintos *stakeholders* de la organización, es decir, del conjunto de agentes cuya utilidad se ve afectada por las decisiones de la firma (Charreaux y Debrières 1998; Charreaux 2011). La visión partenarial incorpora entre los elementos relevantes del análisis los sistemas de valores y el vínculo de los sistemas de gobernanza con las estrategias de la organización (Freeman et al. 2010).

En los trabajos que adoptan esta distinción entre gobernanza accionarial y partenarial suele manifestarse una confusión entre perspectivas de análisis de la gobernanza y modelos de gobernanza. Mientras la perspectiva de análisis de la gobernanza da cuenta del marco metodológico y conceptual para realizar este análisis, los modelos de gobernanza, por su parte, refieren a generalizaciones en torno a las características observadas en las formas de gobernanza de las organizaciones (Coté 2007).

Siguiendo los objetivos propuestos al inicio del trabajo, nos apoyamos en la visión partenarial de la gobernanza en tanto perspectiva de análisis, para dar cuenta de las distintas estrategias de los grupos cooperativos agrícolas para adaptar sus modelos de gobernanza a los requerimientos del nuevo contexto. Si bien la visión partenarial contempla al conjunto de actores implicados en el funcionamiento de la organización, en este estudio exploratorio nos centramos en aquellas dimensiones vinculadas a las formas de involucramiento y participación de los productores asociados. Entonces, teniendo en cuenta el marco de transformaciones globales en el que se sitúa el cooperativismo agrícola señaladas en el apartado an-

**Mientras la perspectiva de análisis de la gobernanza da cuenta del marco metodológico y conceptual para realizar este análisis, los modelos de gobernanza, por su parte, refieren a generalizaciones en torno a las características observadas en las formas de gobernanza de las organizaciones.**



---

6 La gobernanza partenarial es una perspectiva propia de las ciencias de la gestión, mientras que la visión accionarial es la perspectiva dominante en la economía organizacional.

terior, se analizan los cambios en los mecanismos de gobernanza de las cooperativas a partir de los dos casos seleccionados. Nos enfocamos para ello en las siguientes dimensiones:

1. La estrategia de expansión y adaptación de la cooperativa.
2. Los valores y principios que detenta la organización.
3. Las formas de participación de los agricultores miembros.

## El cooperativismo agrícola en el sur de Francia: dos casos de estudio

### *Estrategias de expansión y adaptación al actual contexto agroalimentario*

El grupo Arterris nace en 2008 a partir de la fusión de tres cooperativas agrícolas regionales: La Toulousaine des Céréales, Audecoop y Le Groupe Coopératif Occitan. Desde ese momento se inicia un proceso de expansión que, a partir de fusiones y adquisiciones, lo ubica como uno de los principales grupos agroalimentarios del sur de Francia.

Asimismo, el grupo ha ido diversificando sus actividades desde su creación –tanto en términos de productos como a lo largo de todas las etapas del proceso productivo–, llevando adelante una acelerada integración tanto vertical como horizontal.

A raíz de los cambios en los hábitos de consumo en Francia<sup>7</sup> (Agence Bio 2018, 2019), las cooperativas agrícolas se enfrentan a un desafío que implica destinar mayores recursos en I+D, maquinaria agrícola, e incluso publicidad, gastos que pueden ser afrontados más fácilmente por organizaciones de mayor tamaño (Besanko et al. 2007). En este contexto, deben optar entre especializarse en la elaboración de materias primas y comercializarlas a grandes grupos, o desarrollar estrategias de transformación dentro de su propia estructura –especialmente en filiales– aumentando su participación en diferentes etapas del proceso productivo (Vargas-Prieto 2014).

Arterris ha adoptado esta última estrategia, con la que persigue estructurar las diferentes actividades agrícolas de modo de crear valor agregado y valorizar la producción, con el objetivo de transformarse en un grupo agroalimentario (Arterris 2015). En este sentido, un responsable regional de Arterris afirmaba:

---

7 Según un estudio realizado por la Agence BIO en 2018 sobre una muestra de 2000 franceses de entre 18 y 24 años, el 57% de ellos declaraba haber modificado sus hábitos alimenticios. Dentro de estos cambios se observa que el 61% evitaba el desperdicio; el 58% respetaba la estacionalidad de los productos; el 55% compraba más productos frescos; el 52% prefería productos locales; el 45% cocinaba más; y el 43% elegía comprar cada vez más productos orgánicos (Agence Bio 2019). En 2016, el mismo estudio había revelado que casi nueve de cada 10 franceses habían usado productos orgánicos en los 12 meses anteriores al relevamiento, y el 69% los consumían regularmente (al menos una vez al mes). Esto ya mostraba una clara progresión en comparación con la primera edición de este estudio en 2003, donde el 46% de los franceses declaraban nunca consumir productos orgánicos (Agence Bio 2017).

hoy en día tenemos orientaciones, vamos a intentar la diversificación tanto ‘hacia arriba’ como ‘hacia abajo’. ‘Hacia arriba’ quiere decir que el productor [...] nosotros, vamos a ocuparnos de la transformación y vender a precios del consumidor. [...] así tratamos de captar el valor agregado para restituir al máximo a nuestros socios (entrevista a responsable regional de Arterris, enero de 2017).

En términos de visión a largo plazo, se plantea pasar de una gestión basada en el territorio a una gestión basada en el sector, que implique reforzar las asociaciones ya existentes. Para ello consideran imprescindible atender a las demandas del consumidor.

Sin embargo, frente a un contexto económico difícil, muchos agricultores deciden vender sus explotaciones y migrar hacia otras actividades. La estrategia que ha adoptado Arterris le permite responder a este contexto. Esta se basa en la diversificación de la actividad para disminuir los riesgos, intentando captar toda la cadena de valor desde la producción hasta la venta al consumidor. Desde su fusión, este grupo ha tenido un marcado crecimiento, abarcando mayor territorio e incrementando el número de asociados, acompañado por una mayor complejidad a nivel administrativo y en términos de gestión.

La integración horizontal, al concentrar la oferta, contribuye a reducir los costos y aumentar la eficiencia, a la vez que aumenta la competitividad y permite diversificar las actividades (Filippi y Mauget 2007). Mediante esta estrategia, el grupo ha conseguido posicionarse en varios de los rubros en los que participa y competir con empresas y grupos cooperativos de mayor tamaño.

Para llevar adelante ambas estrategias, ha dividido su actividad en tres polos: el polo agrícola –el más importante dentro del grupo, conformado por las actividades de producción vegetal, producción y nutrición animal, suministros y servicios agrícolas e innovación–, el polo agroalimentario, y el polo distribución.

Sin embargo, la diversificación no es valorada de la misma manera por todos los asociados. En particular, es resistida por miembros que realizan actividades de mayor rendimiento y menor volatilidad. Uno de los objetivos que se plantean a largo plazo, en este sentido, es lograr equilibrar las actividades entre la producción vegetal (hoy mayoritaria) y la animal, aumentando la competitividad en el mercado interno.

En términos de su integración vertical –estrategia que tiene por objeto generar un mayor valor agregado mediante la integración de las filiales transformadoras– continúan siendo preponderantes las actividades de producción, si bien comienzan a incorporarse, y de forma creciente, las actividades de transformación y distribución. Sin embargo, aún no resulta destacable la internacionalización del grupo, estrategia que ha tenido un peso relevante en otras organizaciones de Francia (Koulytchizky y Mauget 2001 y 2002; Filippi y Mauget 2007).

En un contexto de mercados agroalimentarios globalizados con alta concentración, la incorporación de agricultores e incremento de la superficie cultivada se convierte en una de las principales estrategias para ganar competitividad y adquirir una posición de liderazgo

en los mercados. En este sentido, miembros de la dirección del grupo mencionan que la principal causa de pérdida de sus asociados no está dada por su captación por parte de otra cooperativa sino por la urbanización, dada la valorización que comienzan a tener los terrenos de aquellos agricultores que habitan en la periferia de la ciudad.

A su vez, con el aumento del tamaño de las explotaciones, surgen los problemas operativos: los silos y fosas de recepción –que no se han modificado en 50 años– requieren otro tipo de organización:

los silos, la fosa de recepción son chicos, no han crecido [...]. Mientras antes los productores traían cuatro toneladas a la fosa, ahora los mismos agricultores traen veinte toneladas de una vez [por ello] es necesario anticiparse y organizarse mucho más que antes (entrevista a responsable regional de Arterris, 2017).

El perfil de los agricultores también se ha transformado. Hoy existen en mayor medida personas jóvenes al frente de las explotaciones, quienes son más exigentes y menos pacientes. Los agricultores se encuentran en general mejor capacitados y más informados (Filippi y Mauget 2007). No obstante, en ciertas etapas del proceso productivo, como en la distribución y comercialización, presentan diversas dificultades financieras y técnicas (Colson 1990).

Desde Arterris reconocen esta situación y dedican esfuerzos para acompañar técnica, económicamente y en formación en gestión a estos agricultores. Describen a su vez como un desafío el poder transmitir a los agricultores una mirada de largo plazo –tanto a nivel de la cooperativa como del sector en términos globales–, que permita superar el interés solo por la propia producción, a la vez de fidelizar una población de agricultores mejor formados y más independientes:

Las nuevas generaciones son mucho más exigentes que en el pasado, ya que, de hecho, están en relaciones donde quieren tener siempre las cosas lo más rápido posible, el mail, las redes sociales (...) mientras que la cooperativa evoluciona más lento (entrevista a responsable regional de Arterris, 2017).

La Coopérative Régionale du Lauragais (CRL), por su parte, representa un caso de cooperativa en estado puro que se sostiene a lo largo del tiempo.

Cuenta en la actualidad con alrededor de 800 asociados, y desarrolla su actividad principal en torno a la colecta de cereales y oleaginosas y la provisión de insumos, en una región donde ambas actividades están controladas en gran parte por cooperativas.

Esta cooperativa en un contexto de creciente concentración, aumento de la competencia y mayores exigencias en términos legales y normativos, sobrevive gracias a la cercanía con el agricultor, según manifiestan sus dirigentes:

[la cooperativa] siempre se ha adaptado, la prueba es que aquí está, siempre, porque estamos cerca de los agricultores. Vienen aquí y se sienten como en su casa. La puerta está siempre abierta, el director está aquí permanentemente (entrevista a miembro de la dirección CRL, febrero de 2017).

La CRL ha decidido no seguir una estrategia de reagrupamiento, sino sostener una política de búsqueda de buenos precios para sus agricultores, lo que se asienta en la experiencia de su director y en no tener grandes gastos generales, por ser una pequeña cooperativa. A ello se suma la proximidad y comunicación directa con sus asociados:

Hace 50 años teníamos 100 socios, hoy tenemos 800, pero es una cooperativa pequeña donde las personas se sienten en su casa (...) Esa es la ventaja que tenemos. El agricultor es cercano a nosotros, cuando le hablamos, escucha, sabe de qué hablamos porque no son los empleados quienes le explican, es el jefe (entrevista a miembro de la dirección CRL, 2017).

Las principales dificultades que mencionan, al igual que en el caso de Arterris, se relacionan con la necesidad de contar con mayores extensiones de tierra para poder tener una explotación viable en términos económicos. Por otro lado, la evolución de las normas, y la consecuente necesidad de contratar más empleados para cumplimentar las exigencias legales, implican una constante adaptación y aprendizaje.

Este último punto es reconocido como uno de los principales desafíos de las cooperativas –en particular las pequeñas–, las cuales deben recurrir a importantes inversiones para lograr el cumplimiento de este incremento de normativas (Koulytchizky y Mauget 2001). Desde la CRL reconocen las dificultades que esta situación representa en términos de tiempo de trabajo y personal que necesitan dedicar específicamente a esta función, el cual no puede desempeñarse en otras tareas.

Como parte de su estrategia de adaptación al contexto, mencionan como una posibilidad comenzar a seleccionar los agricultores que deseen asociarse, con el objeto de sostener parte de sus ventajas como pequeña cooperativa, es decir, la cercanía:

Creo que llega un momento en que hay que seleccionar los socios. No se trata de convertirse en lo que son las otras [cooperativas] para conservar nuestra identidad ante los agricultores cercanos a la cooperativa. No se trata de ir a buscar socios a Bordeaux o a Marsella, eso no sirve para nada. Nosotros no trabajamos de la misma forma con la gente que tiene viñedos,

**El perfil de los agricultores también se ha transformado. Hoy existen en mayor medida personas jóvenes al frente de las explotaciones, quienes son más exigentes y menos pacientes. Los agricultores se encuentran en general mejor capacitados y más informados.**



con los que producen trigo, con los que hacen arroz, con los ganaderos, etc. No se trata de implicarse en todo, está demasiado diversificado porque hay rubros que ganan dinero y hay rubros que pierden (entrevista a miembro de la dirección CRL, 2017).

Esta declaración muestra una situación muy diferente a la que atraviesan gran parte de las pequeñas cooperativas agrícolas en Francia, es decir, la disminución de sus asociados junto a su concentración en grupos cooperativos. La CRL da cuenta de una situación particular: ha podido combinar una estrategia de negocios satisfactoria para sus socios, al mismo tiempo que ha mantenido ciertas características diferenciales como la cercanía. Ello le ha permitido sostenerse e incluso crecer en el tiempo.

### *Valores y principios que detenta la organización: desafíos y tensiones*

Como mencionan diversos autores (Côté 2009; IFA 2006; Koulytchizky y Mauget 2003; Forestier y Mauget 2000), las lógicas y principios que rigen a las cooperativas y a los grupos cooperativos también se modifican, a la par de los procesos de transformación que siguen estas organizaciones.

Las lógicas capitalista y comunitaria o cooperativa entran en un juego de tensiones, en donde el accionar de los directivos determina en gran medida que prime o no una de ellas. Esto depende, en definitiva, de si la cooperativa se apoya sobre verdaderos vínculos comunitarios o territoriales. Si esta se transforma en una organización de productores que no se reconocen entre sí, es decir, donde la comunidad se encuentra “desintegrada”, la lógica del capital tenderá a imponerse y, por lo tanto, las organizaciones cooperativas actuarán más como una empresa capitalista que como una organización basada en la democracia y la solidaridad.

Arterris destaca desde su sitio web los valores que sostienen a la organización. Mencionan la transparencia, en tanto respeto a las reglas de funcionamiento establecidas, y a la toma de decisiones en el marco de un dispositivo de gobernanza estructurado, pero abierto al cambio. En segundo término, la equidad y solidaridad, lo cual incluye la repartición justa del valor creado por los socios y los empleados. Asimismo, refieren a la ética como el respeto a la libertad de asociación, el derecho de negociación colectiva, y el compromiso de luchar contra toda forma de discriminación en materia de empleo. Se suman a ellos la responsabilidad en términos ambientales y sociales, la integridad de cada miembro dirigente del grupo y, finalmente, el compromiso recíproco con los asociados en la persecución de los valores mencionados anteriormente (Arterris 2015).

Como lo reconocen Koulytchizky y Mauget (2003, 19), las cooperativas hoy hablan más de finalidad y valores cooperativos que de principios. A su vez, en términos de valores, refieren a la equidad más que a la igualdad, a la transparencia y a la solidaridad selectiva

(jóvenes, agricultores en dificultad). Los principios clásicos del cooperativismo –como el de democracia cooperativa y ayuda mutua– son resignificados y adaptados a la nueva realidad que enfrentan estos grupos cooperativos. La doble exclusividad, en particular, deja de tener vigencia en este contexto, en el cual los agricultores comercializan libremente sus producciones con quienes ofrecen el mejor precio.

Más allá de estas declaraciones, dirigentes de este grupo reconocen las características del modelo económico en el cual están insertos, y a partir de ello, trabajan con los agricultores en el cambio de prácticas y modos de funcionamiento, mostrando las ventajas y dificultades de las distintas opciones posibles. “Lo que importa es que la explotación sea viable, no importa cómo”, es decir, sin importar si prima una mirada que promueva exclusivamente prácticas y valores capitalistas o que, por el contrario, ésta se identifique mayormente con los principios cooperativos; el único objetivo es que el productor obtenga resultados. Y en este contexto, la lógica capitalista en general es la que consideran como la más adecuada.

La CRL, por su parte, sostiene una adaptación al entorno en cercanía con sus productores. Defiende los valores del cooperativismo, pero con una dirección férrea que es la que determina el rumbo de la cooperativa. La contraposición de lógicas se dirime en el equipo directivo, con una fuerte estrategia de precios que les permite competir con empresas privadas y grandes grupos cooperativos.

Nilsson y Hendrikse (2009), reconociendo la dualidad de lógicas que operan en las cooperativas, afirman que el éxito de dicho modelo estará dado por la capacidad de encontrar un equilibrio entre ellas. Si prevalece la lógica empresarial, habrá riesgo de que los miembros se impliquen cada vez menos y pierdan su confianza en la cooperativa. Con ello, tenderán a disminuir sus transacciones e inversiones en dicha organización, así como su compromiso con su funcionamiento. Del mismo modo, si prevalece la lógica cooperativa, ésta tendrá el riesgo de perder competitividad. Estos dos modos de interacción (en tanto “comunidad” y “empresa”, según estos autores), a menudo entran en conflicto: en el caso de las cooperativas, las organizaciones dominadas por un principio de comunidad que tienen éxito tienden a crecer, por lo que cada vez adquieren más atributos de empresa capitalista.

En un estudio realizado por estos autores en una de las mayores cooperativas agrícolas suecas, muestran que sus miembros exigen los mejores precios posibles de su cooperativa, es decir, un atributo asociado a su calidad de empresa comercial. Por otro lado, también quieren que la cooperativa sea pequeña y personal, exigencia vinculada al desarrollo de lazos cooperativos (Nilsson y Hendrikse 2009).

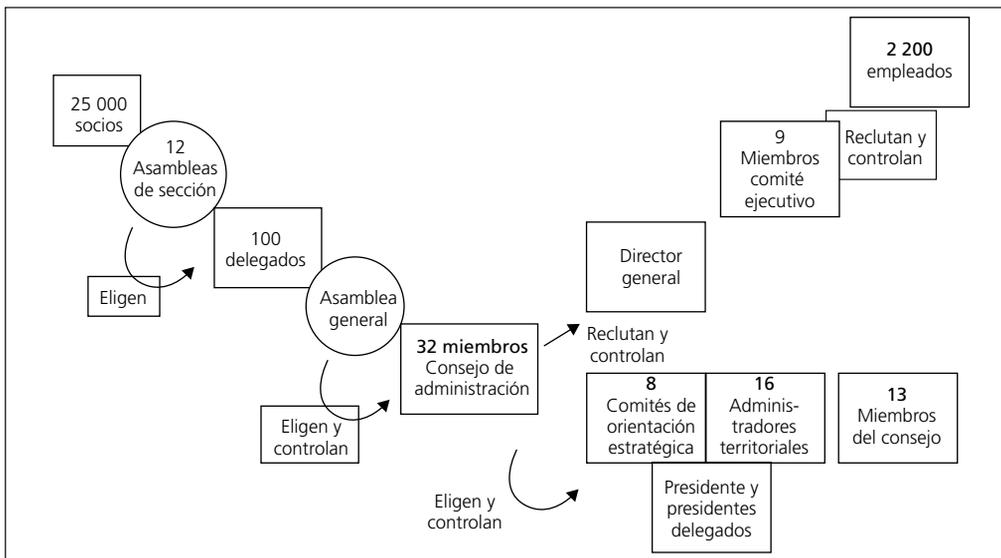
Esta contradicción de lógicas se observa en el caso de la CRL: los miembros valoran tanto la política comercial de la cooperativa (los buenos precios a los que acceden a través de ella), como ciertas condiciones de cercanía y trato personal. Ambas características son las que le permiten mantener el número de asociados, e incluso incrementarlo en el tiempo. Sin embargo, ello se sostiene a partir de una dirección centralizada y permanente en el tiempo, lo que entra en contradicción con la apertura a la participación y democracia cooperativa.

*Formas de participación de los agricultores miembros: vínculos y gobierno*

La participación de los asociados en las cooperativas se refleja, en primer lugar, en las instancias democráticas de gobierno que éstas proponen: las asambleas generales en primer término, a lo que se suman las asambleas de sección en el caso del grupo cooperativo.

En el caso de Arterris, el gobierno se asienta sobre dos tipos de asambleas: las Asambleas de Sección (doce en total), donde pueden participar todos los asociados, y donde se eligen los delegados que los representan en la Asamblea General. En esta última, se eligen los miembros del Consejo de Administración, los cuales a su vez eligen al presidente y los presidentes delegados, y se encargan de reclutar y controlar al director general.

Cuadro 1. Gobierno de Arterris



Elaboración propia a partir de Arterris 2017 y [arterris.fr/le-groupe/gouvernance/](http://arterris.fr/le-groupe/gouvernance/)

Con respecto a la participación de los miembros en estas instancias, en las Asambleas Generales los productores que asisten son habitualmente los mismos: en la región de Lauragais, por ejemplo, de 900 asociados participan regularmente en la Asamblea de Sección alrededor de 1960. Algunos de ellos, aducen tener la impresión de que no van a modificar ninguna de las decisiones con su participación: al resultar una estructura tan grande y compleja, no sienten que su opinión tenga relevancia.

Esta percepción coincide con lo relevado por Österberg y Nilsson (2009), quienes muestran que la percepción de la utilidad de su participación en el gobierno de la cooperativa es una variable determinante en la fidelidad del asociado o su confianza en la cooperativa, lo que determina a su vez su participación e implicación en las decisiones que se toman. Del mismo modo, Forestier y Mauget (2001) describen el distanciamiento de los espacios de

toma de decisiones, la complejidad y la confusión como efectos negativos de los grandes grupos cooperativos.

Arterris, sin embargo, ha logrado que más de la mitad de sus socios tengan una tasa de fidelidad del 100% con la cooperativa, es decir, que vendan la totalidad de su producción a la misma. En la región de Lauragais, los asociados con esa tasa de fidelidad llegan al 80%.

La estrategia de este grupo para lograr la fidelización de sus miembros coincide con las formas planteadas por Barraud-Didier y Henninger (2009): el desarrollo de una política de recompensa (en forma de prima a la fidelidad), y la transparencia de la información acerca de la estrategia de la cooperativa por medio de sus plataformas digitales y comunicación en las Asambleas Generales, entre otras.

Los productores participan, en general, en varias cooperativas al mismo tiempo, y deciden su involucramiento en cada momento de acuerdo a los beneficios que obtengan. La competencia entre éstas y con los comerciantes privados suele darse por los precios, y dicho valor es el que determina la movilidad del agricultor.

Por otra parte, al devenir una organización con múltiples actividades, la información de todas ellas resulta ser demasiado amplia y compleja para cada uno de sus miembros. Sienten entonces un efecto de distanciamiento, que se traduce en menor involucramiento y colaboración en las actividades de la cooperativa (Forestier y Mauget 2001). Por este motivo, la comunicación se torna central para mantener la confianza e implicación en la cooperativa.

Para Arterris, ha resultado importante la estrategia de comunicación por medio de plataformas virtuales. Con los empleados de la cooperativa, el intercambio se realiza por medio de mensajes de texto y un sitio intranet. Con los agricultores, la principal vía de comunicación es a través del técnico, además de los boletines mensuales para las comunicaciones más importantes.

Muchos de los productores, sin embargo, destacan que la comunicación no es suficiente, en particular la referida a su propia actividad. Mencionan que las informaciones que llegan son confusas (debido a la multiplicidad de rubros de los asociados), y deben recurrir al técnico para conocer el estado de la actividad y los precios.

Sin embargo, esta demanda de información se centra exclusivamente en la propia actividad, y en la necesidad de estar al tanto de los movimientos del mercado para comprar y vender al mejor precio. La situación de las actividades que forman parte del grupo diferentes a la propia, no es un tema prioritario ni relevante para gran parte de los asociados.

El gobierno de la CRL, por su parte, se asienta en una Asamblea General anual, donde se renuevan las autoridades, se presentan los resultados y se discuten cuestiones relativas a las explotaciones y al negocio en general. Sin embargo, el gobierno de la cooperativa se asemeja al de una empresa familiar, donde los distintos lugares de decisión son ocupados por los miembros de una misma familia, y el director general posee amplia libertad para decidir y llevar adelante la estrategia de negocios.

El responsable de la estrategia de la cooperativa, bajo el control del Consejo de Administración, es el director; es quien tiene todo el poder. De compra, de venta (...) Es el director quien gobierna, quien instala un local comercial, (...) quien realiza las inversiones con la aprobación del Consejo de Administración (entrevista a miembro de la dirección CRL, 2017).

Los miembros del Consejo de Administración, por su parte, se dividen por regiones (norte, sur, etc.) con la intención de estar cerca del asociado, y tener un mejor conocimiento de los cultivos propios de cada zona.

La cercanía con el agricultor para esta cooperativa resulta una ventaja diferencial frente a otras cooperativas de mayor tamaño, tanto por sus técnicos como por quienes ocupan los puestos administrativos y directivos.

Según sostienen desde la CRL, esta característica permite que la cantidad de socios aumente año a año, y que aproximadamente la mitad de ellos sostenga una fidelidad del 100% con la cooperativa. Sin embargo, reconocen que el número de agricultores que adhiera a más de una cooperativa también crece, lo cual calculan en un 60% de los asociados. Los nuevos socios, por su parte, provienen principalmente de las grandes cooperativas o grupos cooperativos, atraídos por la cercanía que la CRL ofrece: al funcionar como una “familia”, el asociado de esta cooperativa se siente parte, y no solo un número.

