

# Imaginarios geográficos del espacio pastoril árido y semiárido de Norpatagonia.

Un análisis desde las herramientas de planificación estatal para el desarrollo (2003-2015).

Autor:

**Michel, Carolina Lara**

Tutor:

**Núñez, Paula Gabriela**

**2021**

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctora de la Facultad de Filosofía y letras de la Universidad de Buenos Aires en Geografía.

Posgrado

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



# Imaginarios geográficos del espacio pastoril árido y semiárido de Norpatagonia

Un análisis desde las herramientas de planificación estatal para el desarrollo (2003-2015)

Tesista: Ing. Agr. Carolina Lara Michel

Directora de tesis y beca CONICET: Dra. Paula Gabriela Núñez

Codirector de tesis: Dr. Federico Villarreal

Codirector de beca CONICET: Dr. Marcos Horacio Easdale

---

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN FILOSOFÍA Y LETRAS POR  
LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Área Geografía

**Abril, 2021**



## Resumen

La producción agropecuaria en el mundo ha sido centro de grandes transformaciones en las últimas décadas. Son cambios vinculados a nuevas modalidades de producción que incidieron de distinta forma en el espacio rural actual generando grandes consecuencias negativas tanto a nivel social como ambiental. La Patagonia no escapa a estas transformaciones. Las instituciones estatales y los distintos proyectos de país han utilizado herramientas para percibir estos cambios y para actuar sobre ellos. Sin embargo, las herramientas se encuentran atravesadas por modelos de desarrollo e imaginarios geográficos que llevaron a que distintos espacios productivos sean representados desde un lugar de subvaloración territorial.

Desde esta tesis, analizamos la construcción del espacio pastoril árido y semiárido en Río Negro y Neuquén en herramientas de planificación estatal para el desarrollo entre el 2003 y 2015. Las herramientas seleccionadas son las siguientes: el Censo Nacional Agropecuario 2008, imágenes cartográficas y Ley Ovina y Ley Caprina. Con ellas se mide, se representa, se diseña y se interviene en los espacios productivos. Además, son base e insumo de las planificaciones estatales, se entrecruzan y retroalimentan entre sí.

Analizamos el efecto de estas herramientas en espacios pastoriles áridos y semiáridos de Norpatagonia, que hoy se los puede entender como excluidos, pero que no siempre lo fueron, sino que distintos proyectos de país fueron conformando representaciones que llegan a la actualidad en términos de *desierto, espacios de sacrificio, inhóspitos o inviables*.

Para ello, estructuramos la tesis en una introducción y seis capítulos. En primer lugar, proponemos la estrategia metodológica a seguir, la que es específica para cada herramienta. Luego, introducimos el marco conceptual desde el que estaremos problematizando a las herramientas y sus imaginarios geográficos desde un enfoque crítico y cultural de la geografía. A su vez, analizamos la profundidad histórica del problema a través de realizar un recorrido desde la incorporación de la Patagonia al Estado-nación argentino y vislumbrando diferencias y similitudes entre Río Negro y Neuquén luego de su provincialización. Finalmente, abordamos a cada herramienta de planificación encontrando en la actualidad una invisibilización del espacio pastoril árido y semiárido asociada a su condición árida, al sujeto campesino que practica la actividad y a aquellas producciones que no poseen una salida al mercado agroexportador. Sin embargo, también encontramos un proceso de empoderamiento del sector caracterizado como de agricultura familiar que se encuentra disputando espacios de representación en el Estado y que pueden llevar a la construcción de otras geografías.

## Agradecimientos

---

Esta tesis es el resultado de un largo camino de investigación en el que distintas personas, desde diversos lugares colaboraron para que pueda llegar a buen puerto. En primer lugar, quiero expresar que el recorrido fue posible gracias al sistema científico argentino, a través de su organismo principal el CONICET, que permitió la dedicación de tiempo completo a la tarea y todo lo que implicó el doctorado. No sólo a través del otorgamiento de la beca, sino a través de los proyectos financiados de extensión e investigación tanto del CONICET como de la UNRN que posibilitaron el trabajo de campo.

Por otro lado, la tesis, tuvo un principio y pudo llegar a su fin gracias al acompañamiento y la guía de Paula Núñez. A través de su dirección me permitió ingresar al campo de las ciencias sociales. Agradezco su escucha atenta y su comprensión para tender puentes desde mi formación agronómica, tarea que no siempre fue sencilla, pero que llevó adelante con convicción. Le agradezco la constancia en su presencia y sus motivadores empujoncitos.

A Marcos Easdale por las largas charlas que mantuvimos sobre una forma distinta de encarar el campo de estudios agronómicos que me invitó a llevar a otro nivel la reflexión sobre los problemas que venía trabajando previamente; le agradezco por animarme a hacer un doctorado y por todo el acompañamiento recibido durante el mismo. Por los debates infinitos y por brindarme su constante orientación y guía cada vez que me perdía. Por una agronomía que se pueda hacer preguntas sociales. Con Marcos también va mi agradecimiento al INTA, institución que siempre me abrió las puertas e invitó al trabajo en conjunto. Del mismo modo a la Agencia de Extensión rural de Zapala y a la Agencia de Extensión rural de Jacobacci por guiarme en el trabajo con los productores.

A Federico Villarreal por su nexa con la Universidad de Buenos Aires y por sus lecturas críticas que me orientaron sobre todo en el camino de las discusiones geográficas mejorando el trabajo realizado. Aquí también agradecer al programa de formación del doctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA que a través de sus seminarios e instancias de evaluación pude adentrarme en el mundo geográfico y ajustar los distintos planteos y marcos de abordaje realizados en el anteproyecto de tesis, el proyecto definitivo y luego en el plan de tesis. En este sentido, también le agradezco a Perla Zusman que me facilitó la comprensión de los distintos asuntos administrativos.

Con el más entrañable recuerdo a nuestra *salita de becaries de IIdyPCa*, que desde el primer día me dio un lugar material y de pertenencia y que en estos tiempos de pandemia se extraña. A Maia, Gabriela y Santiago grupo de debate y contención cuando las papas quemaban, especialmente a Constanza por los grandes intercambios teóricos, por ser mi referencia geográfica en el instituto y por sus lecturas atentas. Agradezco a todos ellos el acompañamiento en distintos momentos del trayecto. A María Emilia, Emmanuel, Felipe, Rodrigo por las discusiones, intercambios, charlas, pero también por transformarse en amigos-familia barilochense que supo escuchar las problemáticas becarias y transformarlas. Con ellos va también mi agradecimiento a Ana, Paula, Leonardo y Suzette que, aun no siendo compañeros de trabajo, supieron sumarse a este equipo y estuvieron presentes en el camino.

A Florencia Galante, mi profundo agradecimiento por su buena onda cotidiana y por su trabajo, que me permitió sobrevivir a los escollos burocráticos.

A lo largo de estos años fueron muchas las personas que me acompañaron desde otros lugares y otros saberes. Aprender a ser una *freelancer* no fue fácil, pero se hizo más sencillo compartiendo experiencias, por eso mis gracias a Silvina P., Silvina K. y a Mariel que, por más de que tengamos caminos distintos siempre nos encargamos de encontrarnos y acompañarnos. Especialmente a Pablo, amigo con quien tuve varios y largos viajes al campo y con quien además de discutir e intercambiar ideas, representaciones, imaginarios de la Patagonia, descubrí rincones del *desierto*.

A las productoras de la comunidad Mapuche Nehuen-Co que son el ejemplo vivo de todo lo que tratamos de compartir en esta tesis, mostrando que los “espacios nada” no son tal. Por la construcción de nuevas concepciones de los espacios áridos. También agradezco a los productores de esta comunidad y de otras que prestaron su tiempo y voz para responder las encuestas. A todas las personas que entrevisté por compartirme sus experiencias, muchas gracias.

A mi familia, que hizo un enorme esfuerzo por entender, a la distancia, qué estaba haciendo. Especialmente a Alicia, mi mamá, que fiel a su oficio puso cuerpo y alma para acompañarme cada vez que lo necesité.

A Agustín, mi compañero de vida, básicamente, por todo.

# Índice General

<b>RESUMEN .....</b>	<b>2</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>3</b>
<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS .....</b>	<b>7</b>
<b>RECORRIDO HACÍA LA ELECCIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>HOJA DE RUTA POR LA TESIS.....</b>	<b>10</b>
ACERCA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	13
OBJETIVO GENERAL .....	17
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
HIPÓTESIS.....	18
ORGANIZACIÓN DE LA TESIS.....	18
ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	21
<b>CAPÍTULO 1. APORTES CONCEPTUALES PARA PENSAR Y PROBLEMATIZAR LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS PASTORILES ÁRIDOS Y SEMIÁRIDOS.....</b>	<b>28</b>
1.1    LOS ESPACIOS PASTORILES ÁRIDOS Y SEMIÁRIDOS: SUS PROBLEMÁTICAS E IMAGINARIOS GEOGRÁFICOS.....	28
1.2    PLANIFICACIÓN ESTATAL Y HERRAMIENTAS PARA LA TOMA DE DECISIONES .....	34
1.3    CATEGORÍAS GEOGRÁFICAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN .....	36
1.4    EL DESARROLLO .....	42
1.4.1 <i>La construcción de los espacios periféricos, una mirada sobre el siglo XX .....</i>	<i>45</i>
1.4.2 <i>Modernización agraria y desarrollo rural en el siglo XXI .....</i>	<i>48</i>
1.4.3 <i>El “entre modelos” en la Norpatagonia árida.....</i>	<i>57</i>
1.5    POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTADO EN SOCIEDADES PEQUEÑAS .....	61
<b>CAPÍTULO 2. EL ESPACIO ÁRIDO Y SEMIÁRIDO DE NORPATAGONIA. UNA REVISIÓN HISTÓRICA DEL ORDENAMIENTO SOCIOPRODUCTIVO EN PLANIFICACIONES Y HERRAMIENTAS ESTATALES .....</b>	<b>65</b>
2.1    METODOLOGÍA.....	65
2.2    EL PROYECTO POLÍTICO CIENTÍFICO DE EXPANSIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO ARGENTINO. ....	66
2.3    IMAGINARIOS GEOGRÁFICOS Y HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO EN CLAVE HISTÓRICA.....	68
2.3.1 <i>De lo visible a lo invisible. El avance ovino (y caprino) en el origen de la producción del espacio... ..</i>	<i>72</i>
2.4    LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO Y SU ORDENAMIENTO SOCIOPRODUCTIVO.....	85
2.5    LA PROVINCIA DE NEUQUÉN Y SU ORDENAMIENTO SOCIOPRODUCTIVO .....	92
2.5.1 <i>COPADE y sus iniciativas .....</i>	<i>97</i>
2.6    REFLEXIONES FINALES .....	106
<b>CAPÍTULO 3. EL NÚMERO COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO: ANÁLISIS DEL CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 2008 .....</b>	<b>109</b>
3.1    METODOLOGÍA.....	110
3.2    REGIONALIZACIONES Y CENSOS COMO HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO .....	111
3.3    ASIMETRÍAS REGIONALES Y PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN .....	116
3.4    HISTORIA DE LOS CENSOS EN ARGENTINA.....	120
3.5    RECORRIDO HISTÓRICO DE LOS CENSOS NACIONALES AGROPECUARIOS.....	123
3.6    EL CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 2008: CAMBIOS Y CONTINUIDADES .....	124
3.6.1 <i>Los cuestionarios del censista: Similitudes y diferencias .....</i>	<i>127</i>
3.7    CENSOS, NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO Y AGRICULTURA FAMILIAR.....	136
3.8    REFLEXIONES FINALES .....	141

<b>CAPÍTULO 4. LA IMAGEN COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO: CARTOGRAFÍA Y MAPAS .....</b>	<b>143</b>
4.1 METODOLOGÍA.....	143
4.2 LOS MAPAS Y LA CARTOGRAFÍA .....	145
4.3 PLANIFICACIÓN, TERRITORIO Y CARTOGRAFÍAS EN ARGENTINA.....	148
4.3.1 <i>La cartografía en las planificaciones de Río Negro entre 2003 y 2015</i> .....	152
4.3.2 <i>Representaciones agroproductivas de productores rionegrinos</i> .....	162
4.3.3 <i>La cartografía en las planificaciones de Neuquén entre 2003 y 2015</i> .....	165
4.4 REFLEXIONES FINALES .....	176
<b>CAPÍTULO 5. LA PALABRA COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO: LEYES, NORMATIVAS Y PLANIFICACIONES “SUBVERTIVAS” .....</b>	<b>179</b>
5.1 METODOLOGÍA.....	179
5.2 ENFOQUES DEL DESARROLLO Y MODELOS PRODUCTIVOS .....	181
5.2.1 <i>Del enfoque local del desarrollo</i> .....	182
5.2.2 <i>Del enfoque territorial del desarrollo</i> .....	183
5.3 DEL HILADO A LA MADEJA DE LA LEY (OVINA): CONTEXTO DE SURGIMIENTO.....	184
5.3.1 <i>Ley Ovina</i> .....	189
5.3.2 <i>Río Negro, características socioproductivas y Ley Ovina</i> .....	195
5.3.2.1 <i>La Ley Ovina en Río Negro entre 2003-2015</i> .....	197
5.4 DEL HILADO A LA MADEJA DE LA LEY (CAPRINA): CONTEXTO DE SURGIMIENTO.....	208
5.4.1 <i>Ley Caprina</i> .....	211
5.4.2 <i>Neuquén, características socioproductivas y Ley Caprina</i> .....	213
5.4.2.1 <i>La Ley Caprina en Neuquén entre 2008-2015</i> .....	216
5.5 PLANIFICACIONES SUBVERTIVAS: ENTRE LOS PRODUCTORES Y LOS TÉCNICOS.....	225
5.6 REFLEXIONES FINALES .....	228
<b>CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES DE APERTURA .....</b>	<b>231</b>
6.1 RECAPITULACIÓN .....	231
6.1.1 <i>Revisión de la hipótesis y objetivos en relación con los resultados</i> .....	232
6.2 REFLEXIONES DE APERTURA.....	239
<b>ÍNDICE ALFABÉTICO DE TABLAS, FIGURAS, GRÁFICOS, MAPAS E INFOGRAFÍAS .....</b>	<b>246</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>248</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>280</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>284</b>



## Abreviaturas utilizadas

---

Agencia de Desarrollo Económico del Neuquén (ADENEU)  
Agricultura Familiar (AF)  
Censo Nacional Agropecuario 2008 (CNA 2008)  
Comisión Asesora Técnica (CAT)  
Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE)  
Consejo Federal de Inversiones (CFI)  
Desarrollo Territorial Rural (DTR)  
Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina (FRAO)  
Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF)  
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)  
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)  
Ley Caprina (LC)  
Ley Ovina (LO)  
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP)  
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN)  
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)  
Ordenamiento Territorial (OT)  
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)  
Pequeño Productor (PP)  
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal (PEA2)  
Plan Estratégico Territorial (PET)  
Producto Bruto Geográfico (PBG)  
Programa Nacional de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana (Prolana)  
Programas de Desarrollo Rural (PDR)  
Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF)  
Secretaría de Agricultura Familiar (SAF)  
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP)

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA)

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)

Sistema de Información de Precios y Mercados (SIPyM)

Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF)

Unidad Ejecutora Provincial (UEP)

Universidad Nacional de Río Negro (UNRN)

## Introducción

---

### Recorrido hacia la elección del tema de investigación

La elección del tema de estudio surgió a partir de mi trabajo como consultora técnica en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Fue mi paso de casi cuatro años en esa institución y específicamente en la oficina de Gestión de Proyectos Ambientales lo que fue marcando el tema de investigación que años después convergiría en el proceso de obtención de una beca doctoral de CONICET y de llevar adelante esta tesis en geografía. Mi trabajo en el MAGyP llevó a que solicitara un pase para trabajar en el INTA Bariloche. A través de mi mudanza acá y de vincularme con proyectos relacionados al Ordenamiento Territorial es que conocí la estepa, espacio productivo y de vida que toma como referencia este trabajo.

En el MAGyP, éramos una oficina que recibíamos montos de dinero importante para trabajar con distintas problemáticas ambientales relacionadas a lo productivo. Sin embargo, a pesar del gran trabajo y esfuerzo realizado los resultados eran pocos. A su vez, lo que pensábamos desde la oficina en Buenos Aires, distaba mucho de lo que pasaba cuando íbamos a terreno. La pregunta que circulaba por mi cabeza era cómo teniendo un presupuesto holgado y el acompañamiento y aval político para realizar el trabajo, los resultados eran escasos. Al mismo tiempo, muchas veces realizábamos diagnósticos que no se correspondían con las percepciones y valoraciones de los actores territoriales. A través del diálogo con éstos nuestro equipo encontraba soluciones situadas que resultaban más sencillas que las diseñadas desde la oficina. Del mismo modo, algunos agentes provenientes de determinadas localidades nos contaban sus problemáticas y la imaginación del equipo técnico se disparaba, pero al llegar al lugar de trabajo constatábamos el peso de lo imaginado vinculado con lo desconocido.

Algo parecido me ocurrió dando un taller de Ordenamiento Territorial en Misiones. En uno de los trabajos prácticos, tomando un caso de análisis de una localidad en el Norte Neuquino en la que estaba trabajando, un participante me dijo: “Ah, yo no entiendo cómo hay personas que pueden vivir ahí, yo pongo un candado y la cierro”. Nuevamente, aquí la imaginación operando que produjo que este espacio se tradujera en inhóspito porque el participante tomó como referencia su lugar de pertenencia conocido y seguro.

Estas dudas y preguntas fueron disparadoras de la tesis a presentar en esta Facultad. Soy Ing. Agrónoma, por lo tanto, la mirada agronómica acompañará a todo el proceso de elaboración de la tesis. Sin embargo, decidí realizar el doctorado en Geografía por dos motivos. Por un lado, porque muchas de las problemáticas que veía cuando iba a terreno no se resolvían solo a través de mi disciplina, se necesitaban de otras para pensarlas y problematizarlas y que esto ayudaba a que las respuestas sean más adecuadas. Por el otro, porque desde que empecé a estudiar Agronomía es que me interesé por las problemáticas ambientales y alimentarias que el modelo de producción actual generaba. Dentro de la carrera muchas veces me encontré con que el modelo epistemológico hegemónico escindía a la dimensión social de los problemas y las soluciones, por lo que vi a la Geografía (y hoy afirmo) como disciplina que me permitiría pensar a los problemas agrarios y rurales a través de procesos sociales y no solo como una cuestión técnica productiva. Incluso dentro de mi carrera de grado participé de distintos seminarios de estudios rurales llevados adelante por el Departamento de Geografía en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA para complementar mi formación.

El conjunto de estos elementos, sumado a la elección de mis directores de beca CONICET -que también se formaron de manera interdisciplinaria y que han elegido a la estepa como lugar para pensar y problematizar los procesos productivos, de desarrollo y la construcción de conocimiento- me llevaron a la elección del tema de investigación que veremos a continuación.

### **Hoja de ruta por la tesis**

*“La ley [ovina] surge porque había disminuido marcadamente el stock ovino, principalmente en toda la Patagonia producto de la caída del precio de la lana a nivel mundial y de la caída de la demanda de lana por aparición de fibras sintéticas. La idea fue sostener en Patagonia, que no hay muchas oportunidades productivas, la actividad y también fomentarla y desarrollarla. Su origen fue en Patagonia, con una solicitud desde esa región, que después por ser fondos del tesoro nacional, tuvieron que participar todas las demás provincias. Lo que buscamos con esta Ley es que el productor pueda subir un escaloncito más”* (Extracto de entrevista a funcionaria responsable de implementación de Ley Ovina y Caprina nivel nacional, 2017).

Elegimos comenzar la introducción con esta frase que es representativa del discurso de un amplio número de documentos estatales. A su vez, encontramos estas ideas en las palabras

de técnicos y funcionarios que hemos entrevistado en el proceso de realización del doctorado. Este extracto da cuenta de un imaginario común que aparece recurrentemente en las referencias a los espacios pastoriles de Patagonia. De esta manera, se vislumbra una asociación entre la monoproducción ovina o donde “no hay muchas oportunidades productivas” a una construcción histórica de estos espacios en términos de *desierto*. Por otra parte, es también frecuente la apelación a la necesidad de que los productores salgan de la situación en la que se encuentran. Lo que no termina de ser claro es si esto último refiere a que mejoren su calidad de vida en términos de una construcción colectiva que lleve a la emancipación territorial o a que modifiquen su racionalidad económica y hábitos culturales y de consumo para quedar imbricados (aún más) en el sistema de producción capitalista.

En este sentido, nos preguntamos de forma general: ¿Cómo se piensa a la Patagonia y a sus espacios pastoriles áridos desde los distintos niveles públicos administrativos? ¿Qué es lo productivo para el Estado? Esa idea de lo productivo ¿se modificó en el tiempo? ¿Qué significa “subir un escaloncito más”? Desde el Estado ¿quiénes son los sujetos beneficiarios de políticas de desarrollo? ¿Cómo se construyen las políticas de desarrollo? De forma más específica: ¿Qué imaginarios geográficos se asocian a las herramientas de planificación estatal? ¿Qué espacialidad construyen? ¿Cómo se relaciona esa espacialidad con los sujetos productivos? Estas concepciones espaciales ¿se encuentran disputadas por actores no estatales o, en nuestro caso, por productores pastoriles?

Estas preguntas son disparadoras de la presente tesis. El tema que se aborda es la construcción del espacio pastoril en Río Negro y Neuquén en las herramientas de planificación estatal entre el 2003 y 2015. Lo que analizamos aquí son las herramientas que forman parte de las planificaciones para el desarrollo rural. Entre ellas se encuentran los Censos Agropecuarios Nacionales, herramienta desde la que se mide y releva datos de los espacios productivos; las imágenes cartográficas, herramienta desde la que se representa y diseña al espacio productivo; y Ley Ovina y Ley Caprina, dos herramientas desde las que se interviene en el espacio productivo. Todas ellas son base e insumo de las planificaciones estatales, se entrecruzan y retroalimentan entre sí.

Desde principios del siglo XX que podemos encontrar distintos procesos de planificación a lo largo de la historia. En las últimas décadas, en Argentina, este proceso se renovó a nivel estatal en sus distintas escalas administrativas para la elaboración de planificaciones sectoriales y/o territoriales y cobró una dimensión estratégica (Bernazza, 2006). Para este trabajo entenderemos a las mismas como:

Una actividad político – académica prospectiva que ha tenido fuertes vínculos con los modelos de desarrollo vigentes al momento de su formulación e implementación, lo que implica reconocer que hay estrechos vasos comunicantes entre los objetivos globales que se pretenden imponer a la sociedad por los sectores dominantes en cada coyuntura histórica y la normativa espacial que acompaña a los respectivos estilos de desarrollo (Clichevsky y Rofman, 1989, p. 61).

En este sentido, reconocemos que existe una necesaria articulación entre las planificaciones estatales y las espacialidades construidas vinculadas a distintos modelos de desarrollo que han querido instalarse desde los grupos dominantes o elites (Losada, 2016). Desde esta tesis sostenemos que las herramientas también se encuentran influenciadas por los modelos de desarrollo conformando espacialidades que a su vez se apoyan en ciertos imaginarios geográficos que ayudan a legitimar las planificaciones y políticas territoriales diseñadas (Cosgrove, 1994; Serje, 2005; Zusman, 2006; Lindon y Hiernaux, 2012).

Las herramientas de planificación en su conjunto han sido poco revisadas bajo el argumento de ser elementos técnicos y objetivos (Otero, 2006; Lois, 2006). Sin embargo, sus imaginarios geográficos tienen claras implicancias en las intervenciones materiales concretadas en el espacio, así como en las representaciones elaboradas (Hiernaux y Lindón, 2007). Entendemos a estas herramientas como elementos de poder que poseen los Estados y en este sentido, revisar sus imaginarios se vuelve crucial en tanto que han sido funcionales en las acciones de dominación y sometimiento de otras formas de organización política, económica y social (Said, 1990; Gregory, 1994).

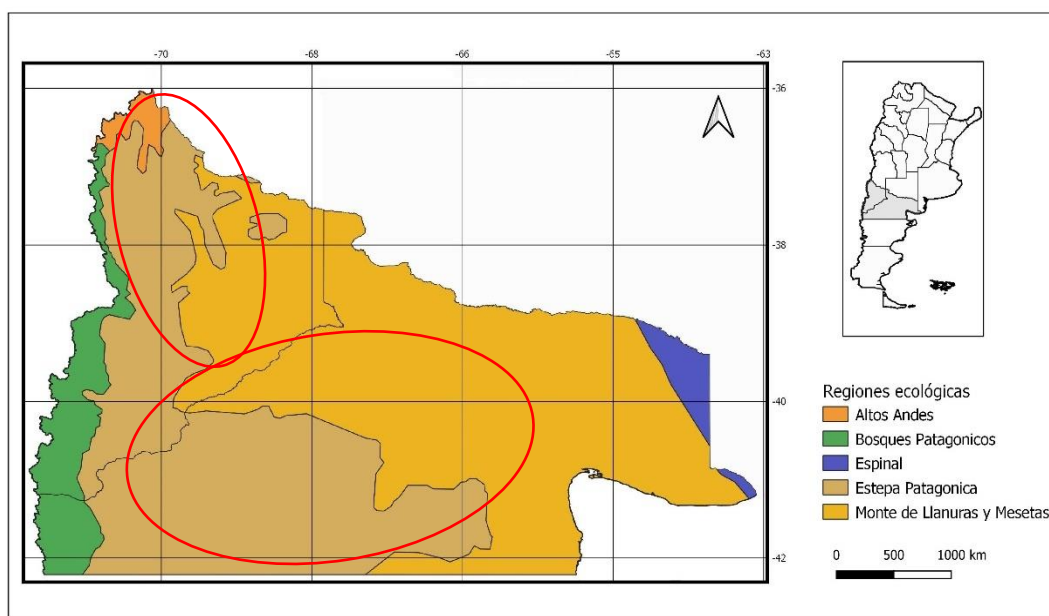
La geografía crítica como perspectiva desde la cual mirar acompañará el proceso de develar los presupuestos que han construido las históricas representaciones de los espacios pastoriles áridos y semiáridos de Norpatagonia. Del mismo modo la cuestión de lo imaginario ha sido tratado por la geografía desde un abordaje cultural (Haesbaert, 2008; Claval, 2011) y lo traeremos como elemento para el análisis del problema.

Vale aclarar que por Norpatagonia referimos a los territorios nacionales o a las provincias de Río Negro y Neuquén, pero no desconocemos que existen delimitaciones espaciales que amplían lo que se entiende por Patagonia Norte y que en algunos casos incluyen a La Pampa y aparte de Chubut. Cuando marquemos diferencias referiremos a cada provincia por separado, Río Negro o Neuquén o al espacio específico dentro de la provincia de análisis.

Respecto al espacio específico al que hacemos referencia aquí, su delimitación se encuentra en la figura N°1. Esta muestra de manera aproximada el espacio a analizar en esta

tesis dentro de círculos rojos<sup>1</sup> en las provincias de Río Negro y Neuquén. Para ello utilizamos el concepto de regiones ecológicas del INTA que conjuga las características de los suelos, el clima y la vegetación, elementos trascendentes que dan cuenta de las condiciones ecológicas diferenciales donde se produce la actividad pastoril (Oliva et al., 2001), sin desconocer que esta también responde a procesos políticos e históricos que abordamos en los capítulos siguientes.

Figura N°1. Ecorregiones y espacio a analizar en Río Negro y Neuquén.



Fuente: elaboración propia en base a las regiones ecológicas propuestas por INTA

Las espacialidades analizadas estarán presentes en las herramientas estatales para el desarrollo rural que revisamos aquí, y también, en la construcción que proponemos para el problema de investigación, las que ponemos en tensión a lo largo del escrito.

### **Acerca del problema de investigación**

Las transformaciones en los últimos años, ocurridas en el mundo rural en general y sus desarticulaciones profundizaron un modelo de producción desigual generando grandes

<sup>1</sup> Decimos que es el espacio aproximado ya que los círculos rojos refieren a la localización de los productores con los que se trabajó en esta tesis que se encontraban distribuidos en distintos puntos de los espacios áridos y semiáridos.

consecuencias negativas tanto a nivel social como ambiental. La Patagonia no escapa a estas transformaciones. Su historia y presente estuvieron marcados por lógicas de producción de gran escala que configuraron un espacio que en la Patagonia Norte ha sido descrito como desintegrado (De Jong, 2001, Silla, 2009; Zubizarreta y Campos Salva, 2010; Herrera y Herrera, 2014; Núñez, 2016; Conti, 2017; Trpin y Rodríguez, 2018), donde se reconocen regiones que se insertaron en el mercado nacional y mundial y otras que fueron excluidas (Sili y Soumoulou, 2011; Schweitzer, 2014). En esta tesis nos enfocamos en aquellas regiones patagónicas que hoy se encuentran excluidas.

Sin embargo, hablamos de un proceso de exclusión que va más allá de la inserción en el mercado. Desde las planificaciones estatales rara vez estas regiones fueron concebidas como espacios de vida en el sentido que han sido sometidas a colonialismos internos (Navarro Floria, 2007), que las colocó en escenarios de extractivismo y que, por lo tanto, las convirtió en espacios de sacrificio para la vida (Svampa, 2009).

Desde otro punto de vista, el proceso de exclusión es entendido en términos de invisibilización por parte de distintas instituciones estatales y por el imaginario urbano o colectivo. Lo que podría traer como consecuencia la posibilidad de continuar siendo un espacio de reserva de la vida y de resistencia en el que la forma de habitar y producir tensiona al modelo hegemónico capitalista en el que se inserta (Easdale y Aguiar, 2018; Trpin y Rodríguez, 2018).

Nos estamos refiriendo a los espacios áridos y semiáridos de la Norpatagonia que han sido caracterizados por su práctica pastoril y que hoy son excluidos, pero no siempre lo fueron. Es decir, no siempre fueron pensados como espacios de sacrificio ni invisibilizados, sino que distintos proyectos de país fueron conformando las representaciones que poseemos en la actualidad (Navarro Floria, 2007; Nuñez, 2016; Ejarque, 2016; Vazquez, 2019) fortaleciendo determinados imaginarios geográficos colectivos de uso y ocupación de estos espacios (Lois, 1999; Zusman, 2000; Benedetti, 2005). Aquí entendemos que hubo una separación en los proyectos estatales que excluyeron por sobre todo a ciertas sujetos productivos y formas de habitar representados por el campesinado y no tanto al espacio físico en sí ni a los productores más capitalizados (Bendini et al., 2004).

Una de las primeras espacialidades estatales de la Patagonia la podemos encontrar en 1879 cuando comenzó la Conquista militar (Navarro Floria, 2002; Delrío, 2005). La bibliografía da cuenta del reconocimiento de distintos imaginarios para justificar su legitimidad y necesidad, que redundaron en un proyecto político-científico de desarrollo (Navarro Floria, 2006), donde se inscribió como natural la explotación ovina, propia del área de estepa que nos



ocupa (Lema y Núñez, 2019). Esta explotación se basó en la reducción del paisaje patagónico a *desierto*, en los términos que desarrolló Navarro Floria (2011) cuando analizó que el *desierto* fue la referencia con que se caracterizó a la Patagonia desde las primeras menciones, dentro de las esferas gubernamentales e intelectuales argentinas. A su vez, señaló que antes que una caracterización ambiental, fue un programa de gobierno que marcó la clave discursiva para la incorporación del territorio.

Los imaginarios geográficos de *desierto* también se reconocen en otros puntos del país o en otras áreas del mundo y han sido útiles a la hora de denominar y dominar áreas sometidas a otras formas de organización política, económica, y social (las de poblaciones indígenas o campesinas) (Lois, 1999; Zusman, 2000). El *desierto* homologado a conceptos de vacío, de tierras hostiles o infértiles promovió la incorporación de áreas a la lógica de los países en constitución, invisibilizando sus efectivos habitantes. En algunos casos, se hizo referencia a imágenes que mostraban áreas con escasas condiciones, en términos ambientales, para ser incorporados a los modelos económicos vigentes. En muchos otros, como en la Puna Argentina, se apelaron a imaginarios que influyeron y definieron aún hoy la forma en que estas zonas son pensadas e incorporadas a las economías nacionales o transnacionales, desestimando las formas de vida de las poblaciones locales (Benedetti, 2005; Castro, 2007; Tomasi, 2010).

A su vez, desde los Estado modernos, estos espacios fueron descriptos en términos de inventarios de recursos presentes y potenciales indagándose poco y nada en su historia, sociología, geografía. Al respecto, Núñez (2016) para el caso de la Patagonia la define como espacio inapropiable y desde este lugar la inscribe como frontera en distintos niveles. Por su ubicación respecto de Chile, como frontera agrícola, por su organización a partir de la relación con otros centros y espacios y por su reconocimiento en tanto centro de recursos a extraer antes que desde los dinamismos propios de las poblaciones que los habitan (Benedetti y Salizzi, 2014)

Distintos trabajos centrados en el estudio de procesos de incorporación de áreas bajo dominio indígena han indagado las ideas y representaciones que acompañaron la definición de los proyectos estatales nacionales (Serje, 2005; Zusman, 2006; Núñez, 2010). Estas áreas fueron imaginadas como la alteridad de la nación, como lugares de inseguridad y desorden que permitieron reservar al Estado-nación los ideales de seguridad y de orden (social y estético) (Serje, 2005). Estos elementos nos llevan a pensar que no podemos preguntarnos por políticas y espacialidades sin interpelar, del mismo modo, a la forma en que se ha generado el conocimiento científico que legitimó los procesos de dominación y apropiación de tierras, recursos, formas de vida.

Para la Patagonia argentina las ideas, sueños y proyectos de país desde la Conquista militar estuvieron acompañados de diferentes herramientas de relevamiento de información, de medición, de reconocimiento e intervención que construyeron conocimiento científico y que, a su vez, fueron constituyendo las representaciones que tenemos en la actualidad (Otero, 2006). Se trató de un entramado de elementos que incidieron en la manera que conocemos, pensamos y vemos al mundo en general y también en la forma que actuamos y nos organizamos constituyendo nuevos modos de subjetivación (Foucault, 1984).

Son herramientas generadas por distintas instituciones del Estado, utilizadas por múltiples actores (del Estado y no estatales) y que se articulan en diversas planificaciones. Las entendemos como configuradoras de saberes socioespaciales que hacen posibles determinados efectos de verdad y realidad, por lo tanto, se trata de lenguajes de poder. Estos efectos se establecen desde distintos lugares, entre lo dicho y lo no dicho, entre lo invisible y lo visible (Foucault, 1984; Lindon y Hiernaux, 2012).

Sin embargo, siendo herramientas estatales, no siempre se establecen sólo desde ese ámbito, sino que se encuentran mediadas por otros actores y sujetos de resistencia que disputan la mirada que se quiere establecer. Con esto queremos decir que, si bien, analizamos herramientas de planificación estatal para comprender la espacialidad que subyace de estas, no concebimos al Estado como único lugar desde el que se construye espacio. Tampoco concebimos al Estado de forma monolítica, sino como arena de disputas (Oszlak y O'Donnell, 1995). Aquí aparece el concepto de articulación como un ejercicio referido a guiar las acciones desde una multiplicidad de actores que exceden al ámbito estatal, pero que poseen agencia social para intervenir en las distintas estrategias de gobierno (Hall, 2010, Sabatella, 2017). Al mismo tiempo, entendemos a las herramientas como resultado de procesos abiertos que se encuentran en constante movimiento.

Por otro lado, cada herramienta se encuentra sostenida por una trama específica de significación que indagamos de forma individual para luego comprender qué ocurre cuando funcionan en conjunto. La trama que sostiene a cada una se conforma de una multiplicidad de actores pertenecientes a distintas escalas administrativas estatales y no estatales, nuevas identidades, categorías de políticas públicas y categorías conceptuales.

El discurso emitido a través de estos elementos es el que será indagado a lo largo del estudio. Desde aquí, analizamos el modo en que se han caracterizado a productores rurales campesinos en la región que nos ocupa, buscando el modo que se ha reconocido desde distintas

herramientas estatales a la agricultura familiar que se erige en una de las categorías centrales de la presente tesis.

La categoría agricultura familiar marca, de hecho, el recorte temporal de este trabajo. La misma se instala como tal en la política pública a partir del 2003 (Villarreal, 2018). Nuestro estudio se extiende hasta 2015, fecha en la que comienzan a desarticularse las políticas destinadas hacia ese sector producto del cambio de gobierno nacional. Analizamos las prácticas institucionales en relación con las prácticas socioproductivas de estos mismos actores, tensionando las construcciones espaciales emitidas desde los diferentes orígenes.

Nos preguntamos: ¿cómo construye el Estado a los espacios pastoriles norpatagónicos en la actualidad. Asumiendo que las herramientas de planificación poseen supuestos concebidos previamente e imaginarios en los que se apoya esa construcción espacial ¿a qué interés o modelo de desarrollo responden? Y en ese sentido: ¿se encuentran los productores pastoriles tensionando los modelos de desarrollo y, por lo tanto, la construcción espacial actual en la Norpatagonia?

### **Objetivo general**

Problematizar y repensar la forma en que se construyen los espacios pastoriles de la Norpatagonia árida y semiárida desde las herramientas utilizadas para la planificación estatal del desarrollo rural entre el 2003 y 2015.

### **Objetivos específicos**

1. Caracterizar la construcción socioproductiva del espacio pastoril árido y semiárido de Norpatagonia para identificar los imaginarios geográficos que posibilitaron el orden territorial actual, desde la incorporación de estos territorios al Estado-nación argentino.
2. Reconocer y problematizar en el Censo Nacional Agropecuario 2008 las dimensiones desde las cuales se releva la situación agroproductiva del país y específicamente de los espacios áridos y semiáridos de Norpatagonia.
3. Analizar las imágenes cartográficas utilizadas para representar y diseñar los espacios pastoriles de Norpatagonia en las principales planificaciones estatales elaboradas a nivel nacional y provincial entre 2003 y 2015.
4. Analizar y caracterizar el proceso de elaboración e implementación de Ley Ovina y Ley Caprina

y revisar su impacto en los espacios pastoriles de Norpatagonia.

### **Hipótesis**

Entre el 2003 y 2015 se elaboraron distintas planificaciones que propusieron superar las contradicciones de los modelos económicos neoliberales para tender a la conformación de sociedades más equitativas. Sin embargo, las herramientas utilizadas para la planificación del desarrollo poseen en sus estructuras imaginarios geográficos que posicionan a los espacios pastoriles áridos y semiáridos de Norpatagonia como marginales productivos. Al mismo tiempo, se arrastra la falacia de la modernidad de considerar a las herramientas como objetivas y neutrales, pero éstas responden a ciertos modelos de desarrollo que entran en tensión con los objetivos de lograr equidad socioespacial.

### **Organización de la tesis**

Para abordar la hipótesis y profundizar en el problema de investigación, la tesis se organiza a través de una introducción y seis capítulos.

En la **introducción** realizamos un breve recorrido por los elementos que nos llevaron a proponer el problema de investigación. A su vez, damos cuenta de la estrategia metodológica adoptada. Asumimos que en todo ejercicio de investigación existe un vínculo indisociable entre teoría, método y técnica. Por este motivo, planteamos desde el principio los lineamientos metodológicos generales que guían este proceso. Asimismo, como analizamos herramientas muy diversas, los enfoques como las técnicas para hacerlo son distintos. Por lo tanto, cada capítulo posee también su propia metodología.

El capítulo 1 lo denominamos **Aportes conceptuales para pensar y problematizar la construcción de espacios pastoriles áridos y semiáridos**. Aquí, presentamos antecedentes de cómo se han abordado a los espacios pastoriles en general y de forma específica para Norpatagonia. A continuación, proponemos los principales conceptos con los que analizamos la construcción de los espacios pastoriles en las herramientas de planificación estatal. Por ello, presentamos brevemente a la planificación como concepto y como práctica institucional, impulsada fuertemente por el Estado argentino entre 2003 y 2015, y a las herramientas de la planificación, instrumentadas para la toma de decisiones para el desarrollo. Luego, explicitamos desde el lugar que pensamos al espacio y a su construcción, en el que los imaginarios geográficos cobran un rol principal. A su vez, presentamos a los conceptos de territorio y región

que, más allá de ser instrumentos metodológicos, poseen efectos en la producción de sentidos. Seguidamente, realizamos un recorrido por las corrientes de desarrollo de forma general y en particular para los espacios pastoriles de Norpatagonia que han llevado en la actualidad a la instalación de un orden socioproductivo específico.

En el capítulo 2, **El espacio árido y semiárido de Norpatagonia. Una revisión histórica desde las planificaciones estatales**, realizamos una caracterización socioproductiva de la Patagonia de forma general desde la Conquista militar y de forma específica para los espacios pastoriles de Norpatagonia. A su vez, revisamos distintas planificaciones estatales y herramientas como censos y cartografías que colaboraron en instalar el orden productivo que tenemos en la actualidad. En este capítulo también realizamos un recorrido histórico de la conformación de la estructura productiva de Neuquén y de Río Negro e indagamos por los imaginarios construidos para los espacios pastoriles en cada provincia en particular. Lo tomamos a modo de cronología en un continuum que sirve como referencia en cada capítulo siguiente.

Los capítulos 3, 4 y 5 abarcan cada uno el análisis de una herramienta diferente: el Censo Nacional Agropecuario 2008, las cartografías de planificaciones estatales nacionales y provinciales y Ley Ovina y Ley Caprina. Este orden responde a la funcionalidad con la que pensamos a las herramientas. Primero se realiza un relevamiento que permite obtener datos para luego, generar una representación del territorio actual que, a su vez, permite realizar un diseño cartográfico de territorios futuros (tal como está expresado en las planificaciones analizadas) para, finalmente, formular políticas que tiendan a cumplir con las metas delineadas en las planificaciones. De todas formas, este camino metodológico no es obligatorio ni excluyente con otros, sino que es la forma en que aquí lo concebimos. Cada una de estas herramientas dialoga con conceptos geográficos y con la categoría de agricultura familiar, elementos reconocidos en las planificaciones estatales e impulsadas para el desarrollo rural.

Específicamente en el capítulo 3, **El número como herramienta para el desarrollo: un análisis por el Censos Nacional Agropecuario 2008**, desarrollamos una conceptualización de región y evidenciamos su operacionalización en distintos contextos que permitió su instrumentación metodológica en los censos agropecuarios argentinos. Al mismo tiempo, realizamos un recorrido histórico por la conformación de los censos como herramienta metodológica que poseen los Estado para relevar distinto tipo de información para, finalmente, analizar las variables de relevamiento en el Censo Nacional Agropecuario 2008. Partimos de considerar que no todas las producciones se relevan con igual profundidad y que esto se vincula

a una jerarquización productiva respecto de los productos destinados al mercado internacional de los que son para consumo interno o de autoconsumo. Por esto, también, revisamos cuáles son los productos agrícolas más exportados en Argentina y lo comparamos con las producciones más relevadas por este Censo. A continuación, indagamos en otros relevamientos que posee el Estado que pretenden incluir a la agricultura familiar y los comparamos con el Censo Nacional Agropecuario 2008.

En el capítulo 4, **La imagen como herramienta para el desarrollo: cartografía y mapas**, exploramos otra herramienta para la toma de decisiones a nivel gubernamental, como es el reconocimiento gráfico. Analizamos representaciones y diseños cartográficos de espacios pastoriles de Norpatagonia en planificaciones estatales a nivel nacional y provincial entre 2003 y 2015. Vamos más allá de lo metodológico para entender que los mapas poseen un mensaje que es importante develar. Por esto, además de los signos, símbolos y representaciones, analizamos el contexto de elaboración y su intención cartográfica (Harley, 2005) en conjunto con el texto escrito de las planificaciones. Estudiamos el doble rol de la síntesis visual. Por un lado, como herramienta performativa y, por el otro, persuasiva (Harley, 2005). Asimismo, la comparación entre provincias permite dar cuenta de similitudes y diferencias entre la forma de cartografiar y en la forma que distintas esferas estatales conciben a estos espacios. Por último, contrastamos estas cartografías con un mapeo colaborativo realizado con productores del paraje El Chaiful en la estepa rionegrina.

En el capítulo 5, **La palabra como herramienta para el desarrollo: leyes, normativas y planificaciones “subvertivas”**, analizamos a Ley Ovina y Ley Caprina, dos políticas para el desarrollo rural destinadas a productores pastoriles. Reconocemos las formas en que se operativizaron las leyes, así como revisamos los proyectos aprobados y financiados, los principales beneficiarios y los destinos de los financiamientos. Identificamos que estas políticas tienen un innovador sistema de toma de decisiones, donde los mismos productores participan de los proyectos que se deciden ejecutar. En este sentido, entrevistamos a distintos referentes, funcionarios, técnicos y productores que han formado parte de las instancias participativas de estas leyes indagando en sus miradas respecto de las problemáticas acontecidas y de las respuestas dadas por estas políticas. A su vez, por la concepción de análisis de política pública que incorporamos, realizamos un recorrido por el contexto de posibilidad que permitió la creación de Ley Ovina y Ley Caprina.

Por último, en el capítulo 6, **Conclusiones y reflexiones de apertura**, retomamos las interpretaciones conceptuales y las articulamos con los resultados empíricos. Realizamos una

breve recapitulación, ya que cada capítulo incluye su reflexión final, para repensar la forma en que el Estado construye a los espacios pastoriles áridos y semiáridos a través de las herramientas de planificación. Desde aquí, se abren conclusiones que permiten reconocer elementos de cambio y continuidad en las propuestas indagadas, a la vez que, intentamos develar si estos cambios se asocian a otras espacialidades. Del mismo modo, exponemos líneas de estudio a futuro que se desprenden del análisis realizado. Desde aquí reconocemos los desafíos de la espacialidad de la región y la práctica productiva, avanzando en preguntas y encuentros entre particularmente la geografía y la agronomía.

### **Estrategia metodológica**

En primer lugar, diremos que la investigación es un proceso de producción de conocimiento (Samaja, 2004) y que, en este proceso, la persona que investiga al conocer se transforma y su conocimiento de lo real es también un nuevo conocimiento de un real que ya no es el mismo que se planteó inicialmente. “Este doble movimiento, debe ser vigilado en todo el proceso de investigación. De esta manera estamos ante una relación dialéctica: lo real informa a la teoría y la teoría permite percibirlo, formularlo y dar cuenta de él” (Escolar, 1998, p.96). También diremos que el proceso de producción de conocimiento es un acto político, por eso importa explicitar desde qué lugar nos posicionamos para hacerlo, cosa que realizamos a lo largo de todos los capítulos de la tesis. Asimismo, para el análisis del problema de la tesis propusimos la concepción tridimensional del proceso de investigación que asume la interrelación entre *teoría, método y técnica* (Bourdieu et al., 2002; Besse, 2011; Escolar y Besse, 2012). Por todos estos motivos, optamos por incluir las aproximaciones metodológicas aquí.

Teniendo en cuenta esto, planteamos por un lado la construcción teórica de nuestro objeto de estudio en el capítulo 1. La *teoría* aportó concepciones epistemológicas para explicar fenómenos de la realidad a partir de las cuales se intentó romper con lo dado (Escolar y Besse, 2012). Partimos de la pregunta por la construcción estatal de los espacios pastoriles áridos y semiáridos de Norpatagonia. Por esto mismo, comenzamos revisando aquellos elementos y dimensiones que forman parte de la producción espacial para luego pasar a una conceptualización del espacio. La construcción espacial la abordamos desde diversas herramientas de planificación que posee el Estado, razón por la cual también definimos la concepción de planificación a tomar, así como mostramos la relevancia alcanzada entre 2003 y 2015 período de análisis de la tesis.