Los dirigentes tienen un rol fundamental en esta estrategia de fidelización (Barraud-Di-dier y Henninger 2009), por medio del contacto directo permanente con los asociados, lo mismo que los técnicos.

Cuadro 2. Síntesis de dimensiones y resultados

Dimensión Caso de estudio	D1: Estrategias de expansión y adaptación al actual contexto agroalimentario	D2: Valores y principios que detenta la organización	D3: Formas de participación de los agricultores miembros
Arterris	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integración horizontal mediante de diversificación de sus actividades.</li> <li>Integración vertical para agregar valor.</li> <li>Concentración de la oferta.</li> <li>Acompañamiento a productores: técnico, económico y en gestión.</li> <li>Reemplazo de gestión centrada en territorio por gestión centrada en el sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La búsqueda de resultados económicos es lo primordial: se impone la lógica capitalista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja participación en instancias colectivas.</li> <li>Tasa de fidelidad del 60%, estimulada por una prima monetaria a la fidelidad.</li> <li>Comunicación insuficiente desde el punto de vista de los productores.</li> </ul>
Coopérative Régionale du Lauragais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sostenimiento de la proximidad con el asociado.</li> <li>Búsqueda de buenos precios.</li> <li>Selección de asociados por cercanía: revalorización de la lógica territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Combinación entre la búsqueda de buenos precios que permitan la competitividad y la proximidad como estrategia de contención: se busca un equilibrio entre la lógica capitalista y la comunitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alto grado de participación en asambleas</li> <li>Tasa de fidelidad del 50%.</li> <li>La organización promueve la cercanía y la comunicación con los asociados a través de sus técnicos.</li> </ul>

Elaboración propia.

La participación en las Asambleas Generales es muy importante. La cooperativa se convierte en este momento en un lugar de encuentro entre los agricultores de la zona, quienes reconocen allí un espacio que trasciende su propio objetivo.

También contribuye a esta percepción la presencia de canales de comunicación directos al interior de la cooperativa: cualquier agricultor que desee hablar con el director o cualquier otro miembro directivo, se acerca a las oficinas de la cooperativa y es recibido. El resto de las comunicaciones suelen realizarse a través del técnico. El trato directo, como ya fue mencionado, se transforma en una de sus principales ventajas diferenciales, y contribuye a sostener la relación de proximidad entre el socio y la cooperativa.

## Reflexiones finales

La globalización, las transformaciones en los sistemas agroalimentarios y las crecientes necesidades de los propios agricultores imponen un complejo escenario a las cooperativas agrícolas. Este contexto conduce a transformaciones en las formas organizativas, en las actividades, en las estrategias y en los alcances territoriales y económicos de su acción, mientras que la adopción de formas de gobernanza propias de la empresa capitalista aparece como una necesidad insoslayable para su supervivencia. Las visiones convencionales de la gobernanza –puramente centradas en los mecanismos disciplinarios e incitativos– ofrecen una justificación teórica a su supuesta superioridad.

Las dos cooperativas analizadas ilustran la multiplicidad de modos en los que las cooperativas agrícolas adaptan su gobernanza y estrategias al nuevo contexto.

En el primer caso –el Grupo Arterris– la cooperativa adopta un modelo más próximo al de la empresa capitalista, con incorporación de filiales, búsqueda de nuevos mercados, y expansión en nuevas actividades productivas, con una lógica claramente orientada a mejorar la inserción productiva en las cadenas de valor agroalimentarias. La fidelidad de los asociados es un elemento central en el desempeño de la cooperativa, y esta se consigue fundamentalmente a partir de una política de recompensa.

En el segundo caso –la CRL– prima la lógica del territorio y la proximidad. La gestión, si bien se moderniza para hacer frente a los nuevos requisitos del mercado y de los productores, sigue basándose en un modelo familiar. La cercanía con el asociado es la principal ventaja diferencial, y el objetivo de crecimiento de la cooperativa está supeditado a poder mantener esta forma de proximidad.

Más allá de estos contrastes, podemos reconocer algunos elementos comunes. En ambos casos la fidelidad de los socios sigue siendo un aspecto central del éxito de la cooperativa. Además, aunque a veces transformados, los valores cooperativos y alguna forma de proximidad (por ejemplo, mediante mecanismos de comunicación), siguen siendo un aspecto relevante para la identificación de los productores con la cooperativa, y, en definitiva, para obtener su fidelidad.

Se aprecia una tensión entre el logro de la eficiencia en tanto empresas operadas colectivamente, y el fomento de la participación, la democracia y la solidaridad en tanto cooperativas. Ambas cooperativas demuestran –aunque con distinto grado y tipo de involucramiento de los productores en la gestión interna de la cooperativa– una mayor valoración del primer objetivo, lo cual se convierte en variable determinante a la hora de sostener a los asociados.

Finalmente, si bien se trata de dos experiencias que representan distintos modos de organización y gestión en el mundo cooperativo agrícola, ciertas problemáticas, desafíos y tensiones compartidas permiten reflexionar acerca de los posibles modos en que las organizaciones cooperativas enfrentan y responden a un contexto cambiante e incierto.

## Referencias

- Agence Bio. 2019. *Baromètre 2018 de consommation et de perception des produits biologiques en France*. <https://bit.ly/3moi2Ll>
- \_\_\_\_\_. 2017. *Baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France - 15ème édition*. <https://bit.ly/2JkNBY3>
- Agreste. 2011. “Recensement 2010, premières tendances”. *Agreste Primeur* 266.
- Arterris. 2017. *Repport annuel 2016-17*. <https://bit.ly/37kOtEg>
- \_\_\_\_\_. 2015. *Projet d'entreprise Arterris. Vision et ambition 2025*. <https://bit.ly/36lUPnD>
- Barraud-Didier V. y M. C. Henninger. 2009. “Les déterminants de la fidélité des adhérents de coopératives agricoles”. *Recma* 314: 47-62.
- Bélis-Bergouignan, M. C., N. Corade, F. Couret y J. O. Pesme. 2007. “Le vignoble aquitain, entre atomocité et concentration”. *Cahiers de Recherche du CEREBEM* 2007 (112-07): 3-29.
- Besanko, D., D. Dranove, M. Shanley y S. Schaefer. 2015. *Economics of Strategy*, sexta edición. John Wiley & Sons.
- Bisault L. 2013. “Des coopératives plus grandes qu'on ne l'imaginait”. *Recma* 330: 108-115.
- Chambres d'Agriculture de Midi-Pyrénées. 2014. *L'agriculture de Midi-Pyrénées*. <https://bit.ly/37eJDs2>
- Chambres d'Agriculture Occitanie. 2020. *Agris'copie* 5. <https://bit.ly/3mlbkWw>
- Charreaux, G. 2011. *Quelle théorie pour la gouvernance? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive et comportementale (Cahier du FARGO)*. Université de Bourgogne.
- Charreaux, G. y P. Desbrières. 1998. “Gouvernance des entreprises: valeur partenariale contre valeur actionnariale”. *Finance Contrôle Stratégie* 1 (2): 57-88.
- Chomel, C., F. Declerck, M. Filippi, O. Frey y R. Mauget. 2013. *Les coopératives agricoles: Identité, gouvernance et stratégies*. Francia: Éditions Larcier.

- Colson, F. 1990. "Difficultés financières et viabilité des exploitations agricoles". *Économie Rurale* 198: 35.
- Coop de France. 2016. *La coopération agricole et agroalimentaire 2015*. Observatoire Économique COOP de France.
- Côté, D. 2009. "Le mode d'organisation coopérative au XIXe siècle: un nouveau paradigme coopératif face à la crise identitaire". *Projectics/Proyèctical/Projectique* 2: 61-84.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Fondements d'un nouveau paradigme coopératif: quelles incitations pour les acteurs clés?" *Recma* 305: 72-91.
- Deneux, M., J. Bizet y B. Dussaut. 1999. "L'avenir du secteur agro-alimentaire". *Rapport fait au nom de la commission des Affaires Economiques et du Plan* 83.
- Deroy, X. y M. Thénot. 2015. "L'évolution des logiques coopérative et de marché dans les coopératives agricoles françaises. Le cas de Champagne Céréales". *Revue Française de Gestion* 250: 31-47.
- Draperi, J. F. 2007. *Comprendre l'économie sociale. Fondements et enjeux*. Paris: Dunod.
- Filippi, M., O. Frey, P. Triboulet y J. Vivensang. 2006. *Bilan des lois de 1991 et 1992 et gouvernance des groupes coopératifs* [rapport final]. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
- Filippi, M. y R. Mauget. 2007. "Les mutations et les perspectives de développement des coopératives agricoles en France". *Eurostat, Collection Dynamique des Marchés* 175.
- \_\_\_\_\_. 2000. "De la coopérative au groupe coopératif agro-alimentaire, 1ere partie: de la valeur pour l'usager à la valeur pour l'actionnaire?" *Recma* 278: 1-15.
- \_\_\_\_\_. 2001. "De la coopérative au groupe agro-alimentaire, 2e partie: quelle gouvernance?" *Recma* 279: 60-70.
- Freeman, R. E., J. S. Harrison, A. C. Wicks, B. L. Parmar y S. De Colle. 2010. *Stakeholder theory: The state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fulton, M. y B. Hueth. 2009. "Cooperative conversions, failures and restructurations". *Journal of Cooperatives* 23: i-xi.
- Gianfaldoni, P., N. Richez-Battesti, J. R. Alcaras, J. N. Ory, N. Dompnier, F. Rousseau, M. Jaeger, E. Gurtner y L. Ducau. 2010. *La gouvernance partenariale des banques coopératives françaises*. Université De La Méditerranée / Université d'Avignon.
- Harvey, D. 2010. *Le nouvel impérialisme*. Paris: Prairies Ordinaires.
- IFA. 2004. *Coopératives et mutuelles: un gouvernement d'entreprise original*. Institut Français des Administrateurs.
- INSEE. 2019. *Tableaux de l'économie française*. <https://bit.ly/3fLY22R>
- Koulytchizky, S. y R. Mauget. 2003. "Le développement des groupes coopératifs agricoles depuis un demi-siècle. A la recherche d'un nouveau paradigme". *Recma* 287: 14-40.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Le développement des groupes coopératifs agricoles depuis un demi-siècle* 69, octobre.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Mutations et valeurs dans les groupes coopératifs". En *Holdings coopératifs: evolution ou transformation définitive?*, coordinado por D. Côté, 77-102. Bruselas: De Boeck Université.

- Latouille, N., K. Latouche y S. Rousselière. 2014. “Internationalisation des coopératives agricoles françaises”. *Working Papers SMART-LERECO* 14-05. INRA.
- Lesieur, C. 2012. “Les statistiques de la coopération agroalimentaire: un état des lieux en 2010”. Presentado en el Coloquio Internacional: Diversité et durabilité des modèles agricoles coopératifs dans un contexte de crises de la mondialisation. París, 6 y 7 de noviembre.
- Marradi, A, N. Archenti y J. Piovani. 2018. *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Nilsson, J., y G. Hendrikse. 2009. *Human interaction in co-operative Organizations about Gemeinschaft and Gesellschaft*. Conférence EMNET.
- Nilsson, J., G. Svendsen y G. Svendsen. 2012. “Are large and complex agricultural cooperatives losing their social capital?” *Agribusiness* 28 (2): 187-204.
- Österberg, P. y J. Nilsson. 2009. “Members’ perception of their participation in the governance of cooperatives: the key to trust and commitment in agricultural cooperatives”. *Agribusiness* 25 (2): 181-197.
- Polanyi, K. 1974. “El sistema económico como proceso institucionalizado”. *Antropología y economía*, editado por M. Godelier, 155-178. Barcelona: Anagrama.
- Saisset, L. A. 2016. “Les trois dimensions de la gouvernance coopérative agricole”. *Recma* 1 (339).
- Spear, R. 2001. “Globalisation et stratégies des coopératives”. En *Holdings coopératifs: evolution ou transformation définitive?*, coordinado por D. Côté: 115-138. Bruselas: De Boeck Université.
- Therriault, J. Y. 1997. “Les figures changeantes de la communauté des sociétaires Desjardins”. En *Desjardins, une entreprise et un mouvement*, coordinado por B. Lévesque, 135-152. Québec: Presses de l’Université du Québec.
- Valdaliso, J. M. y S. López. 2011. *Historia económica de la empresa*. Barcelona: Crítica.
- Vargas-Prieto, A. 2014. “La crisis de identidad de las cooperativas agrarias en Francia”. *Cooperativismo y Desarrollo* 22 (105).

### Cómo citar este artículo:

Massera, Maricel Lorena, Esteban Cuatrín Sperati y María Valentina Locher. 2020. “El cooperativismo agrícola en el contexto de globalización. Un estudio exploratorio en el sur de Francia”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Territorial* 18: 95-116.  
DOI: 10.17141/eutopia.18.2020.4666



Contrapunto





## Traspaso trunco: la continuidad de los productores lecheros familiares, en cuestión

### *Truncated transfer: Continuity of dairy family producers, in question*

Clara Craviotti\* y Patricio Vértiz\*\*

Recibido: 19/06/2020 • Aceptado: 11/11/2020  
Publicado: 16/12/2020

#### Resumen

En este artículo se abordan las perspectivas de continuidad y sucesión en la actividad lechera de los pequeños establecimientos familiares, a partir del análisis de las trayectorias y percepciones de productores de Entre Ríos, la cuenca de la región pampeana argentina con mayor proporción de este tipo de establecimientos. El trabajo se sustenta en la revisión de información secundaria y la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave y productores de diferente tamaño, orientación productiva y localización espacial. Los resultados obtenidos dan cuenta de un número significativo de casos que se plantean abandonar la actividad láctea aunque no necesariamente su condición de productores. Se argumenta que estas situaciones de traspaso trunco estarían mostrando una desafección por el oficio que se asocia con las dificultades para establecer condiciones laborales percibidas como satisfactorias –particularmente en las explotaciones de baja escala productiva–; las limitaciones existentes a nivel territorial; y la prevalencia de un escenario sectorial signado por el aumento de la producción y la productividad, en desmedro de otras consideraciones.

*Palabras clave:* Argentina; agricultura familiar; Entre Ríos; producción lechera; sucesión.

#### Abstract

This article addresses the prospects of continuity and succession in the dairy activity, based on the analysis of the trajectories and perceptions of producers located in Entre Ríos, the basin of the Argentine Pampas region with the highest proportion of this kind of units. It is based on the review of secondary information and in-depth interviews with key informants and producers of different sizes, productive orientation, and spatial location. The results obtained show a significant number of cases that consider abandoning the dairy activity but not necessarily their condition as producers. It is argued that these situations of truncated transfer refer to a disaffection with the job that is associated with the difficulties for establishing working conditions perceived as satisfactory, particularly in small-scale units; the limitations at the territorial level; and the prevalence of a sectoral scenario characterized by the increase of production and productivity, regardless of other considerations.

*Keywords:* Argentina; family farming; Entre Ríos; dairy production; succession.

\* CONICET, CESOT-FCE, Universidad de Buenos Aires.  
ccraviotti@yahoo.com  <https://orcid.org/0000-0001-6298-3768>

\*\* CONICET, Departamento de Desarrollo Rural, FCAyF-Universidad Nacional de La Plata.  
vertizpatricio@gmail.com,  <https://orcid.org/0000-0002-9381-1456>

## Introducción

La sucesión de las explotaciones agropecuarias, particularmente de aquellas basadas en el trabajo familiar, ha sido y es una problemática de interés en los estudios sociales agrarios. No solo es vista como la transferencia del control o gerenciamiento del establecimiento productivo, sino también de un oficio: involucra la continuidad de sus funciones productivas y sociales, y en un sentido más amplio, de las comunidades rurales a las que estos productores pertenecen (Matte y Machado 2016, 133). Cómo se da este proceso, en el sentido de cómo se produce la entrada y salida de la actividad, y cómo evolucionan las unidades a lo largo de estas transiciones, junto con cuestiones conexas como la migración y el posible envejecimiento de la población rural resultan preocupaciones centrales, tanto desde el punto de vista académico como político (Santhanam-Martin 2016). Adquieren renovada importancia en la actividad láctea argentina, dado el constante proceso de disminución de unidades productivas experimentado por el sector primario, y el peso que en este tienen las explotaciones familiares.

El debilitamiento y salida de la actividad tambera<sup>1</sup> no solo puede generar profundos cambios en la estructura agraria, sino también en el arraigo en el medio rural tanto de productores como de trabajadores y, por consiguiente, incide en la dinámica socioeconómica de dichas áreas. En el contexto de la región pampeana, la producción de leche supone una alta demanda de mano de obra –0,02 equivalentes/hombre/hectárea, frente a 0,003 de la soja, según Galetto (2018)– existiendo otras estimaciones que amplían aún más la diferencia. Asimismo, requiere de la presencia humana cotidiana en los predios, por la necesidad de ordeñe y cuidado diario de los animales.

Por otro lado, los procesos que experimentan estas explotaciones repercuten en las áreas rurales y las localidades urbanas próximas debido a que en ellas se asienta una diversidad de agentes vinculados con la actividad láctea: usinas de procesamiento, proveedores de insumos, de servicios de transporte y asesoramiento profesional; contratistas de maquinaria para ciertas tareas como la confección de reservas forrajeras (rollos y silajes) para la suplementación de las vacas.

A partir de este encuadre general, en este artículo nos interesamos por la cuestión de la continuidad y sucesión en la producción lechera mediante el abordaje de las trayectorias y percepciones de los productores. El análisis se basa en la revisión de información secundaria sobre la situación de la actividad en Argentina y en particular en la provincia de Entre Ríos, que presenta la mayor proporción de productores de pequeña escala pertenecientes al universo de la producción familiar dentro de la región pampeana;<sup>2</sup> entrevistas en profun-

---

1 En Argentina y Uruguay se denomina tambos a las unidades productivas dedicadas a la producción de leche. Por extensión, se denomina “tamberos” a quienes realizan esta actividad.

2 Estimación efectuada con base en un reprocesamiento de los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002. Toma un conjunto de criterios, entre ellos, que el 50% o más de la mano de obra vinculada con la actividad lechera sea familiar y se produzca diariamente menos de 1000 litros de leche (Marino et al. 2011).

dididad a informantes clave y a 45 productores de diferente tamaño, orientación productiva y localización espacial.<sup>3</sup>

Las percepciones de los tamberos pueden ser desglosadas en diferentes dimensiones, con vistas a comprender su evolución pasada y proyección hacia el futuro. Involucran las relacionadas con el trabajo tambero, sobre la posición en la cadena agroindustrial láctea, y sobre las transformaciones y características de los espacios en que se asientan. Argumentamos que todos estos aspectos están ligados para explicar la cuestión clave de la sucesión de sus explotaciones. Más específicamente, sostenemos que un traspaso trunco –como el que se evidencia en algunos de los casos analizados– estaría mostrando una desafección por el oficio –en tanto vínculo emocional con la actividad– que se asocia a una combinación de factores micro, meso y macro: la dificultad para establecer condiciones laborales percibidas como satisfactorias por los miembros familiares, especialmente en las explotaciones de baja escala productiva, las limitaciones existentes a nivel territorial y la prevalencia de un escenario sectorial signado por la promoción del aumento de la producción y la productividad, en desmedro de otras consideraciones.

La desafección por el oficio tambero se acentúa en contextos de urbanización y/o de escolarización prolongada de algunos miembros familiares, que facilita la comparación con las condiciones atribuidas a otras actividades en un espacio social ampliado. Sin embargo, la falta de continuidad como tamberos no siempre implica la no continuidad como productores; en todo caso, hace prever un reforzamiento de la tendencia que ha caracterizado a la actividad láctea en las últimas décadas: la concentración de la producción en un menor número de unidades.

A continuación, presentamos algunos datos empíricos sobre la evolución de los diferentes estratos de la producción primaria en Argentina, así como antecedentes de trabajos que hacen referencia a los factores explicativos de esta dinámica. También nos detenemos en los específicamente relacionados con la sucesión de los tambos familiares. En la tercera sección se desarrollan algunos aspectos metodológicos del trabajo y se analizan las percepciones de los productores entrevistados en conexión con las características de sus unidades y sus trayectorias. En la sección final del artículo se esbozan algunas implicancias del análisis efectuado.

## Evolución de las explotaciones lecheras y sus causas

Según el Observatorio de la Cadena Láctea Argentina (2018), los tambos en el país se redujeron a una tasa anual promedio del 3,4% durante los últimos 30 años, pasando de 30

3 Estas actividades se enmarcan en el proyecto PICT 1093 financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina. Los autores agradecen la colaboración de Silvina Butarelli, María José Marnetto, Paula Palacios y Nathalia Waked Sánchez.

131 tambos en 1988, a menos de un tercio (10 722) en 2018. A pesar de lo significativo de la reducción y del aumento de dicha tasa en el período más reciente,<sup>4</sup> la misma fuente sostiene que se trata de un proceso de amplio alcance y, en todo caso, inferior al registrado en la lechería mundial. En Argentina, el tambo promedio –una abstracción estadística– produce unos 2700 litros de leche diarios, lo cual significa un 20% más que en 2008. El crecimiento en productividad ha permitido el sostenimiento de los niveles de producción de leche en unos 10 000 millones de litros anuales, aunque a costa de la concentración de la producción en un menor número de tambos y la presencia de marcadas desigualdades entre los estratos productivos. En efecto, las unidades inferiores a los 2000 litros diarios que representan casi la mitad del total (52,8%) y aportan menos del 20% de la producción generan un aporte similar al del estrato más grande, que abarca tan solo el 3% de las unidades y produce más de 10 000 litros diarios (tabla 1).

Tabla 1. Estratificación de los tambos, Argentina

Estratos de producción diaria (en litros)	% de tambos	% acumulado de tambos	% de producción	% acumulado de producción	Producción promedio (lts/tambo/día)
Menos de 1000	28	28	5.3	5.3	503
Entre 1000 y 2000	24.8	52.8	13.3	18.6	1425
Entre 2000 y 3000	18	70.8	16	34.6	2368
Entre 3000 y 4000	10.1	80.9	12.6	47.2	3325
Entre 4000 y 6000	9.7	90.6	17.2	64.3	4691
Entre 6000 y 10000	6.1	96.7	16.5	80.8	7169
Más de 10000 litros	3.3	100	19.2	100	15445

Fuente: OCLA 2018, con base en datos del SENASA y la Dirección Nacional de Lechería.

Por otro lado, el peso relativo de las unidades tamberas que producen menos de 2000 litros diarios ha disminuido de manera notable, ya que estas reunían el 67% del total en 2008 (Terán 2009), pasando a representar el 53%, 10 años más tarde. La explicación más frecuente de este devenir pone énfasis en los factores estructurales asociados con una baja escala productiva, que implicarían que no tienen el tamaño mínimo para operar en forma rentable. Galetto (2018) indica que en ellas existe un bajo retorno al factor trabajo (por exceso de mano de obra y baja productividad en términos internacionales) y un aumento del costo de la oportunidad de la tierra frente a otras actividades posibles, como la agricultura de granos. Aunque también señala que la intensificación de la producción lechera que se produjo en Argentina no fue acompañada por la adecuación de las instalaciones de ordeño y la disponibilidad de agua y sombra, atentando contra la

4 El número de tambos se redujo en 5,3% para el período enero 2017-agosto 2018 (OCLA 2018). Por su parte, una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), con base en 190 productores de la región pampeana, indicó que en el ejercicio 2016-2017 cerró el 6,4% de los tambos relevados en 2014-2015 (Gastaldi et al. 2018). Además, el 7% de los casos que permanecían en la actividad tenía como intención abandonarla en los próximos cinco años, y su producción era inferior a los 2000 litros diarios.

calidad y la productividad del trabajo. Todo ello aumenta la sensibilidad de los tambos a las cuestiones ambientales, de por sí acentuadas debido a las lluvias pronunciadas y sequías de los últimos años.

Explicaciones también de base económica, aunque centradas en la coyuntura más reciente, aluden a la rentabilidad negativa del tambo promedio durante la mayor parte del período 2017-2018 y al deterioro de la relación entre el precio de los insumos y el precio de la leche, como razones fundamentales del cierre de tambos (Fraschina 2019). Ello se ve agudizado en el caso de los productores de menor escala, dada la ausencia del Estado en apoyo a los sectores más débiles de las cadenas productivas y su respaldo al proceso de concentración económica, en un contexto general de reafirmación de políticas neoliberales en el país durante el Gobierno de Mauricio Macri (Rofman y García 2018).

Otros estudios, tanto a escala nacional como internacional, destacan la influencia del tamaño de las unidades como factor determinante del abandono de la actividad lechera (Rosler et al. 2013; Litwin et al. 2015). No obstante, también es importante tener en cuenta que buena parte de las unidades más pequeñas se basan exclusivamente en el trabajo familiar, modalidad que les permite flexibilidad en la asignación de tareas, pero también puede dar lugar a ciertas vulnerabilidades. Más concretamente, se ha identificado que la pérdida de trabajadores plenos en los hogares se asocia a situaciones de liquidación o reducción del tambo (Pardías 2013).

Al ser explotaciones trabajo-intensivas, las condiciones laborales pueden constituir un factor crítico para que los sucesores quieran permanecer en la actividad (Bankuti et al. 2018). No solo el doble ordeño diario se ha generalizado, sino que también se incrementaron las tareas conexas al tambo, tanto de tipo manual como administrativo. Se destacan todas las relacionadas con la alimentación del ganado —que abarcan la producción de forraje y el cultivo de granos, la preparación y suministro cotidiano de las raciones a los animales—, así como aquellas orientadas a la sanidad.

Trabajos recientes aluden a variables complementarias, de índole territorial, que afectan la continuidad tampera. El primero de ellos, referido al departamento Nogoyá de la provincia de Entre Ríos, hace hincapié en las condiciones materiales e inmateriales de los espacios rurales, como la calidad de la infraestructura vial, la densidad de los circuitos para canalizar la producción, la presencia de instituciones tanto sectoriales como comunitarias (Craviotti et al. 2018). El segundo, focalizado en el distrito Las Colonias de la provincia de Santa Fe, coincide en la importancia de analizar las características de los espacios en que se emplazan las unidades (en términos de la distancia a los centros urbanos y condición de los caminos; la intensidad de la señal de Internet y del teléfono celular) así como en cuanto a la densidad de las interacciones allí presentes (Sandoval et al. 2018). El mencionado trabajo argumenta el desmoronamiento del sistema productivo basado en la familia tampera, basándose en que la mayoría de los

productores entrevistados recurre a tamberos-asociados<sup>5</sup> para efectuar el ordeño y los hijos no desean seguir en la actividad.<sup>6</sup>

Con base a estos antecedentes, se presentan a continuación los principales resultados obtenidos de nuestro análisis.

## La actividad tampera en Entre Ríos: trayectorias lecheras y percepciones de los productores

Dentro de la principal región productora de leche de Argentina, la región pampeana, Entre Ríos se caracteriza por ser la provincia con los tambos más pequeños, de menor carga animal por hectárea y menor productividad por vaca. El 85% de los tambos entrerrianos produce menos de 1500 litros de leche diarios (Esnaola et. al. 2016).<sup>7</sup> Alrededor del 80% de los establecimientos tamberos se basa exclusivamente en el trabajo de sus familias (CFI 2010), diferenciándose así de otras provincias donde cobra importancia la figura del tambero-asociado.

El último relevamiento integral para Entre Ríos (CFI 2010) identificó alrededor de 1700 tambos en la provincia, cifra algo inferior a los captados por el Censo Nacional Agropecuario de 2002 (1842). Más recientemente se estimaron 1450 unidades (Esnaola et al. 2016).<sup>8</sup> A pesar de la falta de datos actuales confiables,<sup>9</sup> las diferentes fuentes relevadas dan cuenta de la fuerte caída en el número de productores, en particular durante el período 2016-2018.

Las unidades se distribuyen en dos grandes cuencas lecheras a nivel provincial, la del este y la del oeste; la segunda de ellas con el 75% de los tambos, alrededor de 2/3 de las usinas lácteas y de la capacidad de procesamiento de leche (Díaz Cano 2007). De este modo, el grueso de la producción lechera entrerriana se ubica en tres departamentos: Paraná, Nogoyá y en menor medida Diamante.

---

5 Una forma laboral particular que existe en la actividad láctea argentina está representada por los tamberos asociados, que reciben un porcentaje de la producción. Están a cargo del ordeño y, según los casos, de otras tareas. La ley de contrato asociativo de explotación tampera define al tambero asociado como un sujeto autónomo en lo laboral, previsional e impositivo. No obstante, esta condición no se refleja en su posición en el proceso de trabajo, que es organizado por el productor y al cual el tambero asociado únicamente aporta mano de obra (Quaranta 2003).

6 En el mismo sentido, una encuesta efectuada por la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA) a empleados de los tambos (AACREA 2014) presenta la paradoja de que la mayoría recomendaría a un joven iniciarse en la actividad láctea, pero no se la recomendaría a un hijo.

7 El mismo trabajo caracteriza al tambo promedio de la provincia como uno de 71 vacas totales y 19 litros de leche/vaca/día si es remitente de leche a una industria, y 48 vacas totales y 16 litros/vaca/día si es elaborador de quesos.

8 La cifra dista de las 854 unidades productivas registradas en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) para 2017, lo cual puede atribuirse a la existencia de productores tamberos que no están inscriptos como tales debido a las exigencias que ello supone en materia de sanidad de los animales y para la habilitación de las instalaciones (en el caso de que elaboren subproductos en sus predios).

9 El Censo Nacional Agropecuario 2018 relevó 609 tambos en la provincia, pero los datos obtenidos son materia de discusión.

La división administrativo-departamental oscurece la existencia de diferentes condiciones contextuales, que son fundamentales para el desarrollo de una actividad como la láctea. Nos referimos a la disponibilidad de rutas asfaltadas o mejoradas, transitables los días de lluvia; a la diversidad y cercanía a las usinas a las cuales entregar la producción; y a los centros poblados que aglutinan proveedores de productos y servicios, además de establecimientos comerciales, instituciones administrativas y escolares.

Para poder captar estas particularidades y su incidencia en las percepciones de los productores, las entrevistas fueron realizadas en diferentes áreas de los tres departamentos mencionados. Abarcaron casos de diferente orientación productiva (remitente de leche o elaborador de quesos) y escalas de producción, con énfasis en el estrato inferior a los 1000 litros de producción diaria (tabla 2). Solo en el 1% de los casos relevados el trabajo familiar se circunscribe a las tareas de gestión. Asimismo, en el 55% de ellos el responsable ya ha alcanzado los 50 años, momento del ciclo vital en el cual se plantea la cuestión del traspaso del establecimiento, o bien este se encuentra en pleno desarrollo.

Tabla 2. Distribución de los casos relevados

Tipo de Productor	Estratos por escala de producción diaria (litros de leche/tambo/día)			Total
	Hasta 1000	Entre 1000 y 2000	Más de 2000	
Remitente	15	12	6	33
Quesero	5	2	1	8
Mixto		2	2	4
Total	20	16	9	45

Elaboración propia con base en entrevistas.

Las entrevistas fueron cara a cara, efectuadas entre fines de 2017 y principios de 2018, y grabadas con el consentimiento de los entrevistados. Si bien involucraron a los responsables de los establecimientos (por lo general varones); en varios casos participaron de las mismas sus cónyuges e hijos, dando lugar a intercambios informales sobre las temáticas planteadas.

Las guías de preguntas incluyeron variables susceptibles de ser cuantificadas, como las relativas a las características sociodemográficas de los miembros de los hogares, las condiciones productivo-tecnológicas de sus explotaciones (producción diaria de leche y sus oscilaciones a lo largo del año, la superficie trabajada según su régimen de tenencia, etc.) y el territorio en que se asientan (distancia a una ruta pavimentada y a las usinas, entre otras). Además, abarcaron diversas preguntas orientadas a captar las estrategias de reproducción social de los hogares y otras disparadoras de reflexiones, tales como los proyectos hacia el futuro, el trabajo que les gustaría para sus hijos, los problemas como tamberos, entre otros aspectos.

El material relevado fue objeto de un análisis predominantemente cualitativo, en el que se identificaron las percepciones y significados atribuidos por los entrevistados, en diálogo

con las peculiaridades de sus establecimientos productivos y hogares, y su evolución a lo largo de los últimos 10 años.

Los casos fueron agrupados en tres tipos de trayectorias: a) de salida de la actividad lechera, definida por la falta de voluntad del titular de continuar con el tambo en un futuro cercano; b) de descenso y c) de ascenso lechero, comparando su producción actual respecto a la obtenida hace 10 años –en un contexto donde se incrementó la producción del tambo promedio en Argentina–. Dado el objetivo del trabajo, se presta una atención preferencial a los dos primeros grupos, aunque también se consideran las características y miradas presentes en el tercero, con vistas a obtener una visión de conjunto.

#### *a) Trayectorias de salida*

Estas situaciones abarcan cerca del 30% de los casos entrevistados y se caracterizan por ser unidades donde la gran mayoría de los titulares superan los 50 años de edad. Las tareas cotidianas están exclusivamente a cargo de miembros familiares, aunque en su gran mayoría los hijos no participan de las actividades de ordeño y atención de los animales. Los miembros más jóvenes trabajan en actividades agrícolas o directamente se desempeñan en actividades extraprediales. Se identifican en estas familias acciones previas o actuales orientadas a desarrollar otras oportunidades para sus descendientes por fuera del tambo, incluyendo la realización de inversiones orientadas a prestar servicios como contratistas de maquinaria, en los casos en que continúan vinculados al campo. Asimismo, puede distinguirse una clara situación de urbanización de los hijos, que incidiría sobre sus orientaciones y proyectos de vida.

Examinando su evolución en los últimos años, prevalecen los casos que producen menos o la misma cantidad de litros de leche que 10 años atrás; algunos incrementaron su producción. Si bien la consideración de estos últimos dentro de las trayectorias de salida puede parecer a primera vista contradictoria, se explica por el hecho de que los titulares son conscientes de que no tienen sucesor para el tambo, previendo retirarse de la producción en los próximos años porque ellos o los miembros familiares de mayor edad que participan de la atención de los animales se están acercando a la edad de retiro y no prevén su reemplazo por otro miembro familiar o asalariado.

En este grupo predominan aquellos que producen menos de 1000 litros diarios de leche diarios, que disponen de equipos de ordeño de no más de cuatro bajadas e instalaciones relativamente antiguas, no habiendo efectuado inversiones para mejorarlas. Ello influye sobre las condiciones de trabajo desde el punto de vista ergonómico, así como en la duración de la tarea.

Sus miradas resaltan las exigencias del oficio, que se ven potenciadas por las contingencias climáticas y sus repercusiones negativas sobre la salud y el bienestar:

Papi está ya cada vez más viejo, ya no tiene que estar sacando leche y uno solo no lo puede manejar. (...) O vender todo o conseguir un empleado, esas son las dos alternativas. Vender todo es como lo más acertado. (...) Cualquier cosa menos esto... Es que es muy demandante el tambo y al no haber alguien que te reemplace, poder descansar la mente un día a la semana, aunque sea. Porque no tengo reemplazo un día a la semana. (...) Con 900 litros, estoy bien, no tengo empleados, es mano de obra familiar, no gastamos mucho nosotros, el único que sale soy yo, no tenemos tiempo de ir de vacaciones. (...) Yo hace 20 años que estoy en el tambo, hasta los 26-27 años por ahí me tomaba los domingos en la tarde, que quedaban ahí mi viejo y la tía ordeñando, yo dejaba todo listo y ellos tenían que ordeñar, no más. Pero después, ya no. (Entrevista 28, 2017, tambero de 900 litros diarios).

Nosotros ya nos sentimos viejos, cansados. Tenemos un tambo viejo, quisimos hacer una inversión cuando pensábamos que nuestro hijo se iba a quedar (...). Somos jóvenes, pero por nuestro trabajo somos personas de 60 años largos. La cintura yo la tengo deshecha. (...) Son cuatro horas, cinco horas que estamos durmiendo y todos los días es un círculo, no tenemos un fin de semana para nosotros, un día. No tenemos un día. (Entrevista 11, 2017, tambero de 550 litros diarios).

A nadie le gusta este trabajo, vos imagínate todos los días, no tenés *sábado*... Ni feriado ni domingo, nosotros estamos 365 días del año acá, no, nunca, vacaciones voy a tener si algún día tal vez me jubile, tal vez capaz que vaya de vacaciones a algún lado, pero ya voy a estar viejo para ese entonces; si Dios, si el de arriba me da vida. (Entrevista 34, 2018, tambero de 350 litros diarios).

Las palabras esfuerzo, sacrificio, esclavizado (falta de) descanso los sábados y domingos, y de vacaciones aparecen con recurrencia en estas narrativas. Las mismas situaciones de enfermedad son vistas como un problema debido a la dificultad para conseguir reemplazo para las tareas del tambo. A veces, se resalta la ventaja de la actividad de aportar un ingreso mensual y relativamente constante a diferencia de otras producciones agropecuarias, pero esta misma condición —que acerca la situación de estos productores a la del trabajador asalariado— los aleja de él por la ausencia de otras condiciones que se le atribuyen, como una nítida separación entre las esferas de trabajo y ocio.

En contrapartida, ser autónomo, poder decidir sobre las condiciones de su producción, no aparece en los discursos de estos entrevistados. Esto puede conectarse con otra cuestión: su reducida capacidad de maniobra al estar insertos en la actividad como meros “entregadores” o remitentes de materia prima, aspecto que se refuerza debido a la pequeña escala productiva, a la que atribuyen no ser tenidos en cuenta por otros actores. Raúl, por ejemplo, tiene problemas para comprar insumos o conseguir contratistas de maquinaria para ciertas labores por razón de su escasa superficie, por ejemplo, hacer el sangrado que exige la autoridad sanitaria para establecer la condición del rodeo

capaz que me sale lo mismo que el que va y hace 100 [vacas] (...) Yo soy peón, soy patrón, soy ingeniero, soy veterinario, haces todo, o mecánico, todo. (...) Me criaron mis padres teniendo poco y teniéndolo bien. Está bien, después te cuesta, porque no podés vender la leche porque es poco. Como es poco, no te cuentan, no entrás. (Entrevista 20, 2017, tambo 200 litros diarios).

Entonces, como productor trata de tener pocos gastos en insumos y aprovechar sus recursos al máximo; destina ingresos de otras actividades familiares a realizar pequeñas mejoras en el tambo y explorar otras oportunidades como pequeño productor (incorporó gallinas ponedoras y vende los huevos a conocidos). Cuando es necesario, ajusta su nivel de vida.

En este grupo es generalizada la alusión a la baja calidad de la infraestructura territorial (el mal estado de los caminos), que dificulta la llegada de los camiones para retirar la leche de los campos.<sup>10</sup> Cabe precisar que no necesariamente se refieren a su situación particular, ya que en la mayoría de estos casos los establecimientos se ubican sobre rutas asfaltadas o a menos de 5 kilómetros de las mismas, lo cual posiblemente haya facilitado su continuidad como pequeños productores.

La salida de la actividad –vista como futuro posible y deseable– no es planteada como un corte abrupto. De por sí la actividad lechera es de ciclo largo, en el sentido de que involucra inversiones en infraestructura y animales que demandan varios años en amortizarse. También requiere planificación a corto y mediano plazo en materia de implantación de pasturas y crianza de las vacas lecheras. Pero dada la importancia del ingreso periódico proveniente de la venta de la leche para la reproducción cotidiana de estas familias, el abandono es avizorado como paulatino, mediante el descenso de la cantidad de leche producida –reduciendo la cantidad de vacas y/o su alimentación– y el aumento progresivo de la cría de animales (considerada como una actividad menos exigente). Entonces, se apunta a complementar la entrada de dinero esporádica que esta última brinda con el ingreso estable proveniente de una jubilación, que reemplazará el aporte mensual o quincenal brindado por el tambo.

### *b) Trayectorias de descenso lechero*

Este grupo abarca un 25% de los casos entrevistados y en él cobran importancia aquellos que producen la mitad de leche respecto a 10 años atrás, aunque hay situaciones donde la reducción es menos acentuada. En varios de ellos la disminución fue buscada por medio de la reducción de la alimentación, de la cantidad de vacas o hasta del número de ordeñes diarios debido al empeoramiento de la relación entre los precios de la leche y los costos; en otros, fue producto de las malas condiciones climáticas que afectaron la producción.

---

10 La provincia de Entre Ríos cuenta con 32 000 kilómetros de caminos, de los cuales el 19% están asfaltados, 7% son de ripio y el resto son de tierra (Banco Mundial 2008).

Sin embargo, no se plantean dejar el tambo sino conservarlo, o aún tratar de recuperar los niveles previos donde la actividad lechera forme parte de un esquema diversificado de ingresos. Por la baja superficie que disponen también engordan terneros a corral (como actividad generalizada que permite un ahorro o inversión a futuro) y/o prestan servicios como contratistas, especialmente aquellos relacionados con la actividad tampera, como la confección de reservas forrajeras (rollos). La diversificación les ha permitido mantenerse, ya que todos comparten la condición de productores de baja escala, en situaciones repartidas por debajo de los 1000 litros, y entre los 1000 y 2000 litros diarios.

Como los tamperos del grupo anterior, la gran mayoría de estas unidades productivas en trayectoria descendente se basan exclusivamente en el trabajo familiar para sus tareas cotidianas; sin embargo y a diferencia de estos, solo un tercio de los titulares supera los 50 años. Un rasgo clave es que aquellos con hijos adolescentes o adultos varones integran a estos a la actividad del tambo; únicamente dos tienen la ayuda de un empleado para las tareas de ordeño. Resulta llamativo que se vincula y legitima la participación de los hijos en el hecho de que “no quisieron” estudiar como hubieran querido o proyectado sus padres. Además, la exposición a un medio de vida urbano es más baja que en aquellos productores que fueron encuadrados dentro de las trayectorias de salida, aspectos que retomaremos luego.

Ambas cuestiones estarían vinculadas con las representaciones del oficio tampero, donde también aparece el cuestionamiento de lo demandante que resulta el trabajo, pero se lo atribuye a la visión de los “otros” que podrían desempeñarlo (los empleados) o se lo relativiza por el carácter del ingreso estable que brinda y el menor riesgo, en comparación con otras actividades agrarias. Asimismo, hay casos que manifiestan su gusto por el tambo como modo de vida.

Es hartante porque no tenés... Yo trabajé más de 20 años sin fines de semana libres. Y no tenés vacaciones. (...) Lo que por ahí tiene el tambo de ventaja me parece con respecto a otras actividades es que vos todos los meses tenés tu ingreso. (Entrevista 7, 2018, tampero de 1500 litros diarios).

A pesar del mal precio que nosotros tenemos, el mal precio que cobramos, el tambo siempre ha sido más rentable que ninguna otra cosa. Para mí, en mi caso personal. Con la agricultura puede pasar que de un día para otro no da. (Entrevista 23, 2018, tampero de 350 litros diarios).

Me encanta el tambo, por ahí dan ganas de tirarlo a la mierda, estos días de lluvia estas vacas se quieren ir nomás, pasa con todos los animales porque más allá de que sea cansador, que no haya sábados ni domingos ni feriados ni nada, a mí me apasiona el tambo. (...) No es un laburo pesado, no es de que vos te rompés el lomo, te rompés el lomo en el frío, en la lluvia en el andar con las botas en el barro, pero en sí no es un laburo pesado, es rutina, es muy rutinario. (Entrevista 35, 2018, tampero de 400 litros diarios).

Es duro volver de una fiesta y levantarse a las 4h00 a hacer el tambo, vos a veces venís pensando, todos se van a dormir, y yo tengo que ir a trabajar encima (...). [Pero] otra gente a veces está peor desde el punto de vista económico, y acá uno trabaja para uno mismo, nadie te presiona, lo manejas a tu gusto, a tu forma. (Entrevista 33, 2018, hijo de tambero de 1000 litros diarios).

No obstante, la condición desventajosa de pequeño productor de leche es percibida de manera tan o más aguda que en el caso anterior, resaltándose las diferencias con los establecimientos tamberos de gran escala o con los productores agrícolas: “El campo hoy por hoy no está siendo benigno con los que se inician, sobre todo con los productores chicos. Está todo muy sistematizado para grandes productores, sobre todo para la colonia, para la agricultura”, nos decía un tambero de 450 litros diarios (entrevista 17, 2017). Se comparte la visión sobre el marcado cierre de tambos en los últimos años (que algunos se asemejan con la situación de principios de los años 2000). También se menciona la disminución de la producción en aquellos que permanecen y se alude al impacto de estos procesos sobre las redes de diálogo locales.

Por último, y tal como ocurre en el grupo anterior, aparece la problemática del estado de los caminos como una de las falencias más sentidas.

### *c) Trayectorias de ascenso lechero*

Esta categoría ilumina, por contraste, la situación de las otras dos en el ámbito productivo y formas de manejo, y su relación con las percepciones de los productores. Abarcando poco menos de la mitad de los casos entrevistados, es el grupo que presenta mayor proporción de titulares relativamente jóvenes (menores a los 40 años). En comparación con el grupo anterior, tiene mayor incidencia de casos donde el sucesor para el tambo ya está definido.

Este grupo casi no incluye productores por debajo de los 1000 litros de leche diarios; algo más de la mitad ha duplicado su producción respecto a 10 años atrás. A diferencia de los otros dos grupos, han tomado créditos con condiciones “blandas”. A primera vista, el aumento en materia productiva reafirmaría la idea de que para permanecer como productor lechero hay que incrementar la escala. Sin embargo, hay un dato clave en estas situaciones, que es la presencia de empleados –algunos en carácter de tamberos asociados– como complemento o reemplazo del trabajo familiar, sin que esto suponga una gestión del establecimiento “a la distancia”. En cuanto a las condiciones de trabajo, solo el 5% carece de fosa para el ordeño y el 10% posee máquinas de hasta cuatro bajadas, a diferencia de los grupos anteriores donde estas situaciones eran más frecuentes. También se identifica la incorporación de otras mejoras orientadas a hacer más aliviado el trabajo, ya sea en materia de instalaciones (por ejemplo, agregando extractores automáticos para

las pezoneras de las vacas), o de gestión (introduciendo un régimen de días “francos” alternados con el empleado o tambero-asociado o entre los propios miembros familiares, cuando no hay personal ajeno).

Todo ello está vinculado al mayor tamaño de estos tambos en términos relativos y a la evolución de la mayor parte de estas unidades productivas hacia la conformación de explotaciones de carácter familiar-empresarial. Ello implica que se han dejado de lado ciertos “reparos” mencionados por otros entrevistados, relacionados con los riesgos que involucra la incorporación de personal externo a las familias en cuanto a un eventual maltrato de los animales o posibles juicios laborales. Sin embargo, esta misma situación implica que el nivel de producción logrado debe generar un ingreso que permita cubrir las remuneraciones de los trabajadores y aportes patronales, lo que se traduce en una pulsión hacia aumentar más la producción.

La delegación total o parcial del doble ordeño diario se conecta con la identificación de un problema que no aparecía en los casos previamente presentados, que es el temor a quedarse sin personal. Así se plantea que, a diferencia del pasado, en la actualidad la mano de obra contratada proviene del medio urbano, por lo tanto, no estaría acostumbrada al ritmo de trabajo del tambo (las exigencias horarias, la “rutina” del ordeño); tampoco a las limitaciones en términos de conectividad que implica vivir en algunas zonas rurales, que afecta la educación de los jóvenes y las posibilidades de esparcimiento.

En cuanto a las miradas sobre el oficio tambero, y quizá por haberse “liberado” parcial o totalmente de la parte más ardua y rutinaria del trabajo, son más frecuentes las narrativas que tienden a relativizar los inconvenientes del tambo porque les gusta la actividad y posee ventajas respecto a otras producciones de ingreso más esporádico o más riesgosas.

Cabe precisar que en este grupo también se dan esquemas diversificados de ingresos. Incluso es donde hay mayor proporción de productores que elaboran quesos (actividad visualizada como más rentable que entregar leche) y/o producen soja para la venta (vista como más riesgosa que el tambo, pero que permite *hacer una diferencia* con la cual capitalizarse o comprar tierras).

Es clara la visión de la necesidad de continuar con la diversificación productiva, pero también de que para poder mantenerse como tamberos solo existirían dos opciones: aumentar el tamaño o basarse exclusivamente en el trabajo familiar. Según lo captado en las entrevistas, el primer punto depende de la intensificación de la producción –por medio del refuerzo de la alimentación de animales y/o de la ampliación del plantel de vacas lecheras mediante el arriendo de tierras, cuestión a su vez limitada por la competencia con otras actividades, como la agricultura de granos–. El segundo punto aparece puesto en duda porque está supeditado a que los descendientes deseen continuar en la actividad como trabajadores directos. Al respecto, cabe observar que en la actualidad solo en un tercio de los casos se da su participación en el ordeño; el resto cuenta con personal contratado. Por lo tanto, el camino privilegiado sería el aumento de la producción, más que recentrarse en el trabajo familiar.

Este grupo aglutina la mayor cantidad de productores no urbanizados, ubicados a las distancias más lejanas de rutas asfaltadas; sin embargo, varios de ellos residen sobre rutas mejoradas. Las percepciones sobre el territorio no son unívocas; los que destacan que su zona se ha mantenido o crecido como cuenca tambera en buena parte lo atribuyen a la mejora de los caminos, ya sea por acciones del Estado o por iniciativas de los propios vecinos, mediante la conformación de consorcios camineros con algún aporte estatal para la realización de las tareas de mantenimiento.

## Discusión y conclusiones

En las explotaciones tamberas basadas en el trabajo familiar, el vínculo con el oficio –y por lo tanto la continuidad– está influenciado por aspectos propios de los hogares y los establecimientos productivos, en estrecha vinculación con las características de los espacios en que se asientan y las condiciones estructurales en que se desenvuelve su actividad. Todas estas cuestiones están presentes en las percepciones de los productores, permean sus estrategias de reproducción social y sus proyecciones a futuro.

De acuerdo con lo captado por este trabajo, el vínculo afectivo con el tambo parece estar puesto en cuestión en aquellos productores familiares que se encuentran en trayectorias de salida de la actividad. Lo que está en juego en su traspaso trunco es la transmisión de un oficio que colisiona con los deseos de ellos y/o de sus hijos en cuanto a condiciones de trabajo y calidad de vida, ya que en casi todos los casos se plantean continuar como productores.

En los otros dos grupos analizados las miradas son más matizadas; se contrapesan las desventajas atribuidas a la actividad lechera con los aportes que brinda. Se apunta a lograr explotaciones económicamente viables que incluyan la producción de leche dentro de un planteo productivo diversificado. En el primer caso, por medio de una modalidad de organización del trabajo que preserve su condición familiar; en el otro, mediante un esquema de tipo familiar-empresarial.