Por otro lado, las herramientas estatales analizadas toman los conceptos geográficos de territorio y región para un abordaje metodológico. A ambos conceptos además de por su función metodológica, los entendemos también como artefactos que moldean la realidad e inciden en las estrategias políticas de los gobiernos (Haesbaert, 2006, 2011). Por esto mismo, delineamos brevemente algunos postulados teóricos en el capítulo 1 que retomamos de forma más exhaustiva asociada a su herramienta particular en el capítulo correspondiente. Del mismo modo, como sostiene la hipótesis, las herramientas de planificación y sus conceptos se encontrarían asociados a ciertos modelos de desarrollo. Eso nos llevó a abordar al desarrollo como corriente de pensamiento y como concepto articulador de las herramientas que se ha ido transformando a lo largo del tiempo y que en Norpatagonia, en los espacios pastoriles, adquiere una forma particular. De aquí, se desprende una indagación específica por el vínculo entre el desarrollo rural y la agricultura familiar. Por último, al tomar herramientas de planificación estatal es necesario definir qué entendemos por Estado y por política pública. Todos estos elementos no son compartimentos estancos, sino que se encuentran en constante interacción.

El *método* lo comprendimos como al camino metodológico construido para resolver los problemas teóricos planteados. La investigación doctoral adopta un enfoque descriptivo-interpretativo a los fines de comprender la participación de las herramientas de planificación estatal en la construcción de los espacios pastoriles áridos y semiáridos de Norpatagonia. Buscamos develar los imaginarios geográficos que subyacen de los distintos lenguajes de poder del Estado. En tanto se reconoce el carácter activo del investigador como productor de sentidos y como intérprete de la realidad, el método hermenéutico configura metodológicamente la investigación. Lo que se trató de realizar fue la captación del sentido y de generar inteligibilidad del discurso textuado desde el reconocimiento del ejercicio interpretativo tanto intencional como contextual (Cárcamo Vázquez, 2005).

Las *técnicas* funcionaron para comprobar los supuestos e intervenir en la realidad y obtener información (Bourdieu et al., 2002). Si bien partimos de preconcepciones o prenociones, buscamos romper con las mismas. Por ello, nos situamos en un “entre”, entre el empirismo ingenuo y el formalismo. Esto implicó activar la "vigilancia epistemológica" para evitar una sobreteorización que, aunque rompió con las pretensiones del empirismo de "dejar hablar a la realidad", ha conducido frecuentemente a un formalismo, en el cual la realidad es "acomodada" en marcos teóricos rígidos que no han permitido aprehender lo real en toda su complejidad (Bourdieu et al., 2002).



Para esto, el proceso de investigación cruzo abordajes cualitativos y cuantitativos y distintas disciplinas para comprender mejor el problema. Así es como incluimos aspectos de la geografía crítica, el abordaje cultural de la geografía, la agronomía, los estudios rurales e históricos, de planificación y desarrollo. Asimismo, elegimos todas herramientas de planificación nacional con aplicación a nivel provincial y local cruzando estas esferas administrativas y permitiendo develar diferencias y similitudes entre ellas. Del mismo modo, la comparación entre la provincia de Neuquén y Río Negro busca abrir preguntas hacia la diversidad y hacia funcionamientos estatales diferentes, similares o contradictorios.

En esta instancia, nos parece fundamental detenernos en la forma en que concebimos al trabajo de campo. Su enfoque se construyó desde los comienzos de la investigación, formando parte de la construcción de preguntas y problemas, en tensión con aquella información que se obtuvo en el terreno. Este fue uno de los pilares principales para cuestionar las preguntas realizadas en un inicio y reformularlas. En ello, se puso en práctica la mirada a través de largos recorridos por la estepa y la palabra a través de entrevistas, encuestas y observaciones participantes. Realizamos numerosos viajes tomando como epicentro a la localidad de Zapala en Neuquén y a la localidad de Jacobacci en Río Negro, por ser sitios en los que se concentran productores para realizar distintas actividades. Asistimos a reuniones de productores, fechas de clasificación de fibras y de acopio de esquila, ferias ganaderas y a recorridas en el campo de productores. Intentamos que la construcción de conocimiento no sea sobre nuestros interlocutores, sino con ellos (Alonso y Trpin, 2018). Por eso, abrimos espacios de charla y devolución de lo elaborado.

Esto último, se vincula con el análisis de cada herramienta que posee su complejidad y, por lo tanto, *técnicas* y fuentes diferenciales que son abordadas de forma específica en cada capítulo. Sin embargo, damos un marco general de su definición y elección para llevar adelante esta tesis. Como fuentes primarias utilizamos la observación participante, entrevistas semiestructuradas, encuestas y mapeo colaborativo.

Con la observación participante buscamos recoger datos de manera sistemática y no intrusiva a partir de la interacción social entre quien investiga y los sujetos observados. Entendemos que todas las personas participantes de esta instancia se influyen mutuamente. Para el registro de los datos obtenidos a partir de las observaciones de campo efectuamos notas de campo detalladas, completas y precisas antes, durante y después de cada observación (Taylor y Bogdan, 1984). Con las entrevistas semiestructuradas buscamos contar con una guía de preguntas prediseñadas que orientaran al interlocutor en el momento en que se desarrolló el

encuentro. Este tipo de técnica busca que la persona entrevistada brinde la información necesaria que es de nuestro interés. Si la entrevista se pudo entablar desde un lugar de confianza, suele ocurrir que termina excediendo las preguntas realizadas. Además, al ser semiestructuradas permite la repregunta o la elaboración de nuevas que ayuden a la comprensión de la problemática indagada. Del mismo modo, las encuestas también buscaron recoger y analizar datos. Para ello, realizamos un muestreo representativo de productores de distintas organizaciones beneficiarias de proyectos de Ley Ovina y/o Ley Caprina. Aquí las preguntas fueron cortas y cerradas, de índole más superficial en relación a una entrevista y estandarizadas (Sierra Bravo, 1994). Además de las respuestas como insumo para el análisis del problema de investigación, lo utilizamos como una técnica que nos permitió acercarnos a los productores, entablar un diálogo y conversar. Lo conversado fue posteriormente registrado en notas de campo. El mapeo colaborativo fue realizado con productores de una comunidad mapuche del paraje El Chaiful, a quien acompañamos por dos años en sus problemas productivos. Su finalidad fue la de construir nuevos relatos y narraciones socioproductivas del espacio pastoril árido y semiárido a través de un proceso participativo (Tetamanti, 2018).

Por otro lado, las fuentes secundarias utilizadas a lo largo de la investigación fueron variadas, de distintos géneros: académicas (publicaciones de diversas disciplinas), técnicas (sistematizaciones, informes estadísticos, sistemas de información geográfica (SIG)), gubernamentales (planificaciones de desarrollo) y judiciales (legislaciones). Finalmente, partiendo de la lectura de los datos obtenidos, los sistematizamos y codificamos generando vinculaciones para arribar a la construcción de categorías analíticas que dieran cuenta del fenómeno investigado.

El recorte temporal de la tesis se encuentra entre los años 2003 y 2015. En estos años cobró importancia el concepto agricultura familiar que también se erige en una de las categorías centrales de la tesis; pero, además es el período en el que surgieron múltiples planificaciones estatales a nivel nacional como provincial que cruzaron las herramientas analizadas y que propusieron correrse de recetas neoliberales para comenzar a instalar un modelo nacional de mayor inclusión y equidad socioespacial (Villarreal, 2018). Del mismo modo, el recorte espacial se planteó a través de una delimitación dada por la actividad pastoril articulada con los espacios áridos y semiáridos y los productores crianceros (gráfico N°1). En este sentido, no elegimos una localidad particular a estudiar, sino que nuestro espacio posee límites difusos en cuanto a lo administrativo.

Finalmente, la elección del tema de investigación me llevó a pensar en cómo quería llevar adelante el proceso de producción de conocimiento. Ningún proceso de investigación se puede llevar de forma sola o aislada, sino que es el intercambio con múltiples personas y espacios en donde las ideas se tornan tangibles. Así fue como surgió el tema de investigación de la tesis, pero también así fue como decidí y decidimos llevar adelante este proceso de tesis doctoral. Por esto, explicitar la decisión de utilizar el plural para dar cuenta de lo reflexionado a lo largo de la tesis, en este caso a partir del intercambio con mis directores de beca CONICET, pero también reconocer que en el camino participaron muchas otras personas. Si bien, las actividades de entrevista, encuesta, observación participante, mapeo colaborativo y recorridas a campo se hicieron de forma individual, para facilitar la lectura también las expresamos en plural.

A continuación, describimos algunos de los lineamientos generales adoptados, aunque como comentamos anteriormente, serán profundizados en el capítulo correspondiente:

Metodología para el objetivo 1. Caracterización histórica del espacio pastoril norpatagónico:

En primera instancia se estudiaron los antecedentes en el reconocimiento espacial y productivo de la Norpatagonia Argentina, haciendo foco en las herramientas de planificación utilizadas en clave histórica: categorías de relevamiento desde la Conquista militar, censos agropecuarios y territoriales, imágenes cartográficas de planes de desarrollo nacionales. Desde la provincialización de Neuquén y Río Negro, a partir de la segunda mitad del siglo XX, analizamos planes de desarrollo provinciales hasta 1990, observando el sitio reconocido para el espacio árido y semiárido norpatagónico en la estructura productiva nacional y provincial y los términos y actividades que se propusieron para el mismo. A su vez, revisamos las representaciones espaciales e imaginarios geográficos que subyacen a los discursos emitidos sobre la actividad pastoril en los espacios áridos y semiáridos en todas estas fuentes históricas. En síntesis, historizamos las diferentes fundamentaciones y los sentidos de cambio en el tiempo que se buscaron propiciar desde distintas esferas estatales y documentos en el espacio pastoril árido y semiáridos norpatagónico.

Metodología para el objetivo 2. Análisis del Censos Nacional Agropecuario 2008:

En primer lugar, realizamos un recorrido por la historia de los censos y particularmente de los censos agropecuarios para luego poder analizar al Censo Nacional Agropecuario 2008

(CNA) elaborado por el INDEC desde su profundidad histórica. Como los CNA han utilizado la categoría de región para la conformación de los relevamientos, también realizamos un recorrido histórico de esta categoría a la que luego cruzamos con el CNA 2008 a partir del análisis de las variables de relevamiento del formulario censal. En este sentido, no analizamos los resultados del CNA 2008, sino a las categorías y variables de relevamiento del espacio productivo que se construyen desde distintas dimensiones donde lo regional como herramienta metodológica para llevar adelante el censo es un aspecto fundamental. Intentamos entender otra de las dimensiones como es la escala global y su influencia en las categorías de relevamiento que posee el CNA 2008 a través de un análisis de los principales productos agroexportados de forma nacional y específica para la Patagonia. A su vez, indagamos si la categoría de agricultura familiar quedó contenida en los CNA. Por último, analizamos otros registros estatales que intentaron relevar a esos sujetos productivos entre 2003 y 2015 como el Registro Nacional para la Agricultura Familiar (ReNAF) perteneciente al MAGyP. En estos registros también analizamos las variables, así como sus categorías operacionales intentando develar similitudes y diferencias con el CNA y en poder dar cuenta de la diversidad de los espacios pastoriles áridos y semiáridos.

Metodología para el objetivo 3. Análisis cartográfico de planificaciones nacionales y provinciales:

Estudiamos imágenes cartográficas de planificaciones nacionales y provinciales del período 2003-2015 analizando la forma en que representan y diseñan al espacio. Las planificaciones y cartografías elegidas son aquellas que poseen alguna referencia al espacio pastoril árido y semiárido de la Norpatagonia. El análisis se estructuró de forma relacional, a través de lo que también se planificó para los otros espacios. Las planificaciones de esta etapa estuvieron marcadas por el enfoque territorial razón por la cual realizamos un recorrido analítico sobre el concepto de territorio. A partir de lo propuesto con este concepto, se reflexionó sobre la espacialidad que subyace en la representación y diseño del espacio productivo en relación al discurso escrito emitido en los documentos que pretendieron introducir cambios en las históricas formas de planificación del Estado. Para esto nos basamos en los postulados de la cartografía crítica. A su vez, para la provincia de Río Negro, propusimos la comparación con una cartografía colaborativa realizada con productores rurales para comprender si el espacio agroproductivo árido y semiárido puede ser concebido de otro modo. Las recorridas por los campos de productores (ocho en total en parajes cercanos a Ingeniero

Jacobacci en Río Negro) y las encuestas realizadas a productores fueron insumos que posibilitaron la comparación entre lo que observamos y nos relataron como producciones prediales, respecto de lo reconocido por la cartografía estatal.

#### Metodología para objetivo 4. Análisis de Ley Ovina y Ley Caprina:

Las distintas planificaciones han propuesto políticas para abordar las problemáticas del sector rural. En este sentido, analizamos el efecto de las principales políticas de desarrollo rural para los espacios áridos y semiáridos, Ley Ovina y Ley Caprina. Indagamos en el contexto socioeconómico y ambiental a nivel nacional y provincial identificando las condiciones de posibilidad que permitieron la creación de estas leyes. Para ello también buscamos su profundidad histórica recorriendo proyectos que anteceden su conformación. A su vez, revisamos en el escrito de estas políticas cómo conciben a los productores y a la actividad pastoril y evaluamos los cambios y continuidades a lo largo del tiempo. Como entendemos que la intervención no se ajusta estrictamente al escrito de los documentos (Landini, 2016), realizamos entrevistas semiestructuradas a distintos referentes de las leyes de distintas dependencias estatales a nivel nacional y de las provincias de Neuquén y Río Negro. Indagamos acerca de la conformación de las leyes, la forma de trabajo, las principales problemáticas y el impacto generado. Asimismo, encuestamos a productores beneficiarios de los proyectos dilucidando la acción de las leyes respecto de sus problemáticas productivas. También analizamos los rubros financiados por estas políticas. Esto permitió entender las distancias y articulaciones entre lo que las leyes pretenden modificar y las necesidades de los productores. A su vez, realizamos observaciones participantes en las instancias participativas de estas políticas a nivel provincial para comprender el funcionamiento, las relaciones, tensiones y acuerdos entre representantes de productores y el personal del Estado que integra a las mismas.

## **Capítulo 1. Aportes conceptuales para pensar y problematizar la construcción de espacios pastoriles áridos y semiáridos**

---

En este apartado realizamos un recorrido por los principales aportes dentro del campo de la geografía y de otras disciplinas afines que nos puedan ayudar a comprender la construcción del problema de investigación de esta tesis y nos den herramientas para su análisis. Definimos las bases conceptuales desde donde pensar al problema de investigación, así como sus claves analíticas.

En un primer lugar, caracterizamos a los espacios áridos y semiáridos ahondando en los sentidos que se les ha otorgado históricamente para pensarlos como espacios de escasez y carencia; en segundo lugar, abordamos a la planificación estatal como instrumento que guía decisiones concernientes el desarrollo del país y a sus herramientas para la toma de decisiones. A continuación, presentamos las categorías analíticas geográficas que utilizamos para analizar a las herramientas de planificación. Seguidamente realizamos un recorrido por las corrientes de pensamiento del desarrollo marcando cómo a partir del modelo de desarrollo propuesto, se instalan formas de producción agropecuaria y sujetos productivos que inciden en las formas que poseemos de concebir al espacio. Por último, presentamos el marco analítico de política pública y Estado con que también abordamos a las herramientas de planificación y al núcleo problemático de la tesis.

### **1.1 Los espacios pastoriles áridos y semiáridos: sus problemáticas e imaginarios geográficos**

Los espacios áridos y semiáridos ocupan aproximadamente el 47% de la superficie de la tierra (Sasson, 1970; GEF-STAP, 2010). En estos espacios habita un tercio de la población mundial y su economía depende básicamente de la producción agropecuaria, especialmente de la ganadería. A pesar de ser casi la mitad de la superficie de la tierra, en muchos casos, se los ha dejado a un margen de la planificación estatal vinculado a lo que algunos autores denominaron *Síndrome de los desiertos* (Stafford Smith, 2008; Easdale, 2016). Específicamente en Argentina, las tierras áridas y semiáridas ocupan más de la mitad del territorio (51,5%).

La idea de *Síndrome de los desiertos* intenta explicitar ciertas características de los espacios áridos y semiáridos. Estas se vinculan con factores biofísicos y sociales que están relacionadas de forma causal de modo que la aparición de algunas conduce inexorablemente a las otras. Desde lo biofísico, el carácter de aridez, escasez hídrica, falta de precipitaciones, variabilidad climática, merma en las vertientes y acuíferos y baja productividad primaria. Desde lo social se expresa en ciertas características socio-económicas como baja densidad poblacional, lejanía de los centros de toma de decisiones, limitado conocimiento científico y mayor persistencia de conocimiento local, mercados distantes (Stafford Smith, 2008; Easdale, 2016).

Sin embargo, la mirada que ha predominado en el estudio de estos espacios ha sido la biofísica relacionada con la escasez hídrica. Esta óptica asociada a la falta de precipitaciones o a una merma en las vertientes y acuíferos se conjuga con la actividad ganadera para explicar las causas de la erosión del suelo y la desertificación. Desde aquí surgen argumentos malthusianos que toman a los espacios áridos y semiáridos como destino hacia el que podrían ir los espacios húmedos e indican que, con el aumento de la población y la demanda mundial de agua, el futuro apunta hacia la inevitable escasez hídrica. Por lo tanto, se propone, cada vez más, que el agua debe ser visto como un recurso económico escaso para poder utilizarlo eficientemente (Mehta, 2005). Así aparecen enfoques vinculados con anticiparse y prepararse contra la escasez hídrica para adaptarse y/o mitigar sus riesgos, aspectos esenciales si se quiere realizar un manejo adecuado de estos espacios.

De esta forma, los espacios áridos y semiáridos se terminan convirtiendo en el modelo al cual podríamos ir sino utilizamos eficientemente el agua o manejamos mal los recursos. Esto genera que la desertificación y/o aridización del planeta adquiera una fuerza retórica que coloca a estos espacios en un estado de referencia negativa. Por lo tanto, se confunde una situación que es natural (aridez) con un proceso (la degradación). Esta “confusión” ha sido argumento para la desvalorización de los espacios áridos y semiáridos colocándolos bajo un enfoque de “zonas menos favorecidas” donde las limitaciones biofísicas y socioeconómicas se ven como problemas inherentes al sistema productivo y no a la falta de políticas específicas para el área en cuestión (Easdale y Domptail, 2014). Esto ha dado lugar, en algunos países, a discursos que proponen modelos político-económicos extractivistas con territorialidades excluyentes. De esta forma, algunos lugares adquieren el rol de “espacios de sacrificio” en pos del desarrollo (Svampa, 2009)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Svampa (2009) muestra cómo funcionarios del Gobierno nacional y provincial utilizaron la metáfora del *desierto* tan arraigada en el imaginario político y cultural argentino para plantear, incluso, la minería a gran escala como

Sin embargo, existen corrientes que generaron críticas a las miradas plenamente biofísicas corriéndose de la idea de escasez como una característica inherente a las cosas para proponer que la escasez se encuentra vinculada a una relación social con las cosas (Grosso Cepparo, 2014). Así propusieron que no se puede hablar de un solo tipo de escasez. Como ejemplo, para el caso de la escasez hídrica, distintos autores han distinguido diversos tipos: una escasez “real” (Mehta, 2005), una “escasez socialmente construida” (Brinda Rao, 1991), una “escasez fabricada” (Mehta, 2005) y una “producción discursiva de la escasez” (Swyngedouw, 2004). De esta forma incorporan al análisis de la problemática factores naturales, sociales, económicos, políticos y estructurales (Meerganz von Medeazza, 2008).

Pero, la idea de escasez en los espacios áridos no se reduce solo a la ausencia de agua, sino que lo excede y ha cobrado cada vez más fuerza asignando sentidos históricos de pensar lo árido como *desierto* en el sentido de espacios frágiles, despoblados, inhóspitos, vacíos desde el punto de vista biofísico y sociocultural. Estas ideas tan arraigadas parten de una base cultural y subjetiva, es decir, tienen un trasfondo histórico en común y obedecen a diversos y múltiples intereses creados (Navarro Floria, 2002, 2006; Trejo, 2011; Ejarque, 2016). Harvey se pregunta por

¿Cuáles son las implicancias políticas de decir que hay ‘escasez de recursos’? Argumentos tales como la superpoblación y la escasez de recursos actúan como poderosa palanca ideológica para persuadir a la no elite de que acepten la situación existente y el establecimiento de medidas autoritarias para mantenerla” (2007, p. 78).

En este sentido, la pregunta de Harvey es central para pensar las implicancias políticas que trae el asociar lo árido con lo escaso o lo carente.

El representar los espacios áridos y semiáridos como escasos y carentes implica la existencia de un lugar de referencia al que no se lo concibe así y, por el contrario, puede ser pensado como rico y abundante. La pregunta es cuál es ese espacio a partir del que se instala la mirada de referencia que marginaliza lo árido, o en términos de Staszak (2012) del que se construye un “imaginario del allá”. Entendemos que es el vinculado al de los espacios húmedos que al mismo tiempo se los plantean como regiones centrales-núcleo.

---

única alternativa productiva, en regiones donde impera el “desierto de piedra” (la expresión corresponde a Jorge Mayoral, Secretario de Minería de la Nación). Esta misma estrategia también es utilizada hoy para justificar la venta de extensos territorios en la Patagonia argentina a empresas y propietarios extranjeros, que incluyen, en algunos casos, pueblos enteros, así como el acceso exclusivo a ríos y lagos.



Por otro lado, como dijimos anteriormente, la actividad agropecuaria es una de las más representativas de este tipo de espacios. Esto nos lleva al entrecruzamiento entre los espacios áridos y semiáridos y la actividad pastoril. Una de las primeras aproximaciones al estudio de la actividad pastoril se realizó desde la ecología cultural. Una referencia que rescata este antecedente puede encontrarse en el diccionario de geografía humana (de Gregory et al., 2009) donde se definió el pastoreo “como una adaptación efectiva a los ecosistemas que son marginales para la agricultura de cultivos, debido al suelo, a la topografía o a las limitaciones climáticas” (Turner, 2009, p. 521). Como se observa hay una relación muy fuerte entre la actividad pastoril y el ambiente.

Esta primera definición resulta problemática por tres cuestiones: la primera, porque asocia al pastoreo a un “ecosistema marginal”. Sus condiciones, en principio, desfavorables para el desarrollo de otro esquema productivo, conducirían entonces a una necesaria adaptación que se resuelve con el pastoreo. De esto último se desprende el segundo problema de la citada definición: la existencia del pastoreo como consecuencia de un ambiente desfavorable. En otras palabras, el pastoreo no sería una práctica productiva elegida por las personas, sino que es una respuesta adaptativa de los grupos sociales que viven en este tipo de ambientes. Así, se presenta la tercera cuestión problemática, que es la condición estática de esta adaptación. Lejos de pensar en el pastoreo como una práctica construida históricamente de un modo dinámico, esta definición caracteriza al pastoreo como sistema arcaico o en desuso (previo a la agricultura) y por lo tanto marginal (Galaty y Johnson, 1990; Barada, 2017).

Si bien aquella fue una de las primeras aproximaciones a la actividad pastoril, no es la única. Por un lado, porque no existe un único pastoreo y por el otro, porque existieron autores que se corrieron de la idea de marginalidad o de deficiencia de los espacios áridos y semiáridos. De esta forma, llegamos a otras definiciones que propusieron la existencia de distintos tipos de pastoralismos en la que se da una práctica socioproductiva que en algunos espacios es esencialmente dinámica (nomadismo, trashumancia) asociada con los ciclos de desplazamientos de productores con su rebaño/majada de forma estacional o entre el campo y el pueblo (Tomasi, 2013; Easdale et al., 2018). En otras donde predomina una forma más bien sedentaria en donde la unidad productiva y la doméstica se superponen. En ambos casos puede ocurrir que una unidad doméstica este integrada por más de una unidad productiva o en el caso del nomadismo, que un productor se mueva con el rebaño o la majada de uno o más familiares.

Por otro lado, algo importante a remarcar es que el pastoreo se constituye como práctica culturalmente dominante para muchos de los sujetos productivos que la practican (en Patagonia

autodenominados crianceros), aun cuando no posea un rol exclusivo en sus esquemas de sostenimiento económico (Galaty y Johnson, 1990; Easdale et al., 2018). Por esto, podemos decir que el pastoralismo es un modo de vida, una cultura y una identidad, una actividad elegida más allá de su beneficio económico.

Más recientemente, tomando la idea de “Síndrome de los desiertos” y reformulándolo desde una concepción relacional y específicamente para los espacios pastoriles áridos y semiáridos algunos autores plantearon a escala global otros factores que inciden en la concepción que tenemos de ellos: 1) Paradigmas científicos y modernización occidental (urbanización), 2) combustibles fósiles y revolución verde (paquetes tecnológicos), 3) instituciones capitalistas (aspectos comerciales de mercado y políticas estatales) (Easdale y Domptail, 2014; Cáceres, 2015; Barada, 2017; Cáceres y Gras, 2020).

Desde el paradigma de la modernización occidental, se considera como un problema que los espacios pastoriles áridos y semiáridos posean baja productividad (baja en relación a las tierras irrigadas o espacios húmedos). Esto lo vinculan con el uso colectivo o comunal de las tierras que en muchos espacios pastoriles áridos y semiáridos ocurre, así como a la sobrepoblación (Rohde et al., 2006). Un ejemplo, es con el caso del pastoreo en tierras fiscales en la Patagonia. Algunos estudios ven esta actividad como una amenaza generalizada para los ecosistemas (en lugar de una parte de él) y las opciones de conservación se analizan solo mediante una función de optimización con respecto a los precios de la tierra y los beneficios biológicos, independientemente de las partes interesadas locales (Murdoch et al., 2010). Este paradigma occidental está marcado por ideas capitalistas, que promueven la propiedad privada, la sedentarización e intensificación del uso del suelo, como estrategias para combatir la baja productividad, así como reducir la variabilidad en la producción para lograr rendimientos más estables.

Por otro lado, luego de la revolución verde, una gran proporción de espacios húmedos reconvirtieron sus producciones y comenzaron a utilizar múltiples paquetes tecnológicos que necesitaban de distintos subsidios basados en combustibles fósiles (siembra directa, fertilizante, agrotóxicos) a fin de aumentar la productividad y utilizando como motor fundamental el hambre en el mundo. Del mismo modo comenzó un reemplazo de fibras naturales por sintéticas. Sin embargo, esta forma de producción no solucionó el problema del hambre. Por el contrario, ya en la década del '50 existían evidencias de que había más hambre en las regiones de mayor productividad de alimentos que en las de menor productividad resultante de la forma de organización social de la producción y la distribución de los alimentos (Montón, 2020).

La incorporación de energías no renovables en los sistemas de producción de fibra y alimentos también provocó cambios a largo plazo en las preferencias y el conocimiento de los consumidores. Esto último generó una retroalimentación positiva sobre estos sistemas de producción a través de una demanda estable a largo plazo de productos basados en el uso de energía no renovable. Como resultado, los productos de los pastizales se encuentran en una desventaja dentro del mercado (Easdale y Domptail, 2014).

A diferencia, los espacios pastoriles áridos, hoy en día, todavía se caracterizan por una producción ganadera extensiva y de bajos insumos (Easdale et al., 2009; Reynolds et al., 2007; Villagra y Giraud, 2010), y los medios de vida dependen principalmente de funciones proporcionadas por el ecosistema (Easdale y Rosso, 2010). La lluvia y la energía solar son los principales insumos de estos sistemas ganaderos extensivos.

El modelo de intensificación agroindustrial generó procesos de producción con claras consecuencias negativas para la sociedad y el ambiente. Las políticas de gobierno no han considerado las problemáticas que este modelo de producción conlleva. El cambio de uso de la tierra y la intensificación de la agricultura se han logrado a costa de la biodiversidad y las funciones ecológicas a escala de paisaje (Firbank et al., 2008; Viglizzo et al., 2004). A esto se suma, el cambio climático como la ilustración más aparente y global del impacto de la agroindustrialización en el ambiente y en los pastizales (Dyer et al., 2010). Además, la producción agroindustrial se basa en la sustitución de mano de obra y otros insumos tradicionales (estiércol) por mecanización. En este sentido, ha imperado una visión más de mercado que también puso en desventaja a las producciones de los pastizales áridos y semiáridos.

En síntesis, la intensificación agrícola de los espacios húmedos, la aparición de fibras sintéticas, la mayor cantidad de propuestas tecnológicas basadas en lógicas de espacios húmedos, la falta de políticas de Estado (Easdale y Domptail, 2014; Easdale, 2016) son factores que han incidido y que inciden en la actualidad en la concepción que tenemos de los espacios pastoriles áridos y semiáridos. A su vez, los espacios áridos y semiáridos terminaron siendo construcciones realizadas desde un exterior a modo de comparación de lo que no es. Estas miradas luego se trasladaron a través de recetas, paquetes tecnológicos y herramientas de planificación, replicando a nivel país o regional un fenómeno reconocido a nivel global, homogeneizando espacios y llevando al fracaso a las intervenciones sociotécnicas (Santos, 1996; Núñez y Conti, 2012; Landini, 2016).

Estas aproximaciones más generalizadas nos llevan a introducirnos en el análisis de las planificaciones y sus herramientas para comprender qué se mide y cómo y las formas de representación e intervención en relación a los espacios pastoriles áridos y semiáridos.

## **1.2 Planificación estatal y herramientas para la toma de decisiones**

La planificación del territorio en Latinoamérica tiene una historia muy reciente y originariamente se la pensó asociada a cuestiones ambientales, urbanísticas, de desarrollo local y/o de descentralización (Massiris Cabeza, 2008). Se vinculó a iniciativas a mediados del siglo XX que buscaban la implementación de medidas estatales para reducir los desequilibrios provocados por el accionar de los mercados, el cual tendía a generar efectos acumulativos en las áreas más prósperas (Sili, 2019).

En nuestros días, se la plantea desde una mirada multisectorial y pluridisciplinaria, tendiente a lograr un desarrollo integral necesariamente inclusivo, sostenible, armonioso. Es por ello que se apela a la incorporación de mecanismos de participación para legitimar las políticas que se diseñan desde los organismos estatales y robustecer el proceso. En la última década en la Argentina la planificación incorporó el carácter de estratégica, en tanto:

Tecnología de gestión para la toma de decisiones basada en el análisis sistemático e identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una situación actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y elaborando políticas, planes y acciones destinados a reducirla (Krieger et al., 2013).

Es a partir del 2003 que en Argentina comenzaron a desarrollarse distintas planificaciones de carácter territorial o sectorial. Estas últimas intentaban tomar los lineamientos de lo concebido a nivel territorial para converger en las acciones. La práctica planificadora se desarrolló a nivel nacional y se trasladó a las distintas esferas estatales (Michel y Núñez, 2017). Esta supuso, principalmente, el establecimiento de los usos y ocupaciones más apropiados para cada porción del espacio. Para ello se debía primero definir una imagen del territorio para evaluar su situación actual, realizar un diagnóstico, construir escenarios futuros para finalmente diseñar otra imagen de ese espacio futuro al que se aspiraría a ir y determinar intervenciones o políticas operativas para lograrlo (Sendra y García, 2000).

Sean planificaciones territoriales o sectoriales se utilizan distintas herramientas para lograr el objetivo buscado. Entre ellas se encuentran los sistemas de información geográfica, censos, políticas públicas. Un ejemplo de estas herramientas que serán abordadas en sus

capítulos específicos son los estudios relativos a los censos argentinos y las regionalizaciones donde se establecen diferencias y similitudes entre provincias y entre lo que se decide medir y lo que no (Michel et al., 2020) y que impacta en las representaciones que se obtienen de esos espacios. Por ello, es relevante analizar de qué modo no se conoce lo que se elige que no sea conocido, y cómo ello igualmente habilita el supuesto conocimiento desde la caracterización elaborada estatalmente, que impacta en la mirada que se proyecta en el espacio.

Este abordaje también nos permite entender cómo la negación y el supuesto de visibilización se presentan en otra de las herramientas de planificación, la imagen cartográfica. Como indicó Lois (2006), los mapas son centrales para promover las políticas que subyacen en la representación lograda, pues facilitan el reconocimiento espacial de procesos que conciernen a las prácticas socioeconómicas. De este modo, habilitan el deslizamiento para pensar que, antes que con la mirada y la intención de quien elabora el gráfico, tiene que ver con el entorno en sí mismo, y por ello, con la capacidad de funcionar como metáforas de un territorio transformado en espacio neutro. Así, la práctica cartográfica posee un doble rol en la construcción del espacio. Por un lado, como herramienta performativa, en tanto propone un hacer a partir de esta construcción. Y por el otro, persuasiva, en tanto supone tomar como verdadera y objetiva la información que representa (Harley, 2005).

Las imágenes cartográficas o síntesis visual del espacio, así como los indicadores censales resultan en elementos de la base de la toma de decisiones de las agencias gubernamentales, que se encuentran atravesadas por las paradojas citadas anteriormente. Este abordaje nos lleva a dar cuenta que los sistemas de medición y reconocimiento no son neutros, pero que además las representaciones obtenidas permiten que las imágenes que se derivan de los sentidos o de la imaginación dejen de ser individuales y se tornen colectivas (Staszak, 2009).

Como cometamos en la introducción, las planificaciones y sus herramientas se entrelazan con categorías geográficas para llevar adelante su objetivo. Desde distintas planificaciones en las últimas décadas se enfatizaron diversas categorías como forma de ordenar y dirigir la intervención para el desarrollo. Una de las consecuencias de esta práctica fue que los conceptos de región y territorio se reconfiguraron y comenzaron a ser utilizados como categorías de acción política (Manzanal y Rofman, 1986; Manzanal, 2007; Benedetti y Salizzi, 2014). Esto también ocurrió en las herramientas de planificación, se tomaron categorías geográficas como herramientas metodológicas, ya que una de las formas de relevamiento de información y representación es a partir de delimitaciones espaciales (Benedetti y Salizzi, 2014). A continuación, profundizaremos en ellas.

### 1.3 Categorías geográficas para el análisis de las herramientas de planificación

La geografía como disciplina posee distintos conceptos clave para interpretar los múltiples aspectos de la vida social y abordar a las problemáticas transformando los objetos de estudio en una cuestión geográfica (Santos, 2000). Estos conceptos han ido cambiando a lo largo de la historia, predominando en algunos momentos unos más que otros. Del mismo modo, cada categoría posee diversas acepciones, lo que genera que cualquier definición no sea una definición inmutable o eterna (Saquet, 2007, p. 24). Con esto queremos decir que los conceptos tienen diferentes significados, históricamente definidos que, en este caso, responden a una relación entre geografía, conocimiento y poder (Souto, 2011).

Para abordar nuestro problema de análisis relacionado con la construcción del espacio pastoril árido y semiárido desde las herramientas de planificación estatal traemos tres conceptos clave. Entre ellos podemos encontrar al espacio, territorio y región. Consideramos que la utilización de estos conceptos por parte de las herramientas de planificación, así como por la geografía no es azarosa, sino que se relaciona con su funcionalidad y/o objeto que se busca descifrar dentro de cada contexto histórico. Asimismo, los tratamos como concepciones distintas entendiendo que muchas veces se encuentran interrelacionados con límites poco claros (Haesbaert, 2010).

En primer lugar, en concepciones más actuales de la geografía partiendo de la década del '70 encontramos a Lefebvre, quien definió tres instancias de la producción del espacio que vemos relevante exponer: las prácticas espaciales (espacio percibido), las representaciones del espacio (espacio concebido) y el espacio de representación (espacio vivido). El primer espacio, el de las prácticas espaciales, es el que integra las relaciones sociales de producción y reproducción, en especial la división del trabajo, la interacción entre personas de diferentes grupos de edad y género. Incluye la producción material de las necesidades de la vida cotidiana (casas, ciudades, caminos) y el conocimiento acumulado por el que las sociedades transforman su ambiente construido (Lefebvre, 2013; Dimendberg, 1998, p.20). A su vez, está relacionado con la percepción que la gente tiene de este espacio con respecto a su uso cotidiano: sus rutas de paseo, los lugares de encuentro (Baringo Ezquerro, 2013).

El segundo, el de las representaciones del espacio está vinculado con los científicos, planificadores, urbanistas, tecnócratas (Lefebvre, 2013, p. 97). Este espacio es el que ayuda a pensar y da cuenta de las representaciones que “abarcan por lo tanto todos los signos y

significaciones, códigos y saberes que permiten que las prácticas materiales se comenten y se comprendan, sea con las nociones del sentido común cotidiano sea con la jerga, a veces enigmática, de las disciplinas académicas que se vinculan a las prácticas espaciales (como la ingeniería, la arquitectura, la geografía, la planificación, etc.)” (Harvey, 1998, p. 244). Esta categoría busca explorar los mundos más cognitivos, conceptuales y simbólicos y por lo tanto este espacio según Soja representa los principales discursos ideológicos y generadores de ideas (Bebach y Albet, 2010, pp.189- 190). También, por su asimilación al espacio que quiere ser dominante en una sociedad, Taylor y Spicer (2007) vinculan las representaciones del espacio con la planificación y los proyectos de materialización de las relaciones de poder.

El tercer espacio, el espacio de representación o espacio vivido, representan formas de conocimientos locales y menos formales; son dinámicos, simbólicos, y saturados con significados, construidos y modificados en el transcurso del tiempo por los actores sociales. (Lefebvre, 2013). El espacio de representación es un espacio dominado y experimentado de forma pasiva por la gente siendo “objeto de deseo” por parte de los ya mencionados “especialistas” que intentan codificarlo, racionalizarlo y, finalmente, apropiarlo (Baringo Ezquerro, 2013).

El principal objetivo de la lectura, de la decodificación del texto espacial debe ayudarnos a comprender la transición de los espacios de representación (el vivido por los actores sociales) a las representaciones del espacio (el concebidos de forma abstracta por los tecnócratas) (Dear, 1994, p.35). Esta afirmación es notable, ya que con frecuencia en las ciencias sociales se suele tender a sobredimensionar la documentación escrita y las verbalizaciones frente a lo no-escrito y lo no-dicho (Baringo Ezquerro, 2013).

El pensamiento de Lefebvre introdujo una concepción del espacio que no se sostiene solamente desde lo material, sino que se compone por signos, símbolos, representaciones, entendiendo al espacio como una producción social. Desde aquí y dando lugar a nuevas corrientes dentro de la geografía de pensamiento crítico y sostenidas por el materialismo histórico y la dialéctica aparecen otros autores que abordaron también la idea de espacio.

Entre ellos, encontramos a Santos (2000), quien intentó abordar la categoría de espacio a partir de entenderla como un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia. Por un lado, los sistemas de objetos condicionan la forma en que se dan las acciones y, por otro, el sistema de acciones lleva a la creación de objetos nuevos o se realiza sobre objetos preexistentes. Así, el espacio se encuentra en una dinámica de

transformación constante (Santos, 1996). De esta manera, Santos asentaba que la realidad social no está constituida solo por la estructura, sino también por la acción de los sujetos.

Por otro lado, Santos (1996) asoció la concepción y construcción del espacio con la de técnica. La define como un conjunto de medios instrumentales y sociales con los cuales el ser humano realiza su vida, produce y, concomitantemente, crea el espacio. La técnica es aquello que actuaría de mediación entre la sociedad y la naturaleza y al mismo tiempo reúne al espacio con el tiempo. Así, a cada lugar corresponde, en cada momento, un conjunto de técnicas e instrumentos de trabajo (Santos, 1996). Santos sostiene que el desarrollo de las técnicas permite periodizar la historia de la modernización. De esta manera, se define cada período histórico a partir de la generalización de una innovación proveniente de un período anterior o de una fase inmediatamente precedente (Elias, 1996; Zusman, 2002).

En este punto, para el pensador, en la actualidad, estamos viviendo un período técnico-científico-informacional en el que las tecnologías se difunden de forma más rápida, colonizan más áreas y envuelven mucha más gente que en otros períodos (Santos, 1996). De esta manera, el respectivo sistema técnico se torna común a todas las civilizaciones, todas las culturas, todos los sistemas políticos, todos los continentes y todos los lugares (Santos, 1996). Ahora bien, el impacto de la difusión de las técnicas es diferencial y crea el vínculo entre el mundo y el lugar. Estos elementos son interesantes para reflexionar en nuestro problema de estudio a partir de la relación entre el espacio pastoril y las prácticas estatales que intentan aprehenderlo y modificarlo, introduciendo técnicas que posibiliten el “subir un escaloncito más” (entrevista a funcionaria de LO y LC del MAGyP, 2017). Al mismo tiempo, resulta interesante ya que referimos a un espacio que ha querido ser estructurado desde un modelo agroexportador y que se encuentra con prácticas propias que lo tensionan, sobre las que volveremos posteriormente.

Retomando las ideas expuestas hasta aquí, entendemos al espacio como un conjunto de prácticas y sistemas de objetos que poseen una historia y como “...una fuerza existencial vital que modela nuestras vidas, un aspecto influyente de todo lo que alguna vez fue, es, o será, un camino transdisciplinario de mirar e interpretar el mundo” (Soja, 2009, p.11). Está conformado por nuestros planes y deseos (Lefebvre, 2013) que en su devenir constituyen, condicionan y modifican nuestros comportamientos. En este sentido se produce una “...dialéctica socio-espacial (lo espacial modela lo social tanto como lo social modela lo espacial)” (Soja, 2009, p. 2). La forma en que los objetos se organizan en el espacio, su posición y orientación determinan sentidos y comportamientos que inciden en las acciones de los sujetos (Santos, 2000) y en las formas de significar los espacios. Por lo tanto, las prácticas sociales también son dependientes



de una cierta distribución de las cosas en el espacio (da Costa Gomes, 2017), así como del sentido que se otorga a las mismas. Del mismo modo, se conforma por todo lo no material con lo que los sujetos le dan sentido al espacio materialmente dado, ya que construirlo socialmente implica hacerlo materialmente y también dotarlo de sentido y apropiarlo (Lindon, 2012).

Esto último nos vincula con la concepción de los imaginarios. De forma general, puede decirse que, los estudios sobre imaginarios, en distintas disciplinas dentro de las ciencias sociales, han abordado las elaboraciones de imágenes mentales que las sociedades construyen como mecanismo de apropiación e interpretación de la realidad (Bachelard, 1965; Castoriadis, 2007). La inclusión de lo imaginario en geografía tiene la virtud de enfrentarnos a la construcción de nuevas articulaciones analíticas entre diversas escalas y también entre las materialidades y las inmaterialidades (Lindon y Hiernaux, 2012). Lo imaginario es de esencia inmaterial, pero que se materializa. Por lo tanto, lo imaginario es parte de lo social y de lo espacial. Para estos autores, tiene la capacidad de articular imágenes y palabras, figuraciones y discursos que le otorgan una trama de sentidos a las acciones que participan de la construcción, transformación y cambios del espacio. Lo imaginario no necesariamente remite a lo real, pero opera produciendo representaciones acerca de la realidad. De esta forma, se hace presente a partir de sus efectos y por el peso que toma en la vida cotidiana social (Hiernaux, 2007).

El problema por lo imaginario radica cuando un grupo quiere imponer ideas y subjetividades sobre el resto de la sociedad. Por ejemplo, cuando un grupo social heterogéneo organizado en torno a la forma estatal ha intentado definirse como nación, y para ello, se propuso moldear a sus miembros en base a la imagen de ella (Rausch y Ríos, 2020). Aquí la producción de imaginarios adquiere relieve, e incluso, valor instrumental en algunos sectores de poder. Esto se vuelve particularmente notorio en aquellos casos donde el estado ha buscado “volverse nación” (Parekh, 2000, p.105)

Por su parte, Mondada ha analizado las relaciones entre los discursos y el espacio, señalando que este último no constituye sólo un objeto de discurso, sino que también es “el lugar a partir del cual se habla” (2006, p. 436). Es interesante traer esta idea y tenerla presente para pensar la manera en que el lugar marca la forma de decir. En Norpatagonia, los espacios áridos y semiáridos están representados por la actividad pastoril (Villagra et al., 2015; Easdale, 2017). Esto lo entendemos como una construcción política y cultural como comentamos anteriormente, pero también consideramos que está vinculado con características propias de estos espacios. La cría depende de la dinámica de producción primaria y, por lo tanto, el clima tiene una influencia importante en la estructura y función de los ecosistemas de pastizales,

principalmente a través de la dinámica de la lluvia (Illius y O'Connor, 1999; Oesterheld et al., 1999; Paruelo et al., 1998) que también incide en la forma de vida y de producción de los crianceros.

Desde lo ambiental, en líneas generales, estos espacios se encuentran caracterizados por poseer un clima frío, ventoso y seco. La aridez es consecuencia de la presencia de la Cordillera de los Andes, que opera como una barrera para las masas de aire húmedo arrastradas desde el océano Pacífico por los fuertes vientos del Oeste. El agua se descarga en las laderas occidentales y el aire se seca y calienta al descender por las laderas orientales. Esto genera un gradiente de precipitaciones que van desde 600 mm en el oeste a 250 mm en la mayor parte de la estepa hacia el Este. Las lluvias y nevadas se concentran en el invierno, mientras que los veranos son secos y se producen heladas durante casi todo el año. Las temperaturas medias anuales varían entre 8 y 14 °C (Matteucci, 2011).

Desde aquí sostenemos que hay un materialismo de los espacios que impacta en el modo en que las sociedades se organizan (da Costa Gomes, 2017) al que entendemos como una coevolución y no en términos de un determinismo ambiental. Al respecto, Massey indica:

El hecho de que los procesos tengan lugar en el espacio, los fenómenos de distancia y proximidad, de variación geográfica entre áreas, el carácter individual y el significado específico de los lugares y de las regiones, todo ello está presente en los propios procesos sociales. De la misma manera que no existen procesos puramente espaciales, tampoco existen procesos sociales no espaciales. La geografía, en el sentido más amplio de la palabra, no sólo implica distancia espacial, sino también diferenciación física, de terreno, vegetación, clima. Estos elementos y variaciones físicas son importantes. Su impacto, uso y significado se construirán, sin duda, socialmente, pero se construirán sobre algo (1984, p. 52).

Estas referencias nos posicionan en un abordaje relacional del espacio y en la perspectiva de Massey, quien indica que el espacio es aquello capaz de pensar la multiplicidad: “sin espacio, no hay multiplicidad; sin multiplicidad, no hay espacio (...) la multiplicidad y el espacio son co-constitutivos” (Massey, 2005, p. 105). A su vez, dado que el espacio es gestado en sociedad por las interrelaciones y la coexistencia de distintos actores sociales que actúan en función de ciertos intereses, trayectorias (Massey, 2005) y que median lo que interpretan que debe ser (Shore, 2010), este posee una historicidad y al mismo tiempo esta imbuido de poder (Raffestin, 2014).