El “éxito” de la sucesión lechera implica poder poner en práctica los mecanismos que permitan el traspaso de la tarea de ordeño, que es la que estructura las restantes. La atraktividad de cada tambo en particular define la factibilidad de dicho traspaso y depende tanto de las características del espacio en que está inserto como de la capacidad de establecer condiciones de trabajo percibidas como satisfactorias. Esto último está asociado con el nivel de ingresos obtenido, que condiciona la posibilidad de recurrir a trabajadores externos, contar con mayor cantidad de miembros familiares para el reparto de las tareas y/o acceder a maquinaria e infraestructura que las haga más livianas. Desde este punto de vista, las políticas públicas directa o indirectamente orientadas a la mejora de la calidad de vida –como es el caso de aquellas que mejoran la participación de la producción primaria en el

precio del producto— resultan de especial importancia para posibilitar el traspaso de estas explotaciones.

En el caso de los titulares de mayor edad y dada su temprana incorporación al trabajo, el momento clave de la sucesión tambera se plantea alrededor de los 50 años de vida. Allí se define la suerte futura de sus unidades, aunque en los hechos se ha generado tiempo atrás con las decisiones de escolarización y urbanización, que influyen no solo en la participación efectiva de los hijos en las tareas prediales, sino también en su “sentirse parte” del devenir de la explotación.

De todos modos, no se trata de elecciones exclusivamente individuales o familiares, sino que están territorialmente “incrustadas”. En acuerdo con otros autores (Hess 2004; Filippi et al. 2011), consideramos que las personas absorben y en algunos casos están constreñidas por las dinámicas que existen en un área determinada. Especialmente en zonas distantes a localidades urbanas y sin buenos caminos, prevalecen condiciones insatisfactorias que inciden en el abandono de la producción de leche.

Estos procesos a su vez impactan sobre la conformación de los grupos locales de intercambio. Un contrapeso o mitigador son las iniciativas de cursos de “profesional tambero” y “peñas lecheras” fomentadas por asesores técnicos y hacia donde concurren productores y empleados de tambos. También opera en la misma dirección la pertenencia a colonias donde existen mecanismos de ayuda entre vecinos y/o actividades de sociabilidad informal que pasan más por lo comunitario que por lo estrictamente sectorial. Sin embargo, hay áreas donde estas instancias se han reducido de manera significativa, producto de la baja cantidad de población residente en ellas. Estos aspectos agudizan la sensación de aislamiento y falta de contención de las familias tamberas, en un medio rural donde su peso ha disminuido.

Por otro lado, y si bien la abrumadora mayoría de los entrevistados hereda la actividad tambera de sus padres y fue socializada en ella, la aceptación y aún promoción de otras posibilidades para los descendientes parece ampliarse, frente al mandato de seguir con la tradición. Desde este punto de vista, merece destacarse la centralidad que adquiere dentro de las narrativas relevadas la referencia a la posición desfavorable de los tamberos en relación con la de los trabajadores asalariados urbanos, por la exposición a arduas condiciones ambientales y la escasez o aún ausencia de descansos semanales y vacaciones. Dicha comparación no solo es posible, sino que también es razonable en tanto quienes remiten su leche a las usinas perciben un ingreso que, por su frecuencia, podría ser asimilado a un salario.

En este contexto, el deseo que verbaliza buena parte de madres y padres acerca de que sus hijos “estudien” se transforma en el posible puente hacia otra actividad a la que se atribuyen mejores condiciones de vida. Sin embargo, las acciones orientadas a posibilitar el acceso a estudios universitarios, al implicar por lo general su migración hacia un centro urbano, se transforman en un elemento potencialmente disruptivo de la sucesión tambera, ya que aleja a los descendientes de ese mundo organizado en torno a las vacas lecheras, tanto por el estilo de vida como por el ritmo de la jornada. En este sentido y parafraseando a

Bourdieu (1989), se puede argumentar que, en tales situaciones, la fuerza de atracción del campo social unificado alrededor de las realidades urbanas dominantes tiende a neutralizar la eficacia de los factores que aseguraban la continuidad del mundo tambero.

Otros trabajos sobre la región pampeana, aunque no referidos a la producción lechera, han remarcado la influencia de los crecientes vínculos con el medio urbano en la reproducción de la producción familiar como tal (Balsa 2006), o en las particulares estrategias hereditarias puestas en práctica por estos hogares (Neiman 2013). En nuestro caso, el énfasis no estuvo puesto en captar las modalidades implementadas para la sucesión y el reparto de la herencia, sino en identificar las trayectorias de los productores y sus condicionantes, así como las percepciones que permiten comprenderlas, en una actividad que muestra una tendencia sostenida a la disminución de las unidades productivas, más pronunciada que en otras.

## Referencias

- Asociación Argentina de Consorcios de Experimentación Agrícola. 2014. “Diagnóstico del factor humano en tambos”. *Anuario de la Lechería Argentina*: 23-24. Buenos Aires: FUNPEL.
- Balsa, Javier. 2006. *El desvanecimiento del mundo chacarero*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Craviotti, Clara, Silvina Butarelli y Patricio Vértiz. 2018. “¿Arraigo en el oficio, arraigo en el campo o arraigo en el territorio? Un acercamiento a la producción tampera nogoñaense”. X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). La Plata, 5-7 de diciembre.
- Banco Mundial. 2008. *Infraestructuras rurales en Argentina. Diagnóstico de situación y opciones para su desarrollo*. Buenos Aires.
- Bankuti, Ferenk, Julio César Damasceno, Sandra Shiavi, Kellen Kuwarawa y Rodrigo Frizón. 2018. “Structural features, labor conditions and family success in Paraná State, Brazil”. *Cahiers Agricultures* 27 (4). <https://bit.ly/3mbHnrU>
- Bourdieu, Pierre. 1989. “Reproduction interdite. La dimension symbolique de la domination économique”. *Etudes Rurales* 113-114 : 15-36. <https://bit.ly/33mXnjh>
- Consejo Federal de Inversiones. 2010. *Diagnóstico cuencas lácteas. Provincia de Entre Ríos*. Buenos Aires.
- Díaz Cano, Muncha. 2007. *Identificación de clústers en actividad y potenciales encadenamientos productivos*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Esnaola I., G. Litwin G. y W. Mancuso. 2016. *Análisis de resultados productivos y económicos de modelos y perspectivas de los sistemas lecheros en Entre Ríos*. Paraná: INTA. <http://nerosumi.com/aper/inta25022016.pdf>

- Filippi, Marilyne, Olivier Frey y André Torre. 2011. "The modalities of territorial embeddedness of French cooperative groups". En *Territorial governance, local development, rural areas, and agrofood systems*, editado por Andre Torre y Jean-Baptiste Traversac, 43-66. Nueva York-Heidelberg: Springer Verlag.
- Fraschina, Santiago, coord. 2019. *Sector lácteo*. Universidad de Avellaneda / Observatorio de Políticas Públicas. <https://bit.ly/3q4ABGI>
- Galetto, Alejandro. 2018. *Diagnóstico competitivo del sector lácteo argentino*. Buenos Aires: OCLA / FUNPEL. <https://bit.ly/3mapg5B>
- Gastaldi, Laura, Alejandra Cuatrín, Marina Maekawa, Gabriela Litwin, Magdalena Marino, Alejandro Centeno y Mónica Moretto. 2018. *Lechería pampeana. Resultados productivos ejercicio 2016-2017*. INTA. <https://bit.ly/366JuHR>
- Hess, Martin. 2004. "Spatial relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness". *Progress in Human Geography* 28 (2): 165-186.
- Litwin, Gabriela, Patricia Engler, Laura Gastaldi, José Luis Ferrer, Ignacio Esnaola, Alejandro Centeno, Marta Suero, Marina Maekawa, Alejandra Cuatrín, Eduardo Comerón y Miguel Taverna. 2015. *Indicadores económicos y una visión de mediano plazo de los sistemas de producción de leche de la Región pampeana argentina*. INTA. <https://bit.ly/2JhNxba>
- Marino, Magdalena, Horacio Castignani y Amílcar Arzubi, coords. 2011. *Tambos pequeños de las cuencas lecheras pampeanas: caracterización y posibles líneas de acción*. Buenos Aires: INTA / MAGYP.
- Matte, Alessandra y Joao Dessimon Machado. 2016. "Tomada de decisão e a sucessão na agricultura familiar no sul do Brasil". *Revista de Estudos Sociais* 18 (37): 130-151. <https://bit.ly/2V8m4vf>
- Neiman, Melina. 2013. "La herencia: los (las) hijos(as) y el tránsito entre generaciones en la agricultura familiar de la región pampeana argentina". *Estudios Sociológicos* 31 (93): 899-920.
- Observatorio de la Cadena Láctea Argentina. 2018. *Información de la producción primaria*. <https://bit.ly/3md5ztP>
- Pardías, Silvina. 2013. "El trabajo familiar en pequeños tambos entrerrianos como estrategia de organización y reproducción social". Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Quaranta, Germán. 2003. "Reestructuración, organización del trabajo y mediería en la producción lechera de la Pampa húmeda bonaerense". *Informe de investigación* 13. Buenos Aires: CEIL / PIETTE / CONICET.
- Rofman, Alejandro e Inés García 2018. *La pequeña producción rural en circuitos productivos regionales. Una mirada crítica en 2017*. CEUR / CONICET. <https://bit.ly/39fmYyt>

- Rossler, N., S. San Martín, O. Osan y M. Castignani. 2013. “Factores determinantes del abandono de la producción de leche en productores del centro de Santa Fe”. *Revista FAVE. Ciencias Agrarias* 12 (1-2): 55-68. <https://bit.ly/3m5Qme2>
- Sandoval, Patricia, Rubén Elz, Hugo Erbetta, Cristian Pernuzzi, Roberto Leonardi, Rodrigo Benítez, Luciano Martins y Analía Egel. 2018. “Complejidad y conflicto del tejido social agropecuario: nuevas dinámicas entre lógicas productivas y familias de zonas rurales”. Ponencia presentada en el X Congreso ALASRU. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. <https://bit.ly/2V8mK3L>
- Santhanam- Martin, Michael. 2016. “Starting a process: Practice and policy lessons from a farm succession planning intervention in the Australian dairy industry”. Ponencia presentada en el 12th European International Farming Systems Association (IFSA). Harpers Adams University, Newport.
- Terán, Juan Cruz. 2009. “La cadena de la leche en Argentina”. En *Análisis de la cadena de la leche en Argentina*, compilado por Andrés Castellano, Liliana Issaly, Gabriela Iturrioz, Mónica Mateos y Juan Cruz Terán, 14-30. Buenos Aires: INTA.

#### Cómo citar este artículo:

Craviotti, Clara y Patricio Vertiz. 2020. “Traspaso trunco: la continuidad de los productores lecheros familiares en cuestión”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Territorial* 18: 119-136. DOI: 10.17141/eutopia.18.2020.4565



Estudio de caso





## Transformaciones de los patrones de la vivienda rural y su impacto en el territorio. El caso de Ambato, Ecuador

### *Transformations of rural housing patterns and their impact on the territory. The case of Ambato, Ecuador*

María Susana Grijalva\*, María Soledad Salazar\*\* y Diego Martínez Godoy\*\*\*

Recibido: 23/10/2020 • Aceptado: 22/11/2020

Publicado: 16/12/2020

#### Resumen

En la actualidad, tanto las transformaciones territoriales como los cambios morfológicos en los espacios rurales, plantean algunas interrogantes que solo pueden ser comprendidas desde una visión histórica y sistémica. El cantón Ambato posee dinámicas propias que hacen de él un espacio único en el país, al tener un sistema económico anclado a una historia local que da cuenta de una organización social de base, y de una productividad artesanal e industrial fuerte. Sin embargo, el avance de las lógicas urbanas sobre los espacios rurales pone en riesgo la conservación de estas dinámicas a través de la pérdida del patrimonio material. El presente artículo tiene por objetivo poner en evidencia los cambios en los patrones de la vivienda rural y otras edificaciones, y su progresivo remplazo por códigos y patrones arquitectónicos contemporáneos que contribuyen al proceso de desestructuración de los espacios rurales, así como de las articulaciones urbano rurales. De igual manera, se pretende visibilizar las alternativas que poseen los actores para conservar su capital cultural al tiempo que se construyen como sociedad en medio de un acelerado proceso de urbanización.

*Palabras clave:* Andes ecuatorianos; paisajes rurales; patrones constructivos globales; territorios urbano-rurales.

#### Abstract

Today, both territorial transformations and morphological changes in rural spaces raise some questions that can only be understood from a historical and systemic view. Canton Ambato has its own dynamics that make it a unique space in the country, as it has an economic system anchored to a local history that shows a basic social organization and a strong artisan and industrial productivity. However, the advance of urban logics over rural spaces puts at risk the conservation of these dynamics through the loss of material heritage. This article aims to highlight the changes in the patterns of rural housing as well as other buildings and their progressive replacement by contemporary architectural codes and patterns that contribute to the process of destructuring rural spaces, as well as urban-rural articulations. Likewise, it is intended to make visible the alternatives that the actors have to preserve their cultural capital while building themselves as a society in the midst of an accelerated process of urbanization.

*Keywords:* Ecuadorian highlands; rural landscapes; global construction patterns; urban-rural territories.

\* UrbanaData, Ecuador.

mariasusanagrijalva@yahoo.fr  <https://orcid.org/0000-0002-8414-1892>

\*\* UrbanaData, Ecuador.

edadelsol@yahoo.com  <https://orcid.org/0000-0003-0950-6211>

\*\*\* FLACSO Ecuador y Universidad San Francisco de Quito.

dmartinez@flacso.edu.ec  <https://orcid.org/0000-0003-3242-6834>

## Introducción

Para Borja y Castells (2006), la transformación de los territorios urbano rurales en épocas de globalización es inminente. En este contexto, si bien la producción del espacio pasa por un ejercicio de coordinación de actores sociales, hoy, la influencia del espacio físico en el espacio social es cada vez más evidente. Así, para Castells (1973), “una vez aceptado el enunciado general de la relación entre el proceso social y el espacio urbano, hay que especificar cuál es el carácter de esta relación” (1973, 27).

Desde hace varias décadas, Latinoamérica atraviesa por diversos procesos de desestructuración de sus espacios rurales. Sin embargo, durante las dos últimas décadas, las transformaciones de los patrones tradicionales de las edificaciones rurales y su progresivo remplazo por códigos arquitectónicos desarticulados territorialmente, han pasado al centro de estos procesos, demostrando un avance indiscriminado de lo urbano sobre lo rural.

El presente artículo, parte de una investigación realizada en 2018, en el marco de la elaboración del Plan Cantonal de Vivienda de la ciudad de Ambato, ubicada en el centro de los Andes Ecuatorianos, y tiene por objetivo poner en evidencia las transformaciones e impacto del avance de lógicas urbanas en las dinámicas espaciales, así como en la identidad del territorio y paisajes de parroquias rurales.

En la primera fase del estudio, correspondiente al diagnóstico y análisis de la situación actual, se realizó un análisis visual, registrado a través de fotografías, esquemas, y diagramas como punto fundamental de la investigación. Dicho análisis permitió alimentar el estudio de avance de las lógicas urbanas en los territorios rurales, y la construcción de una tipología de parroquias rurales en función de las lógicas de proximidad geográfica con el medio urbano consolidado.

Para este fin, era indispensable poder comparar las tipologías tradicionales con aquellas que se han ido incorporando al territorio y al paisaje, sobre todo en las tres últimas décadas. Para lo cual se determinaron características históricas, funcionales, formales y técnicas de las edificaciones existentes, así como las relaciones espaciales de dichas edificaciones con la centralidad de cada cabecera parroquial. Posteriormente, se realizaron recorridos en el área rural con el objetivo de registrar variantes tipo morfológicas y definir la estructura actual del territorio.

Para analizar las transformaciones en estos patrones espaciales, debemos suponer que cualquier objeto puede ser estudiado metodológica y teóricamente a partir de tres conceptos generales: forma, estructura y función. Esto permite a su vez definir clasificaciones que establecen similitudes o vínculos entre los elementos constitutivos del objeto y que cada clasificación delimita un *tipo*. Los tipos evidencian un orden entre los distintos componentes y sus relaciones morfológicas. El tipo arquitectónico puede referirse a muchos conceptos distintos, e incluso, en una misma obra pueden superponerse varios tipos. De hecho,

podemos hablar de por lo menos tres tipos fundamentales que se agrupan de acuerdo a criterios de funcionalidad,<sup>1</sup> organización espacial<sup>2</sup> y estructura.<sup>3</sup>

Por lo tanto, el tipo sería:

Un constructo racional que contiene ciertos elementos de la realidad, cuyas leyes reguladoras explica teóricamente, y ciertos elementos convencionales, adquiridos en una cultura histórica concreta que, como estructura sujeta a transformaciones, permite analizar y clasificar los objetos arquitectónicos (Martín 1984).

En este artículo, discutiremos, en primer lugar, la producción del espacio rural a partir de distintos enfoques teóricos para enseguida realizar una revisión histórica de la configuración del modelo urbano territorial del cantón Ambato. Posteriormente pretendemos demostrar el proceso de transformación contemporánea de los espacios urbano rurales y su relación con la lógica de proximidad geográfica y social. Finalmente, a manera de conclusión, reflexionaremos acerca de las alternativas planteadas para la producción del espacio y del paisaje rural en la actualidad.

**La producción del espacio implica tanto la obra –como objeto único, original y primigenio– o el producto –como elemento multiplicado destinado al mercado–, así como las relaciones de producción que permiten su realización (Lefebvre 2013, 129).**



## La producción del espacio rural

Quizá el arte, en tanto que actividad especializada, ha destruido la obra para sustituirla lenta e implacablemente por el producto, destinado como tal al intercambio, al comercio, a la reproducción ad infinitum (Lefebvre 2013, 131).

Las sociedades humanas crean y producen a través del trabajo. La *producción* –es decir, las actividades o actos sucesivos que se encadenan para producir un objeto- se da por medio de un orden temporal y espacial determinado. La forma resultante de toda actividad productora es inseparable de su finalidad y del conjunto de técnicas utilizadas en dicha actividad.

- 
- 1 Las tipologías funcionales incluyen una clasificación de acuerdo a la actividad principal de la edificación: arquitectura doméstica, hospitalaria, recreativa, de transporte, etc.
  - 2 Las clasificaciones de acuerdo a la organización espacial se relacionan con la existencia de ciertos elementos articuladores o con ciertas características del espacio: casa de patio, vivienda aislada, edificación en altura, etc.
  - 3 La estructura se remite tanto a la materialidad del tipo como a los sistemas constructivos: hormigón armado; acero y vidrio; madera, muros portantes o losas en voladizo, etc.

La *producción del espacio* implica tanto la obra –como objeto único, original y primigenio– o el producto –como elemento multiplicado destinado al mercado–, así como las relaciones de producción que permiten su realización (Lefebvre 2013, 129). Esto significa que no se puede producir un objeto sin los medios –materiales y herramientas–, los instrumentos –conocimientos y habilidades– y la estructura social –jerarquías y funciones– propios de una temporalidad específica.

Lefebvre (2013) se pregunta si existe una relación trascendente entre la obra y el producto, y al mismo tiempo que cuestiona la *fetichización* que se puede hacer de la *obra* al separar los conceptos de creación y producción. Esto es especialmente significativo cuando analizamos los objetos arquitectónicos y urbanos contemporáneos. ¿Es lo edificado una obra o un producto? Si lo que caracteriza la obra es su condición de unicidad, originalidad y novedad, son pocos los objetos arquitectónicos y urbanos que permanecen en el tiempo como obras. La modernidad capitalista que se sostiene sobre los procesos industriales, produce espacios repetitivos, idénticos y análogos a través de gestos e instrumentos destinados a replicar el *mismo* objeto *ilimitadamente*.

El vínculo entre industrialización y urbanización que se genera a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, es decir, la forma de producción industrial, se convierte en el programa arquitectónico y urbano de la modernidad, fragmentando definitivamente el espacio de acuerdo a la actividad principal con la cual se define la *función* de dicho fragmento del espacio. La Bauhaus<sup>4</sup> y posteriormente casi todas las escuelas de diseño, arquitectura y urbanismo, entendieron que los objetos no podían producirse sin tomar en cuenta las relaciones de producción: la industria modificó para siempre los procesos creativos del hombre. En esa época, se profundiza la reflexión sobre el tiempo y el espacio<sup>5</sup> y se los vincula con la práctica social a través de nuevas formas arquitectónicas y urbanas. Eso permitió establecer que las relaciones sociales existen en tanto y en cuanto se proyectan en el espacio, se inscriben en él y en ese proceso también lo producen (Lefebvre 2013, 182).

En América Latina, la globalización económica es un factor determinante de las transformaciones territoriales (Guevara 2015), pero específicamente en los países andinos, las relaciones campo ciudad se han articulado de una manera distinta (Martínez Godoy 2017), pues los territorios conforman estructuras *agroubanas* interdependientes, debido sobre todo a la escasa industrialización. En Ecuador, la expansión de los usos urbanos del territorio es cada vez más evidente (Mejía 2020), y queda claro que tanto el espacio como el paisaje rural, han sufrido importantes modificaciones a partir del boom petrolero de los años 70 –cuyos ingresos servirían para el “desarrollo” del país, transformando el lenguaje arquitectónico y el espacio urbano de Quito –en la cordillera– y de Guayaquil –en la costa–, introduciendo los códigos de la modernidad en el imaginario colectivo.

---

4 Escuela alemana de diseño, arte y arquitectura.

5 La Bauhaus aportó con algunos conceptos fundamentales para el movimiento moderno, entre ellos, la relación del objeto con el espacio, la interrelación entre objetos y la idea del espacio global.

Desde la década de 1980, las transformaciones globales de las ciudades responden a dos condiciones fundamentales de la gestión capitalista del territorio: en primer lugar, la liberalización indiscriminada del suelo; y en segundo lugar, la privatización de la planificación urbana y del mercado inmobiliario. Las urbes del Sur global, incluidas las ciudades intermedias, también reproducen y adaptan estas políticas, sin tomar en cuenta sus propias dinámicas territoriales. Lo cual, altera de manera significativa el carácter y la identidad del espacio rural, así como todo el espectro de las relaciones sociales de las comunidades campesinas.

El espacio solo cobra sentido con el uso que se le otorga, ya que siempre está ligado a una práctica social específica. Cada sociedad es un espacio-tiempo con su propio discurso conceptual y objetual, que legitima tanto la producción como el uso del espacio. Por lo tanto, ¿Qué sucede con toda la producción histórica del espacio? ¿Qué vigencia pueden tener las espacialidades heredadas de la estructura colonial del capitalismo temprano? ¿El espacio se destruye o se transforma en cuanto aparecen nuevas relaciones de producción, es decir, nuevas relaciones sociales?

## La influencia del espacio físico en el espacio social

Para Castells (1973), queda claro que la ciudad o bien el espacio y el territorio constituyen variables sociológicas. No obstante, el debate debe centrarse en identificar si el espacio físico es una variable dependiente o independiente. “Una vez aceptado el enunciado general de la relación entre el proceso social y el espacio urbano, hay que especificar cuál es el carácter de esta relación” (1973, 27).

Desde un enfoque socio-histórico Weberiano, el espacio urbano es el producto de la dinámica social a lo largo de la historia. Sin embargo, desde un enfoque morfológico, serían las formas materiales las que son capaces de ejercer una influencia sobre las conciencias individuales y colectivas (Stebé y Marchal 2014).

Tal como lo subraya Durkheim (1899, citado por Stebé y Marchal 2014) desde su teoría acerca de los “efectos del medio”, existe una diferencia entre la morfología física y la social. Para el autor, la parte física, la distribución territorial, la infraestructura, las edificaciones, son factores activos que, lejos de ser simples ideas abstractas, están cargadas de materia y tienen una incidencia en la determinación de las conciencias de los individuos, en sus formas de relaciones sociales y en sus representaciones colectivas.

Esta teoría, más tarde prolongada por Bourdieu (1993) en su obra “la Miseria del Mundo”, retoma el nombre de los “efectos del lugar” para explicar consistentemente como las estructuras espaciales son determinantes en la incorporación de las distancias sociales entre los actores.

A partir de este enfoque podemos dar cuenta, no solo de las transformaciones morfológicas suscitadas en las parroquias periurbanas y rurales analizadas, sino también de cómo estas transformaciones se encuentran directamente correlacionadas con los niveles de organización, de proximidad social, e imaginarios de los distintos actores sociales.

Desde la perspectiva de Lefebvre (1978), estos cambios suceden de manera acelerada en un contexto de avance del capitalismo. En efecto, “el espacio deviene un espacio instrumental” es decir funcional a la dominación del mercado. Aquí la relación entre lo rural y lo urbano se encuentra en vías de transformación radical lo que sugiere la idea de un crecimiento espacial urbano “invasivo” y una evidente “ocupación del suelo a partir de las ciudades” que ha sido poco estudiada junto con sus consecuencias.

Una de los escenarios planteados es el de una esfera económica completamente “desencastrada” de la esfera social (Polanyi 2013) lo que nos muestra a su vez un espacio físico desconectado del espacio social. El principal resultado sería la extinción de lo rural.

Sea como fuere, la ciudad en expansión destruyó al campo, lo erosionó, lo disolvió [...]. La vida urbana penetra en la vida campesina despojándola de elementos tradicionales (Lefebvre 2001, 68).

La introducción de los códigos de la modernidad en el medio rural ha transformado de forma irrefutable tanto el territorio como el paisaje. Los patrones arquitectónicos<sup>6</sup> y espaciales tradicionales han sido reemplazados por objetos y configuraciones sin ningún vínculo histórico y social con el lugar, con una materialidad que no responde a las condiciones de producción propias del territorio y una estética homogénea que intenta reproducir la imagen urbana en el campo (Rolón 2014).