Aquí aparece otro concepto o metáfora propuesta por Santos, el de “rugosidad” para ayudarnos a pensar cómo formas pasadas pueden condicionar acciones y representaciones y la

producción de formas presentes y futuras. Las rugosidades serían herencias morfológicas de carácter sociogeográfico de tiempos pasados (Santos, 1996). Ellas resumen la convivencia de testimonios de diferentes momentos históricos, que resisten o se adaptan a nuevas funciones. La idea de rugosidad contribuye a comprender la íntima relación entre el espacio y el tiempo. (Zusman, 2002).

Finalmente, en el último tiempo, han resurgido conceptos geográficos que tomaron distinta relevancia para el Estado dentro de la planificación y para disciplinas científicas como conceptos analíticos de determinadas problemáticas. Estos son territorio y región. En las planificaciones fueron incorporados como herramientas metodológicas, pero en la tesis, las entenderemos también como artefactos que moldean la realidad e inciden en las estrategias políticas de los gobiernos (Haesbaert, 2006, 2011). En este sentido, ambos conceptos son considerados como una construcción material y simbólica, a la vez que son parte integrante e indisoluble de las relaciones sociales y de la relación de las sociedades con la naturaleza. En tanto que consideramos que toda relación social es una relación de poder, en este caso, la utilización de estos conceptos para la producción del espacio implica una geografía del poder (Raffestin, 1980).

Tanto la región como el territorio son producto-productor de relaciones económicas, sociales, culturales y políticas incidiendo en el vínculo sujeto-identidad. Por esto, existe una responsabilidad tanto en el acto de formular o adoptar un determinado concepto, como en el momento de seleccionar las herramientas de orden práctico para actuar sobre los espacios. Lo que se acuna en una u otra definición de los conceptos tendrá sus efectos en las prácticas sociales e irá moldeando o construyendo modos de ver, de imaginar y representar. Cada uno de estos conceptos será abordado en el capítulo correspondiente que lo vincula con una de las herramientas de planificación. Los censos se vincularán con las regiones y las cartografías y políticas de desarrollo con el concepto de territorio.

Retomando el análisis de los espacios áridos y semiáridos y su construcción social y política aparecen los discursos del desarrollo como corriente de pensamiento en la planificación, que han tenido particular pregnancia a partir de la década del '60. La presencia de estos discursos será tenida en cuenta en el análisis de las herramientas de planificación. A su vez, las distintas corrientes del desarrollo han incluido categorías espaciales para la planificación que estaremos revisando particularmente en la Norpatagonia a continuación.

## 1.4 El desarrollo

Mucho se ha escrito durante los últimos 50 años sobre la cuestión del desarrollo. El mismo volumen presente en esta producción impone enormes desafíos analíticos al momento de organizar y operativizar sus elementos fundamentales para abordar casos particulares como el de la presente investigación.

El concepto de desarrollo tiene sus orígenes después de la segunda mitad del siglo XX, finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando el concepto de “subdesarrollo” interpela al objetivo del desarrollo como parte de un nuevo orden mundial, y desde diferentes agencias internacionales se busca incidir en políticas locales, muchas de ellas agrarias y rurales (Lattuada, 2014; Manzanal, 2009). La forma de considerar este concepto, como comentamos anteriormente, será central en la interpelación de herramientas para la planificación indagadas y en las representaciones espaciales que se derivan de ellas.

El concepto de desarrollo es polifacético, amplio y ha ido cambiando en función del tiempo. Si bien en sus orígenes tuvo una connotación esperanzadora no siempre se mantuvo así, llegando en la actualidad, a tener que explicitarse de qué se está hablando cuando se utiliza la palabra desarrollo.

Según Manzanal (2011), se pueden encontrar dos grandes usos de la palabra “desarrollo” como concepto: 1) en descripciones y análisis que refieren a un devenir histórico, social, cultural, económico, institucional de un ámbito espacial determinado (país, ciudad, región); y 2) en propuestas de política pública, como formas de acción alternativas respecto de las que se formularon y aplicaron hasta entonces (y en general siempre fijando metas de mayor bienestar social, igualdad, inclusión, distribución de ingresos). Ambas formas están muy interconectadas, ya que lo común es que se parta de una descripción y análisis del desarrollo acontecido, de los resultados alcanzados, para luego estar en condiciones de formular una propuesta de política o acción, transformadora y superadora de la historia previa de desarrollo.

La teoría del desarrollo fue promovida desde los países centrales y adoptada por varios países latinoamericanos. Esta invitaba a los países “periféricos” a seguir lineamientos originados en el análisis de las economías de los países centrales, para alcanzar mayores niveles de bienestar y disminuir los niveles de pobreza existentes. Esto es, apelaban al supuesto de que el desarrollo recorría una asimilación a una forma histórica específica, que dejaba de lado la propia experiencia (Manzanal, 2014).

Para los estudios rurales, el desarrollo es un concepto central ya que, en mayor o menor medida, cada corriente de pensamiento (a excepción de las nuevas como el postdesarrollo o alternativas al desarrollo), ha querido modificar a las sociedades, sus culturas, comportamientos y actividades económicas (Lattuada, 2014). En síntesis, se trata de un concepto que contribuyó a la transformación del ordenamiento espacial y, a su vez, al disciplinamiento de las comunidades rurales.

En sus inicios, para el período 1945-1980, se podían identificar dos grandes enfoques: modernización y dependencia, sobre los cuales se cimentó la teoría del desarrollo (Valcárcel, 2006). En los años '60, esta teoría estaba fuertemente vinculada a la idea de crecimiento y modernización, especialmente sobre el sector rural. Se trataba de un modelo unilineal evolucionista donde sólo existían dos sectores: uno moderno e industrial: urbano y otro atrasado y pasivo: rural y agrario. Este último necesitaba atravesar distintas etapas para llegar al ideal de desarrollo urbano.

Cabe decir que las propuestas e intervenciones realizadas en el marco de estos modelos de desarrollo fracasaron (Lattuada, 2014; Escobar, 2005). Ante la falta de respuestas positivas aparecieron otras corrientes de pensamiento del desarrollo que fueron marcando que el crecimiento económico no resultaba suficiente para garantizar ni el desarrollo ni una mejor calidad de vida de la población.

De este modo, surgió una visión crítica por parte de intelectuales de los llamados países del tercer mundo que reconocían las diferencias socioeconómicas y políticas estructurales entre países centrales y periféricos, llamada teoría del *estructuralismo* (Furtado, 1965; Prebisch, 1949). Esta idea se sumó a la teoría de la *dependencia*, visión que intentó poner en evidencia que el camino del desarrollo estaba imbricado con el propio sistema capitalista y sus contradicciones. La conclusión de este abordaje fue que llevaba al crecimiento de unos y a la profundización de la dependencia de otros (Dos Santos, 1970; Cardoso y Faletto, 1971).

Con este cambio en la concepción del desarrollo, Lattuada (2014) afirma que se produce una ruptura conceptual sobre la forma de explicación de por qué sucede el subdesarrollo. Si en la modernización el desarrollo pasaba por no poseer las estructuras industrializadas, la tecnificación, la educación y la urbanización de los países desarrollados, en la dependencia, el no desarrollo no se vincula a esos elementos. Las diferencias entre países o entre sectores se producirían por la relación centro/periferia, a partir de la cual los países menos desarrollados se encuentran limitados a la producción de bienes de bajo valor agregado –extractivos o agropecuarios– mientras los países centrales concentran la producción y comercio de los bienes

industriales y de alta tecnología. Esto genera un intercambio económico asimétrico que conlleva a una transferencia de excedentes permanente que cristaliza esta situación de dependencia (Marini, 2007). La ruptura conceptual que se establece introduce una concepción espacial topográfica nueva, la de centro/periferia para explicar desigualdades sociales. El espacio comienza a transformarse en un elemento clave de explicación del desarrollo/subdesarrollo donde no solo lo biofísico entra en juego.

Esta teoría de la dependencia marcó críticas a la modernización y al desarrollo capitalista, pero no así al desarrollo. Al mismo tiempo, propuso un desarrollo socialista o un desarrollo con equidad (Escobar, 2005). En las últimas décadas se empezó a vislumbrar que el crecimiento económico no alcanzaba ya que aparecían efectos negativos sobre los recursos naturales. De esta manera, surge el concepto de ecodesarrollo o desarrollo sostenible el que implica comenzar a realizar un uso racional de los recursos naturales (Sachs, 2004). Ahora bien, estos cambios teóricos no necesariamente implicaron el abandono de las miradas clásicas y modernizadoras por parte de los diseños políticos del ordenamiento espacial, en tanto desde mediados del siglo XX el par modernidad-desarrollo marca la intervención rural. Por ello, una de las preguntas abordadas es por la concepción de desarrollo que se plantea en las iniciativas estudiadas.

Siguiendo a Escobar (2005), para analizar los hitos que marcaron la mirada que atraviesa actualmente el reconocimiento rural, encontramos que a fines de los '80 la corriente de la modernización, luego del Consenso de Washington, tomó nuevamente impulso. A su vez, promovió un capitalismo de fronteras abiertas como vía hacia el desarrollo, basado en las fuerzas del mercado como principal institución que asigna y redistribuye los recursos. Esta corriente asignó al Estado un rol subsidiario al capitalismo. El crecimiento económico volvió a ser instalado como el indicador exclusivo del desarrollo y el ajuste estructural y la apertura unilateral al mercado externo la estrategia para alcanzarlo. Todas esas medidas redundaron en fuertes crisis para distintos países de Latinoamérica a nivel económico, político y ambiental.

Escobar señaló que luego de 50 años de lo que denominó “la era del desarrollo” (1996, p.21), este sueño se convirtió en pesadilla, dados los resultados de sus prácticas en el mundo: mayores niveles de hambre, crisis, pobreza, mayor desigualdad entre países ricos y países pobres. Cualquiera de las modalidades de divulgación del desarrollo implicó una estructura de poder y de dominación que siempre estuvo asociada con “...el moderno Estado-Nación que ha resultado ser fundamental para el desarrollo de la sociedad capitalista en todas partes” (Quijano, 2000, p. 75).

Hasta aquí el desarrollo fue presentado por sus distintas corrientes de pensamiento. Cada intento de desarrollo y tantos años de lineamientos, configuraron instituciones que fueron dejando materialidades ligadas a los sentidos que se presuponía de los territorios, sedimentos más o menos relevantes que intervienen y afectan iniciativas posteriores y que nos interesa develar.

#### 1.4.1 La construcción de los espacios periféricos, una mirada sobre el siglo XX

Como dijimos anteriormente, el desarrollo y la cuestión espacial están íntimamente relacionados. Desde sus inicios la idea de desarrollo ha sido establecida desde el dualismo geográfico dividiendo a los países en, por lo menos, dos tipos: los países desarrollados y los países en vías de desarrollo o emergentes. En términos de espacios urbanos como modernos y espacios rurales como atrasados. Esta diferenciación posee matices y se ha ido modificando de acuerdo con las variaciones en la mirada económica en el tiempo.

La visión dicotómica del desarrollo se constituyó mediante una relación comparativa y polarizada donde, por un lado, se encuentran las condiciones óptimas sustentadas desde la autoreferencialidad de los contextos desde los cuales se emitieron las posturas desarrolladas y, por el otro, las condiciones mínimas definidas en comparación con las óptimas. De ahí que se genere una lectura de dependencia de los países no desarrollados o en vías de desarrollo, pues estas realidades carecen de un autoreconocimiento per sé, que pueda ser válido en el contexto de los propios países. Así, queda marcada su trayectoria en un reduccionismo peyorativo, cuya fórmula y lineamientos fueron establecidos por –y tomando como modelo- los países hoy desarrollados (Escobar, 1996).

Las estrategias de desarrollo para los países periféricos se construyeron desde esta visión, lo cual muestra cómo la definición de un espacio y su construcción son políticas. Siguiendo a Massey (2005, p.24) entendemos que un espacio representado no es el resultado de una ley de la naturaleza, sino que es un proyecto, una imagen a través de la cual el mundo se está haciendo.

Manzanal (2017) señaló que, dentro de Latinoamérica, en general, pueden evidenciarse dos períodos diferentes del desarrollo, que podemos situar como fundamental para la construcción del espacio actual. Por un lado, entre 1960 y 1975, etapa caracterizada por el modelo económico keynesiano, desarrollista y planificador. Por el otro, las iniciativas

delineadas entre 1995 y 2000 (el inicio varía según cada país), de corte neoliberal, en el que comienzan a observarse más claramente, para la sociedad en su conjunto, los efectos negativos (desocupación, inflación, endeudamiento) del ajuste aplicado por este modelo.

Para el primer período keynesiano la planificación y el desarrollo se miraban desde una óptica regional evaluándose la: concentración demográfica, desigualdades regionales y el centralismo político de un área. Estas problemáticas eran analizadas a partir de distintas perspectivas teórico-políticas que definieron ciertas causas. Manzanal (2017) señala que entre ellas podemos encontrar:

1- Problemáticas entorno al espacio físico donde primaba el dualismo geográfico entre lo rural y lo urbano, lo tradicional y lo moderno,

2- Causación circular acumulativa: bajo este marco surgieron distintos modelos interpretativos como el de a) “centro-periferia”, el estructural centrado en las problemáticas estructurales de la periferia (presencia del latifundio improductivo) fue promovido desde el ILPES-CEPAL, b) el del intercambio desigual, postulado por Samir Amin (1975), que hacía eje en la diferencia de poder resultante del intercambio comercial entre países industrializados (que sumaban valor a sus productos) frente a los que sólo eran productores de materias primas (y que por lo tanto sus productos se vendían sin el agregado de valor resultante de la transformación industrial).

3- Colonialismo interno: pensado como procesos de dominación ejercidos por un espacio físico hacia los restantes y no solo de una clase social sobre la otra (Rofman, 1999). Para la Patagonia específicamente, esto se tradujo en su dependencia de un centro que, cuando la valoraba, la reducía a la noción de recurso. En este sentido, el colonialismo interno también refiere al establecimiento de un desarrollo supeditado a la metrópoli, que continuó replicándose en la posterior cristalización del Norte de la Patagonia como espacio de paisajes y repositorio de energía (Navarro Floria, 2006; Navarro Floria y Núñez, 2012)

En esta década del 60, lo regional se convirtió en la unidad espacial a ser transformada. Aquí las regiones funcionaron como instrumentos de gestión (Cao y Vaca, 2006; Benedetti, 2009). De esta forma, en distintos países de Latinoamérica se crearon instituciones específicas para llevar adelante el desarrollo regional el que consistía en iniciativas para estimular el desarrollo económico y social en las áreas más marginalizadas. Las regionalizaciones se asociaban con formas de representar las diferencias y asimetrías internas de una sociedad



(Benedetti, 2011), con resultados paradójicos en el área que nos ocupa (Herrera y Herrera, 2014; Núñez, 2016; Silla, 2009).

Estas narrativas, para mostrar las diferencias dentro de una región o en un país no se redujeron solamente a las regionalizaciones. Las estadísticas, las infografías y las cartografías como metodologías científicas, en asociación con la consolidación de las geografías cuantitativas y neopositivistas del siglo XX (Gomez Lende, 2011), tomaron cada vez más fuerza al ser vistas, a los ojos del Estado, como capaces de suministrar datos e información confiable de lo que queda dentro de cada delimitación espacial. En este sentido, también estuvieron presentes los censos y los mapas como forma de cuantificar y representar lo que existe, así como para dar cuenta de las asimetrías espaciales.

Otro hito temporal se encuentra a fines de los '70 y hasta los '90 cuando se producen transformaciones a nivel internacional, impulsando características propias de un modelo neoclásico. Este modelo nuevamente volvió a considerar al crecimiento económico como principal instrumento del desarrollo y utilizó indicadores financieros, económicos y monetarios para evaluar el desempeño de las políticas aplicadas (Peemans 1996). Se trataron de políticas en materia fiscal y monetaria exhortadas por organismos de Washington tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Tesoro de EE.UU., entre otros, para que fuesen puestas en práctica por los países en desarrollo. Además de lo recomendado por los anteriores organismos, el neoliberalismo se sustentó en dos premisas básicas: una vinculada con la política económica internacional centrada en auspiciar el libre comercio y la libre movilidad del capital entre fronteras; y otra relacionada con la política económica interna deslindada significativamente de la intervención del Estado, por lo que se propenso a un proceso en el cual las empresas públicas pasaran a manos privadas. Todo ello en un marco de desregularización de los mercados, incluyendo el mercado laboral. Esto ocurrió particularmente en los países latinoamericanos y sus efectos fueron devastadores. Aquí la cuestión regional y territorial perdió vigencia como categorías ordenadoras de las políticas públicas (Manzanal, 2017) y las desigualdades socioespaciales se intensificaron (Cao y Vaca, 2006).

Vázquez Barquero (2007) recorrió cómo a mediados de los '90 volvió a surgir un discurso vinculado con el desarrollo regional, pero desde el propio neoliberalismo el que se denominó desarrollo endógeno. Se trató de una aproximación territorial al desarrollo que hizo referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de una localidad o un territorio, que tiene cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión. Desde esta perspectiva, las iniciativas de desarrollo local se pueden

considerar como las respuestas de los actores públicos y privados a los problemas y desafíos que plantea la integración de los mercados en la actualidad. Si bien este enfoque comenzó a incluir una mirada del desarrollo más local en disputa a una economía cada vez más globalizada, el enfoque siguió siendo en base al crecimiento económico y las inversiones foráneas.

Manzanal (2007) reconoció que en este contexto apareció también la idea de desarrollo local que derivó en que se les otorgue más competencias y atribuciones a las administraciones locales transformándolas en actores más activos del desarrollo social y económico de los territorios. Esta descentralización neoliberal estuvo acompañada de la reestructuración estatal debido a la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación.

Estos períodos económicos neoliberales tuvieron grandes efectos negativos sociales y ambientales. Así es como a fines de la década del '90 comenzó un período de maduración en el que se fueron incorporando, de forma progresiva, los elementos relacionados con la preocupación de asociar al desarrollo la mejora de indicadores sociales. Entre estos estaban los niveles de educación, la salud pública y la asistencia social. Sin embargo, estas estrategias continuaban siendo de corte neoliberal y lejos de fomentar el desarrollo entendido como autonomía, estaban orientadas a atenuar la pobreza

Los conceptos espaciales, como endógeno o local, fueron los puntapiés para comenzar a pensar en un desarrollo territorial que atraviesa el período de estudio. El aspecto territorial deviene central, no sólo debido al efecto espacial de los procesos organizativos y tecnológicos, sino también porque comenzó a entenderse que cada espacio posee una historia y una identidad particular que configuran un entramado institucional, organizativo y económico. Bajo esta concepción, las recetas universales del desarrollo ya no eran una opción posible. Es a partir de la identificación de estos cambios en las concepciones espaciales del desarrollo que nos preguntamos de forma más específica por su efecto dentro del mundo rural.

#### 1.4.2 Modernización agraria y desarrollo rural en el siglo XXI

Las últimas décadas dan cuenta de grandes transformaciones en el mundo rural que han implicado cambios espaciales, funcionales y socioeconómicos (Tadeo, 2010). Esto involucró que se avanzara con la idea de que lo rural no equivale exclusivamente a lo agropecuario, que lo agropecuario no representa solamente a las producciones agrícolas y ganaderas y que las vinculaciones entre la ciudad y el campo se intensifican paulatinamente (Kay, 2007; Tadeo,

2010). En esta transformación y nuevo posicionamiento de lo que implica el espacio rural, la bibliografía da cuenta de que el sector agropecuario también entró en una nueva configuración con cambios tecno-productivos y organizacionales con miras al desarrollo de la sociedad (Santos, 2000; Godfray et al., 2010; Maldonado, 2013; Easdale et al., 2018).

Cada concepción de desarrollo instaló una forma de sujeto de desarrollo y para el desarrollo, a su vez que modeló las tecnologías a implementar y las herramientas con las cuales medir, representar e intervenir. En las últimas décadas, desde la bibliografía de los estudios rurales, se comenzó a hablar de dos paradigmas distintos: “modernización agraria” y “desarrollo rural” (Manzanal, 2000; Lattuada, 2014; Villarreal, 2018). Si bien ambos se pueden interpretar como distintos modos de entender la producción y la forma de vida rural, actualmente estos modelos se encuentran coexistiendo. Por eso nos pareció indicado hablar de un "entre" como espacio híbrido, en el que en algunos casos pueden entrar en conflictos, mientras que en otros convivir y articular aun con ciertas contradicciones.

El primero, la modernización agraria, implicó la instalación de un paquete tecnológico, centrado en un conjunto de innovaciones de producto, de proceso y de organización con la particularidad geográfica de que desplazó al espacio como lógica productiva histórica. Hubo una presencia creciente de nuevos agentes económicos, nuevas formas de relacionamiento, instrumentos y marcos regulatorios (Torrado Porto, 2016). Este modelo, que se inició en los ‘70, se fortaleció en los ‘90 enfatizando políticas destinadas a la mejora en la eficiencia productiva y de un crecimiento económico regional. Dicho crecimiento se consideraba promovido por un sujeto racional que disponía de capacidad económica para mantenerse actualizado tecnológicamente (Easdale et al., 2018), muchas veces ajenos a las particularidades culturales de los escenarios que nos ocupan (Zubizarreta y Campos Salva, 2010). Esta orientación fue generando una impronta muy operativa e instrumental en el abordaje de muchos problemas, homogeneizando sujetos y automatizando procesos. A su vez, fue conformando sujetos desarrollados, capitalistas y sujetos carentes, insertos en una pobreza rural estructural.

En este modelo productivo predominó una perspectiva tecnológica-productiva orientada a aumentar la productividad por unidad de superficie, como una forma de contribuir a la seguridad alimentaria (Godfray et al., 2010). Santos (2000) denominó a esta forma de producción agropecuaria como “agricultura científica” por basarse en un modelo de crecimiento agropecuario fuertemente apoyado en la incorporación de ciencia, tecnología e información que aumenta la producción y la productividad agropecuaria a la vez que produce transformaciones sociales y espaciales. Este tipo de agricultura reorganizó y resignificó las relaciones entre la

producción primaria y la agroindustria y reestructuró los circuitos productivos históricamente tejidos en torno a las actividades emblemáticas a escala regional (Gomez Lende, 2016).

Esta orientación ha ido generando una impronta muy operativa e instrumental en el abordaje de muchos problemas (Maldonado, 2013). Un claro ejemplo de esto se puede ver en la generación de las principales preguntas de investigación del campo agronómico, las que han estado referidas al incremento en la eficiencia y la productividad de alimentos, fibras, maderas o biomasa para producción de energía (Easdale et al., 2018). Estas decisiones, han circunscripto la discusión de los sistemas agropecuarios al aumento del rendimiento de la tierra, pero no sólo como forma de contribuir a la seguridad alimentaria sino también como un sesgo productivista orientado al aumento del beneficio. De esta forma, la actividad agropecuaria se fue convirtiendo en un emprendimiento que presenta las mismas posibilidades que otras actividades de expansión, concentración y acumulación del capital (Villarreal y Manzanal, 2017). Estas miradas obstaculizaron los debates en relación a otros modos de entender la producción de alimentos y los sujetos rurales. En este sentido, las facetas más ecológicas y humanas de la agronomía han estado frecuentemente desarticuladas entre sí (Easdale et al., 2018).

El segundo caso, el del desarrollo rural, es el destinado al sujeto con menor grado de capitalización y/o dificultad para acceder a esta. Se tratan de iniciativas destinadas el productor campesino o de pequeña escala productiva. Este modelo apareció en conjunto con una resignificación de lo que implica lo rural. Lo rural dejó de presentarse como lo exclusivamente agropecuario, o lo atrasado, sino como “...el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios) y en las que se asientan viviendas, pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados...” (Ceña, 1993).

Kayser propuso pensar al espacio rural como:

Un conjunto territorial cuyas decisiones se le escapan y en el que existe un modo particular de utilización del espacio y de la vida social, caracterizado, en primer lugar, por una densidad relativamente débil de habitantes y de construcciones, lo que determina un predominio de los paisajes vegetales; en segundo lugar por un uso económico del suelo con predominio agro-silvo-pastoril; en tercer lugar por un modo de vida de sus habitantes marcado por su pertenencia a colectividades de tamaño limitado, en los que existe un estrecho conocimiento personal y fuertes lazos sociales y por su relación particular con el espacio, que favorece un entendimiento directo y vivencial del medio ecológico y, finalmente, por una identidad y una representación específica, muy relacionada con la cultura campesina (1992, s/d).

En este sentido, lo rural se presentó con una forma espacial topográfica mucho más circular vinculada a los procesos ambientales y productivos que incluyen tanto el suelo como el cielo. Esta concepción de lo rural más amplia, y ya no como sinónimo a la actividad agraria, puso en evidencia la desigualdad de este sector. Mientras algunos sujetos rurales podían entrar en el ciclo de acumulación capitalista, otros no y debían desplegar múltiples estrategias de supervivencia para sostenerse en la actividad o debían migrar.

En conjunto con este cambio de enfoque de lo rural y en vistas de que el modelo de modernización agraria generaba cada vez mayores brechas en el sector, en Argentina, aparecieron los Programas de Desarrollo Rural (PDR), los que enfocaron sus acciones al alivio de la pobreza rural. Sus comienzos en Argentina se encuentran en el año 1987, cuando el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) creó una unidad permanente llamada Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas, dirigida a generar y validar tecnología agropecuaria y forestal para estos productores. Esto fue un hecho inédito para el INTA ya que, hasta entonces, su asistencia se centraba específicamente en medianos y grandes productores (Manzanal, 2009).

En cuanto a los PDR, debemos indicar que el primero terminó de consolidarse en la década del '90. En este sentido, el desarrollo rural entendido como aquel que apunta a productores minifundistas con incidencia en la pobreza rural constituye una experiencia reciente (Manzanal, 2009). Es interesante ver que los PDR aparecieron y tomaron cada vez más fuerza con la consolidación del modelo político económico neoliberal que, como dijimos antes, cada vez delegaba mayores responsabilidades a las esferas locales<sup>3</sup>.

En la Argentina, durante los años '90 se intensificaron las políticas sociales en general y específicamente para el sector rural. Especialmente, aquellas destinadas a promover la autoproducción de alimentos, la capacitación para mejorar las condiciones de trabajo y empleo y la infraestructura de las comunidades, así como algunos aspectos parciales de orden más productivos. Esto debido a que el modelo neoliberal, entre otras cosas, había provocado la migración de una gran cantidad de pobladores rurales hacia las zonas urbanas.

La liberalización de los mercados significó extender y profundizar las relaciones mercantiles en todos los ámbitos posibles. La penetración del gran capital en el campo, así como cambios en otros niveles de la ruralidad, afectaron al hábitat rural en su conjunto, generando

---

<sup>3</sup> Incluso en el año 1994 se reformó la constitución nacional y se delegó a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (art. 124).

núcleos que redefinieron el espacio y los horizontes de sentido de quienes vivían en ellos. En algunas regiones, como la Pampeana, particularmente cambió el modo de penetración de este capital. La desregulación financiera fortalecida en la década del '90 creó condiciones más propicias para la inversión especulativa generando nuevas lógicas en torno a la tenencia de la tierra y a la producción (Gras y Hernández, 2013; Cáceres, 2015). De esta forma, se pasó de un capital productivo a un modelo que fortaleció el capital financiero. Este nuevo régimen de acumulación benefició la aparición de nuevos actores financieros, los inversores institucionales (megaempresas agropecuarias, *pools* de siembra, fideicomisos y fondos de inversión), que se constituyeron en los más poderosos del régimen de finanzas del mercado globalizado (Chesnais, 1996, p. 16; Teubal y Rodríguez, 2002; Gras, 2010).

Este período estuvo signado por la profundización de la extranjerización del capital y de la concentración de la tierra, expulsión de población rural, implementación de nuevas tecnologías, producción con vistas principalmente al mercado externo, fuerte expansión de la frontera agraria, predominancia del monocultivo y la explotación intensiva y a gran escala de la tierra. Por esto, Manzanal (2009) indicó que la aparición de los PDR, así como las políticas sociales, tuvieron entre sus objetivos el de aliviar la pobreza rural buscando contener y atenuar los efectos que las políticas de ajuste macroeconómica generaban a los pequeños productores y así aumentar el arraigo. Sin embargo, de ningún modo estuvieron enfocadas en modificar la estructura socioeconómica que dio origen a estas migraciones y a las grandes desigualdades espaciales.

Los efectos que generó el modelo neoliberal de los '90 en los espacios rural no estuvieron exentos de múltiples conflictos socioterritoriales y socioambientales (Teubal y Rodríguez, 2002; Murmis y Bendini, 2003; Manzanal y Villarreal, 2017). La expansión y control del gran capital, la concentración de tierras, así como el avance del extractivismo sobre espacios agroproductivos y urbanos se encontró con algunos elementos que condicionaron su acción y modificaron sus efectos: las políticas de Estado, por un lado, y las acciones y movimientos de resistencia de organizaciones campesinas, indígenas, ambientalistas y feministas que llegan a la actualidad y que expresan el surgimiento de nuevas formas de liderazgo y de concepción de vida (Murmis y Bendini, 2003; Castro y Arqueros, 2018; Alonso y Trpin, 2019).

Para captar dichos fenómenos, surgieron una serie de estudios desde los '90 que algunos autores englobaron bajo el término de la “nueva ruralidad” y que ha adquirido cierta popularidad en los estudios rurales (Llambí, 2004; Pérez, 2004). El énfasis principal en dichas

investigaciones estuvo en ampliar la visión del campo de lo agrario a lo rural, en enfatizar la multifuncionalidad de los espacios rurales debido a la creciente importancia de las actividades no agrarias, y de la más fluida e intensa interrelación entre lo rural y lo urbano y lo local con lo global, y en remarcar los significativos cambios en los patrones culturales y de vida rurales (Llambí, 2004). En este sentido, la propuesta de Kayser (1992) sobre lo que implica lo rural se amplía a partir de introducir una relación con lo urbano y con cambios culturales de los sujetos que habitan en ese espacio.

Sin embargo, otros autores cuestionaron la trascendencia de esta nueva ruralidad, argumentando que los fenómenos descritos son más bien una expresión de viejos rasgos en el contexto de la globalización y no representan necesariamente nuevos elementos (Riella y Romero, 2014; Bendini, 2006). Según Gómez (2001), la mayoría de los aspectos de la así denominada “nueva ruralidad” estaban ya presentes con anterioridad al neoliberalismo. Este cuestionamiento resulta fundamental en nuestro caso de estudio, ya que las dinámicas productivas de los sujetos pastoriles, así como su conformación espacial, responden a procesos mercantiles de exportación liderados por lo estatal, donde lo global fue una condición para la producción y sostenibilidad desde principios del siglo XX (Coronato, 2010).

Asociado a la nueva ruralidad y las crecientes desigualdades socioespaciales, en Argentina, en los últimos 15 años, surgió el enfoque territorial como estrategia de intervención de las instituciones de gobierno dedicadas al desarrollo rural. El territorio, como concepto estudiado fundamentalmente por la geografía, comenzó a utilizarse por otros campos disciplinares, para pasar a incorporarse como objeto de políticas públicas al ser entendido como una unidad de observación, actuación y gestión para la planificación estatal (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006; Sili, 2019). Su incorporación a la planificación del Estado se asocia a seguir una estrategia de los países europeos para fomentar el desarrollo rural, entendiendo a las acciones en una perspectiva política de acción pública por parte del Estado, procurando dinamizar el desarrollo local, pero formando parte del espacio – territorio (Benedetti, 2011).

Sus orígenes suelen estar asociado con el programa LEADER de la Unión Europea que rápidamente se transfirió hacia otros países por organismos internacionales de cooperación y que redundó en la elaboración de programas y proyectos en América Latina. Esta iniciativa se caracterizaba por plantear un abordaje ascendente “de abajo hacia arriba” en la planificación del desarrollo, por una mejora en la articulación entre lo público y lo privado y por alentar la interacción e intercambio de experiencias entre los actores (Beduschi Filho y Abramovay, 2004; Favareto, 2007). Resulta interesante analizar, si estos elementos se incluyeron en las

herramientas de planificación, si hubo una modificación metodológica que cambió la lógica de planificación históricas.

El interés por la dimensión espacial residía en su potencial capacidad para explicar fenómenos económicos y sociales del desarrollo, así como para comprender dinámicos de determinadas regiones y sus relaciones con los actores, las instituciones y sus entornos. Se suponía que en aquellos espacios donde hay mayor proximidad entre los actores existen relaciones de cooperación y colaboración que fortalecen las relaciones sociales favoreciendo la aparición de oportunidades innovadoras de desarrollo (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006).

En este marco, en Argentina, en la última década se plantearon desde las instituciones de gobierno, en el plano discursivo, distintas iniciativas de desarrollo que incluyeron en sus objetivos el de promover la competitividad sistémica, contribuir a reducir la pobreza rural, mejorar la calidad de vida en las áreas rurales y aumentar la productividad de los sectores económicos (FIDA, 2006; PEA, 2010, 2011; PET, 2011; CFI, 2013). Asimismo, se explicitó el reconocimiento gubernamental de dos modelos centrales de organización económica y productiva, el agroexportador y el de la agricultura familiar.

Es así como a partir del año 2003 comenzó a hablarse de un sector denominado agricultura familiar. En un principio el concepto estuvo más enfocado a la estructura económica que sostiene una actividad. Por ejemplo, se consideraba una producción familiar a aquellas unidades que utilizaban exclusivamente mano de obra familiar o donde la responsabilidad era directa del titular en la administración de la explotación, tanto en la parte comercial-financiera como en la laboral productiva, por tanto, no exista un administrador contratado (Tort y Román 2005; Gras y Hernández, 2009; Neiman, 2010). Esta mirada definía a la explotación por su autonomía en la estructuración del proceso de trabajo agrícola, en términos económicos y organizacionales.

Es en el año 2004 que en Argentina se crearon ámbitos institucionales de intercambio sobre agricultura familiar y desarrollo rural. Por un lado, en la Cancillería Argentina se creó la Comisión de Agricultura Familiar y posteriormente, en la SAGPyA, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar en el 2005 (FoNAF, 2007). Para Manzanal y González (2010), si bien el concepto de agricultura familiar en el Estado estaba presente en esos años, es recién en el 2008 que este sector adquirió un significativo reconocimiento luego del llamado “conflicto del campo” (p. 14). El gobierno nacional mostró un mayor interés por este sector creando organismos estatales específicos y modificando la estructura institucional respectiva. Finalmente, este concepto se transformó en categoría de acción política y hoy en día no solo es



considerado como un sector productivo, sino también, como una forma de vida. Sin embargo, es un concepto que su significado aún se encuentra en disputa (Manzanal et al., 2014).

Respecto de las disputas por la categoría de agricultura familiar, algunos autores han mostrado que, en Argentina, a diferencia de lo que ocurrió en otros países de América Latina, hubo un cierto rechazo a reconocer la presencia del campesinado (Giarraca, 1990; Barbetta et al., 2012;). Entre las razones de la invisibilización del campesinado se encuentran que históricamente se tomó como referencia de producción el modelo agroexportador de la pampa húmeda asociada a la empresa familiar capitalizada (chacareros o colonos). Esta figura productiva se erigió como el modelo estereotipado de la estructura social agraria argentina. Dargoltz (2003) sostuvo que “al identificarse a la región pampeana con el resto del país, las regiones carecieron de pasado, de historia, de economía y por cierto que otras formas de producción pasaron a ser totalmente dependientes de la pampa húmeda” (p. 6). Esto produjo entre otras cosas, el silenciamiento de una heterogeneidad de sujetos sociales agrarios (campesinos, pequeños productores, trabajadores rurales). Otro motivo de la ausencia de la figura del campesino se puede vincular a la dictadura cívico-militar ocurrida en la década del '70 en Argentina que impidió una reflexión crítica pública de los sujetos agrarios (Giarracca, 1990). El debate partía del consenso de que los campesinos en Argentina no se limitaban a producir alimentos básicos para el consumo interno, sino que desde sus orígenes y en las regiones no pampeanas integraron algunas de las cadenas agroindustriales más importantes como proveedores de insumos y mano de obra (Tsakoumagkos et al., 2000).

La implementación de las medidas liberales de los años '90 comentadas anteriormente conllevó a que la racionalidad diferencial del campesinado no fuera analizada como una faceta inherente a las dinámicas de las unidades campesinas sino a la falta de adecuación de estas al sistema económico imperante (Barbetta et al., 2012). El campesinado pasó a ser definido a partir de sus carencias estructurales (la ausencia de niveles de capitalización, producción para la subsistencia, el carácter marginal de su producción).

Con el surgimiento de la categoría agricultura familiar el Estado intentó, de algún modo, acercarse al campesinado. Sin embargo, muchas de las políticas diseñadas en el proceso de reivindicación continuaron manteniendo objetivos claros del modelo capitalista desconociendo la propia racionalidad de estos sujetos. Por este motivo, el proceso, puede entenderse dentro de una relación contradictoria entre inclusión y subordinación (Fernández, 2016).

Por ello, es que no creemos que esta categoría identifique de forma específica atributos de estos sujetos sociales productivos, sino que “la identificación de atributos consistirá en un

compromiso, siempre transitorio, entre actores diversos, con un inevitable grado de ambigüedad” (Schiavoni, 2010, p. 57). Desde estos elementos, en esta tesis, las referencias a la agricultura familiar no serán tomadas como características específicas, sino que representan a beneficiarios de la política pública orientada al desarrollo rural.

Los modelos de desarrollo y en línea con los PDR, el Desarrollo Territorial Rural se propusieron, particularmente, para atender a la agricultura familiar y como una estrategia para combatir las debilidades que el modelo político económico neoliberal anterior no pudo resolver. Entre sus objetivos planteaban la inclusión y la cohesión social de los agricultores familiares, por medio de la transformación productiva y el desarrollo institucional en los territorios. Tenían como meta lograr que los territorios sean competitivos, subrayando para ello la importancia de: (a) la proximidad entre actores para coordinar acciones y generar innovación colectiva de carácter sistémico; (b) la articulación con los mercados globales; y (c) el desarrollo institucional como forma de alcanzar la cohesión social entre la mayoría de los actores, de modo que los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a la población pobre de las oportunidades y beneficios de dichos procesos (Schejtman y Berdegué, 2004, 2006).

Para esto, se proponía el desplazamiento de la centralidad de la estrategia basada en los aspectos sectorial / agrícola hacia otra que contemple la multidimensionalidad del espacio territorial, de los actores y de los recursos económicos que brindan. Este postulado se cristalizó en una concepción amplia de la economía rural que debía articular su base agropecuaria con los sectores de la industria y los servicios para reconocer las diversas fuentes de empleo y la generación de ingresos de las familias rurales que, a través de la pluriactividad, cobraban cada vez mayor importancia (Schejtman y Barsky, 2008; Sislian, 2013). Es decir, se consideró que los territorios rurales lograban desarrollarse cuando consiguen posicionarse en mercados dinámicos, cohesionan a sus propios actores y se articulan con otros actores y territorios rurales y/o urbanos (Pérez, 2001; Tsakoumagko, 2005). Es territorial porque intentó salirse de la mirada sectorial para priorizar las relaciones locales.

Las críticas a esta propuesta de enfoque territorial no tardaron en aparecer. Por un lado, porque en ningún momento se explicitó que se parte de contextos de desigual distribución de recursos y de poder, así como de fuertes asimetrías regionales (Roig, 2008; Ramírez Miranda, 2014). Por el otro, porque se consideró que la articulación o la cooperación entre distintos actores con intereses de poder muchas veces contrapuestos podrían ser objetivos fáciles de alcanzar y sin conflicto (Roig, 2008; Manzanal, 2014). Como sea, con las contradicciones

recorridas, estos abordajes del desarrollo atraviesan las herramientas de planificación que se exploran en la presente tesis.

Diversos estudios han indagado en formas de institucionalización del desarrollo rural con enfoque territorial, particularmente en el norte argentino, así como las disputas socioterritoriales (Manzanal, 2007, 2009 y 2014; Manzanal y Villarreal, 2010; Arzeno y Ponce, 2014; Villarreal y Manzanal, 2017). En Patagonia también podemos encontrar distintos autores (Comerci, 2011; Ejarque, 2011, 2013; Bendini, y Steimbregger, 2014; Núñez y López, 2016; Bondel y Vázquez, 2016; Michel y Núñez, 2017; Easdale et al., 2018) que han problematizado, fundamentalmente, al concepto de desarrollo y su vinculación con el territorio, así como el impacto posterior que han tenido las políticas de desarrollo rural sobre los productores. Sin embargo, estos estudios han abordado de manera parcial y fragmentada las herramientas que acompañan la elaboración de planificaciones estatales, su construcción, los supuestos, imaginarios geográficos y representaciones producidas que aquí realizamos.

#### 1.4.3 El “entre modelos” en la Norpatagonia árida

Actualmente en Norpatagonia se pueden observar cerca de doce mil explotaciones agropecuarias que entran dentro de la categoría estatal de agricultura familiar (Muzi, 2013), que como marcamos anteriormente, fue utilizada en los últimos años para agrupar a la diversidad de pequeños productores/campesinos y aplicar políticas de desarrollo rural (Feito, 2013; Villarreal, 2018). Sin embargo, más allá de este reconocimiento, en la Norpatagonia, la escasa demografía y la lógica de distribución de la tierra han generado una retórica de subestimación a producciones consideradas minoritarias (Michel et al. 2020) en contraposición a la retórica que subyace en el concepto de agricultura familiar, como vimos en la sección anterior. La pregunta aquí es si lo minoritario se releva desde el número de productores o desde la participación de la producción dentro de la economía del país y del producto bruto geográfico (PBG). Lo cual lleva a una de las preguntas del inicio de esta tesis, ¿qué es lo productivo para el Estado nacional?

En Argentina, en muchos espacios rurales, se da una situación particular. Los campesinos además de producir alimentos para el autoconsumo y consumo interno se encuentran integrados al modelo agroexportador o a alguna cadena agroindustrial (Tsakoumagkos et al., 2000). Esto ocurre particularmente en los espacios áridos y semiáridos o zonas de estepa de Norpatagonia que la producción campesina ganadera de fibras está orientada

al mercado externo (pelo de chivo, lana de oveja e incipiente venta de carne) (Bendini y Steimbregger, 2011, 2014), mientras que la venta de carne se destina al autoconsumo y al mercado interno (Mueller, 2007).

En la mirada establecida podemos reconocer que tanto la zona de estepa de Neuquén como de Río Negro están homologadas por la actividad pastoril (ganadería extensiva ovina y caprina sobre pastizales naturales) y por el tipo de sujeto agrario identitario (criancero), y contienen un hilo comprensivo común que es la territorialidad campesina que resiste, desde la ampliación inicial de la frontera política y agraria a fines del siglo XIX, a las sucesivas delimitaciones de las fronteras administrativa, comercial y aduanera (Silla, 2009; Bendini y Steimbregger, 2011, Ejarque, 2016) así como a su clima y las catástrofes.

Si bien la actividad pastoril suele encontrarse asociada a la producción ganadera, en esta tesis la tomamos en sentido amplio y relacional. Los productores crianceros se identifican fuertemente con la cría de ganado, pero también la exceden. Los predios en Norpatagonia, en su mayoría, son biodiversos, poseen alta variabilidad productiva y ambiental y además de la producción ganadera centrada en ovinos y caprinos, pueden encontrarse bovinos, equinos, huertas y frutales (Tittonell et al., 2020).

En la primera sección del capítulo, abordamos el proceso de construcción conceptual a nivel histórico del pastoralismo. La definición de la ecología cultural planteaba un fuerte vínculo entre el pastoralismo y el ambiente. En este caso coincidimos con el vínculo, pero no porque sean ambientes deficientes o marginales, sino porque este tipo de espacios son heterogéneos y poseen una amplia variabilidad ambiental que ha dado lugar a distintas estrategias de producción y de vida como lo es la trashumancia u otras formas de movilidad. En este sentido, la relación es con la dinámica que el ambiente va cobrando y que al mismo tiempo incide y modifica las estrategias de los productores. Por este motivo decimos que el pastoralismo es una práctica que ha co-evolucionado con el ambiente (Easdale, 2020).

El pastoreo en los espacios áridos y semiáridos de Norpatagonia ha sido asociado a una de las grandes problemáticas ambientales de la actualidad. Este espacio se encuentra con fuertes procesos de deterioro ambiental, particularmente de desertificación (SAyDS, 1996; del Valle, 2003). La problemática lleva años siendo tratada por distintas instituciones técnicas y planificaciones estatales, sin embargo, con pocos resultados positivos.

Sobre el problema de la desertificación a nivel social, desde la academia hay distintos trabajos que recorren las causas. Andrade (2002, 2003) realizó un análisis para explicar que el

problema de la actividad ovina y su efecto en el mal manejo del suelo se debe al desconocimiento que los productores ovinos tuvieron y tienen sobre los procesos de degradación y erosión de las tierras. El autor analizó la percepción que tienen los productores afectados en este proceso y propuso un cambio en la mentalidad del ganadero, quienes atribuyen las causas de la crisis a factores ambientales y económicos ajenos a ellos.

De Jong (2007), también desde un enfoque social, abordó la situación de la ganadería ovina, sin embargo, atribuyó sus problemáticas a la forma en que se dan las relaciones sociales de producción actual en un contexto de globalización que genera la exclusión de importantes contingentes de productores. El autor menciona que en la Argentina los pequeños productores no cuentan con subsidios para proteger los recursos naturales y que el sistema de ventas no está institucionalizado, con lo cual el productor vende a un precio que está fijado en gran medida por el comprador a través de relaciones que muchos no se atreven a contradecir por miedo a no vender su producción. De Jong expuso que si bien los productores pobres, o con economías de subsistencia, llevan adelante un manejo del ganado muy degradante y perjudicial para las tierras, este hecho obedece fundamentalmente a una cuestión de desigualdad social, con lo cual el problema de desertificación se ajusta a causas que exceden al productor lanero. Dichos actores sociales no tienen capacidad de acumulación y, a partir, del empobrecimiento generan una contradicción insalvable entre ellos y el medio natural.

Por otro lado, la desertificación en el discurso ambiental, en conjunto con la asociación sobrepastoreo-trashumancia-pequeña producción con degradación de los recursos han devenido en respaldo ideológico a un nuevo proceso de apropiación especulativa, que paradójicamente reitera elementos de la ocupación selectiva inicial de principio de siglo XX (Bendini et al., 1993). El tenor de los discursos ambientales y de miradas técnicas convencionales suele ir acompañado por el impulso a una oferta tecnológica inaccesible para los sectores más marginalizados y esta prédica no incorpora la heterogeneidad de la estructura social agraria desconociendo las percepciones diferenciales en torno al problema de la desertificación.

Así es que, desde la perspectiva de la ecología política, Easdale y Domptail (2014) abordaron la problemática de los espacios áridos mencionando que tanto la marginalización social como la desertificación de estos espacios se las puede entender en conjunto y que responden a modelos políticos y económicos desde los que se ha abordado históricamente a la producción agropecuaria. De esta forma propusieron revisar las tecnologías y los manejos de los recursos anclándolos en la realidad del campesino. Hacer hincapié en la problemática ambiental no es un tema menor ya que como veremos más adelante es uno de los ejes que

recorren el diseño y la intervención de las políticas de desarrollo rural (Ley Ovina y Ley Caprina) a revisar en esta tesis.

Esto nos lleva a reflexionar por los supuestos del desarrollo sostenible y desarrollo sustentable en tanto buscan conjugar producción y conservación. Rivera Hernández (2017) realizó una comparación y explicó que estos términos se han usado de forma indistinta en la sociedad en general y en la academia en particular. Sin embargo, al realizar un análisis más profundo en la literatura especializada concluye que los dos conceptos se han diferenciado por la posición ideológica que defienden. La sostenibilidad hace referencia a armonizar las peculiaridades del mercado con los intereses del Estado y del ciudadano común. Para esto recurre a la supuesta racionalidad económica e instrumental y a los principios del individualismo y de la competencia.

En cambio, el desarrollo sustentable refiere a la necesidad de conjugar una serie de principios básicos dentro de una ética del bien común. Se habla entonces de un nuevo modo de producción fundado en los potenciales de la naturaleza y de la cultura. Promulga la diferencia, la otredad y la alternativa. El objetivo es la refundación de una nueva concepción de racionalidad productiva sustentada en una nueva economía con principios ecológicos, morales y culturales como condición de sustentabilidad (Leff, 2006). Para esto llaman a impulsar a la solidaridad, la reciprocidad y el bien común por encima del principio egoísta de producir ganancias, riquezas y comodidad basado en un acceso privilegiado a los recursos naturales (PNUMA, 2002).

Desde aquí podemos decir que sustentabilidad ambiental y equidad social no necesariamente son sinónimos (Hopenhayn, 2000; Sanchez Peña, 2015), en tanto no se encuentren mediados por políticas estatales que busquen vincularlos. De hecho, uno de los problemas que encontramos en la bibliografía en torno a la agricultura familiar es que presume el objetivo de este encuentro, sin problematizar esta distancia, que en Patagonia es muy grande.

Volviendo a la caracterización socioespacial, además del problema ambiental, y mirando desde las formas usuales de valoración productiva, los crianceros de Patagonia Norte sufren otros problemas estructurales. Entre ellos se encuentran; el aislamiento geográfico, la falta de redes de servicios básicos, el envejecimiento de la población rural, la inestabilidad de los sistemas productivos (Bendini y Steimbregger, 2011; Ejarque, 2016; Andrade et al., 2010).

Estos espacios poseen el mayor número de productores campesinos de rumiantes menores, los que a pesar de estar bajo las condiciones ambientales mencionadas y arrastrar

desde sus orígenes las consecuencias de un modelo económico y político que profundizó la desigualdad y la pobreza, lograron subsistir en su mayoría. Algunos autores fundamentan la permanencia en lazos de solidaridad que trascienden lo meramente económico (Conti y Núñez, 2012, 2013) dando lugar a prácticas socioproductivas consideradas desde precarias hasta peligrosas por los límites y las formas que adquieren las mismas (Silla, 2009).

Bendini y Steimbregger (2011), desde un estudio sociológico, indagaron en los cambios en las unidades domésticas y en los espacios de vida y de trabajo de crianceros de Neuquén y Río Negro y reflexionaron acerca de la persistencia en el espacio rural a través de estrategias de diversificación productivas y laborales. Mostraron cómo estas estrategias adaptativas actúan como formas de resistencia a la presión de la modernización y de la expansión territorial del capital en sus diferentes velocidades de penetración.

Aquí la modalidad que adoptó la pluriactividad, para la mayoría de los productores campesinos, obedeció a su crisis de reproducción y realizar actividades no agropecuarias sólo les permite la sobrevivencia (Martínez Valle, 2000). En este sentido, partimos de entender que las políticas con enfoque en la pluriactividad no son políticas de desarrollo, muy por el contrario, es el resultado del neoliberalismo como marco de profundización de vulnerabilidades estructurales y con ello la explotación y el despojo de este tipo de productores. En tanto la política privilegiada sea la relativa a la producción concentrada, la pluriactividad queda en la respuesta de subsistencia a sistemas imposibles. Como sostienen Valenzuela y Scavo estos actores sociales son "invisibles e inviábiles si la mirada proviene de una lógica productivista que privilegia la competencia y la competitividad" (2009, p. 108) y su posibilidad de permanencia dependerá de una política integral que tenga en cuenta las singularidades regionales.

Por otro lado, las políticas públicas de inclusión para la agricultura familiar poseen una deficiente capacidad de incidir sobre el sistema económico que las excluye (Villarreal, 2018). Estas políticas suelen tener impacto hacia adentro, en la infraestructura, el fomento de estrategias organizativas y en el asesoramiento técnico pero la espacialidad construida en términos de centros y periferias, no se modifica. La espacialidad se vincula, indefectiblemente a la política pública. Esto nos lleva a una nueva arista del problema.

### **1.5 Políticas públicas y Estado en sociedades pequeñas**

La definición de política pública encierra tal variedad de posibilidades que, a los fines analíticos, resulta necesario indicar cuál es la que se adopta en este estudio. Rescatamos la

mirada de Lattuada et al., (2012) quienes afirman que una política pública, estatal, constituye una toma de decisión sobre un problema definido. Esto incluye otras cuestiones: se nutre del momento previo a la toma de esa decisión (la construcción del problema y su inclusión en la agenda), de los programas y las acciones que en su nombre se generan, de los vínculos que los actores construyen en su puesta, de los modos de implementar esas acciones y, finalmente, de las evaluaciones que existan respecto de ellas mismas.

La construcción de un problema, para que este se instale como tal y decida ser motivo de la elaboración de una política pública por parte del Estado, es un proceso significativo por recorrer. ¿Qué condiciones habilitan que el Estado promueva una política de desarrollo para productores de pequeña escala o campesinos? Y más aún, ¿ante una nueva categoría de subjetivación, el espacio se modifica? La política pública, desde esta perspectiva, es una acción colectiva ejecutada a través del Estado, que en el caso que nos compete incluye el nivel nacional (diferentes poderes y agencias o unidades administrativas estatales), pero también niveles subnacionales (provincias, municipios). Además, en este proceso intervienen actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado e incluso, y en otro plano, organismos internacionales diversos como aquellos que financian los programas de desarrollo.

Respecto de la categoría Estado, en este trabajo, lo tomaremos en los términos de Serjé. Para la autora, el Estado en las regiones de frontera e integración tardía, más que estar constituido por una institucionalidad virtual y totalizadora, responde a las visiones, los intereses y las prácticas de los grupos particulares que tienen acceso a “ser” el Estado: a hablar y decidir en nombre del Estado, a definir cuál es desde su perspectiva la lectura legítima de la realidad, en fin, a determinar su proyecto (2005, p.31).

Desde este punto de vista, es importante a su vez reconocer que los gobiernos y las administraciones no tienen un control hegemónico del Estado, en la medida en que las instancias locales y particulares del Estado se transfieren —en el marco de negociaciones diversas— a grupos específicos. Pero aún más, es importante reconocer que el Estado no funciona en forma equivalente en todos los territorios. Hay una particular forma de “ser Estado” que en su diversidad consolida la desigualdad (Núñez, 2016). Se trata aquí de examinar el Estado desde una perspectiva que lo aborda no como una totalidad virtual sino como un conjunto de dispositivos a través de los cuales operan las diversas estructuras estatales. La particular espacialidad que resulta de las políticas que se diseñan, nos permitirá pensar sobre esta relación espacio-Estado. En este punto debemos destacar que la bibliografía en torno a la



modalidad estatal en los espacios áridos es escasa, pero da cuenta del peso de personalismos (Conti y Nuñez, 2013; Nuñez, 2016; Iuorno, 2008).

Por otro lado, entendemos que el Estado deviene en prácticas constitutivas de nuevas generaciones de prácticas atravesadas por relaciones de poder (Hall, 2010, p.198). Esto actúa en cotidianidad autorizando prácticas y lugares, regulando economías de valor y articulando estas economías con sistemas de identificación y pertenencia. Opera naturalizando y valorizando/desvalorizando diferencias que se renuevan en el marco de la producción de hegemonía, en tanto es un proceso activo de dominación que constantemente debe ser reforzado y recreado (Williams, 1997; Sabatella, 2017). La distribución desigual de valores y posibilidades de acción estructura el espacio, configurando formas de habitar, de transitar y de producir. Esta perspectiva del Estado reconoce que el mismo es una formación activa y contradictoria que condensa en su interior prácticas diferenciadas. Esa condensación hace que el Estado en tanto “lugar de intersección entre diferentes prácticas se transforme en una práctica sistemática de regulación, de reglas y normas, de normalización, dentro de la sociedad” (Hall, 2010, p. 195; Sabatella, 2017). Al condensar prácticas sociales heterogéneas como formas de gobierno y dominación sobre los grupos sociales, el Estado administra la diferencia y la unidad en términos de articulación (Hall, 2010).

En este punto evidenciamos la complejidad de las escalas que nos remite a la reflexión geográfica. Particularmente, estamos hablando de productores campesinos que viven en pueblos, parajes, localidades de pocos habitantes donde la conformación de lo Estatal toma otra dimensión. Desde hace décadas la antropología abrió la pregunta por los vínculos sociales en las sociedades pequeñas (Anderson, 1980; Cowan Ros, 2017). Anderson se preguntó si se trata del mismo tipo de vínculos que en grandes urbes donde simplemente hay una diferenciación cuantitativa ligada a lo demográfico o si son otra cosa. Como respuesta obtuvo que las vinculaciones son similares, sólo que se incrementa notablemente su intensidad. Esto habilita el cruce de los dinamismos formales a los informales, dado que el funcionario, también es amigo, compañero de deportes, vecino u otra vinculación que termina incidiendo en la implementación de las políticas. En las “sociedades pequeñas” las personas carecen de la carga de anonimato que contienen las vinculaciones, sobre todo las estatales, en las grandes urbes. Ningún habitante local aquí es sólo un agente estatal o sólo conocido por este rol. Esto se vincula a lo observado por Serjé (2005), el Estado termina siendo quien obtiene el reconocimiento social para actuar como Estado, apoyado en los vínculos de informalidad más que en los institucionales.

La política pública se inscribe en un ejercicio que, a priori, tiene marcas de arbitrariedad explícitas, que difícilmente resulten ajenas a la espacialidad que se va diseñando. En este sentido, la lectura que define qué cosa es el Estado, cómo se resuelven sus dispositivos, cómo se implementan sus herramientas, está atravesada por influencias que no se agota en la racionalidad normativa, sino que se sumerge en la variedad de los afectos (Núñez, 2016).

A continuación, comenzamos con la exploración por el reconocimiento histórico de los espacios pastoriles áridos y semiáridos de Norpatagonia a través de planificaciones estatales y sus herramientas, para luego realizar el análisis estricto de cada una de ellas. Para ello utilizamos el recorrido teórico-metodológico expuesto hasta aquí.

## Capítulo 2. El espacio árido y semiárido de Norpatagonia. Una revisión histórica del ordenamiento socioprodutivo en planificaciones y herramientas estatales

---

Cómo se construyó en el pasado el mundo rural en la Patagonia es fundamental para entender el presente. La mayor proporción de su superficie corresponde a tierras rurales áridas y semiáridas. Como señalamos en el capítulo 1 el indicador de aridez ha sido excusa de la falta de políticas socioprodutivas para el desarrollo. Esto nos lleva a reflexionar sobre esta característica ambiental y vincularla con su ordenamiento socioprodutivo en la historia.

En este capítulo buscamos caracterizar la construcción socioprodutiva del espacio pastoril árido y semiárido de Norpatagonia para identificar los imaginarios geográficos que posibilitaron el orden territorial actual, desde la incorporación de estos territorios al Estado-nación argentino. Hacemos hincapié en los discursos emitidos por distintas planificaciones elaboradas para este espacio, así como por sus herramientas. Buscamos encontrar la profundidad histórica al problema general planteado en la tesis.

### 2.1 Metodología

En primer lugar, realizamos un recorrido sintético desde la incorporación de la Patagonia al resto del territorio nacional argentino. A continuación, estudiamos los antecedentes en el reconocimiento productivo de los espacios pastoriles áridos y semiáridos desde fuentes académicas y gubernamentales como las planificaciones para el desarrollo y sus herramientas utilizadas en clave histórica. El recorrido abarca el período de los territorios nacionales pasando por la provincialización de Río Negro y Neuquén hasta la década del '90. Las herramientas indagadas son: *Segundo Censo Nacional* (1885), *Segundo Censo Agropecuario* (1908), *Tercer Censo Nacional* (1914). Analizamos elementos textuales de los censos, así como sus infografías. Las planificaciones nacionales analizadas son: *La nación argentina: Libre, Justa, Soberana* (Control de Estado de la Presidencia de la Nación, 1950)<sup>4</sup>, El estudio de *Factibilidad de la Región Comahue* (FAO, 1970). Las planificaciones analizadas para Río Negro son: PRO-

---

<sup>4</sup> Este documento no representa estrictamente una planificación, sino que es una comunicación de los planificado y realizado por el gobierno peronista hasta 1950, reflejando de esta manera las proyecciones realizadas en el Primera Plan Quinquenal.

5 (ME-RN, 1960), *Panorama provincia de Río Negro* (Cruz del sur, 1965) y el *Plan Trienal de Gobierno 1974-1976* (PE-RN, 1974). Para la provincia de Neuquén estudiamos planificaciones llevadas adelante por el COPADE: *Plan de Desarrollo* (1969), *Plan Trienal Provincial* (1974), *Bases para el desarrollo de la provincia de Neuquén* (1984) y *Propuesta para la diversificación de la estructura productiva de la Zona Norte y mejoramiento de la comercialización pecuaria*, del año 1984. Estas planificaciones fueron elegidas por hacer alguna referencia a los espacios pastoriles y al ordenamiento productivo establecido para cada provincia.

Para todas las planificaciones y sus herramientas revisamos el texto escrito, las imágenes e indicadores de la situación productiva. Buscamos evidenciar las representaciones espaciales e imaginarios geográficos que subyacen a los discursos emitidos desde los planes de desarrollo nacional y provinciales sobre la actividad pastoril y los espacios áridos y semiáridos. En síntesis, historizamos las diferentes fundamentaciones y los sentidos de cambio en el tiempo que se buscaron propiciar desde el Estado en el espacio pastoril árido y semiárido norpatagónico.

## **2.2 El proyecto político científico de expansión y ordenamiento territorial del Estado argentino.**

La Patagonia se encuentra atravesada y estructurada por su integración tardía al dominio nacional, a fines del siglo XIX. Por integración tardía, Navarro Floria (2011) entiende a las áreas que se suman al Estado nacional cuando el país ya estaba organizado. El Estado argentino buscaba incorporar las nuevas tierras al sistema capitalista mundial a través del modelo agroexportador (1880-1930). Este es el caso de la Patagonia, que comienza a administrarse como parte de Argentina recién en 1884. De aquí, que su proceso de ordenamiento socioproductivo en sus inicios responde al carácter fuertemente centralista del Estado nacional (Oszlak, 1982; Barsky, 2001). Este espacio tuvo ciertas particularidades vinculado con su potencial “riqueza” que lo diferencia del resto de los territorios de integración tardía (Bandieri, 2005) y que veremos a continuación.

La denominada *Conquista del Desierto* fue el proceso militar a través del cual se avanzó sobre los territorios indígenas de Patagonia, para luego anexarlos al resto del territorio nacional. Las discusiones políticas de la época, centradas en el lema “Orden y Progreso” propias del siglo XIX resultaron la solución al dilema que se veía constituyente del proyecto nacional, esto es “civilización o barbarie” (Sarmiento, 1845). Así se convirtió a los malones en íconos del

salvajismo indígena y se fundaron los cimientos para avanzar sobre ellos. Esto conforma un conjunto de elementos que Briones y Delrio (2007) lo reconocen como parte de la historiografía hegemónica. Desde esta óptica, el avance militar fue visto como una conquista, un acto de recuperación de las tierras de *indios*. Sin embargo, estos mismos autores repiensen el proceso bajo la figura de genocidio. Por lo tanto, más que un acto de recuperación de tierras fue una expansión de fronteras.

Volviendo a la idea de *Conquista del Desierto*, la bibliografía da cuenta del reconocimiento de distintos imaginarios para justificar su legitimidad. Previamente a que el Estado nacional lleve adelante su expansión de fronteras durante el siglo XIX, en las expediciones político-científicas de la época de la ilustración, se conceptualizaba como *desierto* aquellos territorios que resultaban inhóspitos para los viajeros (Navarro Floria, 2002). Briones y Delrio (2007) añaden que este tipo de caracterizaciones se trataron de geografías imaginadas que utilizó luego la generación romántica de 1837 ante el inexistente control criollo inmediato de esos territorios, pero que se suponían propios. De esta forma, *desierto* se utilizó también como referencia de un territorio caracterizado por una naturaleza cruel e indómita por doblegar.

Como comentamos en el capítulo 1, la idea de *desierto* en estos términos también se utilizó para el proceso de avance militar de la región chaqueña que se denominó “Conquista del Desierto Verde” (Wright, 2003; Navarro Floria, 2004). En este sentido, Navarro Floria (2011) señala que el *desierto* es la referencia con que se caracterizó a la Patagonia desde las primeras menciones dentro de las esferas gubernamentales argentinas. Sin embargo, antes que una caracterización ambiental, fue un programa de desarrollo político-científico que marcó la incorporación del territorio al Estado nacional argentino.

Este proceso se enmarcó en una política argentina que, en general, proponía determinismos ambientales de corte lamarkiano (Vallejo y Miranda, 2004), que sostenían que la evolución de las sociedades no sólo dependía de sus ambientes, sino que evolucionaban en función de éste. La idea sarmientina de que “el desierto construye barbarie” (Sarmiento, 1845), es la máxima expresión de esta noción. Esta idea fue pensada a mediados del siglo XIX para la región árida de La Rioja y se trasladó en forma equivalente en la conquista patagónica del mismo siglo. Lo que generó fue una integración subordinada. Al mismo tiempo, fue argumento para negar la posibilidad de autonomía a los habitantes de esta región (Iurno y Crespo, 2008).

De esta forma, la incorporación de tierras fue un proceso que redefinió los límites entre los distintos Estados nacionales, particularmente para la Patagonia entre el Estado argentino y el chileno y afirmó una territorialidad. Desde este lugar, la región de Norpatagonia fue

reestructurada en torno a dos actividades vinculadas con la dinámica agroexportadora: la agricultura en las zonas de los valles fluviales del río Negro y la ganadería extensiva ovina en las áreas de meseta (Navarro Floria y Nicoletti, 2001; Herrera y Herrera 2014). La legitimidad de esta reestructuración fue acompañada de distintas herramientas, símbolos, lugares simbólicos que intentaron generar sentido de pertenencia e identidad (Claval, 2011).

### **2.3 Imaginarios geográficos y herramientas de planificación para el desarrollo en clave histórica**

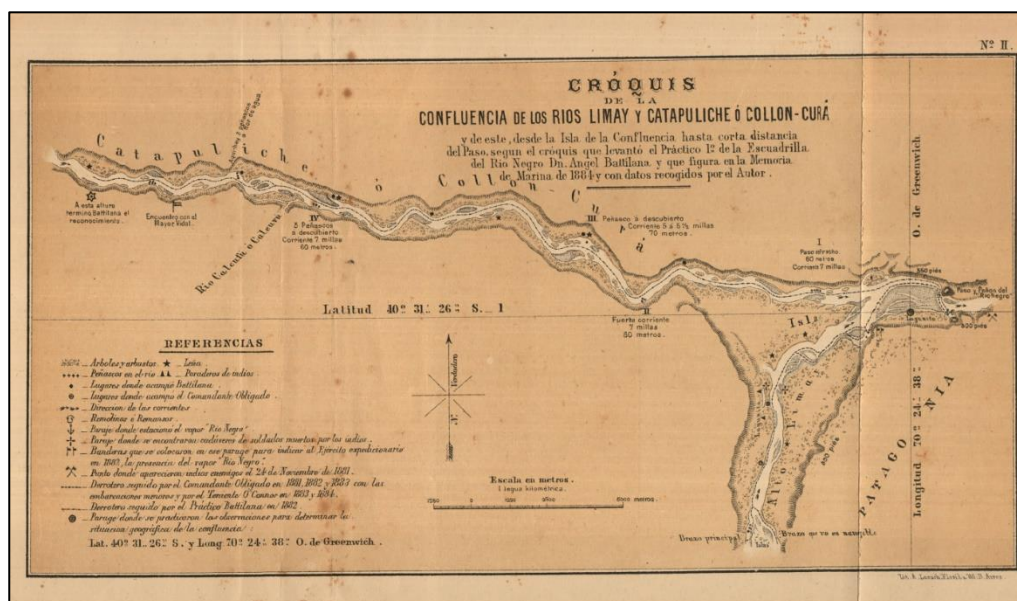
A la Patagonia se la puede pensar desde la metáfora de las dos caras de una moneda. Además de la idea de *desierto* se ha escuchado hablar de este espacio como “la Patagonia mágica, fértil, deslumbrante, virgen, el espíritu pionero, o la Patagonia postergada, estéril, aislada, helada, trágica, de aridez extrema” (Bondel, 2004, p. 1). Sus reconocimientos han sido numerosos, tantos simbólicos como concretos. En este espacio así imaginado se utilizaron distintas herramientas de planificación y conceptualizaciones que colaboraron en la idea actual que tenemos y que luego incidieron en su forma de gestión.

Algunas de las herramientas que se utilizaron y se utilizan para la planificación son los censos, las imágenes, infografías y mapas (Anderson, 1993). Respecto de estos últimos, Lois (2006) problematiza el uso de los mapas como objeto estético base de un discurso estatal. Esta geógrafa recorre el modo en que en el país desde fines del siglo XIX “...subyace la idea de un territorio homogéneo, científico, ahistórico y no problemático, resultado de indiscutibles procedimientos matemáticos y técnicos (...)” (p. 9).

En esta línea, Vargas (2017) ha revisado el proceso gráfico sobre la Patagonia encontrando una temporalidad propia. Los mapas del sur fueron elaborados hasta fechas muy tardías como mapas “de autor”, donde las marcas sobre el espacio refieren a la experiencia de exploración. Así recupera el mapa de Santiago Albarracín (figura N°2) de su escrito *Estudios Generales sobre los ríos Negro, Limay y Collón Cura* (1886). Vargas repara en las referencias que Albarracín elige como dato de presentación del territorio. Señala que su relevamiento se hace con marcas técnicas, pero este es un ordenamiento que, además, inscribe el territorio desde una determinada lógica del poder. En tanto autor, Albarracín plantea un territorio ya conquistado, que estuvo “ocupado por los salvajes, hoy conquistados a la civilización por el esfuerzo de nuestro ejército” (Albarracín, 1886, p.1). En su relevamiento señala, por ejemplo, ubicaciones con leyendas que afirman: “...paraje donde se encontraron los cadáveres de los

soldados muertos por los indios” o “punto donde se encontraron indios enemigos el 24 de noviembre de 1881” (Albarracín, 1886 en Vargas, 2017). A los mapas, además de elementos técnicos, les introdujo estas marcas, inicialmente personales de anécdotas o emociones, que con el tiempo se naturalizaron. Así, los mapas patagónicos estatales incorporaron como natural el ordenamiento establecido bajo el control militar de la campaña.

Figura N°2. Representaciones de los ríos Negro, Limay y Collón Cura.



Fuente: Albarracín. (1886). Tomo III, plano N°II. s/pág.

En este mismo marco Mailhe (2009) recorre el relevamiento discursivo y fotográfico del momento de la conquista en los álbumes de Antonio Pozzo (1879) y Carlos Encina y Edgardo Moreno (1883). La autora muestra un conjunto de imágenes que construyen la idea de un desierto donde las culturas se desvanecían con el avance militar.

Por otro lado, desde un uso de la herramienta gráfica y descriptiva de los estudios botánicos, Núñez y Lema (2018) analizan el modo en que estos caracterizaron el espacio predefinido como *desierto*. Las autoras reconocen una mirada dual, por un lado, una descripción que justifica la irracionalidad imputada a la población nativa como parte de este *desierto*; y por otro, un potencial de crecimiento que impactaría en el territorio a partir de la incorporación de poblaciones cuya racionalidad se hubiese desarrollado en otros entornos, idealmente centroeuropeos. Es llamativo cómo el sesgo racista se traslada desde las poblaciones a la caracterización botánica, pues van describiendo plantas, pero cuando reconocen alguna originaria de Europa, la resaltan como evidencia de que el desarrollo agropecuario sería posible.

Uno de los ejemplos más emblemáticos de la posibilidad de desarrollo agropecuario se observa en la descripción de los tréboles. El botánico encargado de realizar el relevamiento botánico, Pablo Lorentz<sup>5</sup>, señala al Trébol de Olor o *Melilotus Parviflora* como planta introducida que se ha vuelto silvestre. Le asigna gran importancia en la región por su calidad y abundante pasto que proporciona a los animales en una estación del año en que los “pastos indígenas”, en su mayor parte, quedan secos y poco nutritivo (Lorentz, 1883, p. 205). El otro trébol es el *Medicago Denticulata*, planta también introducida, pero de mejor calidad que la anterior. Esta da un pasto fresco y abundante a los rebaños en una estación del año en que los otros están muy escasos. Más tarde, hasta la yerba enteramente seca es nutritiva para los animales, pero las semillas espinosas propias de la región patagónica son una incomodidad para los criadores de ovejas, pues se pegan en la lana y hacen rebajar así su precio (Lorentz, 1883, p. 205). De esta forma, empezamos a ver cómo la vegetación y la descripción botánica comienzan a estar asociadas a un uso particular de la tierra, el de la cría de ovejas y a su valor.

Lema y Núñez (2019) amplían este estudio al conjunto de informes técnicos establecidos desde fines del siglo XIX hasta la década de 1930. En ellos reconocen la profundización de esta tendencia. Científicos nacionales y extranjeros repiten una idea, el desarrollo de la Patagonia, que se evalúa como potencialmente extraordinario y fundamental para el desarrollo del país, sólo sería posible si se remueven las poblaciones nativas humanas y no humanas. A los comentarios sobre la población nativa y la necesidad de dismantelar el orden territorial existente, se sumaba la necesidad de remover las plantas nativas para promover las europeas, y destruir especies nativas que atacaban el ganado (como zorros o pumas) o que competían por el agua (guanacos, maras).

Podemos pensar que la desestimación del guanaco se vinculó con que no era una especie domesticada por las poblaciones pre-existentes, en este sentido, silvestre y difícil de aprovechar. A diferencia de lo que ocurrió en otras regiones como el Alto Perú con la llama o la alpaca. En consecuencia, era más fácil instalar una especie ya domesticada y fácil de manejar, como la ovina. A su vez, la lana como producto de comercialización tenía un mercado muy desarrollado y aprovechado por los británicos (Coronato, 2010) mientras que el pelo de guanaco no poseía ese valor económico.

---

<sup>5</sup> Pablo Lorentz fue autor de varias publicaciones sobre botánica en 1880. Sintetizó la primera aproximación a la botánica del país. Además, fue reconocido por sus pares de la Universidad de Córdoba y la Academia Nacional como el gestor de las más importantes colecciones, y mente rectora sobre el relevamiento de la flora argentina (Lucero, 1875, p.XII). El Estado argentino lo designó como el responsable del armado de las colecciones de plantas tomadas durante la campaña militar dirigida por Julio Argentino Roca entre 1879-1884.



Estos trabajos sirven para ver que no sólo el *desierto* es una categoría más política que ambiental, sino que las propias plantas y animales resultan representativas de las políticas que se delinean. Las citadas autoras muestran cómo el paisaje deviene en marco moral, donde las plantas nativas se esbozan necesarias de ser modificadas. Esto resultó en un nacionalismo excluyente que se profundizó en la década del '30 con la instalación de los Parques Nacionales.

Por otro lado, la mirada ambiental se ligó a una construcción geopolítica dependiente del número de habitantes. La población en estos territorios estuvo impedida de elegir autoridades propias hasta la década del '50 (Iuorno y Crespo, 2008). La Norpatagonia se vio afectada por distintas tensiones, mientras las sociedades locales tempranamente reclamaron derechos políticos desde ciertos puntos urbanizados (Favaro y Arias, 1995) se consolidó una integración desigual respecto de los espacios rurales, sobre todo en los áridos y semiáridos. Aquí aparecen otras herramientas de planificación que colaboraron en el establecimiento de esta desigualdad.

Núñez et al. (2019), indagan en las infografías, mapas e indicadores que acompañaron los primeros censos argentinos (Primer Censo Nacional 1869; Segundo Censo Nacional, 1895; Tercer Censo Nacional, 1914). Observan que desde los indicadores que se tomaron hasta las representaciones que se hicieron, la Patagonia se “mensuró” desde su dependencia. Núñez y Michel et al., (2019) muestran cómo la dependencia territorial se ligó a procesos donde las propias mujeres y, sobre todo, los trabajos rurales patagónicos, resultaron especialmente marginados y negados. Sobre este tema ampliaremos en el capítulo 3.

En Norpatagonia, esta dependencia se profundizó aún más en los espacios áridos y semiáridos al darse el contraste del reconocimiento de zonas aledañas, como los bosques andinos. Estos últimos pasaron de ser vistos como espacios agroganaderos que estructuraban el comercio con Chile hasta la década de 1920, a regiones de frontera, vacíos y con una vegetación monumental e intocada, que comenzó a representar el espíritu nacional en su estado más puro a partir de la década de 1930 (Navarro Floria, 2011; Bessera, 2011).

Mailhe (2009), a través de las fotografías de Pozzo, muestra el cambio de mirada de algunos espacios norpatagónicos. Con el uso de imágenes de enormes bosques y de cascadas se registró su “riqueza”. Así se convirtió en escenario susceptible de incorporarse a la modernidad declamada desde el discurso estatal, proyectando nuevos usos y sentidos, que se inscribieron en la cartografía de la época (Navarro Floria, 2007; Navarro Floria y Williams, 2010). El uso de herramientas visuales ayudó a diversificar las representaciones sobre los

espacios patagónicos. De esta forma, muchos de ellos comenzaron a ser descriptos como vergeles (Navarro Floria y Núñez, 2012).

Los Parques Nacionales se instalaron con un doble antagonismo, tanto el orden político de Chile como las características socioambientales de la inmediata región de estepa se consideraron ajenos al monumento natural, reconocido a partir de 1934. En Río Negro, la región de estepa se recortó de lo considerado como zona irrigada o potencialmente irrigable, mientras en las nacientes del río Negro se comenzaba a estructurar una zona de irrigación. A su vez, en Neuquén, en zonas áridas casi despobladas, a principio de 1900 el Estado Nacional comenzó a impulsar la actividad petrolera y gasífera que, más adelante en el tiempo, organizaría nuevos centros de poblamientos (Favaro, 1992). Sin embargo, en esta provincia, en algunas zonas áridas ganaderas se realizaron obras de irrigación, principalmente destinadas a la producción de pasturas para el ganado bovino (COPADE, 1969).

La idea de *desierto*, pensada de forma universal en sus inicios para toda la Patagonia, comenzó a restringirse a algunos espacios en particular. La región esteparia ganadera se presentó con una espacialidad definida por la negativa, porque no es bosque, no es agricultura y fruticultura, no es petróleo (de hecho, en algunas regionalizaciones la plantearon como región extra-andina; ver en capítulo 3). Es un orden ancestral del territorio, citado por algunos autores como precapitalistas, que mezcla y homogeneiza poblamientos diversos, y que lleva a la producción de rumiantes menores a una temporalidad incierta.

### 2.3.1 De lo visible a lo invisible. El avance ovino (y caprino) en el origen de la producción del espacio

En Argentina, el avance militar sobre el territorio patagónico se asoció, entre otros, a un cambio en la matriz productiva que hasta la década de 1880 estuvo apoyada en la producción de ovejas. A partir de la introducción de la tecnología de los frigoríficos, la región pampeana se fue centrando en la producción vacuna y cerealera (Sábato, 1989), lo que llevó a dirigir la producción lanar hacia las nuevas tierras conquistadas, consideradas productivamente marginales. Es el proceso conocido como “de desmerinización de la pampa húmeda”.

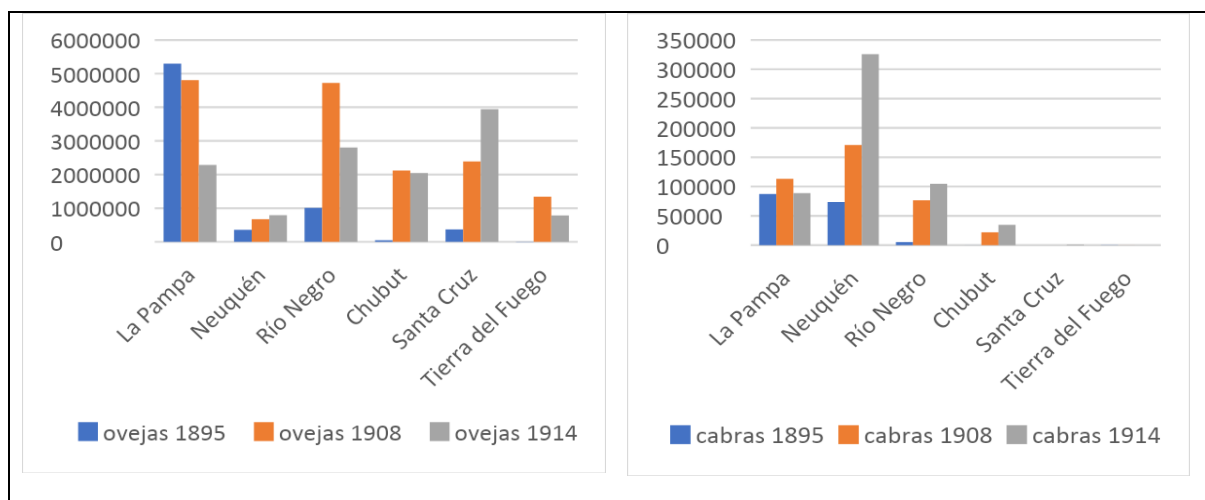
Coronato (2010) reconoce en la ovinización iniciada a fines del siglo XIX en la Patagonia un proceso de territorialización que puede entenderse como una pinza o doble influencia. Por un lado, el establecimiento de grandes estancias de producción lanera principalmente en islas Malvinas ligadas a capitales británicos, que incidieron en la

configuración territorial de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y sur de Río Negro. Por el otro, los territorios de Neuquén, parte de Río Negro y el noroeste de Chubut vinculados a un proceso de reordenamiento del ganado lanar en la Argentina. Este segundo proceso sucedió a partir de la Ley de Hogar (Delrio, 2002) e implicó la consolidación de una tenencia de tierras de menor tamaño.

A partir de 1880, los reordenamientos agroproductivos base del proceso de consolidación estatal comenzaron a justificarse a través de relevamientos técnicos. En 1888 se realizó el primer Censo Agropecuario del país. Sin embargo, a partir de 1985 en el segundo Censo Nacional, se decidió incluir en el relevamiento a todos los territorios nacionales. Años más tarde, fueron desautorizadas las cifras de la cantidad de ovinos que había en el país en dicho censo y tanto desde las esferas públicas nacionales y provinciales como de los gremios rurales, se propuso realizar uno nuevo, específico en ganadería, que luego se ampliaría a otras producciones (Censo Nacional, 1908). Así, en 1908 se realizó un segundo Censo Agropecuario Nacional.

Los autores del tercer Censo Nacional de 1914, con el uso de datos de censos anteriores, realizaron una comparación sobre el modo en que fue variando el ganado en el país, permitiendo una reflexión sobre la ganadería en los territorios nacionales. Sin entrar en detalle sobre el modo en que se elaboran las mediciones censales y los problemas de relevamiento, que se expondrán en el capítulo 3, la variación del número de cabezas de ganado nos permite inferir ciertas formas de espacialidades “ancestrales”, que posiblemente tengan influencias en un período actual. El gráfico N°1 muestra la variación del ganado ovino y caprino en términos de número de cabeza de ganado en los territorios patagónicos entre 1895, 1908 y 1914.

Gráfico N°1. Variación del número de ovejas y cabras.



Fuente: Elaboración propia en base al tercer censo nacional.

En el censo de 1908 podemos ver una gran diferencia en el número de ovinos en los territorios patagónicos respecto del relevado en el censo de 1985 (gráfico N°1). Más allá de la veracidad de los datos o de la capacidad de relevamiento de aquel entonces, llama la atención que en el censo de 1914 se vuelven a usar los datos del de 1985 a modo comparativo cuando previamente esos datos habían sido desestimados. En este sentido, comienza a vislumbrarse la necesidad de mostrar a estos territorios como fecundos, productivos y poblados.

Por otro lado, la marca de lo ovino y bovino según provincia también se puede ver en el censo de 1914 a partir de las infografías de la actividad ganadera en las diferentes provincias (infografía N°1 y N°2). En la infografía N°1 observamos que el centro de la actividad ovina se sitúa entre Buenos Aires y Entre Ríos, pero que empezaba a desplazarse fundamentalmente hacia Santa Cruz y Río Negro.

El censo de 1914 reconoce la existencia de 43.225.452 cabezas lanares. Esta producción era la mayoritaria en Argentina, en segundo lugar, la bovina con 25.866.763 cabezas. El censo registra una disminución general de ganado lanar en el país, señalando que los incrementos que pueden verse en la Patagonia no explican la disminución lanar de la región pampeana. Es más, si seguimos a Coronato (2010) y como mencionamos anteriormente, el mayor ingreso de ovejas hacia la Patagonia se originó de las producciones ligadas a las islas Malvinas para propiciar la exportación de lana. La disminución en el censo la terminan atribuyendo a epidemias y sequías, y también a problemas en la recolección de datos:

Las ocultaciones que un trabajo de esta índole suscita, y especialmente en las omisiones producidas en algunos territorios como Pampa, Neuquén, Río Negro, que no pudieron

subsannarse por las dificultades insuperables que oponían el clima, por una parte, con su invierno riguroso y lluvias repetidas, y, por otro, las distancias a recorrer en un territorio semidesierto y desamparado (p. XX).

En síntesis, un territorio “semidesierto y desamparado” donde el número de ovejas y de cabras era cada vez mayor.

Por otro lado, observamos que es Neuquén el territorio que marca una modificación respecto del ordenamiento productivo en la Patagonia. La presencia de cabras es, en este territorio, significativa y creciente (gráfico N°1). El total de cabezas de ganado cabrío era de 4.325.280 una diferencia importante respecto del total lanar. Neuquén se encontraba en el sexto lugar, a nivel nacional, contando con 325.797 cabezas cabrías. La primera provincia era Córdoba, seguida por Santiago del Estero, San Luis, Catamarca y La Rioja. Sin embargo, no hay infografía del número de cabezas de esta producción. A su vez, Neuquén era el territorio patagónico con mayor número de cabezas vacunas. (infografía N°2)

Más allá de la relevancia de los rumiantes menores a nivel nacional, dentro de la Patagonia, podemos decir, que para 1914 se podían visualizar dos fuerzas que iban constituyendo órdenes espaciales. Por un lado, la influencia ovina desde el sur con marcas que se establecieron en toda la región patagónica, pero principalmente en Río Negro, Santa Cruz y el sur Neuquino. Era una actividad lanar orientada a la exportación. Por el otro, una ganadería en Neuquén, que incorporó a las cabras y que se planteó como un proceso diferente al del resto de la Patagonia. Se trataba de una ganadería previa y minoritaria en importancia a nivel nacional (Tercer Censo Nacional, 1914). La diferencia entre Neuquén y Río Negro nos habla de un espacio poblado, donde la ganadería de rumiantes menores se relaciona a prácticas preexistentes. En Neuquén, esto evidencia los dinamismos de antiguos caminos cordilleranos que vinculaban productivamente los territorios argentinos y chilenos en la zona de montaña (Bandieri, 2005). Las prácticas trashumantes son, de hecho, una característica reconocida en Neuquén desde su apropiación territorial (Daus, 1947), que continúa en la actualidad.

Infografía N°1. Número de lanares por provincia



Fuente: Tercer Censo Nacional. (1914). Tomo 6, parte 1. P. XXVIII.

Infografía N°2. Número de bovinos por provincia



Fuente: Tercer Censo Nacional. (1914). Tomo 6, parte 1. P. XXVIII

La trashumancia es una estrategia móvil que ocurre en espacios de montañas en las que las personas y el ganado se mueven estacionalmente desde terrenos bajos pastados durante el invierno (invernada) hacia terrenos altos durante el verano, para beneficiarse de la alta calidad de los pastizales (veranada) (Fryxell y Sinclair, 1988). Según Easdale et al. (2016) esta práctica se la puede considerar una adaptación social para manejar la heterogeneidad geomorfológica y



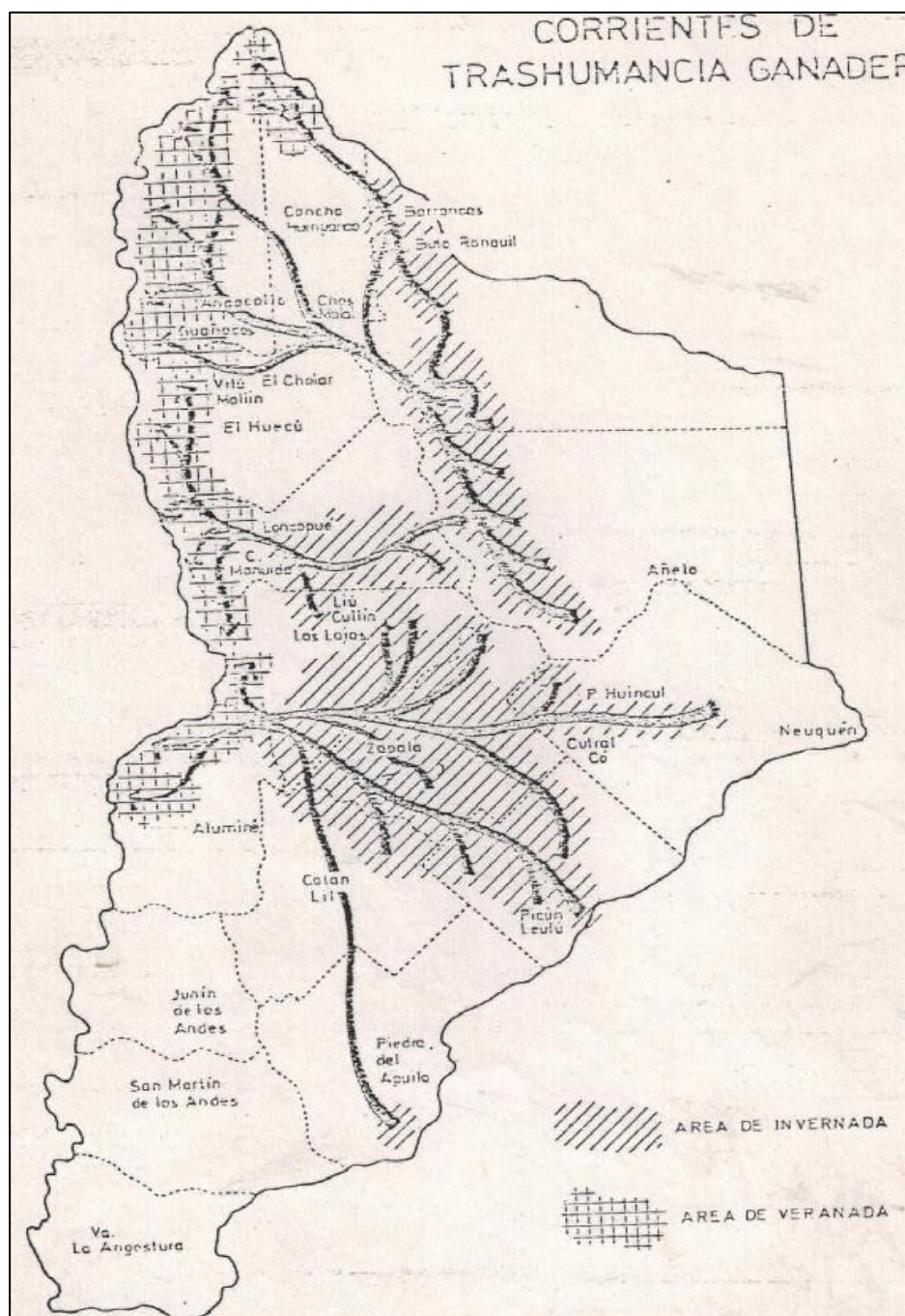
producir carne en ambientes adversos y cambiantes, como son los pastizales naturales áridos y semiáridos. Esto genera un uso espacial y temporalmente diverso, flexible y móvil (Jenseen et al., 2006; Nori et al., 2008).

En la figura N°3 vemos que la trashumancia se practicaba en casi todo el territorio de Neuquén. Fundamentalmente observamos los caminos que van desde la zona cordillerana hacia la zona más continental. El sistema trashumante cíclico entre zonas de invernada y de veranada en esta provincia se terminó de conformar cuando se instaló el límite internacional y se cerraron las fronteras con Chile. El cierre de fronteras comenzó en la década del '30, pero algunos pasos (los del norte neuquino) hacia Chile continuaron habilitados hasta la década del '60 (Pérez Centeno, 2007). Desde ese entonces la cordillera dejó de ser un paso y se transformó en un destino (veranadas). En la actualidad, aún se pueden observar estas áreas y trayectorias con algunas leves modificaciones (Easdale et al., 2016).

El cierre de fronteras en Neuquén trajo aparejada una reconfiguración territorial (Sapag, 2011). El Estado no ofreció alternativas comerciales constructivas para la región. Los productos agropecuarios de carne y fibras fueron desvalorizados y las vías de transporte y comunicación hacia el sur eran muy precarias e impedían una salida rápida a nuevos mercados. Esto produjo la migración de la población rural hacia otras regiones como el centro de Neuquén y el Alto Valle (Pérez Centeno, 2007). Sapag (2011) indica que en esta época los pastizales naturales y la trashumancia constituyeron más que nunca las fuentes principales de subsistencia de la población rural local.



Figura N°3. Mapa de la trashumancia en Neuquén



Fuente: Dirección de Tierras y Colonización – Dirección General de Agricultura y Ganadería de la provincia de Neuquén. (1983). Sistema de comercialización de ganado en pie en la provincia de Neuquén.

Volviendo a la actividad ovina, su estructura económica inicial en la Patagonia contuvo un carácter geopolítico fundamental, pues como señalamos, la dinámica económica se constituyó vinculada al comercio trasatlántico con Gran Bretaña. Es en función de esta práctica

productiva que se estableció la capital del territorio de Río Negro en la localidad de Viedma (Navarro Floria y Nicoletti, 2001). Pero también la dinámica comercial fue en clave binacional, en tanto se asoció al modelo organizativo territorial del sur de Chile, ligado a capitales foráneos, aunque mayormente germanos. Esto generó que las producciones de los territorios argentinos se comercializaran desde Punta Arenas o Puerto Montt (Ruffini, 2003).

En este sentido, el crecimiento económico en Patagonia también se debió a la articulación social y comercial con el dinamismo que estaba tomando el sur de Chile. Esta articulación ha sido explorada desde alianzas económico-familiares que unificaron áreas chilenas y argentinas colindantes propias de la cordillera (Méndez y Muñoz, 2013). La vinculación se apoyó en una integración ambientalmente diversa, pues vinculó este dinamismo cordillerano con las producciones características de las áreas de estepa. Así combinó producciones ovinas clásicamente esteparias (Coronato, 2010) con madereras y agroganaderas (Méndez, 2010; Méndez y Muñoz, 2013).