**La introducción de los códigos de la modernidad en el medio rural ha transformado de forma irrefutable tanto el territorio como el paisaje. Los patrones arquitectónicos y espaciales tradicionales han sido reemplazados por objetos y configuraciones sin ningún vínculo histórico y social con el lugar.**



Tanto el espacio doméstico como el espacio público han sufrido alteraciones que ponen en evidencia la dialéctica de la producción espacial contemporánea: obra *versus* producto, novedad *versus* tradición, original *versus* copia, valor de uso *versus* valor de cambio.

La forma en la que se produce el espacio, las posiciones y las relaciones que se generan en él conforman el territorio. Raffestin (citado por Folch y Bru 2017) otorga al espacio la condición de escenario y define al territorio como el resultado de las relaciones de poder sobre este escenario. A partir de esta visión sistémica del territorio se puede entender que el paisaje es el ‘aspecto’ del territorio. Territorio y paisaje se correlacionan, el territorio como sistema y el paisaje como algoritmo. Desde este punto de vista, es fácil comprender que el espacio no es neutro: crea y consolida imágenes, conceptos y valores; de ahí que también tenga una función comunicativa y una dimensión educadora (Folch y Bru 2017).

6 Mediante el empleo del concepto de patrón en arquitectura es posible asumir la existencia de una red de relaciones. Definir el patrón implica realizar el intento de reconocer esta red de relaciones subyacente, permitiendo que la identificación tipológica emerja un tanto más objetiva respecto del operante, pero también más compleja.

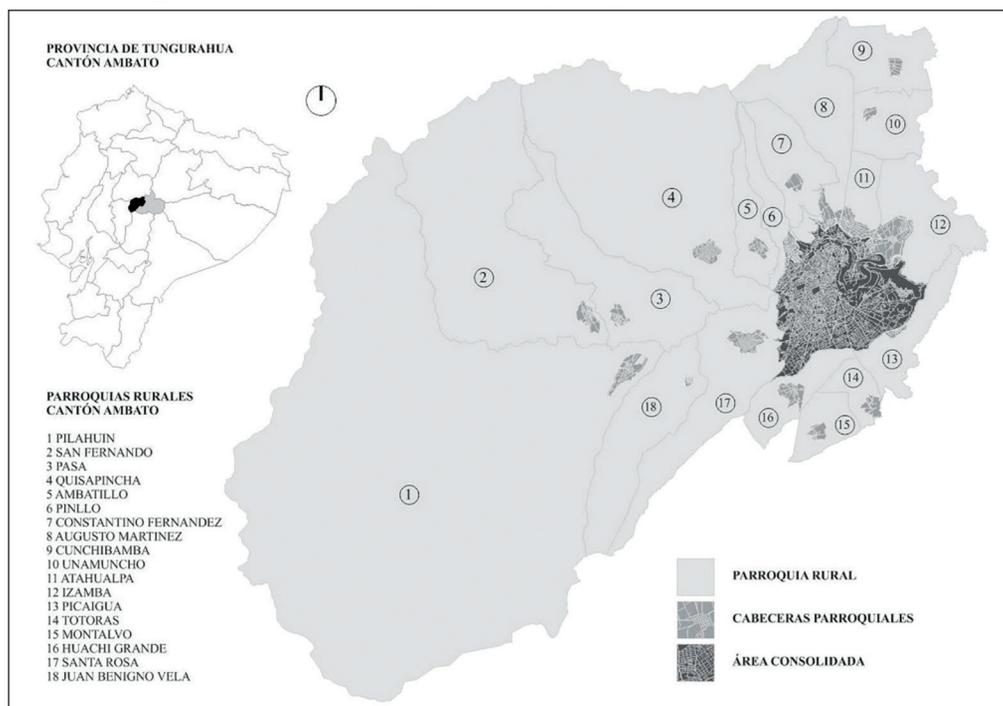
Si (...) el paisaje es el aspecto del territorio, es lógico que haya una relación entre los paisajes antropizados –que actualmente son la inmensa mayoría– y los modos de vida de la sociedad de cada lugar. Los formatos de tenencia del suelo, las consuetudes en las transmisiones patrimoniales, los usos agropecuarios del espacio extraurbano, la disposición del sistema de poblaciones y ciudades, las redes viarias y de transporte energético, el sistema de áreas protegidas, etc., reflejan el imaginario y los criterios territoriales de cada colectivo humano. Cada sociedad tiene su paisaje, porque cada territorio es el resultado de transformar la matriz biofísica con arreglo a las necesidades y prioridades de cada ámbito sociocultural (Folch y Bru 2017, 101).

Cuando se habla del paisaje, en realidad se hace referencia a una forma particular de apropiación y estructuración del espacio, propia de una determinada cultura, comunidad o grupo social. El paisaje evidencia una forma específica de entender las relaciones entre el ser humano y el entorno. Las alteraciones tipológicas son producto de transformaciones territoriales que a su vez se traducen en cambios morfológicos. En el caso del cantón Ambato, estas transformaciones han tenido un impacto muy importante en las dinámicas espaciales, así como en la identidad del territorio y su paisaje.

## Del espacio ancestral a la ruralidad contemporánea

En el territorio perteneciente a lo que hoy se conoce como Ambato (figura 1), durante el período preincaico (500A.P. al 750D.P.), la vivienda de los pueblos correspondientes a las culturas de Panzaleo (hoy conocido como Cosanga-Píllaro) (Almeida 2015), se caracterizaba por construcciones de tierra y cangahua. Este tipo de vivienda, construidas mediante trabajo comunitario llamado *Minga*, dependía de la adaptación de las comunidades de montaña, de las formas de producir y de los materiales disponibles: chozas semi-enterradas en las pendientes, gruesas paredes de tierra compactada, apisonada a manera de tapial o grandes bloques de tierra dura o cangahua superpuestas, una cubierta tejida de chaguarqueros carrizos y cañas sujetos mediante cabuya y recubiertos con paja de páramo.

Figura 1. Área consolidada y cabeceras parroquiales del cantón Ambato



Fuente: Plan cantonal de vivienda, Ambato (2018).

Elaboración propia.

Si bien, con la llegada del Imperio Inca, la imposición de técnicas constructivas fue notoria (Miño 1995), no sería hasta la conquista española, en donde se implantó un sistema de ciudad a partir de los criterios romanos de urbanización colonial. De esta manera se revirtió la forma de ocupación del suelo milenaria para tornarse en una trama regular con calles horizontales y verticales, trazadas a cordel y regla a partir de una plaza mayor. Alrededor de las éstas se ubican los poderes políticos, religiosos y sociales, repartiéndose los predios que a medida que se alejaban del centro eran ocupados por los pobladores de menor jerarquía social. (Gaudin 2013).

En este período se impuso la tipología de la casa colonial: viviendas de uno y dos cuerpos de altura con entresijos de madera, balcones hacia el exterior y cubiertas de madera con teja cocida. Una característica importada constituyó el uso del bahareque (tejido de carrizos amarrados con soguillas que son luego revestidas de argamasa) para paredes divisorias de la segunda planta. El terminado de las edificaciones utilizó una mezcla con cal para sanear las unidades dándoles un característico color blanco y un elemento de distinción social como la piedra *pishilata* (extraída de las minas de la zona de Pishilata) en el revestimiento de fachadas.

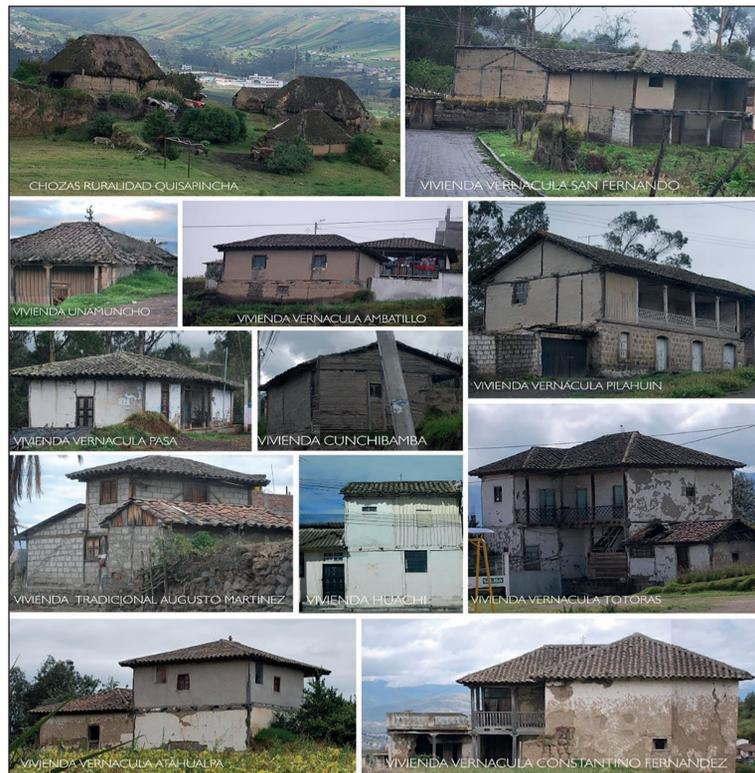
Mientras tanto, la arquitectura de la ruralidad se caracterizaba por unidades aisladas de uno o dos pisos de altura, con un zaguán que se abre hacia el espacio de cultivo para su control, trabajo y aprovechamiento, convirtiéndose en un espacio multipropósito en donde

el habitante pasa gran parte del día. Las viviendas rurales son el resultado de una simbiosis arquitectónica del uso del tapial para los muros y de una cubierta con teja cocida que vuelve más segura y climatizada a la edificación. Los espacios se especializan, dejando afuera al fogón y al área de trabajo, mientras los espacios internos están destinados al dormitorio únicamente. Por oposición, las unidades del campo no usan cal en las paredes como terminado final y mantuvieron el color ocre de la tierra seca.

La forma de ocupación del suelo en la ruralidad de altura (en el páramo) cambió muy poco. Muchas de las chozas y sus sistemas constructivos sobreviven hasta la actualidad, con algunas variantes en el uso de materiales contemporáneos de bajo costo como el bloque de cemento para paredes y cubiertas de zinc de rápida colocación. Esto da como resultado la pérdida del componente de acondicionamiento climático, además del impacto tanto en la estética propia del objeto arquitectónico como en el paisaje (Ramón 1985).

Es interesante mencionar que la diversidad del clima y de las formas históricas de adaptar las unidades de vivienda en este territorio generaron un tipo de vivienda denominada *la casa ambateña* (López 2013) (figura 2), con características y variaciones tipológicas.

Figura 2. La Casa Ambateña



Fuente: investigación propia.

gicas propias: portales ya sea en planta baja o alta, abiertos hacia las áreas de producción, en uno o dos cuerpos de edificación con cubiertas de madera de recubrimiento cerámico, ritmos en ventanería y recubrimientos de fachada de acuerdo a la jerarquía social de la familia ocupante.

## Transformaciones contemporáneas de los patrones espaciales

Varios estudios basados en el enfoque de la proximidad territorial (Bouba-Olga et Grossetti 2008; Pecqueur et Zimmerman 2004), muestran que a medida que la proximidad física entre el espacio rural y el espacio urbano es mayor, pueden existir interacciones positivas entre los actores; sin embargo, existen frecuentemente imposiciones y relaciones de subordinación social y productiva de lo urbano hacia lo rural. En este contexto, una lógica positiva de las proximidades se debilita con el desarrollo de las distintas lógicas de producción capitalista en donde los espacios rurales son los más vulnerables (Torre y Beuret 2012).

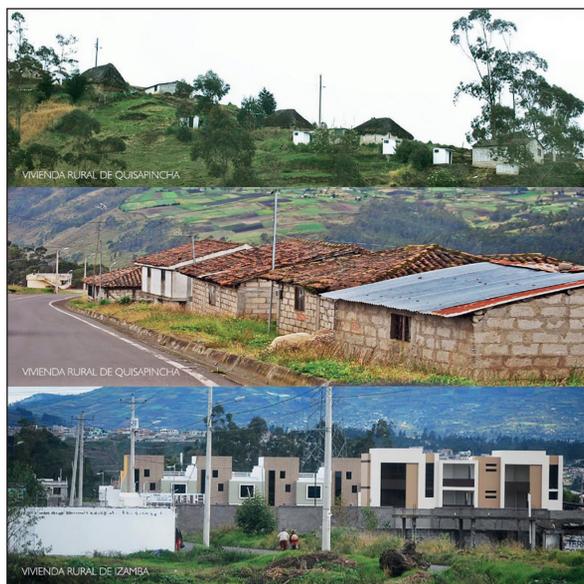
En Ambato, el terremoto de 1949 provocó la pérdida de las estructuras de varios poblados que se vieron arrasados y perdieron sus edificaciones principales. No obstante, los cambios más drásticos se producen durante la década de 1970, cuando se dio paso a una arquitectura y a un urbanismo reflejo del momento de bonanza económica, producto de la explotación petrolera. En este contexto, el capital borra las huellas del pasado y reconfigura el espacio, generando una nueva imagen de las ciudades y territorios.

A partir de 1999, el desplome de la economía ecuatoriana, empujó a muchas familias a migrar. Aquí se produce una transformación drástica del paisaje rural producto de las remesas de los migrantes. En las parroquias de mayor proximidad geográfica con el área consolidada de Ambato, es notorio un proceso de urbanización expansivo en las tierras de cultivo, como sucede en Cunchibamba, Unamuncho, Atahualpa, Izamba, Augusto Martínez. En estos casos, el núcleo parroquial pierde por completo su esencia al mismo tiempo que proliferan los conjuntos habitacionales cerrados, y se desvanecen las relaciones campo ciudad al no existir áreas de transición que permitan una adecuada adaptación de la vida humana al entorno rururbano. En dichas parroquias, son pocos los elementos que aún conservan rasgos identitarios (figura 3 y 4).

Bajo este mismo criterio, localidades como Pinllo y Montalvo ya son parroquias urbanas *de facto*; sin embargo, no son reconocidas como tales debido a intereses políticos y económicos, pues al perder el carácter de parroquias rurales, se pierden recursos provenientes del Estado central.

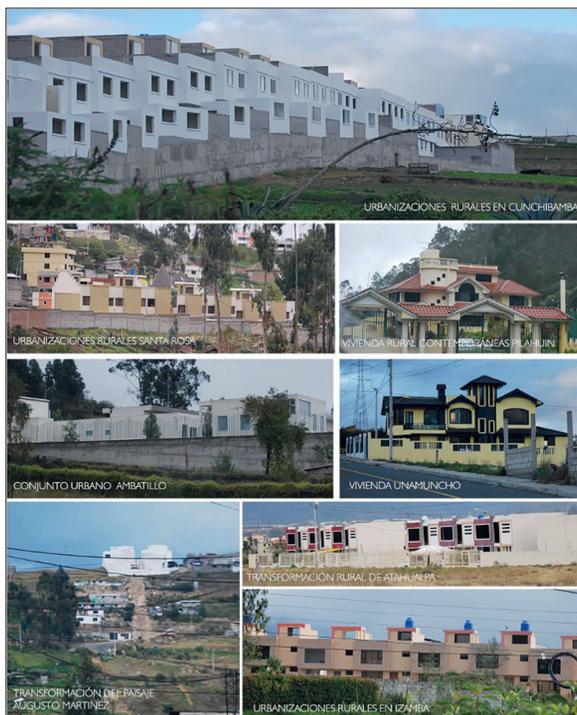
La evidencia de una ruptura cultural con el campo no solo se manifiesta en las edificaciones privadas, sino también en edificios públicos que son la expresión de “un desarrollo urbanístico de comportamiento anárquico” (Jiménez y Campesino 2018), y de la imposición de ciertos códigos formales y constructivos. El lenguaje de las sedes de los gobiernos locales nos

Figura 3. Transformación de la vivienda rural vernácula a contemporánea



Fuente: investigación propia.

Figura 4. Transformación de la vivienda parroquial



Fuente: investigación propia.

permite cuestionar un mensaje identitario y de valores que apuntalen la relación del habitante rural con su forma de vida y el entorno construido (figura 5).

Por el contrario, las parroquias con menor proximidad geográfica a Ambato, tales como Pasa, Ambatillo, Constantino Fernández, Pilahuin, han logrado mantener, entre sus actores, relaciones de proximidad social y organizativa útiles para la conservación de dinámicas económicas propias. Precisamente en estos casos, se ha limitado la pérdida de la arquitectura tradicional al mismo tiempo que se mantienen estructuras edilicias con todas sus cualidades estéticas.

El centro poblado de Pasa, al encontrarse aislado por la geografía montañosa, no tiene una entrada libre de canales de televisión y apenas su centro parroquial posee un único acceso al internet. Estas condiciones hoy por hoy desconectan a la comunidad del resto del mundo, pero así mismo, han prevenido la entrada indiscriminada de la modernidad en la vida de sus habitantes y progresivos procesos de aculturación. En este caso, los habitantes, forzados por esta condición, tienen poco contacto con los valores de la globalización y mantienen una comunidad que trabaja en condiciones más estrechas con la tierra, el paisaje, la producción y los valores de estas relaciones.

El conjunto urbano de Pilahuín es uno de los mejores ejemplos de vivienda tradicional mestiza, caracterizándose por el uso de la piedra *pishilata* en todas las fachadas de las

Figura 5. Edificaciones de las sedes de los gobiernos locales



Fuente: investigación propia.

edificaciones alrededor de la plaza central y de todo el centro poblado. La austeridad de su factura, sumada a la variación del tipo, la armonía de la escala, y el tratamiento de los materiales empleados, generan un conjunto homogéneo de alta valoración estética y funcional. Sin embargo, la migración de la población más joven hacia la ciudad de Ambato, dejan a esta parroquia con pocas posibilidades de mantener sus dinámicas sociales y productivas.

En los casos de la ruralidad de Quisapincha, Juan Benigno Vela y San Fernando, existen no solo paisajes, sino comunidades muy bien organizadas y unidades de vivienda tradicionales bien mantenidas. No obstante, en los centros poblados, la especulación del suelo ha tenido efectos muy negativos, como la pérdida paulatina de la tipología tradicional reemplazada por edificaciones en altura, con códigos constructivos que distan mucho de la estética de un poblado rural.

## La vialidad como sinónimo de desarrollo

Durante la última década, la vialidad ha constituido el parangón del desarrollo a nivel nacional. En el caso del cantón Ambato, se asfaltaron todas las vías parroquiales rurales a pretexto de la conectividad y de la eficiencia, tanto en la movilidad humana como en las relaciones comerciales, entre campo y ciudad. Sin embargo, debido al incremento de la velocidad en las vías y a la disminución del tiempo de estancia en los lugares de encuentro, el ritmo natural de la actividad humana se ha visto alterado, dejando en abandono unidades productivas y de vivienda en un escenario de paulatina desterritorialización (Martínez Godoy 2020).

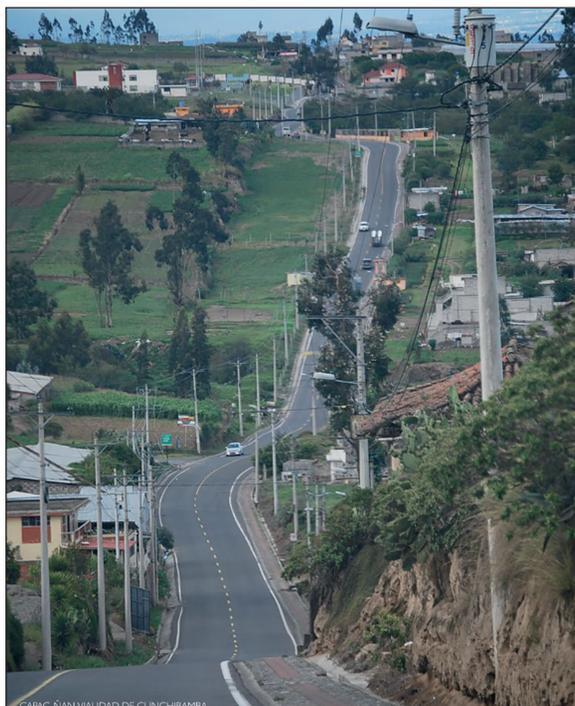
Se han pavimentado incluso *chaquiñanes*,<sup>7</sup> sin que eso se traduzca en un incremento real de la productividad de las actividades agrícolas. En estos casos, la administración municipal ha permitido, y en muchos casos fomentado, procesos de desagrarización para convertir el suelo agrícola en suelo de expansión urbana en beneficio del mercado inmobiliario (Carton de Grammont 2009). El resultado es una alteración del paisaje, del lenguaje propio de la ruralidad, a merced de estrategias de especulación y mercantilización de la tierra, con espacios que no tienen ni diversidad humana ni diversidad de usos en general. (figura 6):

Así, las mal llamadas «urbanizaciones» han acabado dañando los mejores parajes (...). Y esto no porque se hayan construido en el paisaje, sino porque han destruido el paisaje edificando elementos de destrucción. El término 'urbanizar' acaba significando 'destronar'. Paradoja lamentable, porque no hay nada más constructivo que el civilizado espíritu de la urbs. La civitas, que es el máximo exponente de la actitud progresista y civilizada –y de ahí procede el término–, construye la urbs para hacerla sede de su actividad vital. En definitiva, no hay nada más positivamente constructivo que llevar el espíritu cívico de la urbs a la generalidad del territorio, y por eso es una corrupción perversa que estas destrucciones inciviles del espacio reciban el apelativo de urbanizaciones (Folch y Bru 2017, 156).

---

7 Caminos o vías rurales de 1,2 metros de ancho.

Figura 6. Vialidad del cantón Ambato



Fuente: investigación propia.

## Conclusiones

A lo largo de este análisis hemos visto que la producción social del territorio ambateño genera especificidades en relación a los paisajes como elementos fundamentales de la identidad rural del cantón. La imagen urbana de la centralidad parroquial rural es una expresión de la modernidad sin rostro que puede ubicarse en cualquier sitio del planeta, sin nada que la haga pertenecer y anclarse al entorno.

La ruralidad ambateña, que se ha caracterizado específicamente por una forma ancestral de tenencia y gestión de la tierra, impidiendo procesos de concentración latifundista, en la actualidad se ha visto afectada por el avance de las lógicas urbanas llegando a eliminar formas únicas de producción tradicional del espacio.

En un mismo proceso de avance de la ciudad sobre el campo hemos constatado que no todas las parroquias rurales analizadas atravesaron por el mismo tipo de desestructuración. En efecto, son diversos factores los que explican esta progresiva desarticulación espacial.

Sin dudas, la influencia urbana por expansión física constituye el principal factor explicativo de las transformaciones morfológicas presentes en las zonas rurales (Gaudin 2013). En este sentido, la conservación de un sistema constructivo tradicional rural Ambateño dependería en gran medida del contexto de proximidad geográfica con la ciudad.

Por un lado, parroquias como, Picaihua, Izamba, Ambatillo, Pinllo, Atahualpa, Augusto Martínez, Santa Rosa o Unamuncho fueron más afectadas por el proceso de expansión física de la urbe, dejando pocas posibilidades tanto para la conservación de patrones urbano arquitectónicos tradicionales como para el desarrollo de dinámicas económicas propias.

Por otro lado, las parroquias de Pasa, Quisapincha, Pilahuín, San Fernando, Juan Benigno Vela, Constantino Fernández y Totoras, si bien pudieron conservar mejor los sistemas constructivos rurales debido a su situación geográfica, también son parroquias que mantienen el tejido social a través de buenos niveles de interacción entre los actores locales, relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. Se trata de elementos vitales para la preservación de dinámicas productivas locales, propias para cada uno de estos casos.

Queda claro que, los valores tanto sociales como culturales que impone la globalización no dejan de acechar al campo, transformando las necesidades y deseos de las poblaciones a través de modelos mediáticos indiscriminados, pues la comunidad va perdiendo sus referentes. Sin embargo, reconocer que lo nativo tiene un valor trascendental que puede articularse con el mercado, utilizando materiales y técnicas modernas, significa una nueva posibilidad de producir una ruralidad contemporánea propia y auténtica.