Esta territorialidad binacional resulta paradójica. Su origen se estableció a partir de la resolución del conflicto fronterizo en 1902. Bandieri (2001) explora el proceso de apertura de fronteras en la Patagonia a partir de acuerdos que legitimaron una relación productivo comercial. El problema de estas marcas y materialidades del espacio se evidencian en la década del '20 a partir de un crecimiento de discursos nacionalistas que recuperaron la idea de la articulación con Chile como un peligro para la soberanía nacional. El creciente nacionalismo se acompañó con políticas que desmantelaron la estructura económica norpatagónica reintroduciendo el imaginario del espacio vacío, sobre todo en la zona cordillerana. Como dijimos anteriormente, las fronteras se cerraron y aparecieron los Parques Nacionales como herramienta para controlar el espacio. Esto ocurrió particularmente en el oeste de Río Negro y sur de Neuquén.

El espacio cobró un nuevo sentido. Fue valor estratégico que no necesariamente consideraba el crecimiento regional. Según Exequiel Bustillo, primer Director de Parques Nacionales "... para mantener despierto y alerta el espíritu argentino, para eso y nada más que para eso, Dios ha colocado entre los peligros de la frontera las grandes bellezas de nuestra tierra." (Bustillo, 1946, p. 26). Lo interesante es que la política de Parques Nacionales fue pensada para el oeste rionegrino y sur neuquino. Primero con el Parque Nacional Nahuel Huapi en 1934 y luego con el Parque Nacional Lanín en 1937. Para el resto del territorio de Neuquén y Río Negro, las principales áreas protegidas fueron provinciales y datan de la segunda mitad del siglo XX.

El otro espacio que cobró un nuevo sentido fue la región de la confluencia de Neuquén. La capital original de este territorio se encontraba ubicada en Chos Malal y en 1904 se trasladó a Neuquén. Esto se vinculó a la creación de las represas hidroeléctricas y el sistema de riego para el Alto Valle del río Negro. A su vez por el surgimiento del eje Neuquén-Zapala con la actividad petrolera (Bandieri et al., 1993; Easdale et al., 2018).

La Patagonia se recortó. Las montañas boscosas se presentaron como una región que resultara educativa para la sociedad argentina. En estos términos, atentaba contra el intercambio comercial local basado en el modelo agrícola trasandino original (Méndez y Muñoz, 2013) y se despegaba de la producción de rumiantes menores. El progreso como urbanización o industrialización se resolvió en escenarios alejados al espacio que nos ocupa, pues la actividad agropecuaria se planteó contradictoria a ese progreso nacionalista.

Estas contradicciones se afianzaron desde una matriz que fue diversificando la producción interna, dejando la producción de rumiantes menores de espacios áridos y semiáridos con una opacidad cada vez mayor respecto del resto de las actividades. Ya en el texto de Napp se puede inferir esta desigualdad, cuando para la década de 1870 reconoce “...numerosas poblaciones existentes en las fértiles márgenes del río Negro... cuyos terrenos se prestan admirablemente al establecimiento de colonias agrícolas” (p.400). Diez años después, en 1880, los salesianos comenzaron a establecerse en el territorio, dando inicio a la institucionalización de la agricultura como destino del Alto Valle del río Negro (Nicoletti y Núñez, 2016). El accionar del Estado y la Iglesia van a signar un poblamiento que, en línea con articulaciones institucionales, fue promoviendo la concentración de obras públicas y, por ende, dando lugar a una estructura socioproductiva con áreas de fuerte concentración demográfica y económica, mientras que vastas áreas se fueron despoblando.

Núñez y López (2016), demuestran que los espacios áridos y semiáridos ganaderos quedaron fuera del paisaje de la “promesa”. Los planes del peronismo histórico, la antesala a la provincialización, son especialmente gráficos. La figura N°4 muestra las obras de riego en Argentina concentradas en la cuenca del río Negro.

Figura N°4. Obras de riego a realizar durante el peronismo en el territorio argentino.



Fuente: Control de Estado de la Presidencia de la Nación. (1950). *La nación argentina. Libre, Justa, Soberana*.

El plan de gobierno expuesto en *La Nación Libre, Justa y Soberana* determinaba los pasos a seguir en la construcción de la Nueva Argentina. Este señalaba que "...se dispuso como tarea previa un estudio integral del territorio argentino con la mira [...] hacia la concentración de unidades económicas". El texto presenta al país en forma de embudo. [...] la parte más estrecha [...] en] la ciudad de Buenos Aires, capital de la República y puerto marítimo absorbente [...] ha venido succionando gran parte de toda la riqueza de la Nación (1950, p.36). Para la Patagonia Norte propuso como pilar del desarrollo el área de Confluencia desde donde se irradiaría "la futura grandeza de nuestra patria" (p.32).

El proceso de conversión de territorios nacionales a provincias coincide a nivel global con la tentativa de inducir cambios en el modo de desarrollo y un esfuerzo creciente por penetrar e integrar física y económicamente al "interior". Era necesario reformular el régimen de acumulación nacional. En esta irrupción del "nuevo país" cobró especial significación la Patagonia, en virtud de la consideración de sus potenciales recursos y de la valorización política y estratégica derivada de su posición relativa en el escenario internacional (Núñez y López, 2016).

Esto nos enfrenta a otra consecuencia del imaginario de un territorio gerenciado desde afuera. En el proceso de provincialización de la Patagonia a fines de la década del '50 se daban debates por el ordenamiento territorial (Iuorno y Crespo, 2008). La matriz energética que el peronismo había planificado fue un eje central de la organización de las provincias, dejando las zonas de producción de rumiantes menores por fuera de lo reconocido para el desarrollo (Núñez, 2016) (ver figura N°4).

A su vez, aparece el caso de la controvertida "región Comahue" (figura N°5). Esta fue pensada desde el Estado nacional como polo de desarrollo en la Patagonia norte entre 1961 y 1965. El *Plan Comahue* o región Comahue era un ámbito complejo que involucraba espacios recientemente provincializados y que fue sufriendo distintas transformaciones en sus delimitaciones (Arias Buccarelli, 2007; Navarro Floria y Nicoletti, 2001). Su factibilidad fue financiada por las Naciones Unidas y asistencia del Consejo Federal de Inversiones (CFI)<sup>6</sup>, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Universidad Nacional de La Plata y proponía el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de los ríos norpatagónicos para la diversificación productiva y la promoción industrial de la región.

El plan daba cuenta que:

Frente a un modelo económico estrechamente vinculado a la exportación, que mostraba con agudeza síntomas de agotamiento -baja rentabilidad, desocupación estructural y concentración demográfica en áreas urbanas con el consecuente despoblamiento rural-, se proponía introducir en el análisis la consideración espacial del problema para poder visualizar las posibilidades del sistema en función de su potencial económico (CFI-COPADE, 1966).

Dentro de este enfoque, la Patagonia adquiriría una particular significación, pues se pensaba que una intensiva utilización de sus recursos se transformaría en condición necesaria del desarrollo regional y nacional.

El justificativo para integrar zonas muy diferenciadas geográficamente se debió al aprovechamiento de las cuencas de los ríos Negro y Colorado. La idea de polos de desarrollo se hacía presente en esa época (1960). El CFI señalaba que son considerados "centros o polos de desarrollo, aquellas ciudades que ofrezcan gran capacidad de vías de comunicación,

---

<sup>6</sup> Consejo Federal de Inversiones -CFI- organismo consultivo surgido en 1959 por acuerdo de los gobernadores de 23 provincias y la capital federal, financiado con un porcentaje de la coparticipación federal de impuestos y con el objetivo primordial de promover el desarrollo armónico e integral del país, pero con una concepción de planeamiento de ejecución descentralizada

infraestructura comercial, buen desarrollo de la actividad económica y alta demografía” (1964, p. 10). En este sentido, López (2014) indica que la presencia de estos polos dentro del área que forma la región norpatagónica como el Alto Valle de Río Negro y otro como Bahía Blanca determinaron zonas marginales. Esta diferenciación influyó en el modo de planificar el desarrollo del interior de la provincia de Río Negro y de Neuquén, pues dio lugar a que vastas zonas se marginalizaran en el escenario de su formación.

Incluso años después, en la década del '70, utilizando la idea de polo de desarrollo, se determinó en el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad* que Zapala, Neuquén y el Alto Valle de Río Negro conformaban una unidad, por lo que se disponía a redimensionar las actuales universidades y crear nuevos establecimientos de educación superior sobre la base de la infraestructura existente y en relación con los polos de desarrollo, las necesidades de la zona metropolitana y las exigencias de las políticas nacionales. Es así como en 1971 se sancionaba la Ley N°414 que creaba la Universidad Nacional del Comahue (Blanco, 2014). Estos elementos nos llevan a profundizar en los ordenamientos socioprodutivos de cada una de las provincias a analizar en esta tesis.

Figura N°5. Estudio de factibilidad para el desarrollo de la región Comahue



Fuente: CFI-COPAIDE. (1966). Plan Región Comahue.

## 2.4 La provincia de Río Negro y su ordenamiento socioproductivo

A principios del siglo XX, el territorio rionegrino se presentaba como una fragmentación de espacios, subordinados en muchos casos, a jueces de paz, comisarios y a sus nexos locales, que expresaban las relaciones de poder en la articulación de redes sociales (Iuorno y Crespo, 2008). Se fueron conformando distintas delimitaciones espaciales con características propias.

Por un lado, en la zona cordillerana se conformó un núcleo en torno a un activo comercio entre los parajes y las casas comerciales radicadas en Bariloche<sup>7</sup>, vinculadas a comerciantes

<sup>7</sup> En 1930 se creó en Bariloche el Concejo Municipal electivo; la localidad ya contaba con una población de 2113 almas para 1929. (Ruffini, 2005). Del mismo modo Ingeniero Jacobacci, ya en 1946 contaba con un consejo municipal electivo.

chilenos y del interior del Territorio y a otros sujetos sociales dedicados a actividades agrícola-ganaderas, particularmente vacuna. En cuanto a Viedma, fundada en la zona atlántica, contaba con un pequeño aparato administrativo, un entorno bancario y judicial que fue el principal sostén de la economía local. La actividad comercial y agropecuaria extendida en la región, la comarca (núcleo Viedma-Patagones) era un centro de comercio territorial dado que canalizaba el intercambio con las nacientes poblaciones del valle rionegrino merced al Puerto de San Antonio Oeste. Sin embargo, a fines del siglo XIX, en previsión de una guerra con Chile se extendió la vía férrea desde Bahía Blanca al Alto Valle vía Choele Choel, quedando así marginada Viedma (Vapnarsky, 1983). Por este motivo se suele indicar que Viedma operó más como centro administrativo que productivo (Núñez y López, 2016).

Por otro lado, la región del Alto Valle que, tras la construcción del sistema de riego en 1910, comenzó un proceso de creciente expansión con el surgimiento de colonias agrícolas entre los años 1912 y 1928. En los núcleos dinámico-productivos se constituyeron fracciones burguesas, dedicadas a la producción agroindustrial. A su vez, en la Región Sur se conformaron otros sujetos sociales dedicados a la cría extensiva de ovinos y actividad minera.

Particularmente, para la Región Sur o “Línea Sur”, a partir de la incorporación de este territorio a la economía nacional se inició el proceso de poblamiento que se caracterizó, por un lado, por la presencia de poblados y localidades de escaso número de habitantes, mal conectados entre sí y vinculados con la construcción del ferrocarril, que unió San Antonio Oeste en la costa atlántica con Bariloche en la zona de montaña y que dio el nombre de la “línea sur” a esta región. Por otro lado, se caracterizó por su población dispersa. Predominaba una población compuesta principalmente por puesteros de estancia y productores lanares minifundistas (Bendini et al. 2008). La apropiación privada de la tierra se produjo a partir de la venta directa, la donación o el arrendamiento, mecanismos a los que se sumaron los planes de colonización. Así, el territorio de Río Negro fue dividido en secciones con lotes de 10.000 ha que, por lo general, eran a su vez subdivididos en cuatro partes iguales<sup>8</sup>. Mediante la Ley de Premios Militares se concedieron tierras a quienes habían participado de las campañas militares y de acuerdo con su condición jerárquica se otorgaban bonos canjeables por superficies de tierra que podían ser transferidos. La mayor parte de esos bonos fueron cedidos a terceros y a un precio muy bajo (Bendini, 2008). Así, las tierras fueron quedando en manos de especuladores o de grandes compañías con intereses ganaderos.

---

<sup>8</sup> Salvo casos aislados, no hubo interés por el destino de la población nativa que había sido desalojada de estas tierras. (Bandieri, 2005; Masera, 1993).



Respecto de los ovinos, para 1895, las existencias en el territorio de Río Negro de ganado ovino ascendían a 1.000.977 cabezas y diez años después alcanzaban los 4.724.844 animales. Bandieri (2005) menciona que desde Leleque (Chubut) se manejaban las estancias de los contrafuertes andinos donde se producía ganado vacuno destinado al mercado chileno, y desde Maquinchao las de la Patagonia central, para las cuales se importaban carneros de la raza Merino australiano. En este contexto, esta región, fue objeto de interés de las autoridades nacionales para garantizar el desarrollo de la ganadería extensiva orientada a satisfacer la demanda europea de fibras textiles.

Los campos de la región se vieron favorecidos con la llegada del ferrocarril pues el ganado, principalmente ovino, y la producción lanera tuvo una salida asegurada, más rápida y barata que con el antiguo sistema de carretas. Para 1912 el 85 % de los productores radicados en la provincia se ubicaban en el área de meseta ligados a la explotación ganadera (Vapnarsky 2001).

Bendini et al. (2008) dan cuenta que en 1914 y 1920 se produjo una disminución de la población por dos causas principales: la venta de tierras fiscales con la consiguiente expulsión de crianceros que hasta ese momento las ocupaban, y la paralización de las obras del ferrocarril, que provocó la emigración de los trabajadores contratados. Por 1930 ocurre una fuerte caída de los precios de la lana en el mercado mundial que tuvo como consecuencia el endeudamiento de 1000 familias, las que tuvieron que entregar sus tierras fiscales a los acreedores (Vapnarsky, 2001). A esto se sumó la falta de políticas de diversificación económica del territorio, que contribuyó a un constante despoblamiento (Kloster, 2003).

Retomando los otros núcleos del territorio rionegrino, General Roca fue, hasta la década del cincuenta, el primer centro urbano de importancia y con tendencia hegemónica en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén. Esta preponderancia sociohistórica sirvió como argumentación para proponerla como sede de la capital provincial. Asimismo, en el espacio altovalletano existió un foco de desarrollo social temprano, con relación al experimentado por la sociedad neuquina. A partir de la década del '20, se produjo una significativa expansión de la población y de la actividad agroindustrial. Este desenvolvimiento económico condujo a la conformación de fracciones burguesas locales en el escenario del Alto Valle rionegrino (Iuorno y Crespo, 2008). En términos generales, la sociedad rionegrina conoció un mayor grado de diferenciación sociopolítica que la sociedad vecina de Neuquén, y tuvo una temprana vinculación con la esfera nacional (Palermo, 1988).

Ruffini (2007) muestra que, entre las provincias patagónicas, Río Negro se destaca por haber sido el territorio en el que la política comenzó a ejercerse tempranamente y con continuidad en los municipios locales desde 1879. A su vez, se destaca porque existieron estrechas relaciones entre los mandatarios provinciales y los presidentes y legisladores nacionales, sin olvidar que fue un político cuya actuación se había desarrollado en Río Negro, José María Guido, nombrado presidente en el golpe cívico-militar de 1962.

A partir de la década de 1940, en el contexto del gobierno peronista, se incrementó la intervención y la planificación, en el marco de un discurso de ampliación de los derechos cívicos que redundó en la provincialización de prácticamente la totalidad de los Territorios Nacionales (Núñez y López, 2016). Pese a la ampliación de derechos, Navarro Floria (2009) menciona que la mirada nacional sobre este territorio lo reduce a recursos. Estos recursos destinados a mantener un orden nacional de carácter centralizado, dejando en un segundo plano el desarrollo regional. El autor reconoce la incidencia de los planes quinquenales peronistas en la explotación hidroeléctrica e hidrocarburífera sin atención equivalente a las producciones regionales, sobre todo fuera del área frutícola (cuenca de los ríos Colorado y Negro) (figura N°4).

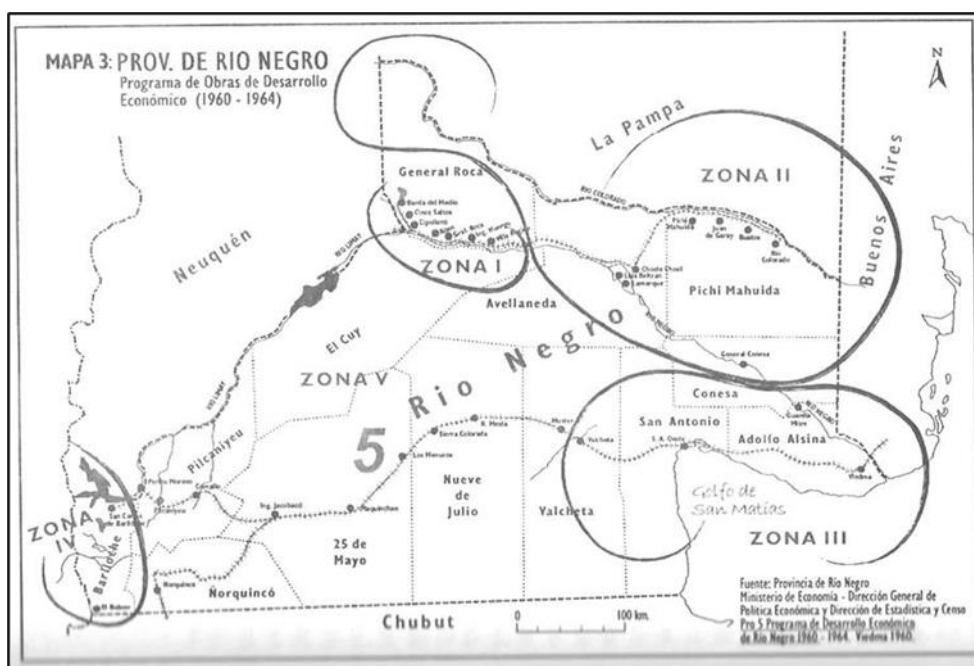
En 1957 se convocó a elecciones en las nuevas provincias para dictar la constitución provincial y la Unión Cívica radical Intransigente (UCRI) obtuvo el triunfo en Río Negro. Los sujetos rionegrinos encontraron su representación política básicamente en el radicalismo (Iourno y Crespo, 2008). Núñez y López (2016) amplían esta referencia mostrando que la provincia se constituyó desde los ideales del desarrollismo, y adoptó en su armado perspectivas teóricas de pensadores como Rogelio Frigerio (1963, 1967) o Raúl Prebisch (1988), quienes reflexionan sobre desigualdades estructurales y proponen vías de solución ligadas a nuevos parámetros de industrialización (García Bossio, 2012; Leiva Lavalle, 2012), descriptas en el capítulo 1 de esta tesis.

En las primeras elecciones provinciales fue consagrado como primer gobernador de Río Negro el Dr. Edgardo Castello quien gobernó entre 1958 y 1962. Durante este período se cristalizaron las bases materiales e ideológicas del nuevo Estado, en un proceso continuo que articuló a la economía, la sociedad y la política. Castello propone un Plan de desarrollo que trasciende su propia gestión y se inscribe en los tiempos de gestión del Poder Ejecutivo Nacional hasta 1964. Para Núñez y López (2016), esto evidencia una gran afinidad entre el gobierno provincial y nacional. De hecho, su relación personal con los principales referentes nacionales del desarrollismo, lo ubican como uno de los gobernadores más comprometidos con

la gestión de Frondizi (Ruffini, 2014). Como comentamos anteriormente, esta fue una de las principales etapas planificadoras de la Argentina en general.

La primera planificación provincial para el desarrollo de Río Negro se denominó PRO-5 (ME RN, 1960). El mismo se planteó como la base de un desarrollo “armónico”, respuesta a las históricas desigualdades del espacio (Núñez y López, 2016).

Figura N°6. Mapa de las zonas económicas delimitadas para la realización de obras de desarrollo económico en la provincia de Río Negro en el período 1960-1964.



Fuente: ME RN. (1960). p. 21–24.

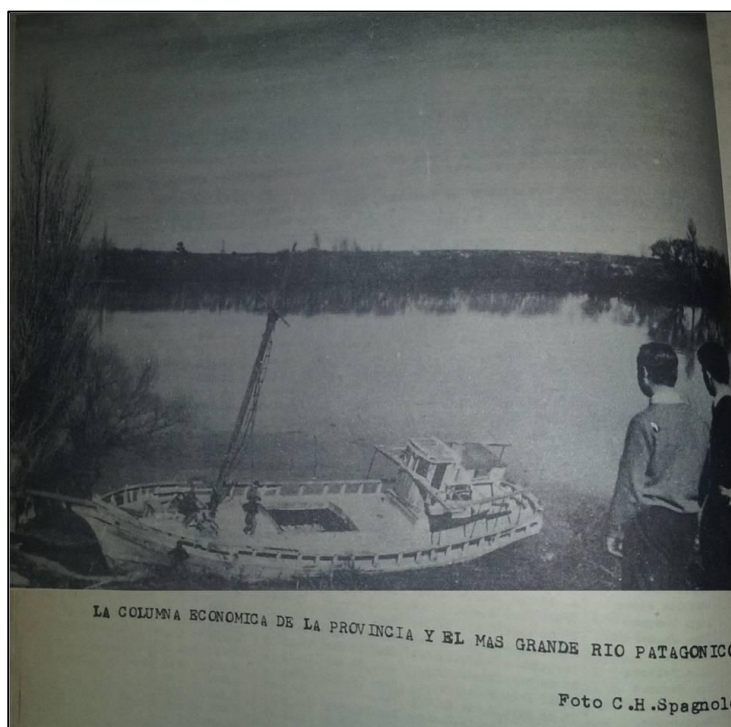
En la planificación citada podemos ver que el mapa presenta 5 zonas económicas de desarrollo (figura N°6). Es notorio cómo la zona V, que coincide con nuestra área rural árida y semiárida, se diferencia por exclusión a partir de la delimitación de las demás zonas. Esto fue evidenciado por Núñez y López (2016), quienes muestran que General Roca, Choele Choel y Viedma, ubicadas en las zonas I, II y III respectivamente, fueron los centros de mayor inversión pública, mientras que la zona V continuó siendo relegada y la zona IV quedó liberada a los intereses privados o al vínculo con lo nacional. Michelini (2015) reconoce un proceso de subestimación y relegamiento en la zona del río Colorado, que podría sumar a la idea de una articulación provincial desigual, con más de una región postergada. Volviendo a la zona V, casi no se consideran obras para promover la producción de pequeños rumiantes en un escenario

donde el Estado toma para sí la responsabilidad de estructurar y asegurar el desarrollo económico de la población. Cabe señalar que los escasos fondos propuestos para esta zona son para exploración minera.

Núñez y López (2016) indican que el “desarrollo armónico” de la provincia de Río Negro supuso un carácter natural en la planificación. La desigualdad en el financiamiento estatal y en el reconocimiento y valoración de poblaciones y actividades, se instaló como parte de la naturaleza, y los gráficos y mapas reprodujeron ese imaginario. Manzanal (1980), desde la caracterización económica del plan, evidencia fuertes sesgos a favor de unas regiones sobre otras, que irían en contra de la idea de “desarrollo armónico” en el sentido de equidad que se desprende de los discursos de época.

Las zona árida y semiárida ganadera quedó por fuera del imaginario del progreso también en una foto, en la obra síntesis del gobierno de Carlos Nielsen (1964-1966) del río Negro titulada “columna vertebral de la provincia” (figura N°7). De hecho, la misma obra reconoce el carácter de “vacío” de un territorio cuya población no se termina de reconocer, ni en cantidad ni por sus actividades.

Figura N°7 : Foto del río Negro, columna vertebral del desarrollo de la provincia.



Fuente: Cruz del sur (1965). Río Negro provincia de realizaciones.

En 1965, con nuevo gobierno provincial, una organización no gubernamental denominada Cruz del Sur publicó *Panorama Provincia de Río Negro*, como una síntesis de la visión de la provincia en este período. Esta planificación reconoció a los espacios áridos y semiáridos de la provincia y les asignó capacidad de ser fecundas si se llevara agua (Cruz del Sur, 1965). Sin embargo, omitió la inversión desigual o la referencia a procesos de concentración. Estableció nuevos límites espaciales que respondieron a nuevos criterios. La organización política que definió no respondía a las Zonas económicas previamente planteadas en el PRO-5, sino que se agruparon en cuatro regiones asociadas a la división departamental (Núñez y López, 2016).

Misma situación ocurrió con la nueva gobernación ya del partido justicialista entre 1973 y 1976. Sobre la Zona árida y semiárida la planificación dice:

Zona Centro Sur – Ganadería ovina Nuestra provincia, al igual que las que componen la región patagónica debe necesariamente orientar extensas áreas de su territorio a la explotación ganadera ovina. Las características climáticas, ecológicas, la pobreza de los campos en íntima relación con la escasez de lluvias de toda la zona ubicada al sur del río Negro ... impide a la llamada zona sur alternativas de producción distinta a la que se están desarrollando actualmente: es decir la cría del ovino y para circunscribir aún más el carácter de la producción, se debe mencionar la orientación lanera – que necesariamente tienen y deben tener las majadas (PE RN, 1974, p.166).

El Plan Trienal elaboró una crítica al modo en que se había resuelto el desarrollo nacional previo, indicando la histórica inequidad en la atención al desarrollo en la Patagonia. Sin embargo, en el proceso de analizar el modo en que se había establecido esa desigualdad, repitió esquemas de desarrollo que justificaron el centralismo, atando el desarrollo local a un proceso nacional (Núñez y López, 2016). De aquí que, para el espacio analizado, la inversión vuelve a ser mínima y la justificación de su falta de desarrollo se encuentra en el clima y el suelo. En este sentido, nos encontramos ante un determinismo ambiental que indica las posibilidades productivas de la Zona. Las autoras remarcan que en este punto es importante pensar en la ganadería como una actividad que resume las paradojas del crecimiento en estos períodos. En el PRO-5, a pesar de que la ganadería es una de las actividades mencionadas reiteradamente, el fomento ganadero que plantea para la Zona V es del 0,2 % de la inversión general provincial. La ganadería ovina no fue un tema para la provincia a pesar de que se lo declama, e incluso a pesar de la pretensión de articulación con el orden nacional, que se repite en los discursos. Tampoco se propuso una diversificación agro-productiva como alternativa a la producción ovina.

Esta contradicción se refuerza con la instalación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 1965 en San Carlos de Bariloche. Su creación en la región patagónica se planteó para la promoción de la actividad lanera, pero no se articuló con ninguna actividad de desarrollo provincial, aunque sí lo hizo con Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (López, 2014) y más adelante veremos que con Neuquén y la actividad caprina.

Entre 1970 y 1980 el crecimiento poblacional en Río Negro alcanzó el valor más alto de la segunda mitad del siglo XX, pero las crisis económicas que afectaron al país y en particular a la fruticultura desde los años ochenta, se tradujeron en un crecimiento poblacional más lento que descendió abruptamente entre 1991 y el 2001 (Kloster, 2005). Esto se puede ver particularmente para los espacios áridos y semiáridos. En la Línea Sur se dieron procesos migratorios, pero no todos con destino a grandes urbes. Muchas migraciones ocurrieron desde los campos dispersos a los pueblos circundantes (Bendini y Steimbregger, 2011). A su vez, aparecieron nuevas formas de persistencias campesinas y estrategias de resistencia como la pluriactividad.

## **2.5 La Provincia de Neuquén y su ordenamiento socioproductivo**

El territorio de Neuquén, aún después de su integración a la Nación, continuó siendo un espacio con una red de comunicación más hacia adentro o local y articulado con ciertos puntos de Chile (Favaro, 2018). No poseía comunicación hacia el atlántico ni hacia los centros dinámicos de la economía y el poder en Argentina. Esto pueden ser elementos para pensar la composición poblacional de este territorio y sus actividades y redes productivas. La cordillera y precordillea (particularmente la región Oeste y Noroeste) se caracterizó por una población mayoritariamente de origen chileno, móvil y dispersa y a la pervivencia de una modalidad de asentamiento que había tenido su origen en la formación social indígena vinculada por, sobre todo, a la actividad ganadera. Esto se tradujo en asentamientos débiles que dependían de la demanda del mercado chileno (Arias Buccarelli, 1993). La zona Este, de meseta y el área enmarcada por los ríos Limay y Neuquén (actual departamento de Confluencia) al estar alejados de los centros dinámicos chilenos se mantenían con poca población y sin actividad económica relevante.

En distintos puntos del territorio neuquino, pero particularmente la región centro-norte y oeste se caracterizó por la práctica de la ganadería móvil (mayoritariamente caprina) la que se desarrollaba desde y hacia Chile. Las poblaciones indígenas que habitaban estas tierras

fundamentaban sus relaciones sociales y económicas en ella. Luego de la campaña militar la mayoría de los indígenas fueron desplazados. Sin embargo, la población rural constituida posteriormente por criollos provenientes de Cuyo y Chile, reprodujo el sistema de producción (Bandieri et al., 1993). En la actualidad, como dijimos anteriormente, la modalidad de producción móvil de la ganadería, se denomina trashumancia y puede ser vista como una coevolución ambiente-sociedad (Easdale et al., 2016) y también como una respuesta a prácticas comerciales (Pérez Centeno, 2007).

Daus (1947) describe esta actividad y habla de las zonas casi inhabitables para los humanos, pero que de hecho están habitadas. Estas poblaciones, que habitan zonas inhabitables, son las que se ocupan de esa economía que entonces no es tan económica, o que, por focalizar dinámicas de intercambio internas, no parece terminar de reconocerse como relevante. El tipo de animal y el tipo de manejo justifica una falta de reconocimiento que aún abre paradojas.

La organización socioeconómica descrita para la región centro-oeste de Neuquén es válida hasta la década del '30 cuando la política aduanera del país trasandino cierra la posibilidad de actividad comercial por esa vía. Para el norte, Pérez Centeno (2007) indica que la frontera fue un espacio más permeable que registró intercambio socioeconómico hasta la década del '60. Distintas iniciativas y particularmente la llegada del ferrocarril empezaron a producir cambios en esa organización. El vértice Confluencia, debido a la acción del Estado Nacional, comenzó a operar lentos cambios desde comienzos de siglo.

A principios de siglo XX la llegada del ferrocarril trajo aparejada la valorización de tierras que constituyó uno de los puntos determinantes del traslado del centro político-administrativo de la capital hacia la Confluencia, punto oriental de Neuquén en 1904. Favaro (2018) indica que este traslado llevó a que se realizaran obras de irrigación y subdivisión de tierras en el marco de la ley de fomento de Territorios nacionales (1908) que dio impulso a la actividad de la agricultura bajo riego en un área que excediendo los límites del territorio neuquino beneficiaba al Alto Valle de Río Negro y Neuquén. En 1913, con la extensión de la línea férrea al centro del territorio, la localidad de Zapala comenzó a tener mayor protagonismo. Esta terminó por convertirse en centro de acopio ganadero, maderero y minero, nudo de comunicaciones y referentes de todo el interior.

Finalmente, el territorio de Neuquén comenzó a integrar distintas actividades productivas. Por un lado, la ganadería extensiva en el área cordillerana constituyó la base de la configuración socioespacial, articulando con el sur chileno y con el litoral (Zapala). En el sur y centro el proceso de apropiación privada de la tierra y la mayor productividad relativa del suelo

posibilitaron el surgimiento de establecimientos ganaderos (estancias medianas y grandes) y el desarrollo de San Martín de los Andes y Junín de los Andes, núcleos urbanos surgidos sobre la base de fortines (Favaro, 1999).

Otra de las actividades productivas eran la minería en el Centro norte y la forestación en el sudeste. Estas se practicaban con distintos altibajos. La explotación maderera se reducía a un circunscrito número de aserraderos por lo que la producción y comercialización chilena registraba una mayor tracción.

En cuanto a la agricultura de regadío, luego de las obras realizadas para regular las crecidas del río Neuquén y trazar la red fiscal de irrigación destinada a favorecer el crecimiento del Valle del río Negro, comenzaron a conformarse colonias agrícolas, cerca de Neuquén capital. Estas producciones, en conjunto con las cultivadas en el río Limay se destinaron a la población local. La reducida superficie bajo riego, a comparación de Río Negro, no derivó en un proceso que permitió el desarrollo de un complejo agroindustrial y una fruticultura de exportación.

Por otro lado, el yacimiento descubierto en 1918, cerca de la nueva capital dio lugar a la formación de dos asentamientos poblacionales en el área de meseta: Plaza Huincul -sede de YPF- y Cutral Co, surgidos como necesidad de radicar a los obreros de la empresa estatal y de las privadas establecidas dentro de los límites del octógono fiscal (Arias Bucciarelli, 2004). La explotación petrolera terminó de consolidar el eje de desarrollo Neuquén-Zapala (Easdale et al. 2018).

A partir de 1950 comenzó un proceso gradual de provincialización que se materializó en la sanción de la Constitución provincial a fines de 1957. Hasta esos años sólo se registraban dos municipios electivos, Neuquén capital y Zapala. El proceso de provincialización se enmarcó en las ideas de la época (post segunda guerra mundial) incorporando las ideas vigentes en torno a la planificación y proyectó "...construir un tipo de Estado que asuma la defensa de las riquezas esenciales de la provincia, impulse su desarrollo global y favorezca el progreso social" (Arias Bucciarelli et al., 1993, p. 341). A su vez, estaba en perfecta sintonía con la del gobierno nacional desarrollista, que impulsaba la industrialización y la inversión extranjera (Navarro Floria y Nicoletti, 2001).

Aquellas palabras enunciadas sobre la "defensa de las riquezas y desarrollo" no son menores. Neuquén, como provincia, se constituyó a partir de una "peculiar interacción partido-estado" (Favaro y Bucciarelli, 1999). En esta articulación, los habitantes, sean nativos o



migrantes, comenzaron a reconocerse ante todo como “sujetos provinciales”. A su vez, los dirigentes locales apelaron al “federalismo” como elemento simbólico que recreó un imaginario de resistencia y confrontación con el poder central. El control del aparato estatal les permitió internalizar ese paradigma de identificación y afirmar un estilo político que, con un perfil sumamente pragmático, progresivamente definió y obtuvo la hegemonía en el ámbito provincial y adquirió una identidad específica en el sistema político nacional (Favaro y Arias Bucciarelli, 1999). Este partido político fue el Movimiento Popular Neuquino (MPN).

El MPN fue fundado en Zapala en 1961, bajo el liderazgo de los hermanos Elías y Felipe Sapag, miembros de una familia de comerciantes sirio-libaneses, que habían hecho sus primeras experiencias políticas en los concejos municipales de Zapala y Cutral Co (Navarro Floria y Nicoletti, 2001). Este partido surgió en el marco de la proscripción del peronismo. Bandieri da cuenta que su existencia se gestó a partir de uno de los grupos dominantes a nivel socioeconómico en Neuquén. Este grupo se ocupaba de la intermediación y comercialización de la producción primaria, particularmente de la ganadería de rumiantes menores. Así esta autora afirma que:

La marginalidad del territorio con respecto al mercado nacional y al modelo de desarrollo basado en la exportación de bienes primarios con fuerte orientación atlántica, la perdurabilidad de las relaciones comerciales con el sur chileno, la incomunicación con otros mercados regionales del país, la persistencia de áreas productivas de subsistencia y la escasa generalización de las formas capitalistas de producción, así como la débil presencia del Estado nacional en la región, habrían favorecido la consolidación política de estos grupos que hicieron de la intermediación la base de su poder económico y del discurso “federalista” el núcleo de su éxito político (2005, p. 70).

La ganadería fue piedra angular de la organización socioeconómica y política de la provincia. Estos sectores mercantiles eran un eslabón necesario para el acceso al mercado de los pequeños y medianos productores ganaderos. A su vez, eran los primeros en recibir una parte sustancial del excedente distribuido en el ámbito regional. Esto se fortaleció a partir de 1930 cuando se agudizó el control de la frontera comercial con Chile y aún más luego de 1945, cuando se produjo su cierre definitivo por exigencias derivadas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, cuando el país necesitó consolidar más decididamente su mercado interno (Bandieri, 2005).

La red de familias habría controlado el movimiento comercial en los parajes rurales neuquinos, ya sea a través de prácticas ambulantes o de la instalación de pequeños negocios de ramos generales, instalados principalmente en el noroeste y áreas orientales de la provincia

(Bandieri, 2005). Aquí se generalizó menos la propiedad particular de la tierra y los pequeños crianceros de ganado menor fueron mayoritarios. “Sus relaciones étnicas, parentales y comerciales, el control del crédito en los ámbitos privado y oficial, la función de proveedores de un Estado territorial siempre empobrecido y deudor, los adelantos de sueldos, la participación en las estructuras de poder locales –juzgados de paz, comisiones de fomento, municipios–” (Bandieri, 2005, p. 8) fueron las estrategias utilizadas para incrementar su poder económico y político. En el entramado de relaciones así conformado, construyó su base clientelar de poder, variable fundamental al momento de producirse la provincialización del territorio.

A ello, se habría sumado la ampliación de las alternativas económicas a partir de la reorientación productiva hacia la producción petrolera. La familia Sapag se convirtió en prestadora de servicios comerciales para las nuevas actividades desarrolladas por el Estado nacional en el área de Plaza Huincul-Cutral Co. Esto les habría asegurado una importante expansión y la adecuación de sus bases de acumulación al surgimiento de las nuevas pautas de crecimiento provincial, ahora centradas en la explotación de sus recursos energéticos (Bandieri, 2005).

Parece fundamental remarcar los grupos dominantes, su origen migratorio y el impacto en la configuración territorial. Donde prevalecieron las familias sirio-libanesas en las zonas de cordillera Oeste y Norte de Neuquén la propiedad de la tierra no fue significativa y se mantuvo bajo un tipo de tenencia predominantemente Estatal. Incluso hasta nuestros días, es donde se encuentra la mayor cantidad de tierras fiscales. A comparación de zonas más al sur, donde la migración europea aclamaba la propiedad privada y tempranamente se convirtieron en grandes establecimientos (Bandieri, 2005).

En la provincialización de Neuquén, en su constitución se proyectó la conformación de un Consejo de Planificación, que se reglamentó en 1964. En 1969 se redefinió su estructura y adquirió la denominación de COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo). Este organismo prevalece en la actualidad.

El COPADE en sus primeros años elaboró distintos planes de transformación territorial que hacían hincapié en la explotación integral de los recursos mineros, forestales, agrícolas, turísticos e hidroenergético. Priorizó la necesidad de una implantación industrial en la región, garantizando una mayor integración a partir del compromiso de los gobiernos provinciales por concretar las obras de infraestructura física que posibiliten la materialización de los proyectos elaborados (Arias Bucciarelli, 2008).

Recién a mediados de la década del '70, pero con efectos visibles en los '80, la explotación de hidrocarburos y la construcción de complejos hidroeléctricos contribuyeron a definir un perfil energético exportador. En el transcurso de estos años comenzaron a observarse cambios cuantitativos respecto del petróleo y el gas, tanto en lo que hace al descubrimiento de yacimientos, los volúmenes de producción, el incremento en las regalías y la consecuente inserción de la provincia en el mercado nacional como proveedora de recursos energéticos (Favaro, 2005). La explotación de hidrocarburos y la construcción de obras hidroeléctricas - ambos bajo competencia exclusiva del gobierno nacional- así como el desarrollo de la fruticultura -impulsado por el dinamismo del Alto Valle de Río Negro- y la radicación de algunas industrias en la capital, reforzaron la concentración demográfica y económica en el vértice oriental.

Frente a un Neuquén eminentemente ganadero y con fuerte concentración en el área cordillerana, se iría definiendo un Neuquén integrado al mercado nacional e internacional como proveedor de recursos energéticos (petróleo, gas y electricidad) (Favaro, 2001) y con un polo de atracción poblacional especialmente concentrado en el departamento de Confluencia. Neuquén transformó su histórica organización territorial pasando a concentrar en la zona de Confluencia al 60% de la población. A su vez, de ser una de las provincias más pobres del territorio medio siglo atrás, pasó a tener un PBG por habitante por arriba de la media nacional (Favaro, 2001).

La planificación, y particularmente el COPADE como organismo planificador de Neuquén, pueden ligarse con los cambios producidos a nivel territorial. A continuación, profundizaremos en sus iniciativas como motor de cambio, ya que es un aspecto que lo diferencia de la provincia de Río Negro.

### 2.5.1 COPADE y sus iniciativas

El COPADE surgió en plena época desarrollista de Argentina. Como marcamos en el capítulo 1, en esa época post segunda guerra mundial, aparece la idea del desarrollo asociada al uso de regiones como herramienta de planificación. Un ejemplo es la Región Comahue propuesta por el Estado nacional vista anteriormente.

Luego de su reglamentación en 1969 se conformó un grupo de trabajo dentro del COPADE que inició sus actividades elaborando un diagnóstico de la provincia que permitiera poner en práctica un plan integral de desarrollo. En el mismo, se analizaron los aspectos físicos,

los recursos naturales, los aspectos sociales, la infraestructura existente y la situación de los distintos sectores económicos (Blanco et al., 1998). Este diagnóstico se completó con un estudio titulado: *Bases para la formulación del Plan de Desarrollo Provincial*.

En ese mismo año, 1969, en conjunto con el CFI, se elaboró por primera vez un esquema de interpretación del problema económico nacional dentro del marco del análisis regional, titulado *Bases para el Desarrollo Regional Argentino*. A partir de entonces, representantes de ese organismo y de las provincias patagónicas intervinieron en la realización de un estudio, cuyos contenidos se publicaron bajo el título de *Análisis Regional de la Patagonia*, en el que se daban los primeros pasos hacia la búsqueda de una estrategia regional del desarrollo nacional poniendo énfasis en el rol que la Patagonia desempeñaría en dicho proceso (Blanco, 2014).

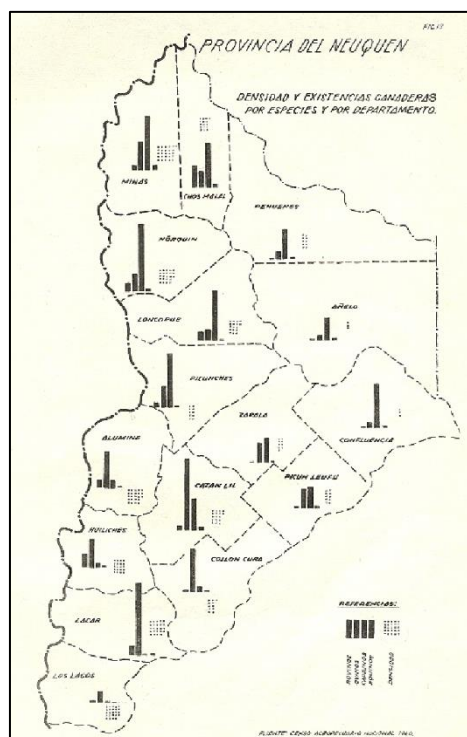
Ante el agotamiento del modelo vigente de la década de 1960 era necesario, planificar el aprovechamiento de los factores productivos para lograr un crecimiento autosostenido. Para esto se buscaba lograr una mejor división social del trabajo, una renovación tecnológica y una mejor utilización de los recursos naturales y del capital. En este sentido, era importante considerar espacialmente el problema para visualizar mejor las posibilidades de desarrollo potencial (Blanco, 2014). Este desarrollo encontraba explicación a partir de las propuestas de los “polos de crecimiento” y los “canales de desarrollo” (CFI-COPAIDE, 1966).

Entre las primeras iniciativas elaborados por el COPAIDE se encuentran el *Plan de Desarrollo*, el *Plan Turístico Provincial*, la Fábrica de Cemento de Zapala, la creación de la Universidad del Neuquén y la organización de la primera Reunión de Gobernadores Patagónicos. A su vez, en sus primeros años el COPAIDE desarrolló proyectos para distintas áreas cordilleranas. Entre ellas, se destaca especialmente el noroeste provincial, para el que se elaboró el estudio denominado *Zona Noroeste. Área de Frontera Chos Malal*. El mismo contemplaba un planeamiento para el largo plazo, que exigía fuertes inversiones y una programación integrada y compatibilizada. Se presentaba al área dentro de la Zona Noroeste, en el convencimiento respecto a que las acciones que se implementasen para su desarrollo no podrían tener éxito si no estaban vinculadas al complejo geoeconómico que formaba dicha región dentro de la Provincia.

La exploración geológica minera del área cordillerana de Neuquén se constituyó en otro objetivo encarado por el COPAIDE. De acuerdo con el plan de operaciones suscripto por el gobierno nacional con el Fondo Especial de las Naciones Unidas, durante el año 1964 técnicos del organismo de planificación y representantes de la Dirección General de Fabricaciones Militares se abocaron a la realización del proyecto conocido como el *Plan Cordillerano*. En él

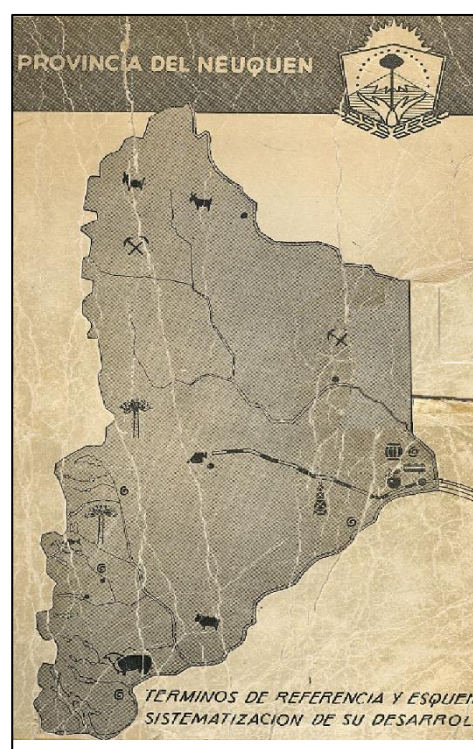
se analizaron las posibilidades de explotación, entre otros minerales, de cobre, plomo y plata en el área de Campana Mahuida en el noroeste neuquino, constituyendo asimismo una importante base para la elaboración del *Plan Minero Provincial* (Blanco, 2014). Se apuntaba a lograr que la minería provincial fuera una actividad sistemática, orgánica y funcional, que promoviera la creación de fuentes de trabajo y posibilitara el desarrollo de aquellas áreas con fuerte presencia de minerales, circunscriptas casi en su totalidad al centro y norte de la provincia.

Figura N° 8. Mapa del número de cabezas de ganado por departamento



Fuente. Quinto censo nacional, 1960.

Figura N°9. Mapa con la distribución de la actividad económica de Neuquén



Fuente: Copade. (1969). Plan de desarrollo.

El *Plan de desarrollo* de 1969 (figura N°9) realiza un análisis integral de la provincia. Este divide al territorio en VII regiones agroecológicas y diferencia las posibilidades de producción agropecuaria en cada región. Prácticamente se podía producir todo tipo de hortalizas, frutales y especies forrajeras en casi todas las regiones. En cuanto a la ganadería, realiza un análisis en profundidad diferenciando la producción bovina, ovina y caprina. Uno de los primeros problemas que describe este Plan es la imposibilidad de estimar las explotaciones

agropecuarias, dado que no se han registrado en ningún censo hasta la fecha. Con lo cual realizan una estimación basándose en la producción ovina.

La producción caprina era la única que se encontraba en constante aumento desde hacía varios años. A esto lo llamaron “el problema caprino” (Plan de Desarrollo, 1969, p. 97). El análisis muestra la variación de las unidades ganaderas totales respecto de las caprinas. En los distintos años, lo que registra es que aumenta la ganadería caprina en detrimento de las otras especies. De esta forma indican “puede apreciarse la influencia negativa de esta especie en la capacidad receptiva de los campos, justificando la expresiva definición del Profesor Lorenzo Parodi de: “embajadores del desierto” (p. 99). También señalan que la cabra aparece cuando el campo ha perdido la capacidad para mantener ovinos, pero que la cabra arruina toda posibilidad de que el campo se recupere tornándose el problema en un círculo vicioso. Asimismo, el Plan expresa que el problema es también social ya que esta ganadería es practicada por el sector más pobre de los ganaderos con menos capacitación. Esto dificulta elevar el nivel de la explotación o cambiar la orientación productiva. A su vez, le asignan a la trashumancia el aumento de la difusión de la brucelosis.

Ante estas problemáticas sugieren medidas de manejo para permitir la regeneración de los pastizales. Las recomendaciones se sitúan en investigar el recurso forrajero con el INTA, realizar perforaciones para agua, inventariar el pastizal, definir áreas de recuperación del forraje, rotaciones, organizarse en forma de cooperativas y realizar lo posible para que el ganado caprino disminuya.

El *Plan de Desarrollo* utilizó al Censo Agropecuario de 1960 para mostrar el número de animales por departamento (figura N°8). Lo interesante es la proyección productiva que se observa en la imagen de la derecha que es tapa de este mismo Plan (figura N°9). La imagen muestra a las actividades productivas a impulsar en la provincia de Neuquén. Así vemos que a pesar de ser la parte centro de Neuquén, el área con mayor número de ganado ovino y caprino, esta actividad, en esta región, no es prioritaria como sí lo es el petróleo. La actividad caprina quedó desdibujada y completamente desplazada al Norte de Neuquén, en orden con lo delineado en los objetivos en el Plan, de reducir la preponderancia de esta actividad. De hecho, la participación caprina sobre el total de las existencias ganaderas para el departamento de Confluencia era del 32% (Quinto Censo Nacional, 1960). Aquí, la actividad caprina ocupaba un lugar importante en su comparación a nivel provincial. Pero, a nivel departamental y en relación con las otras actividades económicas, esta era de escaso valor.

El *Plan de Desarrollo* como otros planes elaborados en la época apuntaron, en mayor o menor medida, a la promoción de la comunidad preparándola para el cambio del cual deberían ser partícipes al pasar de una economía de subsistencia a una de mercado. Más allá de no dibujar a la ganadería ovina y bovina en su totalidad en el mapa, esta actividad, así como la minera, eran producciones a impulsar y para ello resultaba de vital importancia la construcción de una infraestructura vial que permitiera quebrar la incomunicación y lograr la integración física y sociocultural del área.

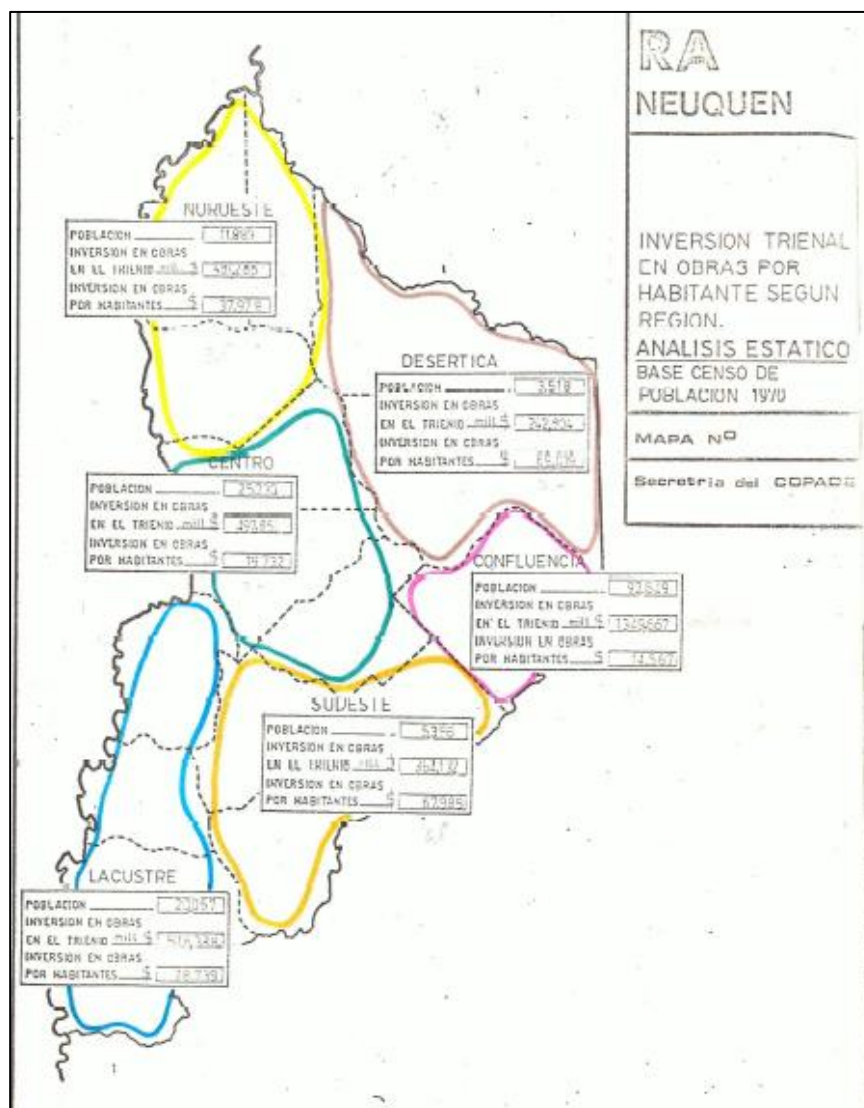
Sobre comienzos de la década del '70 se agregaría un programa para el desarrollo agropecuario integral de 40.000 hectáreas localizadas en la zona de Manzano Amargo, en la región Noroeste. A su vez, desde la Dirección de Agricultura y Ganadería de la provincia se promovió la creación de las Asociaciones de Fomento Rural (AFRs), cuya función principal era administrar los insumos y maquinarias agrícolas otorgados por el gobierno provincial a los productores rurales (Mussat et al., 2013). Las AFRs también se destinaron a controlar y revertir los problemas de degradación de tierras que el gobierno provincial percibía como de suma gravedad (Mármol, 1983), así como a generar recursos genuinos renovables alternativos a la ganadería, promoviendo a la vez el arraigo local (Blanco, 2008).

En 1974 se impulsó la actividad forestal con la creación de la Corporación Forestal Neuquina S.A. (CORFONE) con participación mayoritaria del Estado provincial, que con los años contribuyó en forma sostenida al aumento de la superficie forestada provincial (Laclau y Pozzo, 2011). Se consideraba a la silvicultura como alternativa viable a la ganadería trashumante y a la reversión del proceso de despoblamiento rural que ocurría en la época. Con el tiempo se evidenció que sus efectos en el territorio neuquino fueron en detrimento del arraigo rural. Por un lado, porque en la forma en la que se la practicó se trató de una actividad que competía por el uso de la tierra con la ganadería desplazando por, sobre todo, a los pequeños productores (Mussat et al., 2013). Por el otro, por la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas públicas que en la década del '90 llevó a la total desarticulación de la modalidad de desarrollo vigente hasta entonces, con fuerte impacto en el mercado de trabajo. Algunas localidades vieron prácticamente desaparecer sus oportunidades de vida (Blanco, 2008). Actualmente, Neuquén es la provincia con más cantidad de superficie forestada (con pinos) de toda la Patagonia.

En aquella época, entre 1974 y 1976 también se elaboró el *Plan Trienal provincial* que dividió a la provincia en distintas regiones para distribuir el presupuesto. La región del Noreste se convirtió en la desértica. Sin embargo, fue la que mayor presupuesto por número de

habitantes recibió. En línea con el postulado de que el departamento de Confluencia posea una gran concentración demográfica y económica, fue la región con menor presupuesto otorgado (figura N°10).

Figura N°10. Inversión trienal por habitante según región



Fuente: Copade. (1974). Plan trienal provincial 1974/76

Es interesante que ninguna región interna queda fuera de las marcas, como sí pasaba en el territorio rionegrino planificado desde el PRO 5.

A mediados de los '70 con los cambios políticos en América Latina en general y en Argentina en particular, la planificación comienza a ser dejada de lado. Como indicamos en el capítulo 1, en estos años, no había espacio para la participación social y el área gubernamental

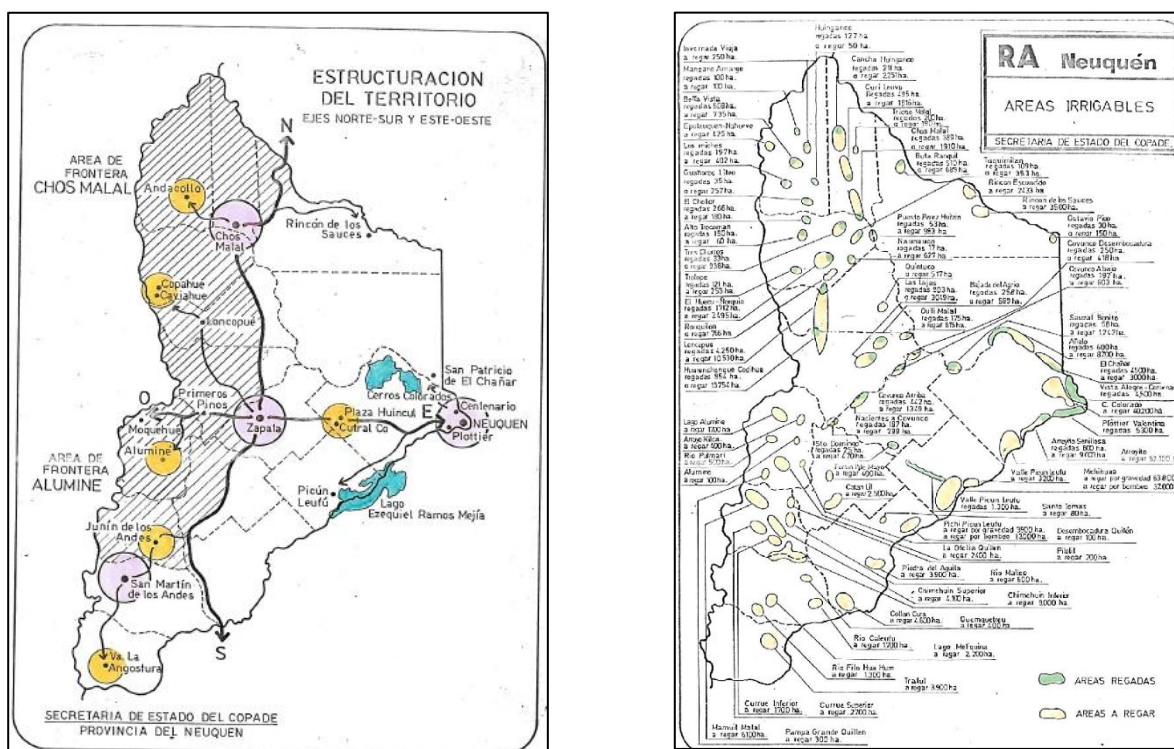


adquiría un carácter residual. Se pusieron en marcha dispositivos oficiales de resocialización política, se cerraron los canales de participación y se comenzó a desarticular la red protectora del Estado. Sin embargo, Neuquén se caracterizó por una continuidad y estabilidad política mayor que el resto de las provincias Patagónicas, que se hizo más notable ante la gran inestabilidad de Río Negro (Blanco, 2014).

Con la vuelta de la democracia, el COPADE, en 1984, elaboró un nuevo documento denominado *Bases para el desarrollo de la provincia de Neuquén*. La fuerte concentración económica y poblacional del departamento de Confluencia debido a la explotación de los hidrocarburos y de la construcción de las obras hidroeléctricas, ambas de competencia nacional y fomentadas los años anteriores, generaban marcados desequilibrios regionales. A esto se sumaban las obras locales como el aeropuerto, la Universidad Nacional del Comahue y la fruticultura.

El plan elaborado en esa época da cuenta de que el crecimiento económico en Neuquén era ficticio. Las obras terminarían y los recursos energéticos provinciales se dirigían a Buenos Aires para su desarrollo quedando poco y nada en la provincia. Por esto, este documento propuso la diversificación de actividades productivas y realizar obras de irrigación en el interior del territorio que era predominantemente ganadero (figura N°11).

Figura N°11. Estructuración del territorio de Neuquén y áreas irrigables según zona.



Fuente: Copade. (1984). Bases para el desarrollo de la provincia de Neuquén.

Específicamente para la Zona Norte propusieron la diversificación de la producción ganadera a partir de la producción de aromáticas, cultivo de hortalizas deshidratadas, cultivo de frutos menores para dulce, producción de papa semilla certificada, con forestación individual. Otra de las actividades del Plan a desarrollar era la cría intensiva de pilíferos (nutria americana, zorro colorado y gris) y visón. A su vez, incluía un proyecto de adaptación del matadero de Chos Malal para el tráfico federal de ovinos y caprinos y proyectos para mejorar la comercialización de pelo (mohair) de cabra. Este se apoyó en el *Plan de Comercialización y Esquila de Ovinos* que llevaba 8 años implementándose en la provincia. De esta forma, empezamos a ver que aquello que era una amenaza (el caprino) empieza a cobrar valor económico a través de la mejora y venta de la fibra. Esto se conjugó con otro proyecto vinculado a la importación de reproductores caprinos puros de pedigree de raza angora<sup>9</sup>. Asimismo, planificaron la instalación de molinos para riego y energía eléctrica. El último proyecto se

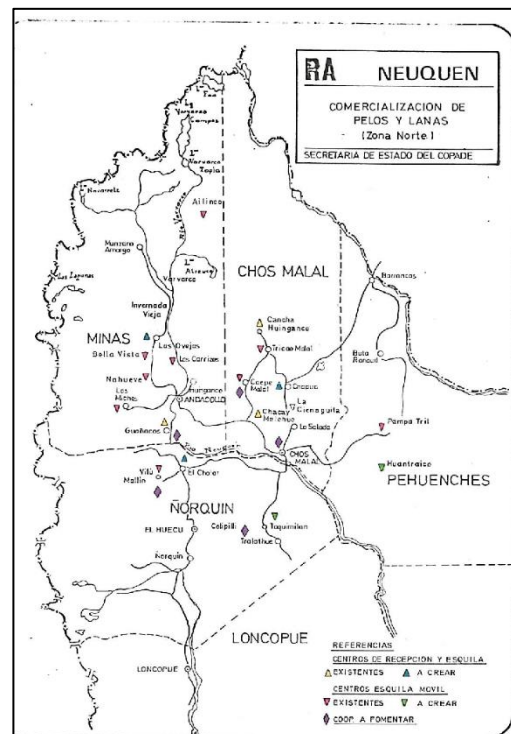
<sup>9</sup> Esta propuesta de mejora de genética se encontró con dificultades debido a la rigurosidad del ambiente. Este es uno de los motivos que en gran parte de la provincia de Neuquén prevalezcan chivas criollas, además de entenderlo como una cuestión cultural.

vinculó con comenzar a estudiar la actividad trashumante en la cordillera y precordillera de Neuquén. Proyecto que iba a realizarse de la mano de la Universidad Nacional del Comahue.

Figura N°12. Mercado y centros de acopio en la provincia de Neuquén



Figura N°13. Centros de esquila y acopio existentes y a crear en la Zona Norte



Fuente: Copade. (1984). Propuesta para la diversificación de la estructura productiva de la Zona Norte y mejoramiento de la comercialización pecuaria.

Figura N° 14. Distribución de reproductores y cabezas de ganado caprino.

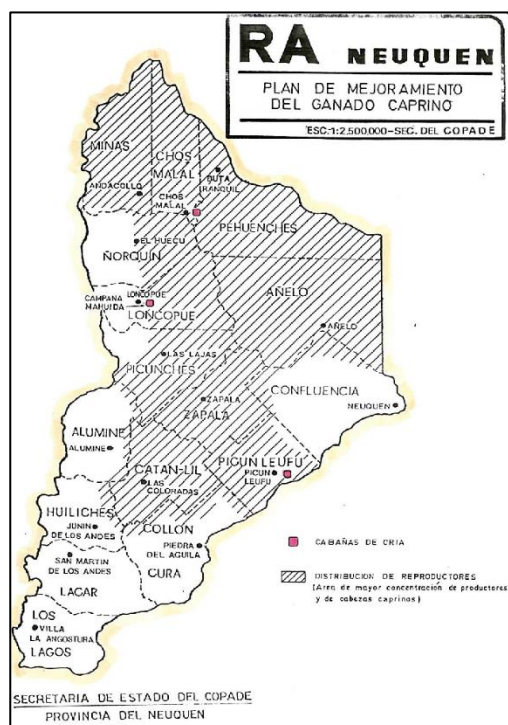
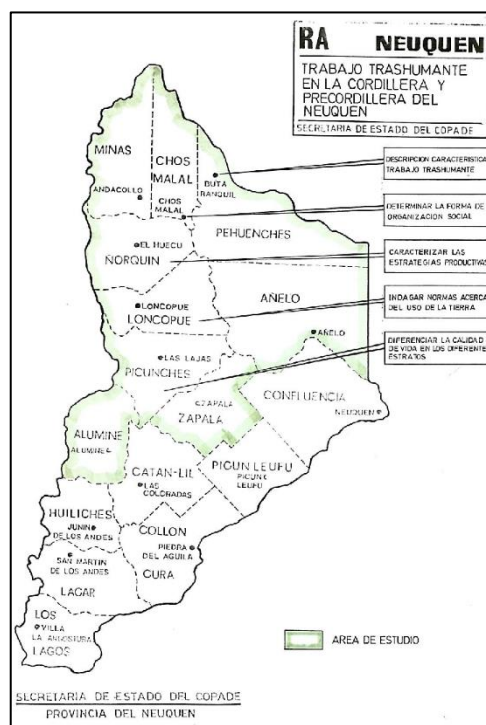


Figura N°15. Delimitación del área trashumante a estudiar.



Fuente: Copade. (1984). Propuesta para la diversificación de la estructura productiva de la Zona Norte y mejoramiento de la comercialización pecuaria.

El plan posee un mapa para cada producción a diversificar. Aquí decidimos incluir aquellos que se vinculan con la actividad pastoril a analizar en la tesis. Podemos ver que la actividad caprina se desarrollaba de forma extensa en el territorio neuquino (figura N°14), pero es Zapala el único mercado regional de fibras existentes (figura N°12). Las propuestas para mejorar esta actividad se centraron en la creación de otros centros de esquila y acopio, así como centros de esquila móvil y de cooperativas (figura N°13). A su vez, podemos registrar el interés por comenzar a estudiar la trashumancia (figura N°15). En este sentido, entendemos que la actividad ganadera hacia el interior de la provincia era fundamental e implicaba pensar su planificación en el tiempo.

## 2.6 Reflexiones finales

A lo largo del capítulo observamos que política y espacio se entrecruzan. Tanto en los primeros mapas patagónicos de autor o de expedicionarios como en planificaciones estatales

nacionales y provinciales pudimos ver distintas concepciones del espacio productivo. En algunos casos lo ambiental (aridez) fue motivo para la falta de políticas. Particularmente, cuando la aridez se superpuso en el argumento con la producción del ganado caprino y lanar en pequeños productores. En otros casos, lo ambiental fue desestimado como problema en vistas de un orden mayor, el nacional. Este es el caso del petróleo y las hidroeléctricas, actividades impulsadas en una de las zonas de mayor aridez de la Norpatagonia. Aquí vislumbramos una tensión entre el desarrollo de la economía regional y el de la economía nacional. Todos estos elementos nos llevan a reflexionar sobre las narrativas que construyeron al espacio pastoril árido y semiáridos y el orden territorial dado en cada una de las provincias.

Profundizando en las provincias, en Río Negro, las contradicciones a nivel político de gobierno deslegitimaron una producción, la ganadera ovina, que fue motor del desarrollo en la conformación del territorio. Pero también, la deslegitimación fue hacia el espacio productivo estepario. No hubo visibilización de actividades desarrolladas allí ni otras propuestas más que la ganadería (a excepción de la minería) y cuando esta lo era, se le asignaba al clima y al suelo la poca productividad. Esto derivó en migración, despoblamiento y empobrecimiento de la población rural y aumentó la concentración demográfica y económica de Bariloche y el Alto Valle, así como de los pueblos circundantes a los campos. El uso de regionalizaciones visibilizó esto. Al mismo tiempo, las regionalizaciones fueron criterio para la marginalización de ciertos espacios como la estepa.

En Neuquén, no podemos decir que no hayan existido contradicciones a nivel de gobierno, pero el proceso identitario del MPN, sumado a una gobernación proveniente de Zapala y su larga continuidad, así como la creación de un instituto planificador lograron marcar la agenda de los espacios áridos y semiáridos. De esta forma, las propuestas agroproductivas fueron múltiples. A su vez, Neuquén no ha planificado ningún espacio de forma aislada. Los espacios áridos y semiáridos no parecieron ser un problema para pensarlos como espacios productivos y planificarlos. Aquí las regionalizaciones también se utilizaron para la gestión del territorio, y a su vez, permitieron unificar actividades disímiles, como el caso de la planificación para la diversificación productiva en el Norte, la que debía estar dentro de la región geoeconómica. Respecto de la ganadería, llama la atención la connotación negativa del caprino, llevando a la reflexión a si el problema era esa especie o el tipo de productor. Aquí nos encontramos con otro problema, el de las disputas por el uso de la tierra cuando las actividades productivas propuestas son excluyentes unas de la otras, como fue el caso de la producción caprina y la producción forestal. Las alternativas productivas propuestas en Neuquén dan cuenta

que se intentó desplazar a un tipo de sujeto productivo, el capriner trashumante. Sin embargo, en contraposición a Río Negro, no se abandonó la planificación, sino que construyeron múltiples propuestas a las que podemos entender como formas de disputa y apropiación del espacio por parte del Estado.

Desde el reconocimiento de esta profundidad histórica en el problema que nos ocupa, en los capítulos siguientes avanzaremos sobre el análisis de las variables delineadas en un período más actual.

### Capítulo 3. El número como herramienta para el desarrollo: análisis del Censo Nacional Agropecuario 2008

---

En el capítulo anterior realizamos un recorrido a través de las principales planificaciones para el desarrollo de la provincia de Neuquén y Río Negro para comprender el proceso de ordenamiento socioproductivo que tuvo cada una. Específicamente buscamos evidenciar la organización de los espacios áridos y semiáridos de Norpatagonia y el lugar que ocupó la actividad pastoril dentro de esta organización. En su análisis utilizamos los distintos recursos o herramientas que poseen las planificaciones para visibilizar datos: estadísticas, mapas, infografías.

A continuación, tenemos por objetivo profundizar en una de las herramientas clave que poseen los Estados para percibir los cambios entre años y que son la base de la posibilidad misma de la planificación. Por ello planteamos reconocer y problematizar en el *Censo Nacional Agropecuario 2008* las dimensiones desde las cuales se releva la situación agroproductiva del país y específicamente de los espacios áridos y semiáridos de Norpatagonia.

Los censos, en su relevamiento, establecen categorías operativas y variables de análisis que definen qué hay en un lugar y en un momento dado. De esta forma se identifica el estado actual de una situación para luego comparar los resultados con censos de años anteriores. La comparación les da a los censos cierto movimiento ya que ayuda a comprender hacía donde se dirigieron los cambios: ¿aumentó la producción ganadera?, ¿Disminuyó? Esto ocurre desde un pasado hacia un presente. Pero también, los censos se pueden usar desde un presente hacia un futuro. Entendiendo dónde estamos hoy nos ayudan a proyectar dónde queremos estar mañana. Por esto decimos que se constituyen en herramientas de planificación para el desarrollo.

Este Censo para su operativización propuso regionalizaciones, por este motivo cruzamos censos con regiones. Entendemos que ambas herramientas producirán distintas espacialidades según las variables de relevamiento de datos y del recorte espacial realizado que intuimos responden a un cierto modelo de desarrollo. Desde aquí nos parece fundamental aclarar que en este estudio analizamos la forma de construcción del *Censo Nacional Agropecuario 2008* (CNA 2008) y no sus resultados.

### 3.1 Metodología

El estudio de los relevamientos censales y su relación con las prácticas de regionalización se fundamenta desde diversas referencias conceptuales. En primer lugar, realizamos una búsqueda bibliográfica mostrando las particularidades de cada uno y luego su interrelación. La búsqueda se centró en entender las regionalizaciones y los censos dentro de la planificación del Estado nacional argentino. Si bien este estudio abarca un período de análisis reciente, no puede desconocerse que varios de sus elementos se encuentran relacionados con procesos históricos, por ello se planteó un recorrido por la historia de las regionalizaciones y de los censos en Argentina el que permitirá relacionarlo con la forma de llevar adelante la toma de datos y de evaluar los indicadores que se establecen a través de los censos en las regionalizaciones actualmente.

Tomamos como caso de estudio al CNA 2008 que posee cinco regionalizaciones Pampeana (PAM), Noroeste (NOA), Norestes (NEA), Patagonia (PAT) y Cuyo (CUY). Aquí comparamos las regionalizaciones establecidas en función de las similitudes y/o diferencias encontradas en las categorías y variables de relevamiento censal de cada delimitación espacial que entendemos se definen desde un modelo socioeconómico de desarrollo. En este sentido, no analizamos los resultados del Censo, sino las categorías y variables de medición de los espacios productivos. Para ello, recurrimos al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), organismo estatal encargado de llevarlo adelante. Tratamos de aproximarnos a la mirada que el Estado nacional y su sistema estadístico poseen sobre lo que existe en cada recorte espacial.

Asimismo, evaluamos en el Censo, la existencia de categorías y variables con mayor jerarquía que otras, que podrían ser pensadas como las estructurantes de una región, pues se les imprime mayor número de características obteniéndose más información de ese tipo de producción agropecuaria. También observamos las categorías con menor número de variables y evaluamos la existencia de similitudes entre ellas. Registramos el número de variables para cada especie productiva presente en los cuestionarios a partir de la cantidad de variedades que posee una misma especie y la información solicitada para cada ciclo productivo (superficie implantada, superficie cosechada, producción, prácticas culturales, etc).

Interpretamos el armado de la encuesta censal desde el lugar que ocupa cada especie productiva en la economía mundial. Para ello realizamos un análisis de los productos más exportados de Argentina identificando qué lugar ocupan en esa escala mundial, listando los primeros 23 productos del sector agropecuario argentino (productos primarios agropecuarios y de manufactura de origen agropecuario) y los 8 primeros de cada región, entendiendo que son



representativos de lo regional. Por último, evaluamos si el nivel de exportación de cada producto tiene relación con las categorías y variables del relevamiento censal. Este análisis lo realizamos a través del INDEC y de la base de datos estadísticos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) denominada FAOSTAT para el año 2007 ya que los datos del CNA 2008 corresponden al ciclo productivo 2007.

Por último, indagamos en otros registros existentes como el Registro Nacional Para la Agricultura Familiar (ReNAF) del MAGyP, que buscó generar un relevamiento que incluyera a estos sujetos productivos. Realizamos un estudio comparativo entre ambas herramientas y en la forma en que a partir de la definición de la agricultura familiar intentaron generar categorías y variables que den cuenta de esta forma de producción y vida

### **3.2 Regionalizaciones y censos como herramientas de planificación para el desarrollo**

El concepto de región posee una larga tradición de significados y usos (da Costa-Gomes, 1998). Distintos pensadores de la geografía han otorgado definiciones de esta noción según su momento histórico y lugar, pero su capacidad operativa la volvió versátil para el uso por otras disciplinas científicas, así como por políticas públicas llegando a instalarse en el lenguaje cotidiano.

Benedetti (2009), realiza una genealogía de este término reconociendo dos usos. Un primer uso vinculado con lo descriptivo. Esto es cuando la región propone un reconocimiento de una o más partes dentro de un todo, a partir de la utilización de un criterio específico, que dé cuenta de una determinada organización geográfica, lo que establece un tipo de diferenciación espacial. El segundo uso vinculado a una finalidad analítica está orientado a reconocer o intervenir en el espacio. En este marco el concepto de región adquiere tres sentidos: como división territorial e instrumento de gestión, como construcción política e identitaria y como instrumento conceptual. En todos estos casos, está presente el ejercicio de delimitación espacial con la intención de clasificar las diferencias de una manera geográfica. Es importante remarcar, que estos usos no necesariamente son excluyentes, sino que pueden convivir según el propósito de la delimitación.

El concepto de región ha ido cambiando a lo largo de la historia. Distintas perspectivas del pensamiento geográfico, como la fisiográfica y/o la humanista, incidieron en la naturalización de las regiones que poseemos en la actualidad, presentándolas como escenarios estáticos antes que como construcciones sociales o vinculadas a procesos históricos. Estas

perspectivas, insertas en la corriente naturalista o funcionalista partían de constatar la existencia de entidades globales a las que a través del análisis de sus funcionamientos se obtenían resultados claros de apariencia objetiva. Incluso lo humano y la cultura eran descritas desde fenómenos naturales (Claval, 2002). Quintero (2002) revisa las bases de la geografía moderna, reconociendo en los viajes a Latinoamérica realizados por Alexander von Humboldt, cimientos filosóficos y metodológicos del positivismo que fueron continuados por una larga tradición. Este enfoque estuvo acompañado por la geografía regional francesa con su máximo exponente Paul Vidal de la Blache y por la geografía cultural, fundamentalmente norteamericana a partir de Carl Sauer. Si bien estas dos últimas corrientes se diferenciaron del determinismo geográfico, paradigma del siglo XIX, apoyándose en el posibilismo, sus concepciones continuaban siendo simplistas y orgánicas de la cultura con ausencia total de teoría social y exclusivo interés en la cultura material (Baker, 1998).

Lo regional, hasta mediados del siglo XX se construyó desde miradas de distintos lugares del mundo y se encontró asociado a la idea de paisaje (Quintero, 2002). En estos enfoques la regionalización implicaba la partición de un país, formando un mosaico en el que las formas encajaran unas con otras y no quedara superficie sin cubrir. Cada región, reunía rasgos que la identificaban y diferenciaban del resto y no había una metodología explícita para llevar adelante el proceso de regionalización. Sauer (2006) recorre las divergencias. Señala que la corriente fisiográfica propuso la idea de regiones físicas mientras que la humanista se diferenció por la propuesta de regiones geográficas y la corriente cultural norteamericana se identificó con la idea de paisaje cultural en una triada entre región-sociedad-naturaleza.

Las propuestas regionalizadoras deberían determinarse a partir de la conceptualización de región preestablecida o del fenómeno a abordar (Trejo Nieto, 2010). Por este motivo, el concepto de región no posee una escala preestablecida. Una región puede abarcar la mitad de un continente, parte de un país o un área de cultivo de pocas hectáreas, un bloque económico o comercial constituido por varios países, un simple grupo de ciudades contiguas o una minúscula fracción del espacio devenida sede para el ejercicio del poder de ciertos grupos sociales (Barsky, 2001).

A escala país, Quintero (2012) indica que las regionalizaciones pueden entenderse como una “modalidad de escritura geográfica que apela a la distinción nominación y ordenamiento de entidades subnacionales para ofrecer interpretaciones de conjunto sobre el territorio y la sociedad de un país”. Las propuestas regionalizadoras están vinculadas a una diversidad de conocimientos y tradiciones que se incorporan, superponen y coexisten junto a desarrollos

posteriores que van creando perspectivas más complejas (Heffernan, 2009). Estos recortes espaciales indican la existencia de diferencias con otras partes contenidas en un todo mayor, pero aún más, implica la existencia de características en común y de homogeneización dentro de la delimitación realizada. Esas similitudes, pueden estar vinculadas a factores físicos, humanos y/o funcionales los que indican formas de ocupación y organización del espacio que los va a diferenciar de ese otro mayor.

Particularmente en Argentina, la corriente naturalista de la geografía del siglo XIX llegó de la mano de extranjeros como Woodbine Parish, Victor Martin De Moussy, Hermann Burmeister o Ricardo Napp (Quintero, 2002). Estos autores fueron retomados a principios del siglo XX por Enrique Delachaux, Franz Kühn y Pierre Denis, geógrafos europeos que introdujeron en el país los debates disciplinares de la época (Benedetti, 2009) proponiendo distintas regionalizaciones físicas (en el caso de los dos primeros) o geográficas en el caso del tercero.

En Argentina el regionalismo ha sido construido a partir de pensar las diferencias internas del país y a su administración (Benedetti, 2009), antes que como movimiento de confrontación con el Estado nacional como ha ocurrido en otros lugares. Gomez Lende (2011) da cuenta que en Argentina no existe hasta la fecha ninguna propuesta o antecedente de regionalización que haya adoptado un enfoque teórico y / o un camino metodológico acorde al enfoque teórico. La inmensa mayoría de los estudios regionales ha seguido un mismo camino para regionalizar. Esto es, a partir de la escala cartesiana, dividir el espacio nacional para luego indagar acerca de la singularidad de los diversos pedazos obtenidos. Al mismo tiempo, la inmensa mayoría de los estudios regionales han establecido límites rígidos a las configuraciones derivadas del recorte. Esto transformó a los recortes en fragmentos dispersos y redujo el proceso a límites arbitrarios. “Son, si se quiere, simples ‘divisiones regionales’, más no regionalizaciones en stricto sensu” (Gomez Lende, 2011, p. 92).

En cuanto al uso de las regionalizaciones para la planificación estatal, como indicamos en el capítulo 1, comenzó luego de la segunda posguerra en asociación con el concepto de desarrollo (Cao y Vaca, 2006). La creación de instituciones específicas para llevar adelante el desarrollo regional consistió en iniciativas para estimular el desarrollo económico y social en las áreas más empobrecidas del territorio nacional. Distintos organismos públicos y privados, como el Ministerio de Economía, Ministerio de Salud, Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE), INDEC, Consejo Federal de Inversiones (CFI), adoptaron las bases metodológicas y las doctrinas ideológicas procedentes de la teoría regional estadounidense. Esto llevó a que

las regiones argentinas comenzaron a ser concebidas como ámbitos de planificación tecnocrática y, en consecuencia, a definir los recortes regionales basándose en los límites políticos administrativos (Gómez Lende, 2011).

A su vez, en el marco del desarrollismo, las regionalizaciones se asociaron con formas de representar las diferencias y desigualdades internas de una sociedad. Fueron narrativas capaces de asignar a cada delimitación un lugar específico dentro de la configuración social y territorial del país (Quintero, 2002). En otras palabras, dieron cuenta de la existencia de un poder hegemónico que guardó las diferencias de un país en términos de regiones para administrarlas.

Aquellas narrativas para mostrar las diferencias del país no se redujeron solamente a las regionalizaciones. Las estadísticas como metodología científica, en asociación con la consolidación de las geografías cuantitativas y neopositivistas del siglo XX (Gómez Lende, 2011) tomaron cada vez más fuerza al ser capaces de suministrar datos e información confiable de lo que queda dentro de cada delimitación espacial. En este sentido, también estuvieron presentes los censos como forma de cuantificar lo que existe, así como para dar cuenta de las desigualdades regionales.

Los censos se diferencian de otros estudios estadísticos ya que la muestra es el universo, es decir, que ningún elemento debería quedar omitido. Esto permite conocer el estado del universo al momento de su realización. Por ello, el censo viene a ser una fotografía, en comparación con otras técnicas.

La información relevada por los censos permite comparar el estado de cada regionalización respecto de las otras y entre años. Pero es interesante aquí el cruce que ocurre entre censos y regionalizaciones. Puede ocurrir que las regionalizaciones se realicen con anterioridad a un recorrido censal como forma de operativizarlo. En este caso, podríamos decir que ¿las delimitaciones estuvieron y están vinculadas a representar las diferencias y similitudes, a relevar dinámicas internas? O, ¿los recortes provienen más por tradición quedando asociados a recortes meramente geométricos y matemáticos?

Si bien Quintero (2002) sostiene que ninguna regionalización se establece desde un método objetivo, como ocurre de la misma forma con la construcción de los indicadores censales, aquí opera una variable más, relevada por Gómez Lende (2011), quien menciona que es problemático utilizar regionalizaciones construidas en otros contextos o para otras finalidades. Trasladar este uso puede "...imponer límites claros, tajantes inmutables, los cuales

diseñan y afianzan un formidable mecanismo de legitimación de la supuesta -y claramente equívoca- perennidad de regiones y regionalizaciones” (Gómez Lende, 2011, p. 88) negándose su construcción social. Esto puede producir la omisión de nueva información, así como la conformación de otras posibles delimitaciones, lo que resulta particularmente problemático cuando se trata de regionalizaciones para la planificación estatal. Incluso, un problema mayor es que la herramienta censal quede reducida a ese recorte escalar, sesgando los resultados.

Retomando el recorrido por las corrientes geográficas, entrados en la década de los ‘70, comienza a surgir una nueva geografía regional. Muchos pensadores encontraron en el marxismo y en el humanismo una fuente de inspiración que criticaba al enfoque teórico-cuantitativo de la geografía regional (Lefebvre, 2013) y que abordaba a lo regional desde la teoría social (Nogué, 1989). Para esta concepción, el espacio se reducía a ser una especie de amorfo contenedor donde se dan cita procesos sociales diversos.

Para la década del ‘80 y ‘90 nuevas voces se alzan dentro de las perspectivas de la nueva geografía regional que empiezan a criticar la idea de que el espacio es solo un producto social (Massey, 1984; Nogué, 1989). Así se empieza a introducir la dialéctica socioespacial. Desde esta perspectiva se comparte la revalorización del papel del contexto espacial en la interpretación y explicación de los procesos y fenómenos sociales, políticos y económicos. Al mismo tiempo se comenzó a redescubrir el valor de lo particular, aunque manteniendo una relación también con lo general. Las regiones pasan de una concepción fija a otra que no tiene límites sedentarios, reconocidas en ocasiones como fronteras porosas (Santos, 1990).

En las concepciones más actuales, lo regional está relacionada con la identidad a un territorio, al conjunto de símbolos y significados individuales y colectivos asociados a un espacio concreto (Nogue, 1989), como la articulación concreta de las relaciones de producción en un lugar y momento dados y en donde la distribución espacial implica una geografía del poder (Raffestin, 1980). El uso que ese poder haga del espacio será un elemento básico de diferenciación regional.

Las nuevas corrientes de la geografía regional bregan por pensar regionalizaciones que salgan de la idea de ser rígidas, estancas, eternas, contiguas, en forma de rompecabeza y guiadas por aspectos biofísico. Para ello, refuerzan la necesidad de dar cuenta del proceso y la metodología por el cual se regionaliza. Reconocen también que cada momento histórico requiere distintas regionalizaciones, que refiera al momento específico que se está atravesando (Santos, 1990; Gomez Lende, 2011; Salizzi, 2012).

### 3.3 Asimetrías regionales y procesos de regionalización

Argentina es un país caracterizado por grandes asimetrías socioeconómicas entre sus regiones, pero también dentro de las mismas regiones (Paz y Jara, 2014; Niembro, 2015). Desde un proceso más reciente y una mirada económica, Velázquez y Manzano (2015) y García y Rofman (2009) evidenciaron un desarrollo asimétrico al comparar las diferencias en el PBG de cada provincia, así como al revisar el marcado desbalance poblacional con zonas de gran hacinamiento en relación con otras atomizadas, entre regiones, y dentro de una misma región.

Desde su conformación como Estado nacional la Argentina viene siendo construida fundamentalmente desde el centro hacia sus periferias. Arias Bucciarelli (2007) da cuenta cómo, en el marco del afianzamiento del Estado argentino, para fines de ese mismo siglo, las llanuras chaqueña y pampeana y la meseta patagónica se convirtieron en espacios de conquista. La expansión creó nuevas delimitaciones del espacio nacional al mismo tiempo que colaboró en consolidar un poder central. La nueva configuración socioterritorial redundó en múltiples desigualdades que Navarro Floria (2006) caracterizó como colonialismo interno. Esto facilitó extractivismos y límites en la autonomía política (Bandieri, 2005). A su vez, propició un orden político administrativo adoptando los límites de las provincias preexistentes y creó otras entidades fuera de los límites de aquellas.

Oszlak (1982) señala que en el siglo XIX el centro de la escena política fue ocupado por una coalición de fracciones de una burguesía en formación, implantada fundamentalmente en las actividades mercantiles y agroexportadoras que conformaban la todavía rústica, aunque pujante economía bonaerense. De hecho, como marcamos en el capítulo anterior, es el modelo agroexportador el que se introduce en las tierras conquistadas y es a partir del cual se ordenan el resto de las actividades productivas (Girbal Blacha, 2009)<sup>10</sup>. De esta forma, el reconocimiento de regiones fue central para afianzar la configuración socioterritorial y definir los ejes del desarrollo.

Para dar una referencia organizacional por la que fueron atravesando las distintas

---

<sup>10</sup>Desde el siglo XIX las bases del desarrollo nacional refirieron principalmente a emprendimientos agroexportadores sobre la llamada región “pampa húmeda” que ocupó el centro de la dinámica nacional, generando grandes brechas con el resto de los territorios (Cao y Vaca, 2006). Este devenir impidió en los territorios marginalizados, carentes de derechos políticos, realizar actividades que pudieran ser competitivas respecto de lo que se hacía en la región pampeana (Girbal Blacha, 2009) al tiempo que borró las diferencias regionales y cualquier referencia que visibilice una diversidad social previa (Arias Bucciarelli, 2007; Navarro Floria, 2006).

provincias, nos apoyamos en la estructura clásica de la historiografía nacional, según la cual se puede delimitar al país en tres grandes grupos por su función e inserción en la Argentina: las centrales conformadas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe; el área periférica conformada por las provincias de Mendoza, San Luis, La Rioja, San Juan, Tucumán, Salta, Entre Ríos, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy y Corrientes; y un área de poblamiento conformado por Formosa, Chaco, Misiones, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del fuego (Cao y Vaca, 2006; Girbal Blacha, 2009; Iuorno y Crespo, 2008).

Este tipo de organización nacional también se apoyó en los fundamentos de la geografía disciplinar. Con ella aparecieron herramientas académicas desde las cuales se configuró una arquitectura política que legitimó científicamente el reconocimiento de un espacio presentado como evidencia material del orden político a establecer. En el capítulo 2 recorrimos cómo los procesos de incorporación de la Patagonia al Estado nacional argentino implicaron, además de la apropiación material, la producción de conocimiento sobre el territorio a través del cual se constituyó una representación que legitimó socialmente un proyecto territorial subalterno (Zusman y Minvielle, 1995). Esto ocurrió a nivel nacional y también dentro de cada provincia. En este sentido, el uso de regionalizaciones fue una de las herramientas del campo disciplinar geográfico que se utilizó para organizar un territorio y representarlo, a la vez que colaboró en sostener un orden político desigual entre regiones e intrarregionalmente.

Navarro Floria y Williams (2010) reconocen en las regionalizaciones desde el siglo XIX a mediados del siglo XX la naturalización de la homogeneización de un espacio y de su especialización productiva. Se trató de una especie de determinismo geográfico que colocaba el saber más allá de los procesos históricos y los conflictos políticos. Un ejemplo de ello se puede constatar en el mapa que elaboró el Comité Central Argentino (Napp, 1876) que no sólo fue el primero en incorporar a la región de la Patagonia, sino que apeló a una división fitogeográfica que delimitó regiones naturales. Los criterios de regionalización se basaron en el aspecto físico ambiental y lo que se consideró como la naturaleza del territorio fue caracterizada y diferenciada por llanuras, montañas y cordilleras (Salizzi, 2012). Otro ejemplo es la obra de Martin de Moussy (1864) quien dividió al territorio nacional en cuatro regiones: I) Mesopotamia argentina, II) Región de las Pampas o Pampasia, III) Región de los Andes y IV) Patagonia. Este trabajo tiene la particularidad de ser el primero en diferenciar la región de las Pampas de la Mesopotamia (Navarro Floria, 1999), espacio hasta entonces considerado genéricamente como litoral (Benedetti, 2009).

La Patagonia comenzó a diferenciarse de la región Pampeana hacia fuera y hacia adentro comenzó con un proceso de fragmentación. Desde la perspectiva de la geografía humanista y de las regiones geográficas, propia de las primeras décadas del siglo XX, la Patagonia quedó vinculada con la cría de ovejas (Salizzi, 2012). A su vez, se fue instalando una Patagonia andina y una de meseta o extra-andina (Navarro Floria y Williams, 2010, p. 649).

Para mediados del siglo XX, la categoría región comenzó a ser utilizada para designar unidades de planificación territorial (Benedetti, 2009), en el marco de un gobierno especialmente preocupado por la planificación (el Peronismo histórico). Daus anunciaba que “la división regional no es sólo un rasgo de interés científico general” sino que su importancia se vincula con “los estudios modernos de planeamiento” (1947, p.161). Se trató de un periodo en el que la región se consolidó como instrumento de gestión y fue cobrando ribetes cada vez más tecnocráticos en el marco de las instituciones estatales (Navarro Floria y Williams, 2010; Quintero, 2002). En este escenario, la Patagonia, como región, empezó a valorarse por su capacidad de extraer recursos y de esta forma se elaboraron distintos proyectos, que se delinearon con claridad a partir de 1950 y se consolidaron en los posteriores gobiernos desarrollistas. Estos proyectos, plantearon la instalación de actividades extractivas y de gran impacto sobre el paisaje como la fruticultura, el petróleo, la minería, la explotación hidroeléctrica, entre los principales, vistos en el capítulo 2. Sin embargo, este tipo de economías de enclave, muchas veces quedaron desarticuladas de las provincias que las contenían, pues los diferentes núcleos productivos y administrativos asociados a las prácticas extractivas se vincularon más con la región central (Pampeana) (Navarro Floria, 2006; Núñez y López, 2016), sobre todo porque en el momento de su planificación los territorios no detentaban siquiera autonomía política.