## Referencias

- Almeida, Eduardo. 2015. "El camino del inca en la sierra norte del Ecuador y su valoración turística". *TSAFIQUI. Revista de Investigación Científica* 7: 75-87.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. 2006. "Impacto de la globalización en la estructura social y espacial de las ciudades". En *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* 35-66. Mexico DF: Taurus.
- Bouba, Olga y Miche. Grossetti. 2008. "Socio-économie de proximité". *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 3 : 311-328.
- Bourdieu, Pierre. 1993. *La misère du monde*. París: Éditions du Seuil.
- Carton de Grammont, Hubert. 2009. *La desagrarización del campo mexicano*.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10511169002>
- Castells, Manuel. 1973. *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Folch, R y J. Bru. 2017. *Ambiente, territorio y paisaje*. Barcelona: Barcino.
- Gaudin, Guillaume. 2013. "Ciudad y campo americanos vistos desde el consejo de Indias de Madrid (1570-1650)".  
<http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv14n27a13>
- Guevara, T. 2015. "Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporáneas". *Eure. Revista de Estudios Urbano Regionales* 41 (124). <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000400001>

- Jiménez, V. y A. Campesino. 2018. “Deslocalización de lo urbano e impacto en el mundo rural”. *Cuadernos Geográficos* 57 (3): 243-266.  
<http://doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i3.6239>
- Lefebvre, Henry. 2013. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- \_\_\_\_\_. 2001. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- \_\_\_\_\_. 1978. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.
- López, F. 2013. “La construcción tradicional en Ambato-Ecuador, a finales del siglo XIX y principios del XX la piedra Pishilata”. Actas del Octavo Congreso Nacional de Historia de la Construcción. Madrid: Instituto Juan de Herrera: 573-580, 9-12 de octubre de 2013.
- Martin, M. 1984. *La tipología en arquitectura*. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Martínez Godoy, Diego. 2020. “¿La desterritorialización, una noción para explicar el mundo rural contemporáneo? Una lectura desde los Andes ecuatorianos”. *Revista Economía, Sociedad y Territorio* 62 (19): 845-870. <https://doi.org/10.22136/est20201491>
- \_\_\_\_\_. 2017. *Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural*. Quito: Abya-Yala.
- Mejía, V. 2020. “Morfología urbana y proceso de urbanización en Ecuador a través de la imagen satelital nocturna de la tierra, 1992 - 2012”. *Eure* 46 (138).  
<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3006>
- Miño, L. 1995. “Urbanismo prehispánico: los establecimientos humanos andinos. Siglo XVI”. Quito: FAU.
- Pecqueur, Bernard y J. B. Zimmerman. 2004. *Économies de proximités*. París: Lavoisier.
- Polanyi, Karl. 2013. *La grande transformation*. París: Editions Gallimard.
- Ramón, Galo. 1985. “La vivienda andina: espacio, simbolismo y ritualidad en Cangahua”. *Revista Cultura. Banco Central del Ecuador* 21: 123-144.
- Rolón, G. 2014. “Patrones arquitectónicos, clusters constructivos homogéneos y variabilidad en el estudio de edificios históricos. Aspectos técnico-formales de la vivienda rural en la provincia de La Rioja (Argentina) durante el período republicano. Arqueología de la Arquitectura”. *Teoría y Método* 0 (11): 10. <https://doi.org/10.3989/arq.arqt.2014.013>
- Stebe, J y H. Marchal. 2014. *La sociologie urbaine*. París: Presses Universitaires de France.
- Torre, André y Jean Beuret. 2012. *Proximités territoriales*. París: Editions Economica.

### Cómo citar este artículo:

Grijalva, María Susana, María Soledad Salazar y Diego Martínez. 2020. “Transformaciones de los patrones de la vivienda rural y su impacto en el Territorio. El caso de Ambato, Ecuador”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Territorial* 18: 139-154.  
DOI: 10.17141/eutopia.18.2020.4761



# Agroecología y desarrollo rural: la trayectoria del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, 1998-2019

## *Agroecology and rural development: The trajectory of Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, 1998-2019*

María José Lemarnó\*, María Mercedes Pereda\*\*, Fernando Fleita\*\*\* y Carolina Almada\*\*\*\*

Recibido: 16/07/2020 • Aceptado: 05/11/2020

Publicado: 16/12/2020

### Resumen

En la provincia de Corrientes, a partir de la década de 1990, avanzó vertiginosamente el modelo de agricultura moderna, en un contexto de convertibilidad, apertura de la economía y desregulación de mercados. Este proceso perjudicó las producciones para autoconsumo. Este trabajo analiza la trayectoria y situación actual del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias. En el marco de una investigación acción participativa, se construyó la línea de tiempo grupal. Se tuvieron en cuenta aspectos contextuales como las políticas públicas para el desarrollo rural y la agricultura familiar. La reconstrucción participativa de la historia del grupo sirvió recorrer su trayectoria, revalorizando los logros e identificando aspectos de las circunstancias actuales susceptibles de trabajar y mejorar. Se observó que la trayectoria del grupo fue diferente a la de otros productores que optaron por la agricultura moderna. El cambio hacia el modelo productivo agroecológico permitió mayor autonomía en cuanto al uso de insumos y comercialización de productos. El análisis reveló la importancia de la organización grupal y del acompañamiento de INCUPO para el acceso a políticas públicas, financiamiento, capacitaciones y comercialización directa.

*Palabras clave:* agricultura familiar; feria agroecológica; mercados locales; sistema participativo de garantía; soberanía alimentaria.

### Abstract

In the province of Corrientes, from the 1990s onwards, the modern agriculture model advanced rapidly, in a context of convertibility, opening of the economy and deregulation of markets. This process hurt productions for self-consumption. This work analyses the trajectory and current situation of the Three Colonies Agroecological Group. The group timeline was built in the framework of a participatory action research. For the analysis, aspects of the context were taken into account, such as public policies for rural development and family farming. The participatory reconstruction of the group's history served to make a journey through its trajectory, revaluing the achievements and identifying aspects of the current circumstances that could improve. It was observed that the group's trajectory was different from that of other producers who opted for modern agriculture. The change towards the agroecological production model allowed greater autonomy regarding the use of inputs and the commercialization of products. The analysis revealed the importance of group organization and of the accompaniment of INCUPO for access to public policies, financing, training, and direct marketing.

*Keywords:* family farming; agroecological markets; local markets; food sovereignty; guarantee participatory system.management.

\* Laboratorio de Investigación y Reflexión en Agroecología, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata.

mariajoseermano@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-0235-0832>.

\*\* Instituto de Cultura Popular, Argentina.

paiapered67@yahoo.com.ar  <https://orcid.org/0000-0002-1146-3305>

\*\*\* Instituto de Cultura Popular. Productor del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias.

fredybellavista@yahoo.com.ar  <https://orcid.org/0000-0002-7691-3864>

\*\*\*\* Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Región Noreste Argentino.

almada@inti.gob.ar  <https://orcid.org/0000-0003-1730-3908>

## Introducción

La expansión del modelo de agricultura convencional o moderna, basado en un elevado uso de insumos, permitió un aumento de la productividad y rentabilidad de los sistemas productivos, pero estuvo asociado a grandes impactos negativos en aspectos sociales, ambientales y económicos (Sili 2005; Sarandón y Flores 2014). La degradación del capital natural y el desplazamiento de muchos agricultores de menores recursos, que no pudieron adaptarse a las nuevas tecnologías, implicaron un “costo oculto” que no ha sido tenido en cuenta (Sili 2005).

En la provincia de Corrientes los estratos de productores están bien diferenciados entre grandes explotaciones y minifundios (Valenzuela 2006). Esta estructura responde al proceso de apropiación de la tierra, que era vendida o cedida por el estado en grandes extensiones que se utilizaban para la ganadería extensiva, dejando pocas tierras disponibles para la colonización (Slutzky 2011). Las colonias agrícolas creadas quedaron relegadas a esas tierras, varias de ellas en el departamento de Bella Vista, y eran fraccionadas en pequeñas superficies de tierra (Valenzuela 2006; Slutzky 2011). Como consecuencia, en el centro-oeste de la provincia, más del 54% de los establecimientos agropecuarios poseen superficies de hasta 25 hectáreas y concentran solo el 2,2% de la superficie (Acosta et al. 2009).

La expansión de los cultivos industriales (algodón, tabaco, te, yerba mate, etc.) se produjo entre 1930 y 1960, ocurriendo posteriormente un proceso de sustitución de cultivos industriales (tabaco, algodón) por los cítricos, la frutilla, el tomate, el pimiento y el arroz (Slutzky 2011). Estas transformaciones agrarias generaron una divergencia entre “las tendencias recientes de la moderna agricultura y la pequeña producción familiar tradicional, tan representativa de las economías regionales” (Valenzuela 2006, 162).

Continuando con este proceso, a partir de la década de 1990 se produjo un vertiginoso aumento del área implantada, así como una intensificación en la producción (Slutzky 2011), acompañado de un marco de convertibilidad, apertura de la economía y desregulación de los mercados, y consecuente caída de precios y aumento de costos de producción a causa de la intensificación (Manzanal 2000; Sili 2005). Esto representó un quiebre de las producciones para autoconsumo (Valenzuela 2006; Slutzky 2011), ya que se produjo la simplificación de los sistemas que se volcaban únicamente a los cultivos comerciales.

Actualmente en el departamento de Bella Vista los pequeños productores familiares son más del 75% (Cad et al. 2011) y aún predomina el modelo de agricultura moderna o convencional, con un elevado uso de insumos y sistemas productivos simplificados especializados en unos pocos cultivos comerciales. Debido a la escasa diversificación de cultivos y la dependencia de insumos que elevan considerablemente los costos, estos sistemas se enfrentan a un mayor riesgo económico y productivo. Esta situación los convierte en vulnerables frente a un contexto de crisis nacional, devaluación y desfinanciamiento para el sector de la agricultura familiar. En ese universo, también existen otros productores fami-

liares en cuyo modelo productivo prevalecen las tecnologías de procesos y la diversificación productiva en función del autoconsumo y la comercialización a escala local, como los del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias.

Este grupo inició la experiencia de producción agroecológica en el año 1998, con el acompañamiento de INCUPO (Instituto de Cultura Popular), organización no gubernamental (ONG) de amplia trayectoria de trabajo con productores familiares en la región (Manzanal 2000). Algunas familias producían de forma natural antes del inicio del grupo, mientras que otras atravesaron por un proceso de transición desde sistemas convencionales hacia sistemas agroecológicos.

En sus 20 años de existencia, el grupo pasó por distintos períodos, determinados por diversos factores. En los últimos años se plantearon algunos interrogantes, como la dificultad de sumar más familias o crear un nuevo grupo, la demanda de tiempo que significaba sostenerlo, los beneficios que aporta a las vidas de las familias, la operatividad del Sistema Participativo de Garantía en Producción Agroecológica (SPG), la necesidad del acompañamiento desde INCUPO, entre otras. Con la finalidad de arrojar luz sobre estos interrogantes y proyectar líneas de acción, se inició un proceso de Investigación Acción Participativa, aplicando el método de análisis económico-ecológico de agroecosistemas, conocido como método Lume (Petersen et al. 2020). El objetivo del presente trabajo fue analizar la trayectoria y la situación actual del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias.

## Aspectos metodológicos

### *Grupo Agroecológico Las Tres Colonias*

El grupo está integrado por 10 familias productoras de las colonias: 3 de Abril, Progreso y Desmochado (departamento de Bella Vista, Corrientes, Argentina). Son sistemas de pequeña escala (entre 2 y 50 hectáreas), en los que desarrollan variadas actividades agropecuarias (horticultura, frutales, sementera, ganadería vacuna y ovina, aves y cerdos) y manufactura a escala familiar (harina de maíz, queso, dulces, licores, panificados) (Pereda 2011). Cada agroecosistema difiere en cuanto a dotación de recursos y actividades productivas predominantes, siendo la diversificación productiva el denominador común. Esta es utilizada como una estrategia que garantiza la seguridad alimentaria de las familias, asiste a la comercialización local y permite el manejo de adversidades reduciendo el uso de insumos.

El grupo, se inició en 1998 pero se formalizó en 2006, inauguró la feria agroecológica en 2009 y creó el Sistema Participativo de Garantía en Producción Agroecológica (SPG) en 2011 (Pereda, Driutti y Parodi 2015). El sistema es de carácter local y les permite comercializar productos denominados agroecológicos dentro del Municipio de Bella Vista. Apunta a asegurar la calidad de los productos ofrecidos mediante el seguimiento participativo de

los sistemas productivos, promoviendo la participación directa de consumidores, pequeños productores y otros actores en el control de calidad.

El SPG tiene tres soportes (Pereda et al. 2015): a) la familia (asume su compromiso de actuar bajo las normas de la producción agroecológicas acordadas por el grupo); b) el grupo (mediante visitas cruzadas controlan y avalan la forma de producción de cada familia) y c) el Consejo Garantía Participativa (CGP) (integrado por productores, instituciones y consumidores; es el encargado de regular el sistema garantizando la calidad agroecológica de los productos).

### *Proceso de Investigación Acción Participativa*

La línea de tiempo para el análisis de la trayectoria grupal se realizó en el marco de un proceso de Investigación Acción Participativa (IAP) (Lacombe, Couix y Hazard 2018). En la IAP, iniciada a finales de 2018, participaron INCUPO, el Grupo Agroecológico Las Tres Colonias y el CGP. El objetivo general fue revitalizar el SPG a partir de la utilización del método Lume (Petersen et al. 2020). Uno de los objetivos específicos fue recuperar la historia del grupo e identificar situaciones clave que sirvieran para proyectar líneas de acción en pos de la autonomía. El método Lume se implementó para analizar, tanto al grupo como a cada familia productora, desarrollando y aplicando los distintos instrumentos metodológicos de manera grupal. Para ello, se realizaron talleres mensuales y visitas previas a cada taller.

### *Construcción de la línea de tiempo*

La herramienta de la línea de tiempo tiene la función de registrar los principales eventos/acontecimientos de la trayectoria, permitiendo organizar la información significativa sobre su evolución para una mejor comprensión de las estrategias implementadas (Petersen et al. 2020). También posibilita relacionar los cambios con variables internas y externas, e interpretar las transformaciones identificadas como respuestas adaptativas frente a restricciones o formas de aprovechar oportunidades (Petersen et al. 2020).

La línea de tiempo grupal se construyó de manera participativa durante un taller (imagen 1), recuperando el relato de los actores que fueron parte del proceso histórico del grupo, apelando a la emergencia de la memoria colectiva (Rodríguez et al. 2012). Como parte de la IAP, también se construyeron de manera participativa las líneas de tiempo de ocho familias y se presentaron al grupo en los sucesivos talleres, lo cual permitió continuar con el proceso de reflexión y rescate de las memorias colectivas, enriqueciendo la línea de tiempo grupal. Estos relatos se utilizaron como fuente de comparación con acontecimientos de

importancia en la trayectoria grupal. Los eventos de la línea de tiempo se completaron con los registros escritos disponibles del CGP, acerca de las visitas cruzadas y las visitas técnicas.

Para una mejor comprensión y visualización de los hechos relevantes que pudieron determinar la trayectoria del grupo, la línea de tiempo se organizó según los siguientes aspectos:

- *Contexto*: contexto socioeconómico y político a nivel nacional y provincial;
- *Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe (MAELA) / Red de Agroecología del Noroeste Argentino (NEA) / INCUPO Regional*: contexto del sector de la agricultura familiar y la agroecología en el que está inmerso el grupo;
- *Acciones locales / proyectos / capacitaciones*: acciones realizadas a escala local de las que el grupo fue partícipe o que tuvieron alguna incidencia sobre él, accionadas principalmente por INCUPO y otros actores vinculados;
- *Grupo Las Tres Colonias / experiencias productivas agroecológicas / experiencias de comercialización / mercadeo*: distintas experiencias que fue teniendo el grupo en la producción agroecológica y en la comercialización alternativa;
- *Sistema Participativo de Garantía (SPG)*: desarrollo del sistema.

El análisis se realizó con base en estos aspectos, relacionando los factores internos y las acciones locales con los factores del contexto, como las políticas públicas para el desarrollo rural y la pequeña agricultura familiar (Manzanal 2000; Fernández 2018; Patrouilleau Taraborrelli y Alonso 2018; Jara et al. 2019) y las acciones organizativas vinculadas con la agricultura familiar y la agroecología.

Uno de los objetivos específicos fue recuperar la historia del grupo e identificar situaciones clave que sirvieran para proyectar líneas de acción en pos de la autonomía. El método Lume se implementó para analizar, tanto al grupo como a cada familia productora.



Imagen 1. Taller de construcción de la línea de tiempo grupal.  
Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, Bella Vista, Corrientes, Argentina



Fotografía: Claudia Toffanelli.

## Resultados y discusión

La reconstrucción histórica del grupo permitió resignificar su pasado, organizarlo, referirlo al presente, ubicar experiencias significativas, reflexionar sobre la experiencia y replantearse metas (Rodríguez et al. 2012, 93). Organizar la trayectoria según distintos aspectos permitió ubicar su evolución en el contexto histórico, analizando las situaciones del contexto o las decisiones internas que los llevaron al punto actual (Brédart y Stassart 2017). El camino transitado por el grupo agroecológico siguió una trayectoria diferente a la de los productores que optaron por la agricultura moderna. Fueron varios los aspectos decisivos para el cambio del modelo productivo, de la dinámica del grupo y de cada familia.

A partir del análisis de la línea de tiempo, la trayectoria del grupo se puede dividir en tres etapas: gestación-antecedentes (1998-2005); formalización del Grupo y creación del SPG (2006-2011); Feria Agroecológica como elemento central (2012-2019).

### *Primera etapa (1991-2005): gestación-antecedentes*

Durante esta etapa se dan las condiciones para que los productores del departamento de Bella Vista comiencen a agruparse y pensar en una producción alternativa al modelo de agricultura moderna de alto uso de insumos, también denominado convencional (tabla 1). Durante la década de 1990, la apertura de la economía y la desregulación de los mercados determinaron, entre otras cosas, la caída de los precios de los productos agropecuarios (citrus, tomate) que dependían de la cotización en los mercados internacionales y ya no eran regulados por la intervención del Estado (Manzanal 2000; Caballero et al. 2011; Jara et al. 2019). En la primera

mitad de la década hubo una expansión de la producción impulsada por los cambios tecnológicos del nuevo modelo de agricultura. Sin embargo, esta reconversión de los sistemas productivos afectó negativamente a los productores medianos y pequeños, especialmente por el alto costo de los insumos que demandaba el modelo agrícola convencional (Valenzuela 2006; Sarandón y Flores 2014). A esto se suma la suspensión de la Ley 23107 (seguridad social para los trabajadores del algodón, tabaco y otros), haciendo poco viable la producción de esos cultivos de renta que muchas veces eran cultivados por el beneficio social (Quaranta 2015).

Ante la necesidad de adaptarse a los cambios o buscar alternativas, los pequeños productores familiares empezaron a participar de los grupos del Programa Social Agropecuario (PSA). Este programa funcionaba en articulación con organizaciones no gubernamentales (ONG), en este caso INCUPO, y estaba destinado a pequeños productores agropecuarios pobres (minifundistas, campesinos) (Jara et al. 2019). Entre sus principales lineamientos de intervención se encontraban la incorporación de tecnología, la capacitación y la organización de los productores, por lo que el otorgamiento de subsidios y créditos, acompañado de asistencia técnica, tenía un rol central (Manzanal 2000). Los beneficiarios debían organizarse en grupos y participaban en el diagnóstico, formulación y ejecución de sus proyectos (Jara et al. 2019).

El Grupo Agroecológico Las Tres Colonias se nutrió de productores que participaban de varios de estos grupos del PSA que surgieron entre 1994 y 1998. Estos productores tenían superficies chicas en las que realizaban varias producciones para autoconsumo y algunos cultivos de renta (tabaco, algodón, tomate/pimiento, cítricos). Las técnicas productivas algunas veces respondían a la lógica de la agricultura moderna de alto uso de insumos, con aplicación de agroquímicos, mientras que otras tenían una forma de producción “natural”, sin uso de agroquímicos, ya sea por tradición familiar o por falta de recursos para adaptarse al modelo y acceder a los insumos. Al igual que menciona Cáceres (2004), en algunos sistemas coexistían los dos modelos de producción, el moderno asociado con los cultivos de renta y la producción natural asociada a las producciones tradicionales y de autoconsumo (chacra, huerta, animales de granja, etc.).

En 1998 ocurrieron grandes inundaciones en el NEA, en las que se perdieron casi todas las producciones. Esto contribuyó para que los productores empezaran a buscar otras alternativas productivas, motivando el interés por una producción de bajo uso de insumos. En este contexto, surgieron capacitaciones en agroecología realizadas por INCUPO.

El momento clave de inicio fue cuando algunos productores de los distintos grupos PSA participaron de una capacitación sobre agroecología en frutales que organizó INCUPO en Reconquista, Santa Fe, en 1998, a cargo de una ingeniera agrónoma de la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM). Luego de este curso se iniciaron dos experiencias de producción agroecológica de frutales, asistidas por el técnico de INCUPO en la zona, con visitas periódicas de la ingeniera agrónoma de la RAOM. Lentamente se sumaron nuevos productores interesados en la propuesta, aglutinándose aquellos con la misma afinidad por la producción agroecológica e incorporando nuevas producciones para experimentación.

**Tabla 1. Primera etapa (1991-2005): gestación-antecedentes. Línea de tiempo, Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, Bella Vista, Corrientes, Argentina**

	1991-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005
<b>Contexto socioeconómico y político a nivel nacional y provincial</b>	<p>Presidente: Carlos Menem</p> <p>Apertura y desregulación de los mercados</p> <p>Convertibilidad (\$1=US\$1)</p> <p>Suspensión ley 23.107 Programa Social Agropecuario (1993)</p> <p>Programa PROHUERTA (1990)</p> <p>Caída de precios - alto costo de insumos</p> <p>Algodón, frutilla, tabaco, cítricos, tomate: cultivos de renta</p>	<p>Crisis Provincial en Corrientes:</p> <p>Intervención Federal</p> <p>Inundaciones</p> <p>Programas PRODERNEA (Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino) y PROEMER (Programa de Recuperación de la Capacidad Productiva de los Pequeños Productores afectados por las inundaciones)</p> <p>PROINDER</p>	<p>Presidente: Fernando De la Rúa</p> <p>Crisis Nacional</p> <p>En Corrientes la Intervención lanza el CECACOR (bono provincial de cancelación de deudas)</p> <p>Elección de gobernador (diciembre 2001)</p>	<p>Presidente Interino: Eduardo Duhalde</p> <p>Devaluación</p> <p>Retenciones a las exportaciones</p> <p>Presidente electo: Néstor Kirchner (mayo 2003)</p>	<p>Creación del CIPAF INTA (Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar) y de los IPAF (Institutos para la Pequeña Agricultura Familiar)</p> <p>IPAF NEA</p> <p>IPAF NOA</p> <p>IPAF Pampeana</p> <p>REAF del MERCOSUR</p>
<b>Contexto del sector de la agricultura familiar y la agroecología MAELA Red de Agroecología NEA INCUPO Regional</b>	<p>Asociación Provincial de Pequeños Productores Correntinos – APPPC (1991)</p> <p>Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe – MAELA (1992)</p>	<p>Curso de Agroecología en Frutales en Reconquista organizado por INCUPO-RAOM</p>	<p>Primer Encuentro Provincial de Ferias Francas (2000)</p> <p>Comisión Provincial de Ferias Francas (2001)</p>	<p>1° Feria Provincial de Semillas (Corrientes)</p> <p>3° y 4° Encuentro Provincial de Ferias Francas</p>	<p>5° y 6° Encuentro Provincial de Ferias Francas</p> <p>Asamblea de MAELA Cono Sur en La Plata, Uruguay presenta SPG, Participan algunos productores de Bella Vista</p>
<b>Acciones locales proyectos capacitaciones</b>	<p>Contrato de un Técnico en Bella Vista para grupos del PSA - INCUPO</p>	<p>Curso SIVICA: Para mejorar los Sistemas de Vida Campesinos (INCUPO -APPPC)</p> <p>Productores de Bella Vista participan del Curso de Agroecología en Frutales</p>	<p>Curso SIVICA: Para mejorar los Sistemas de Vida Campesinos (INCUPO -APPPC)</p> <p>Proyecto FONCAP- Estudio de Mercados Locales</p> <p>Elaboración de Proyectos PROINDER (agroecología en frutales)</p> <p>Curso Agroecología para Jóvenes Ver para Creer, Participan jóvenes del grupo</p> <p>Capacitaciones en Agroecología (INCUPO)</p>	<p>Capacitaciones en Agroecología (INCUPO)</p>	<p>Capacitaciones en Agroecología (INCUPO)</p> <p>Ferias de Intercambio de Semillas en Misiones</p> <p>Implementación Proyecto PROINDER</p> <p>Investigación sobre Producción ecológica de frutales</p> <p>Jesús Contreras (RAOM) realiza Asistencia Técnica</p>
<b>Experiencias productivas agroecológicas. Experiencias de comercialización mercadeo</b>	<p>Surgen grupos PSA (1994-1998)</p>	<p>Se inician dos experiencias de producción agroecológica en frutales (Colonia 3 de Abril y Colonia Progreso)</p>	<p>Incorporación de nuevas prácticas agroecológicas</p>	<p>Experiencias de transformación de la producción acompañadas de capacitación en Buenas Prácticas</p>	<p>Venta de productos en Corrientes y Resistencia - Bienvenido lo Natural (puerta a puerta)</p> <p>Negativa a la certificación orgánica</p>

Elaboración propia.

A partir de 2002, INCUPO presenta el Proyecto PROINDER (Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural) de investigación sobre agroecología en frutales. El programa PROINDER (continuación y ampliación del PSA) mencionaba en su objetivo la mejora en las condiciones de vida de la población rural pobre y la organización, procurando que esto se lleve a cabo en un marco de sustentabilidad ambiental (Manzanal 2000). El proyecto permitió la realización de numerosas capacitaciones que resultaron en la incorporación de prácticas de asociación y *consociación* de cultivos, uso de fertilizantes orgánicos, cubiertas verdes de invierno y verano, control biológico y preparados caseros para prevenir y controlar plagas y enfermedades en plantas y animales, incorporación de nuevas especies de frutales. También se desarrollaron experiencias de transformación de la producción con tecnologías apropiadas (elaboración de miel de caña, dulces regionales, conservas de productos, panificados, etc.) acompañadas de capacitación en buenas prácticas (Pereda 2011).

Esta fue una etapa de crecimiento interno en cuestiones productivas agroecológicas, organizativas, de comercialización, convencimiento de la idea. Las capacitaciones en técnicas de producción agroecológica y la reconversión productiva fueron centrales, así como el comienzo de las ventas en mercados alternativos (ferias francas, venta directa puerta a puerta), ya que anteriormente todos los productores vendían al mercado convencional con intermediario. Esto ocurrió en un contexto de crisis nacional y provincial en el que la búsqueda de alternativas y subsidios por medio de los programas de desarrollo favorecían la organización de productores y consumidores (Jara et al. 2019).

### *Segunda etapa (2006-2011): formalización del grupo y creación del SPG*

Durante esta etapa se produjo la consolidación del grupo, que se formalizó en 2006 con la creación del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, integrado en ese momento por 15 familias (tabla 2). El esquema productivo familiar era variado desde el principio, en función del autoconsumo para abastecimiento familiar (hortalizas bajo cubierta y a campo, plantaciones de citrus y otros frutales, sementera –batata, mandioca, zapallo, poroto, maíz–, ganadería vacuna y ovina, animales de granja y elaboración de productos en forma artesanal) (Pereda 2011) en combinación con los cultivos de renta, algunos de ellos destinados a la agroindustria (algodón, tabaco, cítricos, frutilla, tomate) (Valenzuela 2006).

En 2006 participaron de un curso de soberanía alimentaria organizado por INCUPO y el PSA Corrientes, que invitaba a reflexionar sobre un nuevo rol para el campesinado: dejar de ser abastecedores de insumos a las agroindustrias para convertirse en proveedores de alimentos a los pueblos y ciudades (Pereda 2011). Esta propuesta acompañaba la preocupación de los productores del grupo, que buscaban alternativas productivas y de comercialización. El abastecimiento al mercado alternativo de productos agroecológicos, en el que los consumidores demandaban variedad de alimentos, permitiría mantener la diversificación productiva aumentando la escala de producción de los productos tradicionalmente realizados para autoconsumo.

**Tabla 2. Segunda etapa (2006-2011): formalización del grupo y creación del SPG.  
Línea de tiempo Grupo Agroecológico Las Tres Colonias. Bella Vista, Corrientes, Argentina**

	2006	2007	2008
<b>Contexto socioeconómico y político a nivel nacional y provincial</b>	FONAF	Presidente: Cristina Fernández de Kirchner Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF)	Conflicto del Campo Renovado interés estatal sobre la agricultura familiar Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF, dentro de la SAGPyA). Absorbe la estructura de funcionamiento del PSA
<b>Contexto del sector de la agricultura familiar y la agroecología</b> MAELA Red de Agroecología NEA INCUPO Regional	Encuentro Latinoamericano de Mujeres en Chile, Participa una productora del grupo	Asamblea de MAELA en Uruguay, Participan dos productores del grupo	Ponencia sobre la experiencia en las XIV Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VI del Mercosur, San Miguel de Tucumán
<b>Acciones locales proyectos capacitaciones</b>	Continua implementación Proyecto PROINDER sobre frutales	Se presenta el Proyecto PROINDER Investigación sobre SPGs	
<b>Grupo Las Tres Colonias</b> Experiencias productivas agroecológicas. Experiencias de comercialización mercadeo	Grupo Agroecológico Las Tres Colonias (15 familias) Creación de Logo provisorio Ventas directas a familias e instituciones de Bella Vista y localidades vecinas Venta de Algodón Orgánico a una Red de Comercio Justo Altro Mercato Italia	El grupo participa como invitado en Encuentro Provincial de Ferias Francas. Se invita a actores de distintas instituciones a conocer la experiencia	Invitados en Encuentro Provincial Ferias de Francas Expo Campesina en Resistencia Venta en Corrientes (mercado alternativo)
<b>Sistema participativo de garantía</b>		Convocatoria al Consejo de Garantía Participativa Concejo Deliberante de Bella Vista declaró la experiencia de interés municipal	Curso Taller Certificación Participativa Visita Red Eco Vida, Brasil al Consejo Deliberante de Bella Vista, debate sobre ordenanza SPG, capacitación e intercambio. Talleres interprovinciales para Normas de Producción Agroecológicas

Elaboración propia.

Tabla 2. (continuación)

	2009	2010	2011
<b>Contexto socioeconómico y político a nivel nacional y provincial</b>	Elevación de la SAGPyA a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) Elevación a Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF) Subsecretaría de Agricultura Familiar (SubSAF) Comisión de la Agricultura Familiar (SENAF-SENASA) Unidad para el Cambio Rural (UCAR) Monotributo Social Agropecuario		Presidente: Cristina Fernández de Kirchner Federación de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar (FONAF) IPAF Patagonia
<b>Contexto del sector de la agricultura familiar y la agroecología</b> MAELA Red de Agroecología NEA INCUPO Regional	Asamblea MAELA Cono Sur, Participa una productora del grupo Presentación de la experiencia en el III Congreso Nacional de Extensión Universitaria, Santa Fe	Asamblea Continental de MAELA en Paraguay, Participan dos productores del grupo Presentación de la experiencia en: Encuentro Prov. de Agroecología, Chaco; taller de técnicos de la SsAF Misiones; Encuentro Nac. de Ferias Francas, Posadas; Seminario Pro Huerta, Goya; Fiesta del Agricultor, Tatacuá; Encuentro Agroecología Tres Isletas; Seminario de REDAF, Córdoba. Visita de una delegación de productores y técnicos de Chaco Visita de técnicos de IPAF NEA y Pampeano	Asamblea de MAELA Cono Sur en Brasil, Participa una productora del grupo Encuentro Regional de Agroecología, Gral. San Martín Chaco. Foro Latinoamericano de SPG en Bolivia, Participa un productor del grupo Visita de representantes del Consejo Asesor del INTA, Centro Regional Corrientes
<b>Acciones locales proyectos capacitaciones</b>	Curso de Agroecología y Soberanía Alimentaria en Bella Vista, organizado por INCUPO y Grupo Las Tres Colonias con aval de FCA-UNNE y MAELA Implementación Proyecto PROINDER SPG -Pequeñas inversiones en lo productivo	II Curso de Agroecología y Soberanía Alimentaria en Bella Vista Proyecto PROINDER SPG (continuación)	
<b>Grupo Las Tres Colonias Experiencias productivas agroecológicas. Experiencias de comercialización mercadeo</b>	Validación de prácticas agroecológicas conocidas y experimentación con otras nuevas 29 de Abril, Inauguración Feria Agroecológica Las Tres Colonias en La Terminal de Ómnibus de Bella Vista	Continúa la validación de prácticas agroecológicas	Carnet sanitario Nuevo punto de venta en Plaza Mitre de Bella Vista Encuentro Nacional de Ferias Francas en Misiones Contacto con Iriarte Verde
<b>Sistema participativo de garantía</b>	Se aprueba la Ordenanza Municipal del SPG Talleres interinstitucionales locales para Normas de Producción Agroecológicas Primeros análisis de calidad de agua Pasante francesa: Recopilación de información Pasante chileno: talleres para diseño del sello SPG, Logo AgroEcoRed	Talleres interinstitucionales locales para Normas de Producción Agroecológicas Reglamento del Sistema. Se incorporaron algunos elementos a las normas de producción que garanticen las Buenas Prácticas Agropecuarias y de Manufactura, además del cumplimiento de normativas vigentes. Solicitudes de inscripción al grupo	Entrega de los primeros Certificados SPG (11 productores)

Elaboración propia.

**La estrategia familiar alimentaria de las familias productoras incluye un conjunto de factores como la producción para el autoconsumo, la compra de alimentos y la comercialización.**



Siguiendo a Boada (2014, 56), la estrategia familiar alimentaria de las familias productoras incluye un conjunto de factores como la producción para el autoconsumo, la compra de alimentos y la comercialización. Estos factores son interdependientes, siendo la estrategia productiva y reproductiva de la familia la que define la prevalencia de uno u otro. Algunas veces los cultivos de renta pueden limitar o definir las producciones de autoconsumo, generando una mayor dependencia en la compra de alimentos. Por el contrario, la oferta de productos variados en mercados locales alternativos favorece el aumento de producciones

destinados para autoconsumo y la incorporación de nuevas producciones alimentarias, disminuyendo la necesidad de compra de alimentos y favoreciendo la comercialización.

Se generaron varias experiencias de comercialización diferenciada. A partir de la demanda de certificación de los productos para comercialización, se puso en consideración la certificación orgánica. Sin embargo, el grupo la considera como no apropiada por los altos costos y muchos condicionamientos a la producción, que escapan a la escala del pequeño productor (Pereda 2011). Esto coincide con lo mencionado por Montefrío y Johnson (2019). En simultáneo, conocen la experiencia de “certificación participativa” desarrollada en Uruguay (Boza Martínez 2013), presentándose como una oportunidad para comenzar un Sistema Participativo de Garantía que avale las cualidades de los productos sin que signifi-

que altos costos, con el objetivo de realizar una comercialización diferenciada.

A partir de eso comenzó a gestarse el Sistema Participativo de Garantía en Producción Agroecológica de Bella Vista (Pereda 2011): se formó un Consejo de Garantía Participativa; se declaró la experiencia de interés municipal; se definieron las normas de producción agroecológica; la solicitud de inscripción; el sello AGRO ECO RED; y el reglamento del sistema. El CGP en ese momento estaba compuesto por el Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, INCUPO e integrantes de distintas instituciones convocadas como la Municipalidad de Bella Vista, la Asociación Ecológica de Bella Vista, la Agencia de Extensión Rural (AER) Bella Vista del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la ex Secretaría de Agricultura Familiar (en 2007 todavía PSA) y el Instituto Agrotécnico Pedro Fuentes Godo (Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Nordeste). En 2009 se incorporaron la Unidad de Extensión Bella Vista del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) Corrientes y la Oficina de Bella Vista del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

El impulso del SPG estuvo acompañado por un contexto altamente favorable de políticas públicas para la agricultura familiar (Fernández 2018; Patrouilleau et al. 2018; Jara et al. 2019). La categoría de agricultura familiar empezó a difundirse en América Latina primero por medio del trabajo de ONG y organismos multilaterales (de crédito y especializados: BID, BM, IICA y FAO) (Patrouilleau et al. 2018). La influencia de los debates en los foros regionales, como la REAF (Reunión Especializada para la Agricultura Familiar) del MERCOSUR y otros foros propiciados por la FAO e IICA, así como el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) a escala nacional, propiciaron la apertura de las agendas de instituciones argentinas a los problemas de la agricultura familiar (González 2012; Fernández 2018). El contexto del conflicto con el sector agropecuario desatado en 2008 por las retenciones a las exportaciones generó un renovado interés estatal sobre la agricultura familiar, acelerando el proceso de institucionalización (Patrouilleau et al. 2018; Jara et al. 2019). Otro componente importante para el impulso del SPG fue que las agencias estatales (INTA y SAF) tomaron enfoques socio-territoriales de intervención (Jara et al. 2019).

En lo productivo, el grupo tuvo un fuerte acompañamiento de técnicos de INCUPO por medio de las visitas, especialmente durante 2009 y 2010 con los proyectos PROINDER. Mediante ellos se buscó validar prácticas agroecológicas conocidas y probar nuevas, promover la realización y multiplicación de dichas prácticas, sistematizar el trabajo y conocimientos del grupo de productores participantes (compilado en Fleita y Almada 2011). Con las visitas e inversiones se reforzó el nuevo esquema productivo agroecológico de cada chacra. Si bien muchos productores producían variado y con bajo o nulo uso de insumos, se hicieron varias innovaciones en tecnologías apropiadas para la producción agroecológica (adaptación de herramientas de tracción a sangre como el rolo para “triturar” barbechos, pulverizadora de biofertilizantes en quintas frutales, sistemas de riego adaptados, etc.).

En lo organizativo, se refuerza la activa participación en distintos espacios como la Asociación Provincial de Ferias Francas, el MAELA y diversas actividades de capacitación, visitas e intercambio de experiencias. A partir de este proceso, el grupo se convirtió en una referencia para la producción agroecológica en la agricultura familiar de la región e incluso del país. Fueron convocados para contar la experiencia de producción agroecológica y de desarrollo del SPG en diversos espacios locales, regionales, nacionales e internacionales. También recibieron numerosas visitas para conocer la experiencia, tanto de productores y organizaciones como de representantes de instituciones, nacionales e internacionales. En la línea de tiempo, se mencionan las más significativas.

Esta etapa termina con la implementación del SPG y la entrega de los primeros certificados de producción agroecológica. Se caracteriza por el énfasis en la formalización del grupo, las nuevas alternativas de comercialización y el Sistema Participativo de Garantía, así como una fuerte promoción de la experiencia mediante la participación en eventos y las visitas a las chacras.

*Tercera etapa (2012-2019): feria agroecológica como elemento central*

En esta tercera etapa la feria es el elemento central (tabla 3). El grupo se organizó en función de la dinámica de la feria y en gran medida los agroecosistemas se reestructuraron para responder a las demandas y no superponerse entre compañeros. Algunos optaron por comercializar también por fuera de la feria, con el sistema puerta a puerta o con el envío a mercados solidarios de Buenos Aires y Rosario, amparados por el sello de producto agroecológico brindado por el SPG.

En esta etapa se pueden identificar dos momentos. Uno inicial en el que se continuaba con el ritmo de visitas y actividades del CGP, actividades grupales, participación en diferentes espacios de difusión de la experiencia, recepción de visitas en las chacras, entre otros, y un segundo momento en el que la intensidad de las actividades y la participación mermó poco a poco. El análisis de la línea de tiempo sirvió para comprender las variadas razones que determinaron esto.

Tabla 3. Tercera etapa (2012-2019): feria agroecológica como elemento central. Línea de tiempo Grupo Agroecológico Las Tres Colonias. Bella Vista, Corrientes, Argentina

	2012	2013	2014	2015
<b>Contexto socioeconómico y político a nivel nacional y provincial</b>	Foro Nacional de Universidades para la Agricultura Familiar (AF)		Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) Ley 27.118 de Reparación Histórica de la AF Año internacional de la AF (FAO)	Presidente: Mauricio Macri Ministerio de Agroindustria
<b>Contexto del sector de la agricultura familiar y la agroecología MAELA Red de Agroecología NEA INCUPO Regional</b>	Encuentro Red Eco Vida Florianópolis, Participan productores del grupo Congreso Agroecología en Rosario, Participan productores del grupo. Presentación de propuestas de manejo agroecológico	Encuentro Regional de Agroecología Bella Vista, Encuentro Nacional de Jóvenes de MAELA Creación de la Red Regional de Agroecología (NEA) y la Red Correntina de Agroecología (RCA)		Escuela Continental de MAELA en Cañuelas, Bs. As. Participa una productora del grupo V Congreso Latinoamericano de Agroecología SOCLA 2015, Participan productores del grupo. Presentación de la experiencia Presentación de la experiencia en un Curso de Posgrado
<b>Acciones locales proyectos capacitaciones</b>	Semana de la Agroecología (Abril) Semana de la Soberanía Alimentaria (Octubre)		Reuniones por Proyecto Específico de INTA Tramas Sociales y Gobernanza Territorial	Visita FAO: Se incluye la experiencia en un video
<b>Grupo Las Tres Colonias Experiencias productivas agroecológicas. Experiencias de comercialización mercadeo</b>				Mercadeo en el Festival Regional de Cine Rural, Bella Vista
<b>Sistema participativo de garantía</b>	Visitas cruzadas Sugerencias productivas Entrega de Certificados SPG	Visitas cruzadas Sugerencias productivas Entrega de Certificados SPG	Visitas cruzadas Sugerencias productivas Entrega de Certificados SPG	Visitas cruzadas Sugerencias productivas Entrega de Certificados SPG

Tabla 3. (continuación)

	2016	2017	2018	2019
<b>Contexto socioeconómico y político a nivel nacional y provincial</b>	Desfinanciamiento del área destinada a apoyar y fomentar la agricultura familiar Despidos de técnicos de Prohuerta y SAF	Fusión de la SAF con la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial Despidos en INTI	Secretaría de Agroindustria Despidos de trabajadores de la SAF Desfinanciamiento de INTA Despidos en INTI	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca Reestructuración del INTA: IPAF NEA deja de ser un instituto
<b>Contexto del sector de la agricultura familiar y la agroecología MAELA Red de Agroecología NEA INCUPO Regional</b>	Encuentro Regional de Agroecología Montecarlo, Misiones, Presentación de la experiencia. Una productora participa del Intercambio de SPG en Chile (Red Latinoamericana de SPG) Presentación de prácticas agroecológicas y SPG en la Reunión del Programa Nacional Recursos Naturales, Gestión Ambiental y Ecorregiones, INTA	Escuela Continental de MAELA en Brasil, Participa una productora del grupo Programa de Cooperación INTA FO.AR/Bolivia- Ministerio de Relaciones Exteriores: Participación en taller de agroecología y SPG; Visita de técnicos de Bolivia a Bella Vista. Asamblea de MAELA Argentina (Corrientes)	Curso sobre Método Lume en el marco de Asamblea de MAELA (Misiones) Encuentro Regional de Agroecología Santa Fe, presentación experiencia SPG Programa de Cooperación INTA FO.AR/Bolivia- Ministerio de Relaciones Exteriores: Técnico de Bella Vista a Bolivia (dicta capacitación)	Segunda parte del Curso sobre Lume en Corrientes (INCUPO-MAELA), Participan tres productores de Bella Vista
<b>Acciones locales proyectos capacitaciones</b>	Jornada a campo: plagas y enemigos naturales, RCA	Jornada Soberanía Alimentaria Taller de Manejo del suelo, RCA	Charla abierta: La producción de alimentos y el uso de agroquímicos, Souza Casadinho, RCA Jornada: La Agroecología como ciencia: desafíos para la investigación, Sarandón, RCA	
<b>Grupo Las Tres Colonias Experiencias productivas agroecológicas. Experiencias de comercialización mercadeo</b>	Mercadeo en el Festival Regional de Cine Rural, Bella Vista	Se incorpora otro día de feria en La Terminal de Ómnibus de Bella Vista Mercadeo en el Festival Regional de Cine Rural, Bella Vista	Mercadeo en el Festival Regional de Cine Rural, Bella Vista Inicio de la IAP: método Lume	Talleres mensuales de la IAP Mercadeo en el Festival Regional de Cine Rural, Bella Vista
<b>Sistema participativo de garantía</b>	Visitas cruzadas Sugerencias productivas	Visitas cruzadas Sugerencias productivas	Visitas cruzadas Sugerencias productivas	Visitas cruzadas Sugerencias productivas

Elaboración propia.

Por un lado, se alcanzaron varios de los objetivos que movilizaron la creación del grupo, como la comercialización, las demandas técnicas en aspectos productivos y la avidez de participación, con lo cual las necesidades de sostener el espacio de participación grupal fueron menores y esa energía se redireccionó. Las demandas de la feria limitaron el tiempo de los productores para otras actividades, por lo que se convirtió en elemento central de reunión y atención. De esta manera, se pasó de una dinámica de reuniones principalmente “en chacras” a tener a la feria y el pueblo como punto principal de encuentro y organización.

La feria en sí constituye un espacio de organización con normas explícitas e implícitas que de alguna manera establecieron roles y funciones de sus miembros (Nardi y Pereira 2002; Manzanal et al. 2006; Caballero et al. 2011). Al ser la feria el nuevo espacio organizativo principal, se generaron nuevas maneras de vinculación entre los miembros del

grupo y cambios hacia adentro de cada agroecosistema familiar. Los distingue de otras ferias locales la identidad producir de manera agroecológica, ofreciendo alimentos sanos a precios justos (Caballero et al. 2011). Siguiendo a Manzanal et al. (2006), las ferias francas posibilitan una salida económica privilegiando la producción de consumo familiar y constituyen una forma alternativa de inserción del productor en el mercado local, lo cual permite perfeccionar los aspectos productivos y de comercialización, contribuyendo también a la alimentación familiar (Nardi y Pereira 2002, 7).

Esto también generó cambios en las familias productoras, con distintas repercusiones a partir de la nueva estructura de comercialización directa y generación de mejores ingresos para sostenerse (Manzanal et al. 2006). Tal como mencionan Nardi y Pereira (2002, 7): “Las ferias han logrado una mejora en el nivel de vida de quienes participan, han significado un aumento de los ingresos y la ocupación de la mano de obra familiar”. En la mayoría de los casos, la feria y el SPG permitieron la mejora de las condiciones de la familia y la actividad productiva, modificando los tiempos y las prioridades.

Por otro lado, si bien se esperaba que técnicos de organizaciones públicas (INTA, SAF, etc.) se sumaran para el asesoramiento técnico al grupo y/o para sumar más productores al sistema, esto no ocurrió. Contrariamente, el CGP paulatinamente disminuyó el número de integrantes que podían asistir a las visitas. Con el cambio de Gobierno nacional, el contexto institucional se tornó más hostil para la participación y desarrollo de tareas vinculadas al sector de la agricultura familiar (Patrouilleau et al. 2018), lo que llevó a que varios integrantes tuvieran dificultad en sostener su participación. Se produjo un proceso de despidos, desfinanciamiento de programas, cambio de rango a Subsecretaría de Agricultura Familiar, entre otros (Jara et al. 2019). Esto dificultó el acompañamiento del CGP para sostener las visitas cruzadas y las visitas técnicas, disminuyendo su frecuencia.

En este contexto adverso, aún con menor frecuencia, se hizo un gran esfuerzo por mantener el SPG y garantizar la calidad de los productos agroecológicos. Pero se evidenció la necesidad de dar un nuevo impulso y acomodar el sistema a las circunstancias actuales. En sintonía con estas problemáticas, Montefrío y Johnson (2019, 2) mencionan que muchos estudios sobre SPG “reportan desafíos que obstaculizan el éxito del SPG, como la alta dependencia de tales sistemas en el trabajo voluntario, la falta de legitimidad percibida por muchos actores y la falta de reconocimiento institucional (legal) a escala estatal”. También hacen referencia a los SPG como entidades heterogéneas en constante transformación y contradicciones internas, que se articulan en el terreno de acuerdo al contexto socio-geográfico (Montefrío y Johnson 2019). En este sentido, los replanteos y redefiniciones de la estrategia son parte del sistema y dependen de las particularidades e historia del grupo, en consistencia con lo que ocurre en esta última fase.

En esta etapa, luego de un período de fuerte crecimiento y promoción de la experiencia, surgió la necesidad de fortalecer hacia el interior de cada agroecosistema, del grupo y del SPG.

## Consideraciones finales

La reconstrucción participativa de la historia del grupo permitió hacer un recorrido por su trayectoria, revalorizando los logros e identificando aspectos a mejorar. Tal como lo plantea Rodríguez et al. (2012, 89), este proceso ayuda al “autoconocimiento acompañado de procesos de reflexión crítica sobre los modos de hacer, posibilita que los colectivos produzcan condiciones de visibilidad sobre sus acciones pasadas y los elementos que constituyen su presente”.

Si bien se evidenció la dificultad de mantener los espacios de participación como en las etapas iniciales, existe un consenso grupal acerca de la necesidad de juntarse por fuera de la feria y mantener el proceso de la IAP, ya que ayuda a sostener las visitas cruzadas en chacra y reflexionar sobre otros temas, como la planificación productiva grupal en función de la feria. El método Lume implementado en la IAP fue útil a estos fines, ya que permitió integrar el análisis de aspectos socioculturales y productivos con un abordaje participativo (Petersen et al. 2020). Además, esto también posibilitó sostener el SPG y las visitas, aunque es necesario buscar nuevos mecanismos para su implementación que se adapten al nuevo contexto.

El análisis según distintos aspectos permitió contextualizar e interpretar las etapas del grupo, poniendo en perspectiva la situación de los productores del grupo en relación con otros productores pequeños que siguieron el camino de la producción convencional. Durante la década de 1990, los pequeños productores familiares de la zona tuvieron acceso políticas públicas similares, en ese momento más orientadas a que pudieran acceder al paquete tecnológico de la agricultura moderna (Jara et al. 2019). Sin embargo, las familias de este grupo emprendieron un camino diferente. El cambio hacia el modelo productivo agroecológico permitió mayor autonomía en cuanto al uso de insumos, porque empezaron a aplicar prácticas que les permitían no depender del paquete tecnológico. La creación del SPG y el cambio hacia estrategias de comercialización directa también reforzaron la autonomía de las familias. La menor dependencia de los mercados convencionales de insumos y productos, la diversificación productiva y la comercialización alternativa favorecieron una mayor resiliencia frente a contextos adversos.

Ese giro hacia otro modelo de agricultura generó el nacimiento del grupo y marcó el camino de las familias integrantes. Desde allí el recorrido fue en el sentido de la producción agroecológica, inicialmente como una estrategia de menor uso de insumos y de comercialización diferenciada, aunque con el tiempo creció el interés y la convicción acerca de la

**El cambio hacia el modelo productivo agroecológico permitió mayor autonomía en cuanto al uso de insumos, porque empezaron a aplicar prácticas que les permitían no depender del paquete tecnológico.**



producción de alimentos sanos y el cuidado del ambiente. La participación en MAELA y en distintas actividades vinculadas con la agroecología y la soberanía alimentaria fue fundamental para que esta trayectoria continuara con ese rumbo. La agroecología, en su sentido más amplio, se convirtió en una elección de modelo productivo y de modo de vida.

Finalmente, la línea de tiempo también reveló la importancia de la organización y del acompañamiento, en este caso por medio de INCUPO, para la participación en espacios organizativos y el acceso a políticas públicas y financiamiento, a los que sería difícil acceder individualmente o sin acompañamiento (Manzanal 2000). Además de la necesidad de políticas públicas destinadas al desarrollo rural y la agricultura familiar (Manzanal 2000; Fernández 2018; Patrouilleau et al. 2018; Jara et al. 2019), la presencia continua de las ONG en el territorio, cuyos objetivos y actividades se mantienen a lo largo del tiempo, cobró vital importancia. Esto nos invita a reflexionar acerca de la importancia del acompañamiento de los procesos organizativos para su prevalencia en el tiempo.