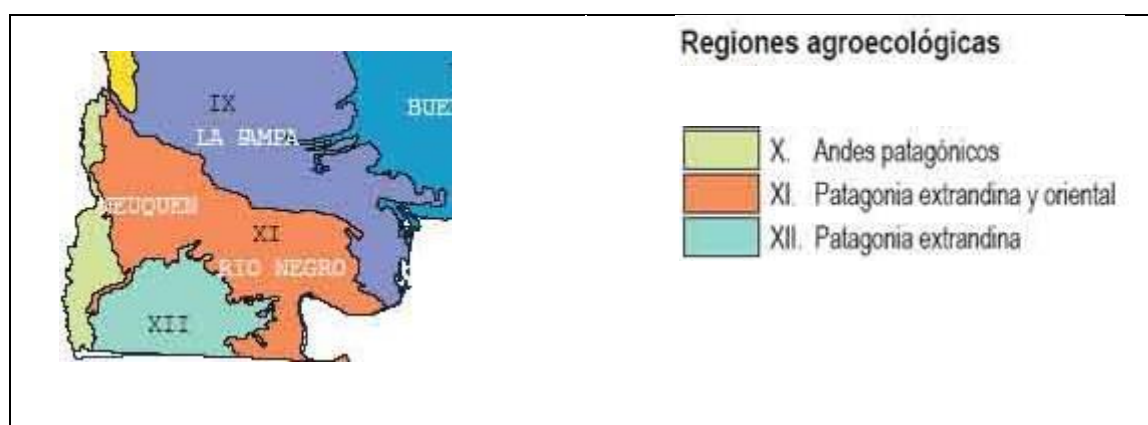
En la organización productiva de la Patagonia, una nota de color la trae la pervivencia de la idea de “determinismo geográfico” (Daus, 1947, p. 384), que el propio Daus instala como forma de comprender la trashumancia de rumiantes menores en la región Neuquina, evidenciando un quiebre al interior del reconocimiento del propio espacio. A la idea de planificación citada, estos otros lugares de ganadería móvil los describe como “protocolonizados” (Daus, 1947, p. 384), una “prolongación temporaria hacia la zona prohibida para el establecimiento permanente del hombre” (1947, p. 385). Así, en la Patagonia, se van vislumbrando sitios que quedan fuera de los enclaves de desarrollo capitalista, donde las modernas políticas de planificación encontraban más un folklore a observar, que una actividad a reconocer y promover. Este proceso coincide con la introducción de elementos del enfoque



cuantitativo y del enfoque de la economía política en las regionalizaciones, con un fuerte impacto a partir de la década de 1960 hasta 1980.

Esta situación puede ser evidenciada en documentos más actuales de la FAO y SENASA (FAO, 2004; SENASA, 2014) que muestran una delimitación del espacio realizada según espacios húmedos, semiáridos y áridos y tipos de producciones agropecuarias. La Patagonia de esta forma pasa a estar delimitada por las siguientes regiones: Los Andes Patagónicos, Patagonia Extrandina y Oriental y Patagonia Extrandina (figura N°16). Llama la atención la toponimia de esta regionalización que otorga un nombre a los Andes y los otros espacios quedan nombrados por lo que está por fuera de esa región. En este sentido, podemos ver que la toponimia marca una relación de poder expresada de forma simbólica (Comerci, 2012) posicionando a los espacios áridos y semiáridos en un lugar secundario o subalterno respecto de un espacio andino presentado como monumental<sup>11</sup>.

Figura N°16. Regiones agroecológicas en Norpatagonia



Fuente: FAO, 2004. Adaptado de Diffrieri (1958).

Es interesante como la geografía se describe desde una continuidad diferente a los cambios en derechos políticos, pues se continuó apelando a los elementos inscriptos en las relaciones asimétricas precedentes. De hecho, la Pampa continuó siendo señalada como una región central, como portadora de ciertas características que le conceden por naturaleza un rol articulador de la economía y la política nacional. Este lugar jerárquico suele presentarse como

<sup>11</sup> El reconocimiento del espacio andino excede los objetivos de la presente tesis, pero la relevancia que adquiere el mismo dentro del imaginario nacional puede consultarse en Núñez y Lema, (2019). “Ciprés, el triunfador”. El bosque, la moral y la salud social. *Revista Asclepio*. 71(1). P. 258. La relevancia de los espacios boscosos como ámbitos de interés para los estudios biológicos puede consultarse en Tesis de Gabriela Klier.

un elemento dado, parte de un rompecabezas que es la geografía regional argentina bajo su concepción clásica, con características sociales y naturales propias e inalterables. Estas formulaciones se asientan sobre una visión estática y centralista del país consolidada hacia mediados del siglo XX y aún presente (Salizzi, 2012).

### **3.4 Historia de los censos en Argentina**

Los censos han tenido distinta utilidad a lo largo de la historia. Previo al surgimiento de los Estados modernos, los censos se utilizaban para el relevamiento de población y de recursos y tenían como objetivo la recaudación de impuestos y tributos (Anderson, 1979). Esta finalidad fue cambiando con la organización de los Estados americanos y comenzaron a ligarse a la aritmética del disciplinamiento moral (Núñez y Michel, 2019). En este sentido, Estévez Hernández indica que “el censo es la manera en la que el Estado-nación, su principal ejecutor, establece diferencias para controlar y coordinar un sentido nacional, excluyendo todo lo que es ajeno a esa idea” (2015, p. 4).

En Argentina, los censos comenzaron a ser relevamientos nacionales en 1869, cuando se realizó el primer Censo Nacional cuyo objetivo fue el empadronamiento de la Población<sup>12</sup>. El Estado argentino en su proceso de conformación, incorporó a los censos como las principales herramientas de recolección de datos para conocer y analizar la dinámica social, la estructura productiva y los cambios a lo largo del tiempo. Estos incluían distintas propuestas de regionalización del territorio nacional con el fin de obtener espacios más o menos homogéneos que faciliten el relevamiento de información los cuales fueron cambiando según el contexto histórico.

La producción de conocimiento a partir del relevamiento censal fue parte del discurso del Estado para legitimar la apropiación de los territorios, especialmente a partir de obtener datos que indicaran lo que quería mostrarse como real para un lugar dado. Otero (2006) afirma que desde el comienzo del sistema estadístico han existido efectos simbólicos utilizados para establecer parámetros desde los cuales medir. En este sentido, el capítulo 2 dio cuenta de que la medida provenía de Europa y/o de Buenos Aires. Era desde estos lugares que se comparaba lo que tenía que producirse en Argentina, qué usos debían tener los territorios y quienes eran dignos para llevarlo adelante.

---

<sup>12</sup>El mismo fue llevado adelante bajo la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874).

En relación con los censos poblacionales, Otero (1999) observa cómo el discurso estadístico en el siglo XIX estaba atravesado por la corriente medicionista de la teoría social, a la que se consideraba capaz de suministrar datos confiables y objetivos para el desarrollo de los pueblos. A su vez, contempla una serie de saberes de apariencia puramente técnicos. Sin embargo, detrás de creer al número como neutro, el aparato estadístico no solo intentó registrar lo que hay en un espacio delimitado, sino que terminó definiendo matrices mentales y discursivas que desempeñaron un papel simbólico importante en la creación y difusión de una determinada imagen de la sociedad y de la nación (Otero, 1997, p. 124).

Algunos ejemplos que dan cuenta de este carácter de recorte puntual con efectos simbólicos se pueden ver en los primeros censos. Por ejemplo, en 1869, se decide no relevar pueblos originarios por considerarlos opuestos al desarrollo que se buscaba propiciar en el país. Así se toman datos sobre lo que se evalúa como positivo a un desarrollo delineado antes de que efectivamente exista. No se trata de omitir territorios. En la región patagónica, por ejemplo, no se censa a nadie, con excepción de la población galesa asentada en la cuenca del río Chubut, por considerar que son los únicos que representan el modelo de argentinidad que se busca demostrar para el país (de la Fuente, 1898, p. XXI).

El segundo censo general realizado en la Argentina es el de 1895 y se caracteriza por registrar datos poblacionales, como también biofísicos, agropecuarios, industriales y comerciales. Por ello, se lo titula “Censo de la Riqueza y de la Población”. Cabe destacar que el relevamiento incluye a las catorce provincias argentinas junto a los nueve territorios nacionales. A su vez, se incluye el número de habitantes indígenas, los que no habían sido censados por encontrarse “por fuera del imperio de la civilización” (de la Fuente, 1898, p. XXI) y que ahora se presentan como parte del país como resultado del avance militar citado.

El censo nacional de 1914 evidencia aún con mayor claridad el modo en que los recortes son formas de mirar y ocultar. Un ejemplo es en relación con el trabajo de la mujer. La forma de registrar la población con profesión según sexo arroja un dato llamativo y es que el número de mujeres sin profesión aumentó respecto del de 1895. Pero, a diferencia del censo anterior, donde esto significaba un problema para la nación, aquí se lo simplifica a explicar que “...dentro de la organización de todo pueblo civilizado, la mujer, tiene su base natural en el hogar, en el que es señora y reina; al hombre corresponde pensar en las necesidades de la familia” (Martínez, 1917, p. 253). Básicamente se decidió censar el trabajo femenino sólo en los casos donde no hubiese un varón aportando a la estructura doméstica. Esta forma de medir se asociaba a una legislación que ocasionaba que el acto del matrimonio implicaba una

disminución de derechos de mujeres (Giordano, 2003). Así los censos replicaban y naturalizaban la jerarquía social en la forma de medir.

Ya con relación al trabajo de la mujer en Patagonia, la conclusión de este censo es que para 1914 la inmensa mayoría de las mujeres patagónicas no trabajaba. No se niega el hacer de la mujer, directamente lo grafican como no-trabajo, omitiendo su importancia y desconociendo la estructura social de esfuerzo que hace la vida posible en la región. Si bien estos datos y recortes se vinculan a cuestiones poblacionales y de género, más adelante veremos cómo los no reconocimientos se homologan con ciertas producciones y sujetos productivos (Michel et al., 2020).

Partiendo que estamos analizando espacios rurales, otro claro ejemplo de esto es el grado de urbanidad y ruralidad que presenta la Argentina. Su construcción data de mitad del siglo XIX cuando se decidió tomar modelos estadísticos italianos para la Argentina (Otero, 1999) y de esta forma presentarla al mundo como un país urbanizado. El porcentaje de población urbana era un indicador de progreso: a mayor urbanidad más inmigración. Bajo el lema de “gobernar es poblar” (Alberdi, 1852) (poblar se refería a población urbana), se decidió que lo rural sería toda aglomeración con menos de 2000 habitantes (INDEC, 2010). Esta definición que al mismo tiempo es una delimitación sigue vigente en la actualidad.

En esta línea, Oszlak muestra que, de las precarias instituciones públicas, las estadísticas se convirtieron en parte del núcleo irradiador de medios de comunicación y articulación social, “cuya difusión tentacular facilitaba las transacciones económicas, la movilidad e instalación de la fuerza de trabajo y la internalización de una conciencia nacional” (1982, p. 153). El autor denomina “aparato burocrático estadístico” (1982, p. 158) a la estructura que se empezó a consolidar en la primera etapa de organización del Estado nacional y que constituyó un armazón formal ya entrado el siglo XX. De esta forma, los temas de investigación de las estadísticas (temas industriales, inmigratorios, rurales) estuvieron condicionados por los intereses económicos y por las preocupaciones de las elites dirigentes que mantenían estrecha relación y fluido acceso al gobierno. La identidad social y la participación política en el parlamento y otras instancias gubernativas explican la aceptación de diferentes colectas de datos. La Sociedad Protectora de la Inmigración, la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Bolsa de Cereales de la Ciudad de Buenos Aires (BC) y la Unión Industrial Argentina (UIA), fueron los primeros grupos de intereses organizados que propusieron indagatorias específicas a problemas puntuales que poseían estas organizaciones (González Bollo, 2007). Ellos cumplieron un papel decisivo en el levantamiento de los primeros censos agropecuarios y en la creación de las

oficinas responsables de una estadística anual inmigratoria, agropecuaria e industrial.

Actualmente, Argentina cuenta con dos fuentes de información principal: el CNA y el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (CNPHyV)<sup>13</sup>, los que se realizan con una periodicidad decenal, aproximadamente. Vale destacar que estas herramientas no están aún integradas en el Sistema Estadístico Nacional, es decir, los datos del CNA no se cruzan con los del CNPHyV. Esto provoca, entre otras cosas, ciertas dificultades en la identificación y caracterización de los tipos sociales agrarios existentes (Mathey, 2009).

### 3.5 Recorrido histórico de los Censos Nacionales Agropecuarios

El primer CNA fue realizado en el año 1888 y se lo considera como “...la primera investigación seria que se ha hecho en nuestro medio respecto de su agricultura y ganadería, ofreciendo las bases para el conocimiento claro del estado del país” (INDEC, 1983).

Sin embargo, es recién en 1895, cuando se realizó el Censo Nacional General que abarcó al sector agropecuario en su relevamiento, que se incluyeron a todos los territorios nacionales. A partir de aquí, los CNA lograron instalarse en Argentina como una cuestión de Estado y fueron realizados cada una o dos décadas aproximadamente, implementándose el siguiente en 1908. Estos censos reconocieron que la ganadería y la agricultura eran las actividades que traerían el progreso al país y por ello era fundamental realizar su relevamiento. En 1922 y 1930 se establecieron censos ganaderos nacionales: el primero sirvió de base para iniciar el empadronamiento de productores, el cual fue nuevamente realizado en 1974. Desde 1922 en adelante, se realizaron otros censos nacionales agropecuarios, con una distancia intercensal de entre una y dos décadas, según el contexto social y político de la época.

A partir de 1952 los censos comenzaron a realizarse de forma descentralizada y cada gobierno provincial o territorial fue responsable directo de las tareas en sus respectivas jurisdicciones. De todas formas, se mantuvo la centralización normativa y metodológica. Esto quiere decir que INDEC define la metodología, protocolos, indicadores, presupuesto y las provincias ejecutan y tienen potestad sobre los datos de sus territorios. En este sentido, qué medir y cómo no ha sido una tarea delegada a las provincias. Del mismo modo se mantuvo la práctica regionalizadora para llevar adelante los cuestionarios censales, aunque los agrupamientos de las provincias difirieron según el CNA. Por ejemplo, en el CNA de 1988 el

---

<sup>13</sup>Argentina cuenta con otros censos como el industrial, el educativo y otros, pero no movilizan la cantidad de recursos que los citados en el texto.

cuestionario censal para la Patagonia y Cuyo es el mismo, integrando en un mismo formulario a las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja. Esto quiere decir que las preguntas que se realizaron para esta diversidad de provincias son las mismas lo que vuelve a remitirnos a las decisiones metodológicas aún centralizadas.

La historia censal, no sólo da cuenta de una forma de medir, sino también de una geopolítica estructurante de la misma medición. González Bollo (2007) muestra que los primeros modelos de censos agropecuarios fueron recogidos por Eduardo Olivera (1879-1883), presidente honorario de la Sociedad Rural Argentina, de sus viajes por Europa, ya que se creía que los estadísticos nativos no poseían suficientes conocimientos en la materia.

En una época más actual, podemos encontrar cómo esta mirada externa y transnacional sigue presente a la hora de elaborar los censos. Para el caso de los censos agropecuarios es llamativo que, a partir del año 2002, Argentina agradece explícitamente a los lineamientos de las propuestas de la Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (FAO) a los cuestionarios de los censistas. La FAO desde 1950 lleva adelante un Programa Mundial para el Censo Agropecuario (CAM) en el que apoya a los países en la elaboración de sus censos agropecuarios. Promueve el uso de estándares internacionales para conceptos, definiciones y metodologías<sup>14</sup>. Por lo tanto, los datos registrados incluyen estas directrices lo que, a su vez, puede provocar la exclusión de las particularidades internas de cada país.

### **3.6 El Censo Nacional Agropecuario 2008: Cambios y continuidades**

El INDEC fue el organismo responsable del desarrollo metodológico del CNA que nos ocupa. Este también sigue el principio de centralización normativa y descentralización operativa, siendo las direcciones provinciales de estadística las encargadas de relevar la información en cada provincia. El CNA es definido “como un instrumento que permite recopilar datos sobre las características principales de la estructura organizacional y productiva del sector agropecuario” (INDEC, 2008). Los resultados describen las características básicas de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales de todas las explotaciones agropecuarias (en adelante EAP) del país, las variables económicas y financieras de la empresa agropecuaria, y también permiten identificar y cuantificar las nuevas formas de organización de la producción

---

<sup>14</sup> Pensar en FAO y en la estandarización de indicadores nos lleva a la pregunta por los procesos globalizadores de homogeneización, sin embargo, excede el estudio de esta Tesis.

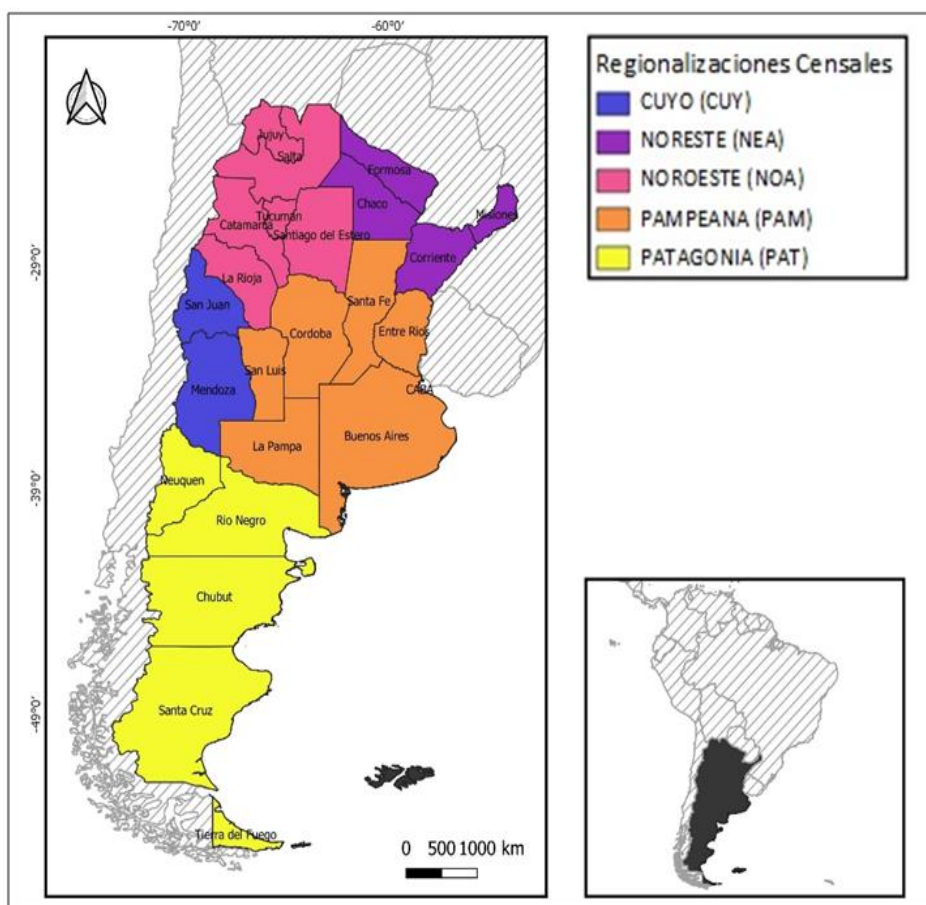
agropecuaria.

El CNA cuenta con un glosario y un Manual del Censista donde clarifica el significado de cada categoría a relevar. Allí estableció que se censará a la EAP, la que definió como la unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a 500 m<sup>2</sup>, que produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales que son destinados al mercado (INDEC, 2008). También dejó en claro que se excluyen aquellas explotaciones que producen bienes para el autoconsumo y que nunca destinan excedentes para su comercialización. Por otra parte, estableció que el sujeto censado será “el productor” definido como la persona física o jurídica que, en calidad de propietario, arrendatario, aparcerero, contratista accidental u ocupante, ejerce el control técnico y económico de la EAP.

A su vez, dividió al territorio a través de sus provincias conformando cinco delimitaciones espaciales. Los grupos de regiones, propuestos para el censo fueron: Pampeana (PAM): integrada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Luis, Entre Ríos y La Pampa, Noreste Argentino (NEA); integrada por las provincias de Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Noroeste Argentino (NOA): integrada por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja y Catamarca, Cuyo (CUY): integrada por las provincias de Mendoza y San Juan y Patagonia (PAT): integrada por las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (figura N°17).

La regionalización tiene por objetivo generar cuestionarios con preguntas comunes para todas las provincias y otras específicas, “intentando adaptarse” a las producciones agropecuarias y a sus estructuras organizativas según la región.

Figura N°17. Regionalizaciones del Censo Nacional Agropecuario 2008



Fuente: Elaboración propia en base a las delimitaciones espaciales de los cuestionarios del censista del CNA 2008.

Cabe aclarar que el CNA 2008 fue realizado en un contexto de crisis internacional, que en Argentina impactaba más como una “crisis de comercio” que como una crisis en el sistema financiero local (Ocampo, 2009). Este contexto trajo como consecuencia lo que se denominó el “conflicto del campo”, vinculado a un alza en el precio internacional de los *commodities* y una medida por parte del gobierno de establecer un derecho a las exportaciones móviles, fundamentalmente para la soja. Esta medida, finalmente no fue llevada adelante, pero sus repercusiones tuvieron un alto impacto en los resultados del censo, en cuanto a la credibilidad de los datos, ya que hubo poca predisposición por parte de los productores a responder el formulario, lo que generó huecos de información en muchas zonas, convirtiendo el relevamiento en un muestreo sesgado.



### 3.6.1 Los cuestionarios del censista: Similitudes y diferencias

Lo característico de los censos es que para su realización se utiliza una metodología de barrido total del territorio argentino, donde se entrevistan a todas las EAP del país. Estas, exceden el espacio de lo rural, ya que muchas se encuentran también en las zonas periurbanas.

El cuestionario del año 2008 posee XIII grandes categorías en su interior las que a su vez incluyen distintas variables:

- Las categorías I y II refieren a la identificación de la explotación y del productor y al tipo jurídico de explotación, mientras que la III, refiere a las modalidades de gestión y la IV al tipo de régimen de tenencia de la tierra.
- La categoría V indaga en los diversos usos de la tierra. Esta incluye 27 variables en su interior que se diferencian según la región<sup>15</sup>.
- La categoría VI hace referencia a las prácticas culturales que se efectúan en las explotaciones<sup>16</sup>, reduciendo las mismas a estrictas actividades de una producción industrializada o semi industrializada.
- La VII incluye entre 10 y 11 variables según la región e indican la actividad pecuaria. Aquí encontramos la superficie destinada a ganadería, superficie pastoreada/ramoneada, existencias de bovinos, equinos, ovinos, caprinos, aves en general, conejos, pelíferos y pilíferos y apicultura, llamas. A su vez, se incluyen las prácticas de manejo de las distintas producciones.
- La categoría VIII son las actividades conexas<sup>17</sup>. Este punto, dista de los demás, ya que solo se solicita que se indique si se realizan estas actividades marcando con una cruz, no pregunta cantidad ni producción.
- Finalmente, los siguientes puntos se refieren a las construcciones, instalaciones y

---

<sup>15</sup> Apunta a establecer para algunos cultivos, la cantidad de hectáreas implantadas, cosechadas y la producción (cereales, oleaginosos, industriales, frutales, hortalizas, forrajeras, hortalizas y forestales), así como las superficies ocupadas por bosques y montes naturales, por pastizales, por superficies aptas no utilizadas, por superficie no apta o de desperdicio como pueden ser médanos, lagunas, salitrales, superficie con viviendas, caminos, galpones y mallines. A su vez, incluye el registro de superficie implantada de hortalizas, flores de corte, aromáticas, bosques y montes implantados, viveros.

<sup>16</sup> Se encuentran uso de fertilizantes y agroquímicos, enmiendas, raleo en frutales, control de heladas, tipo de labranza, siembra directa, riego, etc.

<sup>17</sup> Se incluyen la acuicultura, los hongos comestibles, la lumbricultura, el turismo rural, y otras actividades con fines comerciales como el fraccionamiento de hierbas aromáticas, hortalizas, miel, deshidratado de frutas y verduras, elaboración de jugos, extractos, preparación de pulpas, dulces, elaboración de encurtidos, conservas, vinos, destilados, hilados, tejidos, quesos, mueblería artesanal de caña, aserradero de madera y producción de leña.

mejoras (IX), a la maquinaria, equipos y vehículos (X), a la vivienda, población y mano de obra (XI), a la comercialización de los productos (XII) y localización de las parcelas, datos del informante y croquis de las parcelas (XIII).

En cuanto a la comparación de las categorías entre los cuestionarios podemos ver, que todas las regiones poseen las mismas XIII. Sus diferencias se encuentran en las variables que responden a las especies productivas y sus prácticas de manejo dentro de las categorías de cada región. Algunas especies productivas poseen más variedades que otras, se diferencian en sus ciclos productivos e incluyen distintas prácticas de manejo. En este sentido, poseen más o menos variables a relevar lo que les confiere más o menos detalles sobre la actividad. A su vez, no todas las especies productivas se encuentran en los cuestionarios de todas las regionalizaciones. Es por ello que la comparación la realizamos entre mismas especies en delimitaciones espaciales diferentes o dentro de una misma actividad agroproductiva revisando las diferencias en las especies presentes.

Tabla N°1. Producciones con mayor número de variables relevadas en el CNA 2008, según región. Las variables en negrita indican el mayor número de variables en relación a otras producciones y a otras regiones.

<b>Producción</b>	<b>PAT</b>	<b>PAM</b>	<b>NEA</b>	<b>CUY</b>	<b>NOA</b>
<b>Tabaco</b>	-	4	<b>21</b>	-	17
<b>Manzana</b>	<b>90</b>	4	-	21	4
<b>Pera</b>	<b>60</b>	4	-	16	4
<b>Limón</b>	-	28	33	-	<b>50</b>
<b>Naranja</b>	-	64	<b>74</b>	-	64
<b>Ajo</b>	2	2	2	<b>14</b>	2
<b>Vid</b>	18	4	-	<b>275</b>	21
<b>Mandarina</b>	-	70	<b>80</b>	-	58
<b>Pomelo</b>	-	40	40	-	40
<b>Algodón</b>	-	5	<b>56</b>	-	14
<b>Cañaveral</b>	-	4	4	-	<b>87</b>
<b>Porotos</b>	-	4	4	7	<b>25</b>

<b>Girasol</b>	4	<b>16</b>	10	7	7
<b>Trigo</b>	4	<b>25</b>	14	-	10
<b>Maíz</b>	6	<b>25</b>	17	9	16
<b>Olivo</b>	-	8	-	<b>32</b>	13
<b>Lechuga</b>	2	2	2	<b>13</b>	2
<b>Sorgo</b>	7	<b>15</b>	10	3	13
<b>Soja</b>	4	<b>29</b>	11	4	14
<b>Cebada</b>	10	11	-	<b>13</b>	6
<b>Plantación de te</b>	-	-	<b>36</b>	-	-
<b>Plantación de yerba mate</b>	-	-	<b>41</b>	-	-
<b>Arroz</b>	-	14	<b>18</b>	-	-
<b>Ovinos</b>	<b>53</b>	45	45	40	41
<b>Llamas</b>	-	-	-	-	<b>18</b>
<b>Bovinos</b>	94	<b>100</b>	<b>102</b>	80	94
<b>Caprinos</b>	48	48	48	48	48
<b>Porcinos</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	6	6
<b>Equinos</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	5	6

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INDEC (CNA, 2008)

Las producciones incluidas en la tabla N°1 cuyas variables se encuentran marcadas en negrita poseen diferencias notorias en el número de variables en cada recorte espacial y que otras producciones presentes en los cuestionarios censales. Al poseer mayor número de variables se obtiene más información, pero esta información también difiere según la región. Por ejemplo, en NOA, hay 50 variables que describen al limón a diferencia de NEA y PAM que está caracterizado por 33 y 28 variables respectivamente o PAT y CUY que no poseen ninguno. En este sentido, el cuestionario censal marca lo que se considera bien agrícola, pecuario o forestal y cuanta información sobre esa producción obtener para cada región. Otros ejemplos son el caso del trigo en PAM con 25 variables, a diferencia de NOA con 10 variables

o con las manzanas y las peras que en PAT poseen 90 y 60 variables respectivamente y en CUY 21 y 16 variables. Este gran número de variables, sólo para algunos productos y particularmente en determinadas regiones, está marcando la especialización productiva que posee ese recorte espacial

Por otro lado, en los cultivos para granos, oleaginosas, cultivos industriales, monte frutal o legumbres se pregunta por la superficie implantada (ha), superficie cosechada (ha) y por la producción (t) de cada especie. En el caso de las forestaciones se evalúa la cantidad de plantas, la superficie implantada (ha), la edad dividida en tres estratos (menos de 9 años, de 9 a 19 años y más de 20 años), la superficie talada/raleada (ha) y la producción (m). Sin embargo, para las hortalizas, flores de corte, aromáticas y medicinales solamente se pregunta por la superficie implantada (ha) de las especies sea este bajo cubierta o a campo. Hay una diferencia vinculada a lo regional, pero también al tipo de producción lo que establece una jerarquía productiva entre las distintas especies.

En el caso de la actividad pecuaria se da una diferencia regional y una vinculada a la especie ganadera. Por ejemplo, los bovinos incluyen entre 80 a 102 variables según la región, a diferencia de los ovinos, los que poseen entre 40 a 53 según la región. Aquí vemos que una producción pecuaria, la bovina, se la describe con más variables que a la ovina mostrando también una asimetría en las especies productivas. A su vez, estas especies pecuarias poseen mayor número de variables de relevamiento en un cuestionario (NEA) que en otro (CUY) mostrando diferencias regionales. De esta forma, el peso de lo regional, caracterizado por las diferencias o similitudes entre especies presentes en los cuestionarios o por el número de variables se hace evidente, como así también ocurre, con las pocas especies compartidas por todas las regiones en los cuestionarios (tabla N°2).

Tabla N°2. Producciones en común entre las distintas regiones.

<b>Ítem</b>	<b>Especies en común</b>
Cereales para grano	Maíz
Forrajeras anuales	Avena, Caupi, Vicia, Maíz, Melilotus, Sorgo granífero
Forrajeras Perennes	Alfalfa pura, Sorgo negro
Oleaginosas	Girasol, Soja
Frutales	Duraznero
Hortalizas	Son en su mayoría las mismas a excepción de CUY, que posee más por incluir variedades de ajo y lechuga

Flores de corte	Clavel
Masa forestal	Álamo, Eucalipto, Pino, Sauce
Ganadería	Conejos, Asnales, Pavos, Patos, Codornices, Gansos, Faisanes, Pollitos bebes, Gallinas ponedoras, caprinos, ovinos, bovinos, equinos y porcinos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INDEC

Otro caso especial es lo que sucede con los cítricos, los que, en NOA, NEA y PAM, se diferencian por limón, pomelo, mandarina, naranjo, sin embargo, en PAT y CUY estos no están diferenciados integrando una categoría en común para todos ellos llamado “cítricos”. Algo similar ocurre con los ovinos, donde solamente se diferencian en razas en PAT, pero aquellas razas por las que se pregunta son únicamente Merino y Corriedale, análogo a lo que ocurre con la producción de llamas en NOA, única región donde se encuentran relevadas. Esto también sucede con los ajos y las lechugas de CUY, zona en la que se pregunta por tres y cinco variedades respectivamente, pero estando estas variedades también representadas en otras regiones, aunque no se pregunte.

Una vez identificadas las variedades más y menos censadas, interpretamos el armado de la encuesta censal desde el lugar que ocupa cada especie productiva en la economía mundial. En la tabla N°3 vemos que todas las producciones agropecuarias listadas en la tabla N°1 son las que aparecen con mayores valores en términos de exportación en Argentina. En este sentido, número de variables asignadas a cada especie y exportaciones se encuentran íntimamente relacionadas. Este es uno de los elementos que nos da indicios del peso que posee la economía ofertista sobre lo que se decide relevar.

Tabla N°3. Principales productos agropecuarios exportados de Argentina

<b>Producto</b>	<b>Valor (expresado en 1000 US\$)</b>
Torta de soja	5 748 011
aceite de soja	4 419 050
Soja	3 435 061
Maíz	2 253 083
Trigo	2 015 981
carne bovina	1 201.542

Aceite girasol	630 051
Vino	496 837
Leche en polvo	313 588
Peras	271 158
Tabaco	259 052
Harina de trigo	254 605
Carne de pollo	186 061
Carne elaborada	183 438
Porotos secos	182 626
Maní sin cáscara	171 555
Limonos y limas	169 556
Jugo de uva	166 041
Manzanas	158 408
Arroz	148 581
Queso de vaca	146 700
Malta	145 883
Sorgo	142 835

Fuente: elaboración propia a partir de datos de FAOSTAT del 2007.

Luego pasamos a un nivel de análisis de mayor detalle donde observamos lo que sucede a nivel regional. Aquí encontramos nuevos rankings de producciones, las que no podían apreciarse con anterioridad a nivel país. La tabla N°4 indica los valores de exportación según productos por región y se encuentran marcados con una X aquellos que poseen un mayor número de variables en el CNA 2008 respecto del mismo producto en otras regiones. Podemos ver que la mayoría de las producciones exportadas presentan numerosas variables, lo que da cuenta de la relación existente entre número de variables y valor de exportación de una especie. Podríamos decir que de aquellas especies destinadas al mercado agroexportador se va a obtener más información que de las destinadas al mercado local o a prácticas de intercambio y autoconsumo. Pero también, la tabla N°4, muestra la asimetría existente entre regiones al

observar los valores de exportación de la región PAM en relación con las otras. Especialmente entre PAM y NEA se puede ver el gran desequilibrio económico.

Tabla N°4. Principales exportaciones agropecuarias por región y producciones con mayor cantidad de variables en el formulario del CNA 2008. Estas últimas marcadas con X. Valores expresados en 1000 US\$.

Región	Descripción	Valor (dólares)	variable	Región	Descripción	Valor (dólares)	Variable
PAT	Peras	159 593	X	PAM	Subproductos oleaginosos de soja	4 321 351	-
	Lanas elaboradas	102 863	X		Soja	2 110 059	X
	Manzanas	84 726	X		Aceite de soja	2835254	X
	Jugos de frutas y hortalizas	69 572	-		Maíz	1 564 424	X
	Lanas sucias	36 936	X		Trigo	1 459 378	X
	Resto de productos primarios	28 403	-		Carne bovina	971 236	X
	Carne ovina o caprina	12 478	X		Pieles y cueros preparados	760 289	-
	Frutas secas o procesadas	5661	-		Aceite de girasol	722 834	X
NEA	Soja	79 673		CUY	Vino de uva	261 096	X
	Tabaco sin elaborar en hojas	68 648	X		Jugos de frutas y hortalizas	96 991	-
	Arroz	55 179	X		Ajos	74 425	X
	Té	46 549	X		Frutas secas o procesadas	57 972	-
	Extracto de quebracho	41 140	-		Uvas de mesa	46 109	
	Maíz	35 354			Peras	37 758	

	Cítricos	26 184	X		Aceitunas	31 930	X
	Yerba mate	22 084	X		Manzanas	21 040	
NOA	Cítricos	163 609	X				
	Soja	145 356					
	Legumbres	130 836	X				
	Tabaco sin elaborar en hojas	127 597	X				
	Pieles y cueros preparados	79 569	-				
	Maíz	57 602					
	Resto de azúcar y artículos de confitería	47 330	X				
	Trigo	43 313					

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INDEC del 2008. Las variables con signo “-” son derivados de las especies productivas por lo que no se encuentran en esa forma en los cuestionarios censales.

Como síntesis de los resultados de los formularios en conjunto con las exportaciones, observamos que cada región se encuentra caracterizada y diferenciada por determinadas actividades agropecuarias: las manzanas, peras y ovinos en PAT; el cañaveral, cítricos, tabaco, yerba mate, té, arroz y ganadería bovina en NEA; cítricos, tabaco, caña de azúcar, legumbres y llamas en NOA; vid, ajos y aceitunas en CUY y cereales, oleaginosas y ganadería bovina en PAM. La mayoría de estas producciones siguen los principios de la monoproducción a nivel regional y se consideran dentro del modelo del *agrobusiness* (García y Rofman, 2009). Incluso a pesar de la diferenciación en las actividades productivas, a nivel valor de exportación, todas las regiones quedan bajo la sombra de PAM, transformándose en producciones marginalizadas o en lo que algunos autores llaman “economías regionales”, entreviendo la gran concentración económica de PAM y así la relación de poder entre las regiones y su desigual inserción en el territorio nacional.

Más interesante aún es lo que no hay, pues no se encuentran variables ni elementos en los censos que den cuenta de producciones nativas (plantas, animales, prácticas culturales), por fuera de lo estrictamente productivo mercantilizado. Por ejemplo, volviendo a nuestra zona de estudio, cuando se pregunta por las razas en ovinos se realiza solamente en PAT y se relevan



aquellas exóticas como la raza Merino y la Corriedale, que responden a productos destinados al mercado agroexportador. Por el contrario, la raza Criolla o Linca, de gran importancia en los pequeños productores y para las mujeres Mapuche no están presentes (Reising et al., 2010; Lanari et al., 2012). En cuanto a los caprinos no se pide especificación de raza, mostrando un menor valor productivo en contraposición al ovino o a otras producciones donde se pide un detalle exhaustivo de cada variedad. Llama la atención que no se pregunte por la raza Angora, dado que Argentina es uno de los principales exportadores mundiales de fibra Mohair. Esta producción está en manos de productores crianceros. Lo que genera como pregunta si es el tipo de mercado lo que se releva, el tipo de productor o ambos.

En el capítulo 2 vimos que la producción caprina cobra relevancia en la provincia de Neuquén, a su vez que trae aparejada una forma particular de producción, la trashumancia. Por ser una actividad antigua, llama la atención su falta de registro en los censos. Esto también se puede vincular a la forma geográfica de censar, esto es por espacios anidados (Provincia>Departamento>Radio censal). Esto provoca que una EAP esté fija en un lugar y que los movimientos estacionales de este tipo de producción no sean visibles.

Los relevamientos censales suelen realizarse durante primavera-verano, época en la que muchos productores se encuentran en veranadas o en tránsito. Esto trae como problema que en zonas bajas o de invernada se estaría sub-registrando, mientras que habría sobrepoblación en departamentos de veranada o incluso que algunos sean doblemente censados. Más allá de que sería importante considerar las redes de movimiento, una opción en estos casos sería realizar los relevamientos a campo en invierno y por lo tanto tomar como referencia a las invernadas. Otra opción sería regionalizar estas zonas de otra forma o subregionalizar dentro de Patagonia para elaborar variables específicas que den cuenta de esta actividad. Sería un ejemplo de diferencias dentro de Patagonia, que podría aplicar a zonas como la Puna en el NOA donde también hay pastoralismos móviles (Tomasi, 2010; Barada, 2017).

A esta complejidad metodológica se suma el análisis de Silla (2009) quien reconoce en la trashumancia del norte neuquino identidades porosas que tienden a ser algo que no termina de fijarse como argentino, chileno, amigo, enemigo, ladrón o comerciante. Este puede ser otro de los motivos de su no relevamiento.

Otra de las producciones que están presentes en casi todas las regiones y no se relevan son las variedades de papas andinas, maíces andinos o criollos, quínoa y porotos. Esta exclusión termina por dejar afuera buena parte de la producción apoyada en la estructura familiar que hereda el carácter marginal desde la cual fue medida y valorada a lo largo de los años. Estos

datos, dan cuenta de la invisibilización que poseen las producciones realizadas particularmente por este sector, datos que deberían ser tenidos en cuenta al entender el reconocimiento que tuvo esa forma de vida y de producción por parte del Estado nacional en los años anteriores.

Dentro de lo que sí se decide relevar de cada región, se da una situación similar al punto anterior, pero diferenciada en que en algunas regiones se censan algunas producciones y en otras, a pesar de estar presentes, se elige no hacerlo. Por ejemplo, en la variable llamada “producción comercial de semillas”, solamente se encuentran especies en las regiones de PAM, CUY y NOA. El NEA incluye solamente dos especies y PAT ninguna. De igual forma, ocurre con las producciones de legumbres, mostrando que estas no se practican en aquellas regiones<sup>18</sup>.

El no reconocimiento se puede entender a partir de diversos estudios sobre el desarrollo regional en la zona andina. Un ejemplo es con la producción de fruta fina en la Comarca Andina. Los estudios elaboran temporalidades ligadas a la comercialización antes que, a los elementos y redes de producción familiar, que se suponen constituyentes de la identidad local en la zona del Paralelo 42° (Valtriani, 2008; Méndez, 2010; Danklmeier et.al., 2013). La producción de fruta fina resulta ilustrativa sobre las formas de ocultamiento de la capacidad de la agricultura familiar, que se instala como fundamento de identidad. Hay un acuerdo en ubicar los inicios de la actividad en la década del '60, cuando se plantea la comercialización (Méndez, 2010) aunque los inicios de estas plantaciones encuentran antecedentes en la década del '40. Es notable cómo la visibilidad en este caso y en el del CNA 2008 depende de la posibilidad de comercialización en lógicas formales y/o exportadoras.

### **3.7 Censos, nuevos enfoques del desarrollo y agricultura familiar**

En el capítulo 1 dimos cuenta de la aparición de figuras o enfoques que intentaban mostrar los cambios ocurridos en el espacio rural y también la diversidad de situaciones. Así apareció la categoría de nueva ruralidad, el enfoque territorial o la agricultura familiar (AF) en distintas políticas públicas. Del análisis realizado al CNA 2008, entendemos que ninguno de estos enfoques puede ser visualizado en los formularios censales. No hay preguntas que abran nuevos sentidos para comprender la producción agropecuaria o a sus sujetos productivos. Particularmente, la persistencia del objetivo de solo relevar aquello que sale al mercado formal,

---

<sup>18</sup> El análisis de lo que sucede en otras regiones excede el tema de investigación de la tesis, pero resulta clarificador para entender la construcción de desigualdades. Es llamativo el número de variables de la soja en NEA y NOA. Esta especie se encuentra en el primero y segundo lugar respectivamente de las exportaciones, pero el número de variables censadas es significativamente menor que en PAM.

se contraponen con las nuevas lógicas interpretativas de estos enfoques y especialmente del de la AF.

A partir del surgimiento de la AF como categoría de acción política, la SAGPyA en conjunto con el IICA encomendaron un estudio que operativice esta categoría. Obschatko, et al., (2007), utilizando los resultados provistos por el CNA del 2002, elaboraron una nueva tipología partiendo de la base de considerar como pequeño productor (PP)<sup>19</sup> a aquellos que llevan adelante tareas productivas en la EAP de manera directa y no emplean trabajadores no familiares remunerados de forma permanente. A su vez, establecieron límites de extensión tanto de tierra como de capital considerando las distintas regiones en las que se divide el país para el registro censal. Así, este trabajo estableció tres tipos de PP:

1. Estrato de pequeño productor capitalizado: este productor puede evolucionar (realizar una reproducción ampliada de su sistema de producción). No se trata de productores con rasgos de pobreza estructural pero sí presentan dificultades en cuanto al uso de tecnología, la asistencia técnica, créditos, etcétera.
2. Estrato intermedio (campesinos o pequeños productores transicionales): estos productores poseen una escasez de recursos de todo tipo, siendo muy difícil la posibilidad de evolución. Sí es posible encontrar en ellos rasgos de pobreza, sobre todo vinculada a los ingresos prediales.
3. Estrato de pequeño productor que no puede reproducirse a partir de su explotación y mantenerse en la actividad (es inviable en las condiciones actuales de la producción agropecuaria). Este productor puede tener condiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (p. 36).

Lo interesante de analizar esta definición es que es extraída y subordinada a los datos que ofrecen los censos (Paz, 2014). Las categorías que diferencian a los PP es la escala de la explotación agropecuaria (tierra y/o capital), teniendo en cuenta diferencias regionales. Sobre la base de que el censo sólo mide aquello que sale al mercado, entendemos que su principal límite a la hora de proponer tipologías de sujetos productivos es que sólo los puede reconocer desde los términos de capital y/o de la tierra. Con esto se apela a referencias matemáticas que pueden pensarse como parte del lenguaje de poder, en tanto la forma en que se mide deja por fuera criterios vinculados a la racionalidad propia de estos sujetos.

---

<sup>19</sup> Cabe aclarar que la categoría de “PP” fue actualizada en una reedición del documento que, además de agregar un nuevo tipo con mayor capitalización, cambió el término por “agricultores familiares” (Obschatko, 2009).

Las limitaciones del CNA fueron reconocidas por el mismo Estado y en el 2007 habilitaron el ReNAF en el marco del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF) (Res. N° 255, 2007). El ReNAF tenía como objetivo constituirse en una herramienta para la ejecución de políticas específicas dirigidas a la AF. Aportaría información actualizada y diferenciada por categorías para mejorar la promoción de políticas hacia el sector en todo el país. Su unidad de análisis era el “Núcleo Agricultor Familiar” (NAF) (Tsakoumagkos y Soverna, 2019). Esta herramienta, se la puede entender como una “...innovación técnica en la medida que resulta de la gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales, nucleadas en el Foro de la Agricultura Familiar” (Schiavoni, 2012, p. 52).

El ReNAF propuso que podían inscribirse en este registro

familias/hogares de productores agropecuarios, forestales, pescadores y/o con actividades artesanales, agroindustriales o turísticas cuando estas utilicen recursos de origen agrario, sin importar si el destino de esas actividades es la venta, el autoconsumo o el trueque o si se trata de la actividad principal o una secundaria del hogar (Res. N°255, 2007).

A su vez, para considerarse como AF debían ajustarse a los siguientes parámetros: arraigo rural, trabajo familiar<sup>20</sup>, principal fuente de ingreso y abastecimiento<sup>21</sup>, una forma de vida y una cuestión cultural<sup>22</sup> y aporte al desarrollo territorial<sup>23</sup>. Ajustarse a estos parámetros era necesario para diferenciarse de las explotaciones agropecuarias. Nótese a continuación que se cambió el término de EAP por el de predio.

Para operativizar esta definición y así orientar las políticas de forma diferencial se establecieron varios indicadores: destino de la producción (autoconsumo, mercado), lugar de residencia (predial, extrapredial rural, urbana), ingresos extraprediales (% del total de ingresos), ingresos netos (estratificados en base al costo de la canasta básica, con un tope de 15 canastas básicas mensuales), mano de obra familiar (en trabajo, gerenciamiento y administración, o comunidades aborígenes) y empleo de mano de obra complementaria (transitoria y/o permanente con un tope de 3 trabajadores permanentes).

---

<sup>20</sup> La explotación puede tener como máximo dos trabajadores asalariados de forma permanente, y los integrantes del núcleo de AF deben representar más del 50% de la mano de obra ocupada.

<sup>21</sup> Ya sea que se trate de la actividad principal o una secundaria del hogar, para ser considerado dentro de la AF el ingreso extrapredial mensual no puede ser superior a tres salarios legales del peón rural

<sup>22</sup> El objetivo principal del trabajo de la AF es la sostenibilidad de la familia en condiciones dignas, compartiendo, además de la actividad productiva, la transmisión de valores, prácticas y experiencias.

<sup>23</sup> El trabajo de la AF fortalece y dinamiza las economías regionales, abastece de alimentos sanos y productos diversos los mercados locales, genera trabajo y arraigo en el campo (Res. 255/07).

Las categorías resultantes fueron cinco:

- 1) Subsistencia: producen sólo para autoconsumo, tienen ingresos netos totales máximos de 2 canastas básicas, de los cuales el 100% pueden ser extra prediales.
- 2) Reproducción simple: desde esta categoría en adelante siempre hay producción para el mercado y para el autoconsumo; el ingreso total es de hasta 4 canastas básicas, del cual el 70% puede ser extra predial.
- 3) Reproducción ampliada con nivel bajo de capitalización: los ingresos pueden llegar a 6 canastas, y de ellos el 50% pueden ser extra prediales y pueden tener un trabajador permanente (en las próximas categorías, éstos últimos irán en aumento).
- 4) Reproducción ampliada con nivel medio de capitalización: con ingresos máximos equivalentes a 10 canastas, de los cuáles el 30% pueden ser extra prediales.
- 5) Capitalizado con capacidad de reproducción y crecimiento: los ingresos llegan a 15 canastas y el peso de los ingresos extra prediales tiende a ser muy bajo (15% como máximo); y pueden tener hasta 3 trabajadores permanentes.