## Agradecimientos

A las familias del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, Bella Vista, Corrientes, Argentina. Estas actividades contaron con el apoyo de las Agencias de Cooperación Misereor y CCFD Terre Solidaire.

## Referencias

- Acosta, Fabián, Laura Giménez, Carlos Richieri y Mariana Calvi. 2009. *Zonas agroeconómicas homogéneas. Corrientes*. CABA: INTA. <https://bit.ly/374uqtm>
- Boada, Laura. 2014. “La agricultura familiar: su relación con el abastecimiento alimentario a nivel familiar”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 6: 55-71. <https://bit.ly/3q1dFYs>
- Boza Martínez, Sofía. 2013. “Los sistemas participativos de garantía en el fomento de los mercados locales de productos orgánicos”. *Polis* 34. <https://bit.ly/39mnOtc>
- Brédart, David y Pierre Stassart. 2017. “When farmers learn through dialog with their practices: A proposal for a theory of action for agricultural trajectories”. *Journal of Rural Studies* 53: 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.04.009>
- Caballero, Luis, Sergio Dumrauf, Edgardo González, Florencia Mainella y Mariana Moricz. 2011. “Los procesos organizativos de la agricultura familiar y la creación de ferias y mercados de economía social”. *Otra Economía* 4 (7): 26-41. <https://bit.ly/39hNOGf>
- Cáceres, Daniel. 2004. “Lógica práctica, estructura tecnológica y abordaje productivo. Una perspectiva dinámica”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 20 (1): 5-40. <https://bit.ly/3q33W4g>

- Cad, María, Mariana Lipori, Diego Chifarelli, Marina Pino y Diego Ramilo. 2011. *Atlas población y agricultura familiar en la Región NEA*. Buenos Aires: Ediciones INTA. <https://bit.ly/3l82sBZ>
- Fernández, Lisandro. 2018. “Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate”. *Trabajo y Sociedad* 30: 219-240. <https://bit.ly/2V503xF>
- Fleita, Fernando y Carolina Almada. 2011. *Propuestas de Manejo para la Producción Agroecológica*. Bella Vista: INCUPO. <https://bit.ly/367Mfsf>
- González, Leticia. 2012. “La influencia mutua entre el ámbito regional y el nacional en el desarrollo de la institucionalidad para la Agricultura Familiar”. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, 24 y 25 de abril. <https://bit.ly/3l5V6Pr>
- Jara, Cristian Emanuel, Ramiro Rodríguez Sperat, Luis Felipe Rincón Manrique y Andrea Gómez Herrera. 2019. “Desarrollo rural y agricultura familiar en Argentina: una aproximación a la coyuntura desde las políticas estatales”. *Revista de Economía e Sociología Rural* 57 (2): 339-352. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.191195>
- Lacombe, Camille, Nathalie Couix y Laurent Hazard. 2018. “Designing agroecological farming systems with farmers: A review”. *Agricultural Systems* 165: 208-220. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2018.06.014>
- Manzanal, Mabel. 2000. “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)”. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 26 (78): 77-101. <https://bit.ly/3o0OkMM>
- Manzanal, Mabel, María Ximena Arqueros, Mariana Arzeno, Ariel García, María Andrea Nardi, Sandra Pereira, Ignacio Roldán y Federico Villarreal. 2006. “Territorio e instituciones en el desarrollo rural del norte argentino”. En *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, compilado por Manzanal, Mabel, Guillermo Neiman y Mario Lattuada. Buenos Aires: CICCUS. <https://bit.ly/39kcZl0>
- Montefrío, Marvin Joseph Fonacier y Alaine Taylor Johnson. 2019. “Politics in participatory guarantee systems for organic food production”. *Journal of Rural Studies* 65: 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.12.014>
- Nardi, María Andrea y Sandra Pereira. 2002. “Nueva institucionalidad para un modelo alternativo de desarrollo local: las Ferias Francas de Misiones”. Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 25-29 de noviembre. <https://www.alasru.org/pdf/congreso2002.pdf>
- Patrouilleau, María Mercedes, Diego Taraborrelli e Ignacio Alonso. 2018. “La trayectoria de la ‘agricultura familiar’ en la agenda agroalimentaria argentina y las rigideces de la política nacional”. *Raíces* 38 (1): 22-35. <https://bit.ly/2HJrN7U>

- Pereda, María Mercedes. 2011. *Sistema de Garantía Participativa. Bella Vista, Corrientes, Argentina*. Corrientes: INCUPO / PROINDER.
- Pereda, María Mercedes, Artenio Driutti y Matilde Parodi. 2015. “Los SPG como promotores de la agroecología y soberanía alimentaria: la experiencia de Bella Vista, Corrientes, Argentina”. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Agroecología (SOCLA), Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 7-9 de octubre. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/54403>
- Petersen, Paulo, Luciano Silveira, Gabriel Bianconi Fernandes y Silvio Gomes de Almeida. 2020. *Lume: A method for the economic-ecological analysis of agroecosystems. Reclaiming diversity and citizenship series*. Coventry: Centre for Agroecology, Water and Resilience (CAWR), Coventry University. <https://bit.ly/36bLEGi>
- Quaranta, Germán. 2015. “Hogares rurales y oferta laboral en mercados de trabajo agrícola migrante, provincia de Santiago del Estero, Argentina”. En *Asalariados rurales en América Latina*, editado por Alberto Riella y Paola Mascheroni. Montevideo: CLACSO. <https://bit.ly/36bd0Mo>
- Rodríguez, Nicolás, Rafael Reygadas, Cinthya López y Silvia Mendoza. 2012. “Los relatos de vida en la reconstrucción histórica de organizaciones sociales”. *Revista Tramas. Subjetividad y Procesos Sociales* 37 (1): 81-103. <https://bit.ly/3l9yXzO>
- Sarandón, Santiago Javier y Claudia Cecilia Flores. 2014. “La insustentabilidad del modelo agrícola actual”. En *Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*, editado por Santiago Javier Sarandón y Claudia Cecilia Flores, capítulo 1: 13-41. La Plata: EDULP. <https://bit.ly/36bZqIZ>
- Sili, Marcelo. 2005. *La Argentina rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: INTA.
- Slutzky, Daniel. 2011. *Estructura social agraria y agroindustrial del nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Valenzuela, Cristina. 2006. *Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el nordeste argentino. Una visión geográfica del siglo XX*. Buenos Aires: La Colmena.

### Cómo citar este artículo:

Iemarnó, María José, María Mercedes Pereda, Fernando Fleita y Carolina Almada. 2020. “Agroecología y desarrollo rural: análisis de la trayectoria del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, 1998-2019”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Territorial* 18: 155-174. DOI: 10.17141/eutopia.18.2020.4591



Reseña





## José Canziani y Alexander Schejtman, eds. 2013. *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Lima: Fondo Editorial PUCP

Las ciudades intermedias, más allá de definiciones cuantitativas sustentadas en criterios demográficos, geográficos y normativos, se entienden como aquellas ciudades con características específicas que cumplen una serie de atributos y funciones de carácter social, económico y cultural en el marco de un sistema-red amplio y complejo de ciudades. De manera concreta, estas ciudades son puntos de intersección e interacción claves puesto que, mediante la articulación y relaciones de complementariedad en conjunto con las sociedades rurales, permiten el funcionamiento de las sociedades en el territorio. Consecuentemente, tal como lo señala González de Olarte, este tipo de ciudades no pueden ser entendidas, estudiadas y/o analizadas desde una perspectiva aislada debido a que, su naturaleza, historia y especificidad se construye en función de la presencia de otras ciudades ya sean pequeñas, intermedias, distritos e incluso megalópolis. Sin embargo, en el contexto del sistema capitalista neoliberal del siglo XXI, no se ha estudiado a profundidad las dinámicas, problemáticas, funciones de las ciudades intermedias ni mucho menos el papel que pueden desempeñar o asumir en los procesos de desarrollo territorial.

Por lo tanto, a partir de este vacío de conocimiento y a su vez de la necesidad de entender la importancia de este tipo de ciudades, Canziani y Schejtman presentan el libro *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*, el cual consiste en una sistematización y semblanza del seminario internacional del mismo nombre, organizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) en 2010. Esta importante obra tiene como finalidad contribuir tanto al debate como al entendimiento de las ciudades intermedias haciendo hincapié en las interrelaciones campo ciudad desde un enfoque territorial. Para ello, se recopilan 11 artículos que integran diferentes perspectivas normativas y empíricas de expertos urbanistas y ruralistas. En este sentido, el texto está estructurado por una introducción en la cual los editores manifiestan que la globalización y expansión del sistema capitalista neoliberal, conjuntamente con las políticas de ajuste estructural implementadas en los países latinoamericanos durante las últimas décadas, han dado lugar a una serie de reconfiguraciones y transformaciones profundas en sus economías.

Así, por ejemplo, la desregulación de mercados, la liberalización comercial, la privatización de bienes y servicios del Estado, procesos de descentralización de la gestión pública entre otros efectos de corte neoliberal. Este contexto induce a replantear y repensar las estrategias hegemónicas de desarrollo desde una perspectiva territorial que considere la articulación y complementariedad entre los nodos urbanos y sus entornos rurales. De esta manera, es posible sobrepasar el paradigma clásico sobre los vínculos urbanos rurales en los procesos de desarrollo, el cual considera al sector rural como proveedor de excedentes para el desarrollo del sector urbano. Si bien dicha perspectiva estuvo vigente en países cuya estructura agraria era homogénea, esto no sucedió en países donde la estructura agraria es bastante heterogénea. Tal es el caso de la región de Latinoamérica que se caracterizó, entre otros aspectos, por la instauración del sistema de hacienda en donde el patrón de acumulación se tradujo en desigualdades territoriales entre las sociedades urbanas y rurales. Por consiguiente, dada esta divergencia en el desarrollo, dicho paradigma tradicional entró en una profunda crisis y, de manera simultánea, surgió el enfoque territorial superando dicotomías.

Por otro lado, teniendo en cuenta tanto el proceso de urbanización global, el crecimiento y expansión de las ciudades como la expansión del sistema de producción de orden capitalista, las estrategias de desarrollo se tornan mucho más complejas. En este marco, las fronteras entre lo urbano y lo rural han venido difuminándose significativamente, lo que dio lugar al constructo de términos como ciudades rurales, urbanización difusa, y biorregiones policéntricas, con el fin de interpretar y entender la complejidad de los vínculos y articulaciones campo-ciudad en la era de la globalización. La obra está estructurada por tres partes que en conjunto brindan insumos normativos y empíricos para entender la naturaleza, función e importancia de las ciudades intermedias en relación con sus entornos rurales. Los estudios de caso que se presentan en la obra son mayoritariamente de Perú y algunas experiencias italianas.

La primera parte, constituida por dos artículos, se encamina a establecer un marco epistémico y teórico del desarrollo territorial. Asimismo, incorpora un análisis del patrón de urbanización de América Latina; analiza la constitución de una pirámide trunca debido a la importancia de las ciudades intermedias y el proceso de construcción de una red urbana. De acuerdo con Schejtman, el desarrollo territorial rural (DTR), entendido como el proceso de transformación productiva e institucional cuya finalidad es reducir la pobreza, se ha fundamentado en las teorías de desarrollo económico local (DEL); teorías sobre aglomeraciones industriales: clusters y nuevos distritos industriales (Krugman) y aspectos sobre gobernanza (Ostrom). El enfoque territorial supera los enfoques tradicionales, sectoristas y agraristas de desarrollo rural destacando la importancia de los vínculos urbanos rurales, la multifuncionalidad y pluriactividad de la población rural y el empleo no agrícola. Ahora bien, las dinámicas de las ciudades intermedias se caracterizan por relaciones constitutivas, de conectividad, competitividad y de articulación entre los núcleos urbanos y sus entornos rurales.

Por otro lado, Carrión analiza el nuevo patrón de urbanización en la región, caracterizado por tres aspectos: la disminución de las tasas de urbanización, la política del Estado que impulsa la descentralización y el fortalecimiento de nuevos espacios y, el impacto de la globalización tanto en la reconfiguración de territorios como en el fortalecimiento de ciudades intermedias. De esta forma, se establecen relaciones glocales puesto que, cada ciudad asume una función relacional en el funcionamiento de una red urbana global y neoliberal. Por tanto, tales aspectos hacen que se pase de una lógica jerárquica urbana a un sistema urbano a modo de pirámide trunca en donde cada ciudad –independientemente de su tamaño– constituye un nodo de articulación que forman parte de una red amplia y compleja de ciudades. Aquí las ciudades intermedias juegan un papel importante puesto que, en relación con sus entornos rurales se convierten en los ejes vertebradores del sistema urbano que incluso trasciende las fronteras del Estado nación.

La segunda parte del libro la estructuran seis artículos orientados específicamente al análisis de las dinámicas, funciones, conflictos y transformaciones de las ciudades intermedias de Perú. Los dos primeros realizan un análisis crítico sobre las nociones convencionales tanto de lo urbano como de lo rural y ratifican la importancia de las ciudades pequeñas para impulsar procesos de desarrollo rural y superación de la pobreza extrema. En este sentido, Vergara señala que las definiciones tradicionales del campo y de la ciudad se han caracterizado por una perspectiva dicotómica, dejando de lado los gradientes o situaciones intermedias entre lo urbano y lo rural. Desde esta perspectiva, el desarrollo rural rebasa la visión agrarista y llega a formar parte del desarrollo regional. Del mismo modo, Remy plantea la necesidad de redefinir lo rural y lo urbano puesto que, en las últimas décadas, varios pueblos rurales se han densificado hasta convertirse en ciudades intermedias: la población urbana ya no crece solo por la migración campo ciudad sino también por la densificación rural.

Ahora bien, este análisis crítico está acompañado por cuatro estudios de caso. El primero, analizado por Hernández y Trivelli, es sobre la ciudad de Urcos (provincia de Quispicanchi). Los autores

señalan que, si bien el sur de Cusco avanza hacia un modelo de desarrollo territorial en donde ratifica lo micro y lo macro, está en detrimento de lo meso. Argumentan que, hasta hace unas décadas atrás, esta ciudad poseía ciertas características que le permitirían transformarse en una ciudad intermedia. Sin embargo, las mejoras en conectividad reconfiguraron las dinámicas territoriales y la ciudad de Urcos perdió su función de cohesión territorial. El segundo caso sobre la región de Piura (noroeste de Perú) es analizado por Canziani, Revesz y Belaunde quienes exploran las raíces históricas de un sistema integrado por el espacio litoral, los valles agrícolas costeros y la sierra andina. Tal sistema está constituido por: Piura, Sullana, Talara y Paita que a su vez se encuentran articuladas con otros territorios pequeños, lo que les ha permitido su crecimiento económico y poblacional. Sin embargo, los autores coinciden en que hace falta estrategias que fortalezcan aquella red para así expandirla y articularla con otros territorios.

El tercer caso, expuesto por Vilela y Novoa, comprende el valle de Jequetepeque. Las autoras señalan que su proceso histórico ha permitido la configuración de redes territoriales con multicentralidades urbanas, donde persisten relaciones de complementariedad, mismas que se nutren de relaciones de reciprocidad y de asociatividad. No obstante, argumentan que cuando no existe una adecuada planificación y gestión territorial en diferentes escalas, en lugar de complementariedades se desarrollan conflictos territoriales. En consecuencia, los autores señalan que el desarrollo territorial de las ciudades intermedias está sujeto a la consolidación y la eficiencia de una red espacial que permita el desarrollo armónico con su entorno estableciendo sinergias entre los territorios.

El cuarto caso se refiere a Cajamarca (norte de Perú) y es analizado por Vega y Solano quienes señalan que sus procesos de desarrollo urbano se han visto influenciadas en gran medida por la presencia de la actividad minera en el territorio desde las últimas décadas del siglo XX. Si bien el yacimiento no está dentro de la ciudad, esto no ha sido obstáculo para que la economía urbana sea beneficiada. No obstante, ha generado serios conflictos territoriales debido a que, el modelo de desarrollo es excluyente en detrimento del sector agrícola; no existe una perspectiva territorial sino estrictamente urbana. En consecuencia, se presenta una aguda problemática para alcanzar un modelo de desarrollo sostenible a futuro.

La tercera parte del libro recoge tres artículos que dan cuenta sobre la presencia de un sistema articulado de ciudades intermedias en Europa occidental. Inicia con Declève, quien menciona que, dado el proceso actual de urbanización mundial y la construcción de la hipercidad, el paradigma de la red multinodal de ciudades ha reemplazado al paradigma dicotómico y jerárquico de ciudades. Al respecto Magnaghi señala que, el sistema de redes de ciudades intermedias y su función en el desarrollo territorial constituye una alternativa a las formas de desarrollo urbano de carácter neoliberal puesto que, estas se caracterizan por una relación armónica con el medio ambiente, alta calidad de vida y bienestar. En este sentido, el autor construye la definición de biorregión urbana, la cual está constituida por una multiplicidad de sistemas territoriales locales organizados por pequeñas y medianas ciudades, cada una en equilibrio ecológico, productivo y social con su territorio. Como de ejemplo de ello, presenta el proyecto de la biorregión de la Toscana central (Italia).

Por último, está el aporte de Marson, quien menciona que, ante el proceso de expansión de las ciudades que viene experimentando Europa y particularmente Italia durante las últimas décadas, es importante redescubrir la importancia del territorio agrícola a partir de la valorización de las características de la sociedad local y de su identidad cultural y del reconocimiento de su carácter multifuncional. En este marco, la autora presenta experiencias italianas, entre ellas, el parque agrícola del sur de Milán y de Florencia Prato y los proyectos de agricultura multifuncional de Apulia.

Finalmente, a modo de comentario, la obra de Schejtman y Canziani constituye un pilar fundamental en la discusión sobre de las ciudades intermedias y su rol en los procesos de desarrollo

territorial. Los autores remarcan la necesidad de abandonar por completo los enfoques tradicionales, dicotómicos y sectoristas para evolucionar e incorporar el enfoque territorial en los procesos de planificación y gestión de las ciudades intermedias en relación con sus territorios. La política de Estado debe estar orientada a impulsar procesos tanto de desconcentración como al fortalecimiento de redes articuladas de ciudades intermedias moduladas con sus territorios. Esto en América Latina supone un gran reto puesto que las desigualdades territoriales están muy marcadas y arraigadas a lo largo y ancho de la región.

*Gabriel Tenesaca*  
*Becario de la Maestría de Desarrollo Territorial Rural.*  
*FLACSO Ecuador*

# Política editorial

EUTOPIA es una revista nueva dentro de las ciencias sociales de la región y busca, tal como su nombre lo evoca, la reflexión sobre lo que sucede en nuestra sociedad tomando como eje de análisis el territorio. Eu-topia proviene del griego: eu, bueno y topos lugar, literalmente significaría buen lugar y es justo sobre lo que buscamos reflexionar tanto a nivel de Ecuador como de América Latina. No basta con la teoría de moda del “buen vivir”, si no se dispone de un “buen lugar” para implementar una nueva forma de hacer economía, de recrear las relaciones de reciprocidad, de hacer política participativa, en concreto de construir una sociedad más justa y solidaria. La construcción de un “buen lugar”, no como una Utopía sino como algo real y viable es un reto en el cual es necesaria la incorporación activa del pensamiento social de avanzada en la región.

Los esfuerzos de esta revista buscan mostrar, tanto a académicos como a los *policy makers*, las nuevas reflexiones que existen sobre el territorio, el desarrollo, y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. Al mismo tiempo, estos esfuerzos también están orientados hacia rescatar lo que hace la gente en los territorios, para revalorizar su rol no solo económico, sino también su potencialidad de cambio. En un mundo cada vez más globalizado, existe la tendencia a pensar que las soluciones nos llegarán algún momento desde fuera y seguimos con el sueño de construir una sociedad similar a la de los países avanzados, cuando justamente estos se encuentran en crisis y miran los senderos por lo que transitamos lenta y difícilmente en la construcción de territorios más vivibles, es decir, eutópicos.

## Contenidos:

- *Dossier*: esta sección está dedicada a desarrollar un tema específico previamente aprobado por el Comité Editorial de la revista.
- *Estudio de Caso*: esta sección está dedicada a presentar investigaciones sobre territorios particulares.
- *Contra-punto*: esta sección está dedicada a un tema de debate (pueden ser respuestas u observaciones a los artículos anteriores)
- *Reseña*: sección de crítica bibliográfica, provee información sobre las últimas publicaciones en el campo de los estudios del desarrollo económico y territorial.

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista Eutopía deberán ingresar a la página <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index> seguir las instrucciones y normas de publicación y edición.

## Selección de artículos

- 1.1 Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas.
- 1.2 El autor interesado deberá enviar su artículo a la Revista Eutopía a través de la página <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index> donde deberá registrarse en la página y llenar el formulario solicitado; al final de éste, marcar la opción AUTOR y guardar.
- 1.3 El título del artículo no debe exceder las 15 palabras y debe estar en español o portugués y en *inglés*. Podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
- 1.4 Los artículos deben estar precedidos de un resumen, en español o portugués y en *inglés*, no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras).
- 1.5 Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo.
- 1.6 La extensión de los artículos deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:

<i>Dossier:</i>	30.000 a 40.000 cce
<i>Estudio de caso:</i>	20.000 a 30.000 cce
<i>Contrapunto:</i>	20.000 a 30.000 cce
<i>Reseña:</i>	7.000 a 9.000 cce

- 1.7 Los artículos serán presentados en letra Times New Roman tamaño 12, márgenes 2,5 cm, a espacio sencillo y sin ningún tipo de sangrías o marcas de texto.
- 1.8 Los artículos podrán ser enviados en idioma español o portugués.
- 1.9 Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
- 1.10 Eutopía se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
- 1.11 Eutopía se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.
- 1.12 Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como “recibidos” y notificados de su recepción al autor; los que no, serán devueltos a sus autores/as y serán declarados como “no recibidos”.

## Norma editorial

Las normas editoriales de la revista Eutopia están disponibles en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/about/submissions#authorGuidelines>

## Bibliografía

[caso un solo autor]

Apellido, Nombre (año). *Título del libro en letra cursiva*. Ciudad o País donde fue impreso: Editorial.

[caso dos autores]

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año). *Título del Libro en cursiva*. Ciudad o País donde fue impreso: Editorial.

[caso cuatro o más autores]

Apellido, Nombre, Nombre Apellido, Nombre Apellido y Nombre Apellido (año). *Título del libro en letra cursiva*. Ciudad País donde fue impreso: Editorial.

[caso capítulos de libros]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo en comillas dobles”. En *Título del libro en letra cursiva*, Nombre Apellido (Comp.): número de página. Ciudad País donde fue impreso: Editorial.

[caso de artículos de revista impresa]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre de la revista* y número: número de página.

[caso de artículos de revista digital]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre de la revista* número, dirección electrónica (visitada en mes día año).

[caso de artículo en revista popular]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre de la revista*, fecha de publicación

[caso de artículo en periódico]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre del periódico*, mes día, Sección. (en caso de utilizar varios artículos de periódico en los que no consten autor, ubicar en la sección DOCUMENTOS)

[caso de tesis]

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la tesis”. Disertación doctoral (o el grado respectivo), Nombre de la Universidad.

[caso de ponencia o seminario]

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la ponencia”. Ponencia presentada en Nombre del Congreso, mes días, en Ciudad, País.

[caso de documentos electrónicos en página web o blog]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del documento”. Disponible en Dirección electrónica, visitado en mes día año.

[caso de no contar con la fecha del documento]

Apellido, Nombre (s/f). “Nombre del documento”. Disponible en Dirección electrónica, visitado en mes día año.

[caso de no contar con un autor y la información sea responsabilidad de alguna organización o similar]

Nombre de la organización (fecha). “Nombre del documento”. Disponible en Dirección electrónica, visitado en mes día año.

# EUTOPÍA-18

N.º 18 - diciembre 2020

## TEMA CENTRAL

- Políticas públicas de desarrollo territorial rural: instrumentos para enfrentar la crisis  
*João Torrens*
- Producción, abastecimiento y consumo de alimentos en pandemia. El rol esencial de la agricultura familiar en la territorialidad urbano-rural Argentina  
*Marcos Andrés Urcola y María Elena Nogueira*
- Narrativas de territorialización en las políticas públicas en Costa Rica y sus efectos en una comunidad indígena  
*Luis M. Barboza-Arias, Karen Chacón-Araya y Daniel Alpizar-Rojas*
- Gobernanza territorial y conflictos de uso por la extracción de recursos marinos en áreas de pesca responsable: caso Paquera-Tambor, Costa Rica  
*Isabel Calvo González, Oscar Juárez Matute y Laura Vargas León*
- El cooperativismo agrícola en el contexto de globalización. Un estudio exploratorio en el sur de Francia  
*Maricel Lorena Massera, Esteban Cuatrín Sperati y María Valentina Locher*

## CONTRAPUNTO

- Traspaso trunco: la continuidad de los productores lecheros familiares en cuestión  
*Clara Craviotti y Patricio Vertiz*

## ESTUDIO DE CASO

- Transformaciones de los patrones de la vivienda rural y su impacto en el territorio. El caso de Ambato, Ecuador  
*María Susana Grijalva, María Soledad Salazar y Diego Martínez*
- Agroecología y desarrollo rural: análisis de la trayectoria del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, 1998-2019  
*María José Iemarnó, María Mercedes Pereda, Fernando Fleita y Carolina Almada*