El CNA y el ReNAF poseen elementos comunes y diferencias conceptuales y operacionales. Ambos mantienen en común la centralidad del trabajo y del gerenciamiento familiar de la unidad de producción. A partir de allí pueden identificarse diferencias. En primer lugar, las tipologías del CNA fueron realizadas luego del relevamiento censal sin una definición clara de qué es la AF. El ReNAF propuso una definición previa a la inscripción. Esta se corrió de identificar sólo aquello con destino al mercado ampliando el universo de análisis. Sin embargo, aunque el ReNAF busca ampliar el reconocimiento de la AF, no tiene el nivel de implementación que tienen los CNA. Su metodología no es por barrido, con lo cual muchos productores siguieron sin ser registrados.

En esta línea, Paz y Jara (2014) dan cuenta que, en la práctica, en el ReNAF se registraron principalmente a los productores beneficiarios de programas del Estado, mientras que para el resto de los productores la inscripción fue voluntaria. Esto deja entrever un sesgo significativo ya que hay una parte del sector que no ha sido registrada. También se desprende la importancia del papel de los técnicos y demás mediadores del Estado en la visibilidad del sector y en su reconocimiento como productores familiares. De este modo, "...los mediadores (tales como técnicos, ONG, iglesias) continúan siendo un factor clave en la (re) construcción y

redefinición de las identidades de los sujetos del agro argentino” (Paz y Jara, 2014, p.84)<sup>24</sup>. Desde este lugar, el papel de los mediadores cobra un rol principal, no solo en el trabajo de relevamiento de los sujetos productivos, sino en el de decodificar o interpretar las definiciones institucionales (Schiavoni, 2012).

Por otro lado, González y Manzanal (2010) dan cuenta de distintas organizaciones de AF que han sido críticas con el FoNAF y su modo de funcionamiento o de implementación de iniciativas como el ReNAF. Estas organizaciones se preguntan si los integrantes del FoNAF constituyen una genuina representación de los agricultores familiares. Consideran que el formar parte de una estructura estatal puede inhibir la independencia de la AF comprometiendo sus futuras demandas y acciones. Un ejemplo lo da el Movimiento Nacional Campesino-Indígena (MNCI) que descrea de esta situación y considera que el FoNAF se convirtió en una entidad “paraestatal”, que coacciona a las organizaciones del sector para que se integren al Estado.

Desde un punto de vista sociológico, Tsakoumagkos y Soverna realizan un análisis del ReNAF indicando que el registro tiene un problema con la temporalidad de la información. No se actualiza, por lo tanto, contiene datos desde el 2009 hasta la actualidad, lo que hace imposible compilarlos y procesarlos. Además, el formulario cambió cinco veces con lo cual la información no es del todo comparable y no puede ser incorporada a una base de datos unificada. Esto también imposibilita la construcción de tipologías de AF, lo que en un principio dio origen al registro<sup>25</sup>. Por este motivo, los autores refieren que:

Con sus limitaciones, el Censo Agropecuario es hasta ahora la única herramienta que permite construir una imagen que abarque el país con datos relevados para un mismo momento, con las mismas variables y una única metodología para obtener los datos correspondientes (Tsakoumagkos y Soverna, 2019, p. 14).

A las limitaciones identificadas le sumamos que si cruzamos al ReNAF con la pregunta

---

<sup>24</sup> Respecto de la figura de mediador, Villarreal en su tesis doctoral da cuenta que "hasta antes de la década de 1990 asumían el papel de mediadores en el territorio los políticos locales (...) o los representantes de la iglesia católica. Durante los '90, y debido a que los políticos fueron perdiendo credibilidad y legitimidad, las ONG que actuaban en el territorio (...) fueron ocupando el rol de mediadores entre los pobladores locales" (2010, p. 203). A esto González (2016) en su tesis doctoral incorpora que en la actualidad nuevamente el rol de mediador es asumido por las instituciones estatales.

<sup>25</sup> Otros registros se pueden encontrar en producciones como la bovina. El SENASA posee distintos mecanismos de control y de relevamiento para los bovinos debido a la vacunación obligatoria en zonas de aftosa desde el río Colorado hasta el norte del país. Es un registro que se actualiza cotidianamente (Ley N°24.305, 1994). Del mismo modo, este organismo posee el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (Renspa) en el que es necesario inscribirse para poder comercializar o movilizar a las producciones (Res. 249, 03). De aquí se generan estadísticas sobre las actividades agropecuarias.

por el espacio volvemos a ver que al registro le falta visibilizar otras producciones y formas productivas. Entendemos que no alcanza con ampliar las tipologías de productores para implementar políticas diferenciales. A partir de nuestra definición relacional del espacio creemos necesario que la identificación de otros sujetos productivos debe ir en conjunto con la identificación de otras especies y prácticas productivas y otras concepciones de vincularse a la tierra que den cuenta de la existencia de otros territorios.

### **3.8 Reflexiones finales**

En este capítulo exploramos los vínculos entre dos herramientas, las regionalizaciones y los censos, que son utilizadas para diseñar el abordaje político de un territorio en relación con la producción agropecuaria y al desarrollo regional. Al observar las regionalizaciones y su vínculo con el proceso de construcción de lo nacional asociado a lo que se decide medir, vemos que la geografía -como disciplina- se introdujo en procesos de planificación teniendo impactos que pueden observarse, hoy en día, a través de la forma en que se encuentra delimitado el territorio y de lo que se cree que existe en cada delimitación (Benedetti, 2009).

El recorrido histórico por la conformación de los CNA y específicamente de las categorías y variables de los cuestionarios del año 2008, permite analizar sus contribuciones en establecer qué es lo que hay y lo que se pretende visibilizar en cada región (Lois, 2006). Esta “realidad” regional construida por el vínculo con lo censal, configura un ordenamiento productivo desigual entre regiones e intrarregionalmente.

Lo que se evidencia es la especialización productiva que posee la Patagonia relacionado con un mayor número de variables para algunas producciones agropecuarias en los formularios censales. Esta decisión de incluir un mayor número de variables para algunas especies productivas no podemos pensarla como “natural” o fortuita, como tampoco la intención de relevar determinados datos y dejar por fuera otros. En este sentido, lo que llamábamos asimetrías se convierten en desigualdades.

Del análisis de los formularios censales observamos que la decisión de qué datos medir se liga al proceso de recorte regional que precede el diseño censal, el cual está basado en por lo menos dos aspectos. Por un lado, vinculado a elementos de origen económicos, al ser los productos que se destinan al mercado y particularmente al mercado agroexportador los que presentan mayor número de variables. Este aspecto da cuenta que la escala global posee tal fuerza que determina lo que se va a relevar en el país. Asimismo, otro aspecto vinculado es el

proceso históricamente institucionalizado de conformación de los CNA por sectores dominantes del agro argentino que incidieron en las preguntas a relevar por los censos y que se arrastran hasta la actualidad (González Bollo, 2007). Este es el caso de la fibra de Mohair mencionado anteriormente. El uso de recortes regionales previos inhabilita la creación de nuevas delimitaciones espaciales a partir de los resultados arrojados, fortaleciendo una imagen de país agroexportador especializado por regiones y, a su vez, permite mantener una relación de poder de la región pampeana (PAM) sobre el resto de las regiones.

Con el CNA podemos decir que se produce un doble ocultamiento. El primero referido a no mostrar ciertas producciones agropecuarias y el segundo, de forma indirecta, referido al sujeto agrario que queda invisibilizado detrás de la no medición de la especie productiva.

El ReNAF operó sobre el segundo ocultamiento, intentando ampliar la definición de la AF para reconocer nuevos sujetos productivos. Sin embargo, al ser un registro voluntario y mediado por otras organizaciones no logró información precisa y completa. Podemos decir que el ReNAF no terminó de consolidarse como política de Estado. Pero, además, el Estado tampoco definió hasta el momento un censo universal y obligatorio para obtener mejores datos. Esto debilita las políticas de desarrollo que tienen como objetivo la visibilización y empoderamiento del sector.

Ante estas variables, se suscitan discusiones y cuestionamientos sociales y políticos mayores, ya que la visibilización puede producir prácticas racistas y de exclusión. Incluso visibilizar un territorio puede luego converger en nuevas apropiaciones. Boyle (2000) describe esta problemática como una paradoja, dado que la no cuantificación estatal puede llevar a la no existencia, pero su cuantificación puede pervertir eso que se decide contar. Desde esta perspectiva, podríamos pensar que la no cuantificación puede ser una estrategia de resistencia de los grupos sociales locales ante el avance de modelos productivos plenamente capitalistas. El desafío es modificar la situación de marginalidad de sectores no visibilizados, desarticulando la lógica de la visibilización y cuantificación respecto del uso discriminatorio de sectores dominantes, que generan prácticas de exclusión. Este tema será analizado en el capítulo 5.

A continuación, seguiremos indagando en las formas de (in)visibilización de la agricultura familiar y el pastoralismo a partir de los mapas, otra de las herramientas de planificación por excelencia.



## Capítulo 4. La imagen como herramienta para el desarrollo: cartografía y mapas

---

En el capítulo 2 dimos cuenta que las planificaciones nacionales y provinciales contribuyeron al diseño de territorios desarticulados en Río Negro y Neuquén. Observamos que la idea de *desierto* originariamente instalada para toda la Patagonia, se trasladó hacia los espacios áridos y semiáridos caracterizados fundamentalmente por su actividad pastoril. A su vez, en el capítulo anterior encontramos que, en la actualidad, a través de la forma en que se mide en los censos agropecuarios nacionales, se visibilizan por sobre todo a las producciones con destino a un modelo económico agroexportador generando una idea de espacios homogéneos y monoproductivos. La invisibilización del resto de las actividades implica también el ocultamiento de algunos sujetos productivos vinculados a la agricultura familiar.

En este capítulo tenemos por objetivo analizar el reconocimiento gráfico de los espacios pastoriles de Norpatagonia en las cartografías utilizadas por las planificaciones estatales a nivel nacional y provincial entre 2003 y 2015. Distintas instituciones del Estado y esferas públicas administrativas en aquel período elaboraron múltiples planificaciones territoriales y sectoriales que incluyeron diversas cartografías para representar al estado actual del territorio y mostrar sus asimetrías. Desde aquí, diseñaron cartografías de territorios futuros que indicaban el destino al cual se quería llegar y propusieron estrategias para cumplir con las metas planteadas. Analizamos las representaciones que subyacen de los reconocimientos espaciales, así como los diseños cartográficos de los territorios futuros.

### 4.1 Metodología

Para llevar adelante este capítulo realizamos una búsqueda bibliográfica de las distintas planificaciones territoriales y sectoriales solicitadas por distintos ministerios nacionales y adaptadas desde la provincia de Río Negro y Neuquén entre 2003 y 2015. Estas planificaciones debían poseer algún tipo de cartografía que muestre a los espacios áridos y semiáridos y sus actividades productivas.

Entre las nacionales seleccionamos al *Plan Estratégico Territorial* (PET 2006-2016) y el *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial* (PEA2 2011-2020). Tanto Río Negro

como Neuquén tomaron los lineamientos generales de estas planificaciones y su metodología y la adaptaron al contexto provincial. Las planificaciones provinciales indagadas fueron las siguientes: *Plan de Desarrollo rionegrino (2007-2015)*, *Agenda de Actuación Territorial, Características económicas, sociales e institucionales de la provincia de Río Negro*, *Plan Estratégico Territorial de Neuquén (2006-2016)* y el *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial de Neuquén (PEA2, 2010-2016)*.

Por otro lado, realizamos una contextualización de las planificaciones nacionales y luego describimos brevemente sus propósitos. El análisis se enfoca fundamentalmente en los reconocimientos gráficos de las planificaciones en Río Negro y en Neuquén y no tanto en lo nacional por entender que, aunque los lineamientos principales metodológicos fueron impulsados desde nación, la operativización fue realizada desde las provincias. El estudio del reconocimiento lo realizamos desde la cartografía crítica, que implica ir más allá de la metodología, técnica de representación o simbología para entender que los mapas poseen un mensaje que es importante develar. Por esto, además de los signos, símbolos y representaciones, analizamos el contexto de elaboración y su intención cartográfica (Harley, 2005). Asimismo, para ampliar el conocimiento entre las producciones existentes y lo que las cartografías reconocen, utilizamos las encuestas realizadas a productores (20 de Neuquén y 20 de Río Negro) a quienes les formulamos la pregunta “¿Qué producciones poseen en sus predios?” y las observaciones realizadas en los recorridos a campos (ocho en total, en parajes cercanos a Ingeniero Jacobacci).

Por último, comparamos las cartografías estatales a partir de la elaboración de un mapeo colaborativo con productores crianceros de Río Negro. El mapeo colaborativo es una metodología participativa que involucra la producción de mapas a partir de los conocimientos y experiencias de diferentes grupos sociales que alienta la reflexión del propio espacio desde miradas dialógicas (Diez Tetamanti, 2018). Esta propuesta busca indagar en la mirada productiva que poseen los productores de sus predios, para dar cuenta de la existencia de otras formas de representación espacial.

El mapeo se realizó con un grupo de 17 productores (10 varones y 7 mujeres) del paraje El Chaiful ubicado cerca de la localidad de Ingeniero Jacobacci en la estepa rionegrina. Se trata de una comunidad Mapuche a la que acompañamos por dos años y con quienes pudimos entablar el vínculo de confianza suficiente para proponerles realizar esta actividad. Esta consistió en que dibujaran en conjunto la silueta del paraje y ubiquen sus predios y producciones. Asimismo, se les otorgó dibujos sobre las distintas producciones que podían

encontrarse en sus predios, pero también los habilitamos a que escribieran o dibujaran. La propuesta de llevar los dibujos para que los elijan y coloquen sobre el mapa se vinculó con que no todos los productores saben leer y escribir, por lo tanto, el dibujo facilitaba cartografiar y resultaba accesible para todos los participantes del taller.

## **4.2 Los mapas y la cartografía**

El uso de los mapas se ha extendido a lo largo de la historia de la humanidad. Existen desde tiempos muy remotos y sus orígenes resultan inciertos (Lois, 2009). En un primer momento tenían una finalidad de tipo instrumental, utilizados en particular para la determinación de las distancias, el establecimiento de recorridos o la identificación de emplazamientos y localizaciones que facilitarían el desplazamiento (Montoya, 2017). Frente a ese carácter práctico del mapa, también emergió prontamente la idea del mapa como figuración de lo real, por lo que ya desde las primeras etapas de su desarrollo se puede hablar de dos categorías de clasificación: el mapa instrumento, de carácter informativo y práctico y, el mapa imagen, el cual alberga una abstracción, un esfuerzo intelectual de construcción de un instrumento con fines prácticos, pero revestido también de un carácter intangible como imagen, lo que lo convierte en una representación que integra las interpretaciones políticas y socioculturales, centradas en el mundo de aquel que lo dibuja (Montoya, 2007).

Montoya (2007) desarrolla un ejemplo de mapa imagen con uno de los primeros mapas elaborados en Babilonia en el siglo II a.C. Este consistía mayormente en mediciones de tierras y tenía como finalidad político-administrativa al cobro de impuestos. En este sentido, encontramos un uso similar al que se realizó con los primeros censos en la república romana (Anderson, 1979) relatado en el capítulo anterior.

Los mapas han tenido distintas metodologías y técnicas de elaboración según su época, así como distintos objetivos. En el período helenístico para los romanos, los mapas fueron fundamentales para la expansión y mantenimiento del poder imperial, pues fue con la proyección cartográfica que la idea de frontera o límite iniciaría su ascenso como elemento preponderante de la representación espacial de la soberanía estatal (Montoya, 2007). Siglos después, esta finalidad se retomó y la podemos observar en el uso de los Estados modernos y particularmente en el caso del Estado argentino para su expansión territorial, como hemos visto en el capítulo 2.

En el siglo XIX se consolidó una utilidad particular de los mapas asociada a la cartografía estatal en la que éstos comenzaron a contener acepciones de objetividad y neutralidad. De esta forma, los mapas comenzaron a ser leídos como una imagen estática, anónima y verdadera que, apoyado en la legitimidad institucional de una disciplina científica, la cartografía, ofrecía una visión exacta del mundo (Lois, 2006). Esta herramienta colaboró en instalar determinados imaginarios territoriales e institucionalizarlos.

Existen distintas definiciones técnicas de la imagen cartográfica. Actualmente, una de las más difundidas es la que indica que el mapa es una representación a escala<sup>26</sup> de la superficie terrestre o parte de ella. Esa superficie terrestre alude a un espacio físico concebido como el lugar donde se encuentran los objetos y en el que los eventos que ocurren tienen una posición y una dirección relativas, con tres dimensiones lineales. A partir de estos supuestos, para producir esa representación cartográfica se recurre a idealizaciones geométricas (por ejemplo, asimilar la forma geoide a la de una esfera), se aplican reducciones proporcionales para miniaturizar esas idealizaciones. Se utilizan principios de la proyección geométrica artificiales para trasladar un cuerpo de tres dimensiones o una imagen plana de dos dimensiones (Lois, 2015). En este sentido, encontramos elementos básicos como: la escala, la proyección, la simbología y un modelado matemático que implica una simplificación o una distorsión de la realidad (de Sousa Santos, 2000).

A pesar de ser aquella una de las definiciones más utilizadas, para el análisis en la tesis nos interesa incorporar otra que, propone pensar a los mapas como una “representación gráfica que facilita el conocimiento espacial de cosas, conceptos, condiciones, procesos o eventos que conciernen al mundo humano” (Harley y Woodward, 1987, p. XVI). Se trata de una definición amplia e inclusiva que permite considerar a distintas imágenes como mapas (Lois, 2015) y no solo a las que posean todos los elementos técnicos citados anteriormente.

Por otro lado, más allá de los elementos visibles que se pueden observar en distintos mapas geográficos, hay otros más que escapan al acto de ver y que se encuentran vinculados a los filtros políticos, culturales e históricos que median toda elaboración (Cosgrove, 2002). Desde este lugar, un mapa es más que una simple imagen, es también texto (Harley, 1990). Para Harley, los mapas reescriben el mundo, al igual que cualquier otro tipo de fuente. Por este motivo afirmó que se pueden interpretar en términos de prácticas de relaciones de poder, preferencias y prioridades culturales. Lo que observamos en un mapa son fenómenos visibles y

---

<sup>26</sup> La escala se compone de diversos elementos; entre ellos se encuentra la resolución, la extensión, el nivel y la jerarquía, que se combinan para mostrar distintos fenómenos (Ruiz Rivera y Galicia, 2016).

medibles como también aspectos que se ocultan y que por lo tanto quedan invisibles al lector, pero que dan cuenta de la ideología de quien lo elaboró. En otras palabras, la cartografía se constituye en un discurso espacial y produce una imagen política del territorio que proyecta las nociones de poder imperantes. Como afirma el autor:

Los mapas son un lenguaje gráfico que se debe decodificar. Son una construcción de la realidad, imágenes cargadas de intenciones y consecuencias que se pueden estudiar en las sociedades de su tiempo. Al igual que los libros, son también producto tanto de las mentes individuales como de los valores culturales más amplios en sociedades específicas (1990, p. 62).

A su vez, las prácticas cartográficas también son prácticas de nominación. Lois y Hollman (2013) suman que a las imágenes cartográficas se las puede pensar desde la estrategia de asignar un orden a ese mundo. Un orden que permita su comprensión y que nos permita situarnos en él. Desde ellas, no sólo se impone un juego de relaciones de poder al ser elaboradas desde espacios de poder y como argumento de toma de decisiones desde las que se propone un orden del mundo social, sino que también se consolida una imagen—fácilmente socializable—que el resto de la sociedad debe tener de ese territorio (Lois, 2006). Desde aquí, también pueden comprenderse a los mapas como una herramienta de comunicación -explícito o no- encerrado en la representación. La combinación de palabras, figuras, formas, colores y su organización textual en el mapa son elementos que no suelen ser considerados estrategias discursivas y que dan cuenta de esa mirada, de cómo quiere mostrarse el mundo o a cierto recorte.

Particularmente para el caso argentino, Lois (2006) acuñó el concepto de “deseo territorial” para mostrar cómo, en la práctica de mapeo, las posibilidades de relevamiento técnico se cruzaron con las coyunturas y las políticas de apropiación del territorio, de forma tal que en los mapas que se conformaron, antes que el territorio en sí, lo que se observa es la planificación que el Estado propuso. Esta idea se vinculó con los postulados de Latour (1996), quien argumentó que gracias a las invenciones gráficas y geométricas tales como la cuadrícula, el punto de fuga, la proyección Mercator y el agua-fuerte, la forma de las cosas ha sobrevivido a los desplazamientos continuos. Esto los ha transformado en “móviles inmutables” que no sólo permiten describir, sino que también permiten ver la naturaleza como ficción y la ficción como naturaleza. La ficción del mapa se transforma en mundo natural sin que casi advirtamos ni veamos las operaciones que utiliza para ello. A estas operaciones de sentidos Lois (2009) les dio el nombre de “ficción cartográfica”.

Además, los mapas tienen un carácter proyectivo. Estos tienden a seleccionar qué es lo que debe ser representado y qué no, para constituir una imagen que se presume real (Navarro Floria, 2007). Por lo tanto, los mapas también son una forma de producción de realidad que va a preceder al territorio indicando qué y dónde hacer (Baudrillard, 1987; Harley, 2005). En este sentido, entendemos que los mapas poseen un doble rol. Por un lado, como herramienta performativa en tanto propone un hacer a partir de esta representación. Y por el otro, persuasiva, en tanto supone tomar como verdadera y objetiva la información que representa (Harley, 2005). Las cartografías y las referencias escritas refuerzan las intenciones y los presupuestos que estructuran el ordenamiento territorial. Esto lo observamos en el capítulo 2 en los mapas y las infografías estadísticas, que colaboraron con la idea de *desierto*, así como de *vergel* en la Patagonia para justificar distintos órdenes socioproductivos.

Al reflexionar sobre la politicidad de las representaciones cartográficas nos preguntamos si en la actualidad los mapas han podido superar históricas representaciones de los espacios áridos y semiáridos y de la actividad pastoril vistos en el capítulo 2. Sobre todo, entendiendo el período planificador de época entre los años 2003 y 2015, es importante analizar la capacidad de las cartografías para construir nuevas representaciones que conduzcan a procesos democratizadores de los espacios pastoriles.

### **4.3 Planificación, territorio y cartografías en Argentina**

La etapa entre 2003 y 2015 en Argentina se caracterizó por grandes planificaciones territoriales o sectoriales que incluyeron en su interior distintas cartografías para representar y planificar el territorio. Este se intensificó en el 2006, año en el que empezaron a generarse diversas planificaciones en las distintas esferas administrativas (nacional/provincial/local) (Sili, 2019). Entre las Planificaciones nacionales elaboradas en esos años se encuentran las de carácter territorial como el *Plan Estratégico Territorial 2006-2016* (PET) perteneciente al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN). El mismo inició en el año 2006 y se fue actualizando en la medida que las provincias avanzaban en sus modelos de territorios.

El PET es presentado, según su argumentación introductoria, para:

Contrarrestar los desequilibrios territoriales históricos y los relacionados con la globalización y las reformas estructurales de las dos últimas décadas, signados por la ausencia del Estado y con el propósito de romper el eje exclusión-inclusión. (...) Mitigar

asimetrías y orientar el desarrollo nacional hacia una mejor vinculación con la economía global (MINPLAN, 2006).

Para garantizar el proceso, se estableció una estrategia territorial que propuso incrementar inversiones en infraestructura y equipamiento, con el objetivo de formular políticas que fortalezcan la identidad territorial y cultural, el progreso económico dentro de las diferentes regiones, y tender hacia una gestión democrática para el acceso a bienes y servicios y para el desarrollo personal y colectivo. Para ello, el PET solicitó la elaboración de un Modelo Actual de Territorio y un Modelo Deseado de Territorio<sup>27</sup>. Este último, debería proponer superar el histórico esquema radio-céntrico, llegando a una trama multidireccional, moderando las conexiones existentes, hacia la formación de un sistema policéntrico. Así, el trabajo se centró en una tarea inicial de clasificación y jerarquización de regiones y subregiones como áreas de intervención a ser a) cualificadas, b) potenciadas y c) desarrolladas. En segundo lugar, reconocer los corredores necesarios a construir para la articulación de todo el territorio para, en tercer lugar, determinar un sistema policéntrico de núcleos urbanos. Si bien el PET fue predominantemente urbano, al ser territorial, intentó abarcar el vínculo con lo rural.

Por otro lado, dentro de los planes sectoriales, a nivel nacional se formuló el *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020* (PEA2). El PEA2 fue una planificación sectorial que no desconoció al PET e intentó ajustar objetivos a lo delimitado en ese plan. Este buscaba como objetivo:

Lograr el liderazgo mundial agroalimentario y agroindustrial del país, y fomentar la competitividad en calidad y valor agregado en origen. Tiene como misión generar producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales con alto valor agregado en cantidad suficiente para abastecer al mercado interno, y satisfacer la demanda mundial, en el marco de un modelo de desarrollo institucional, económico-social, ambiental y territorialmente sustentable (MAGyP, 2010).

Ambos planes, el PET y el PEA2 siguieron una metodología de elaboración participativa. La formulación de los planes quedó sujeta a la participación de una multiplicidad de actores mediante la articulación de representantes de los organismos estatales encargados de la elaboración final de los documentos. La planificación estratégica buscaba lograr una visión

---

<sup>27</sup> Se tratan de cartografías solicitadas por el MINPLAN para dar cuenta de la situación territorial actual y la esperada.

compartida sobre el futuro deseado entre los distintos participantes sea a nivel territorial o sectorial (Flecman y Blutman, 2017).

Las provincias debían seguir los objetivos habitacionales, sociales y productivos establecidos en nación, incorporar los lineamientos metodológicos y adaptarlos a los contextos provinciales para la elaboración de sus propios planes. De esta forma, en Río Negro se elaboró el *Plan de Desarrollo rionegrino - RN2015-* bajo la órbita de la Secretaría de Planificación y Control de Gestión que fue complementada por la *Agenda de Actuación Territorial* elaborada por el CFI y el Instituto de Gestión de las Ciudades (IGC). En Neuquén se elaboró el *Plan Estratégico Territorial neuquino*, el *Plan productivo Provincial 2009-2018* y el *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Neuquino* en el marco del Ministerio de Desarrollo Territorial y del COPADE.

Todas estas planificaciones nacionales y provinciales generaron distintas cartografías para representar al territorio y pensarlo en el futuro bajo las consignas de que sean inclusivos, sostenibles, armoniosos y que compatibilice los objetivos económicos, ambientales y sociales (Casalderrey Zapata y Michel, 2018). Para ello, se propuso al enfoque territorial caracterizado en el capítulo 1, para que garantice el carácter de integrador. En este sentido, es fundamental revisar si este enfoque posibilitó la integración, pero además si el concepto de territorio colaboró en la visibilización de las distintas actividades productivas, así como en sus problemáticas.

Las formas de abordar al territorio como categoría de análisis poseen una larga tradición en el campo de la geografía la que ha ido cambiando con el tiempo (Benedetti, 2011). Visiones como la naturalista, marxista, político-jurídica o humanista han considerado al territorio como algo externo a la sociedad, como un sustrato material que puede controlarse, usarse, aprovecharse, pero que se encuentra por fuera de las relaciones sociales (Altschuler, 2013).

El origen del concepto de territorio en el pensamiento geográfico puede situarse en la obra de Friedrich Ratzel<sup>28</sup>. Este autor perteneciente a la corriente naturalista determinista asoció el territorio a un espacio apropiado socialmente. La preocupación en ese entonces, fines del siglo XIX y principios del XX, se centraba en la consolidación de los Estados modernos y el desarrollo de empresas imperialistas (Benedetti, 2011). De esta forma, se introdujo la dimensión

---

<sup>28</sup> Si bien en su obra no hay ninguna conceptualización precisa de territorio, este se asocia al de espacio vital apropiado para la realización política. A su vez, en su obra aparece intercalado como sinónimo de suelo o terreno (Benedetti, 2011).



política en el concepto de territorio, pero vinculado con la apropiación de los Estados y con su ejercicio de poder.

El enfoque determinista fue criticado por la corriente del posibilismo geográfico, por querer explicar procesos sociales y políticos a través de causas naturales. Sin embargo, continuó con la concepción del territorio como contenedor de objetos y sujetos. Es recién a mediados de la década del '70 y entrados en los '80 que el concepto de territorio comienza a problematizarse y a introducirse nuevas acepciones a partir de geografías radicales y de corrientes como la crítica y la cultural. De este modo, el territorio dejó de estar asociado únicamente al ejercicio de poder de los Estados nacionales sobre un espacio delimitado.

Dentro de estas corrientes críticas podemos encontrar a Raffestin (1980) y su perspectiva de la “geografía del poder”. Este autor retomando la teoría relacional del poder de Michel Foucault y en pleno debate con la escuela clásica naturalista de Friedrich Ratzel, resaltó los aspectos políticos del territorio y destacó la diferencia entre espacio y territorio. El territorio cristaliza unas determinadas relaciones entre la sociedad y la naturaleza, es decir, representa la materialización específica y singular del espacio geográfico. De esta forma señaló que espacio y territorio son términos que están estrechamente unidos, pero no son sinónimos. El primero es anterior al segundo. El territorio se forma a partir del espacio, como resultado de una acción conducida por un actor sintagmático, es decir, aquel que realiza un programa y en esa apropiación de un espacio, de forma concreta o abstracta, el actor “territorializa” el espacio (Raffestin, 1993, p. 143).

A su vez, se apoyó en que el territorio es una producción a partir del espacio, que, dada las relaciones sociales que implica, “se inscribe en un campo de poder” (p. 144). Raffestin se alejó de la geografía que vincula al territorio exclusivamente con relación al poder del Estado y como alternativa analítica, se apoyó en la mirada de Lefebvre (1991), señalando que no hay más poder que el político. En otras palabras, que la política no se refugia completamente en el Estado y por lo tanto que hay múltiples poderes que se manifiestan en las estrategias regionales y locales. Así, se define a favor de una geografía del poder o de las relaciones de poder. Asociado a este autor y tomando el término territorialidad, Sack planteó entenderlo como la “...estrategia de un individuo o grupo de afectar, influir o controlar personas, fenómenos y sus relaciones, a través de la delimitación y ejerciendo control sobre un área geográfica. Esta área puede ser denominada territorio” (1986, p. 17). En este sentido, los territorios son “el resultado de conflictivos procesos de identificación, delimitación y apropiación (simbólica y material) de unidades espacio-temporales” (Benedetti, 2011, p.49).

Continuando con aquellas ideas, pero reflexionando desde las políticas de ordenamiento territorial (OT), Haesbaert precisa la necesidad de considerar dos características básicas del territorio: en primer lugar, su carácter político en el juego entre los macropoderes políticos institucionalizados y los micropoderes, con frecuencia más simbólicos, producidos y vividos en la vida cotidiana de la población. En segundo lugar, entiende al territorio desde su carácter integrador a partir de las agencias que intervienen: el Estado, en su papel gestor-redistributivo; los individuos y grupos sociales, en su vivencia concreta como los ‘ambientes’ capaces de reconocer y abordar el espacio social en todas sus múltiples dimensiones (Haesbaert, 2011, p.66). Las distintas planificaciones del desarrollo y sus cartografías configuran ciertos ordenamientos territoriales particularmente cuando diseñan los territorios futuros y de algún modo indican cómo deben ser.

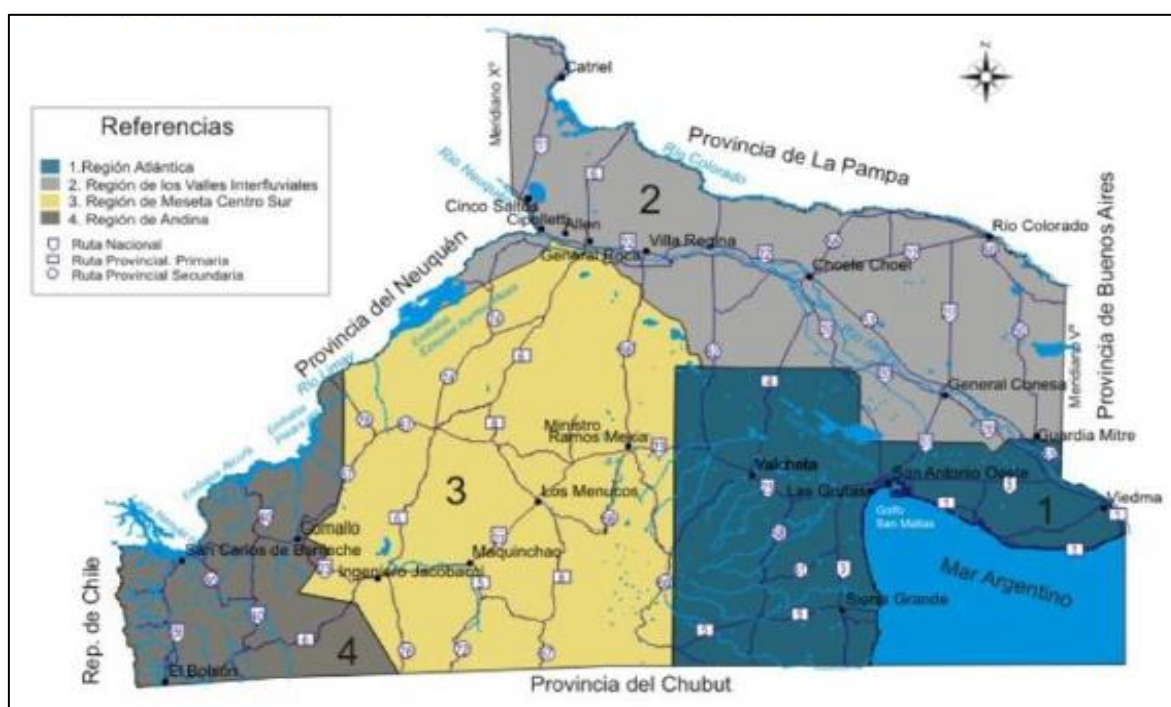
El autor, a la vez que reconoció este carácter dual del OT, planteó que un reordenamiento territorial integrado debe ser necesariamente multiescalar y multiterritorial. Con esto se entiende que la multiterritorialidad no puede existir allí donde hay territorialidades excluyentes, es decir, donde unas implican la desterritorialización de otras. Si el territorio es resultado y a su vez productor de relaciones sociales, la pregunta sería si es posible cumplir con el carácter de integrador, armónico e inclusivo (mencionado anteriormente como objetivo de las planificaciones) bajo la figura de multiterritorialidad. En este sentido, entendemos que no, que lo que pueden existir son múltiples territorios, superpuestos conflictivamente. El concepto mismo de territorio implica una relación de poder. De esta forma, el carácter integrador puede contraponerse con el carácter político del territorio.

A continuación, nos adentramos en el análisis de las imágenes cartográficas de las planificaciones de Río Negro y Neuquén y su vínculo con el territorio.

#### 4.3.1 La cartografía en las planificaciones de Río Negro entre 2003 y 2015

La Secretaría de Planificación y Control de Gestión de Río Negro inició en el 2006 un trabajo denominado *Plan de Desarrollo Rionegrino* al año 2015 culminó en el 2008. Al Plan lo consideraban necesario como herramienta que armonice y sume el conjunto de programas, proyectos y acciones – en marcha y a desarrollar – desde un visión estratégica y prospectiva, de mediano y largo plazo. Desde este espacio se diseñaron distintos proyectos para potenciar el desarrollo de la provincia.

Figura N°18. Mapa de la organización territorial de la provincia de Río Negro.



Fuente: Secretaría de Planificación y Control de Gestión. (2008). Plan de Desarrollo Rionegrino.

La figura N°18 muestra el mapa diseñado por el *Plan de Desarrollo Rionegrino* para marcar la organización territorial de la provincia de Río Negro. Se puede observar que a lo largo del tiempo se mantuvo la histórica regionalización de la provincia, que en el capítulo 2 observábamos en el Plan PRO-5 (ME RN, 1960) elaborado durante el gobierno de Castello. Sobre esta base regional se diseñaron distintos proyectos. En 2013 desde esta Secretaría con el CFI y el IGC elaboraron la *Agenda de Actuación Territorial* que complementaba al *Plan de Desarrollo rionegrino* y respondía a la solicitud de planificación del PET a nivel nacional. La *Agenda de Actuación Territorial* tomo la figura N°18 como base de planificación y la incorporó en su informe final para la descripción de cada región.

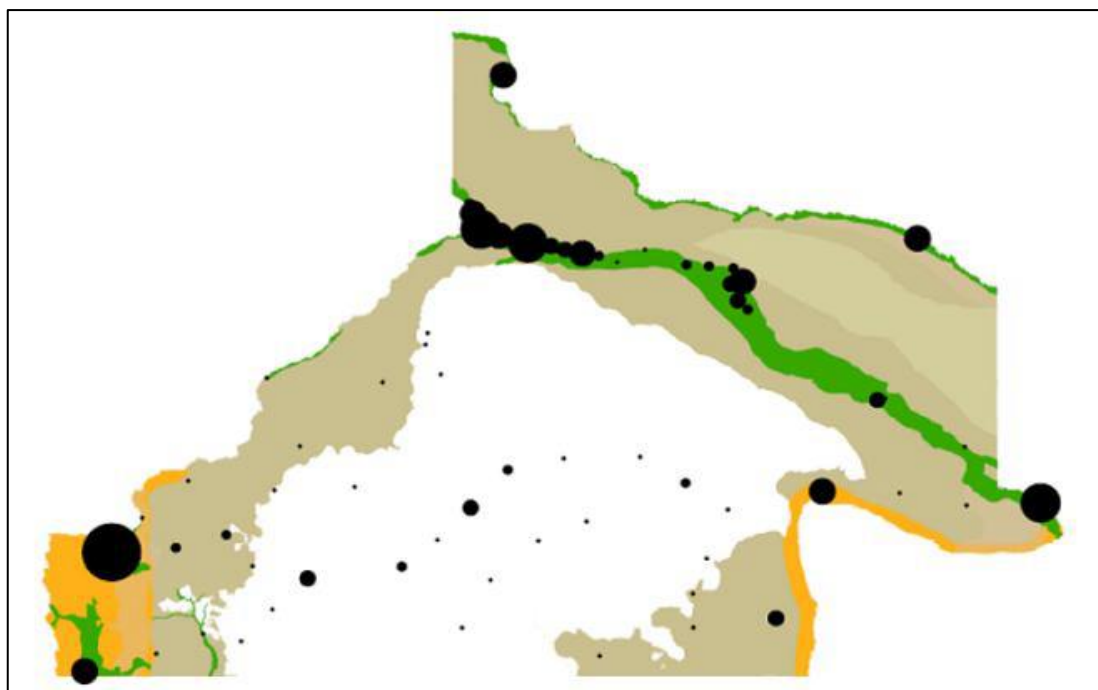
La Agenda realizó una planificación de todo el territorio de Río Negro ajustándolo a los criterios del PET e incorporó orientaciones para la intervención sugeridas en planes sectoriales del gobierno nacional, en particular de aquellas que impactaban directamente en el territorio provincial y/o servían como marco de referencia para el desarrollo de proyectos específicos. Se hizo referencia al *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*, el *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación* y al *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial*.

La Agenda fue una propuesta de acción que analizó el territorio, planteó la modalidad de intervención y proyectó desde el Estado la ocupación y la organización del territorio en cada región de la provincia (CFI, 2013). Para ello, definió en primer lugar a la provincia y le otorgó cuatro características particulares: Diversa, Despoblada, Desequilibrada y Desarticulada. A estas características las referenció como “4D”. Desde estos rasgos se propuso diseñar el modelo deseado.

En líneas generales, este documento, describió al territorio provincial indicando que las particularidades geográficas de la provincia y de la distribución de la población determinaban una superficie muy limitada para el desarrollo de las actividades económico-productivas y de la vida de la población con buenas condiciones de calidad ambiental. Para explicar esta situación, se refirió a un proceso de ocupación histórico. Menciona que, desde principios del siglo XX, las únicas dos regiones que han evidenciado una clara vocación en términos de desarrollo han sido el Alto Valle del Río Negro y la región Andina. La primera con el desarrollo de la fruticultura y otras actividades rurales intensivas, a las que, más recientemente, debía sumarse en el noroeste la actividad petrolera; actividad que compite con la actividad agrícola en términos de inversión de capital y generación de economía, así como en la generación de pasivos ambientales (CFI, 2013).

A nuestra área de estudio, el espacio pastoril árido y semiárido, la Agenda lo caracterizó desde distintas dimensiones. Desde lo ambiental, especificó que se trata de una región de meseta y estepa con rigidez climática y aridez. Sobre esta condición detalló que “no alienta el establecimiento de población, limitando las posibilidades del desarrollo de actividades productivas” (CFI, 2013, p.15). Luego representa la aptitud de los suelos para el desarrollo de actividades económicas y asentamientos humanos (figura N°19). La provincia adquiere la siguiente silueta donde podemos observar cómo las características de los espacios áridos se traducen en la representación de la provincia quedando presentadas desde el color blanco, una suerte de ausencia de características que ameriten no incluir color:

Figura N°19. Mapa de la Aptitud Territorial - El Sistema de Ciudades Existentes



Fuente: CFI. (2013). Agenda de Actuación Territorial.

Desde esta gráfica la estepa, ya como representación relatada es una gran:

...extensión semidesértica no solo carece de una clara vocación de desarrollo, sino que presenta una escasa potencialidad, en un espacio prácticamente despoblado, con ciudades muy pequeñas, precariamente conectadas por una red vial deficiente, constituidas en centros de servicio y apoyo a una producción rural extensiva, principalmente dedicada a la ganadería menor (ovinos y caprinos), donde la baja rentabilidad y nula aplicación de tecnologías han deteriorado la capacidad de carga de las pasturas producto del sobrepastoreo, al tiempo que la población local joven migra en búsqueda de oportunidades laborales a los sectores más poblados de la provincia, aumentando los índices de desocupación y de pobreza y promoviendo la consolidación de asentamientos precarios sobre suelos no urbanizados. La minería a gran escala aparece como un elemento posible para la revitalización de algunos sectores de la meseta y de la “línea sur” pero conlleva, al igual que la cuestión del petróleo un conjunto de externalidades ambientales y sociales. (CFI, 2013, p. 22)

La representación realizada en la figura N°19 es llamativa. En primer lugar, porque se eligió el color blanco para demarcar todo el espacio árido y semiárido con actividad pastoril. El color blanco en asociación con los otros colores (verde, gris y amarillo) que lo bordean le terminan otorgando una connotación de vacío en el sentido de “espacio nada”, donde lo comprendido en sus límites carece de total interés o, directamente, da a entender que allí hay nada. El mapa acompañado del texto del documento refuerza una idea de región homogénea que “no alienta el establecimiento de población, limitando las posibilidades del desarrollo de

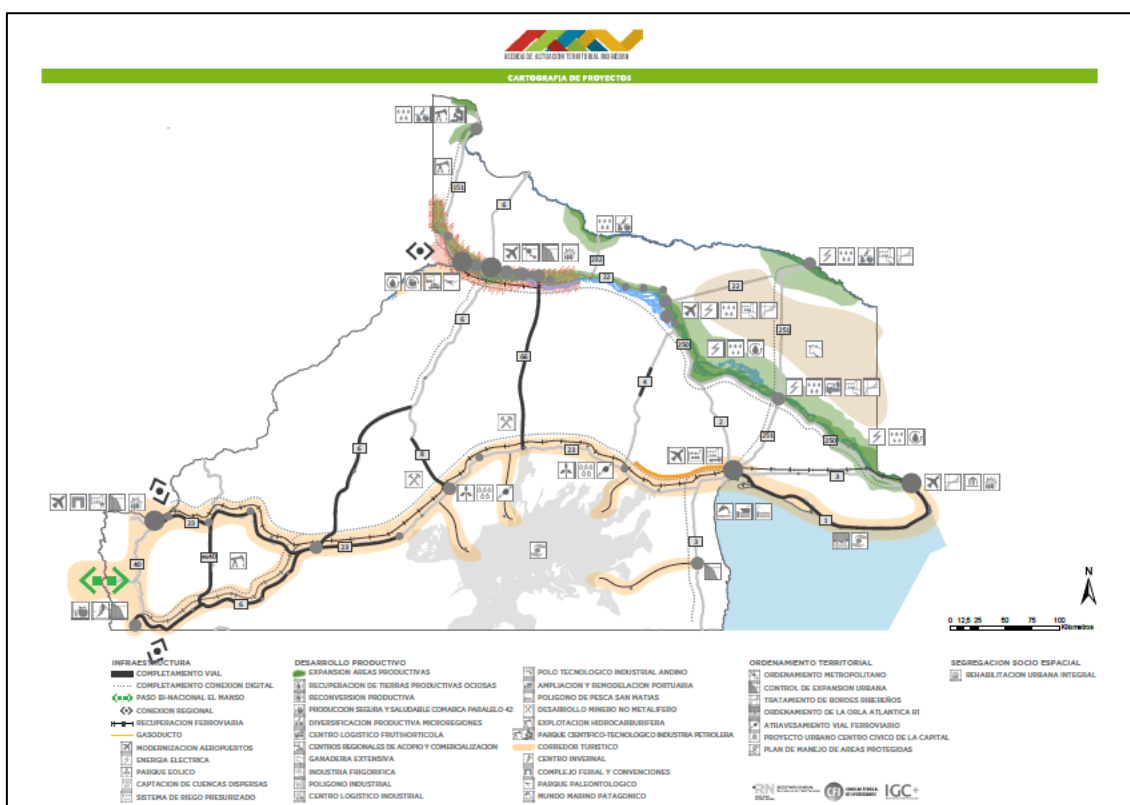
actividades productivas” (CFI, 2013, p. 15). Aquí el eje de la “no vocación de desarrollo” esta puesta sobre el ambiente, sobre su condición de desierto.

Continuando con el documento, dentro de este espacio, la Agenda identificó una potencialidad productiva importante en algunos sectores inmediatamente al norte de la Meseta de Somuncurá (Comicó, Yaminhue, Treneta, Chipauquil), con disponibilidad de agua todo el año. “No obstante, se trata de parajes muy pequeños, aislados y con muy poca población que, aunque así se lo quiera no presentan oportunidades reales de desarrollo” (CFI, 2013, p. 52). Sin embargo, el documento considera su potencial turístico que evidencia que se trata de un territorio que es la base del sistema hidrológico del sur de la provincia de Río Negro, lo que, sumado a su posición geográfica, la colocan en un lugar de privilegio para el potencial desarrollo de espacios destinados a la conservación de la biodiversidad, en el marco del sistema provincial de áreas naturales protegidas. En este sentido, ante la no posibilidad de desarrollo esta planificación le asignó un valor de conservación. Aquí sería interesante indagar en las restricciones productivas que podría traer este objetivo para productores que habitan ese espacio o si el mismo se piensa a partir de un co-manejo.

Respecto de la actividad económica, el documento explica que la Zona Sur (llamado en esta tesis como Línea Sur) es la productora por excelencia de ganado caprino y ovino. Los principales problemas que identificó son: que no se completa el ciclo productivo bovino en la provincia y que la ganadería ovina no aprovecha la producción de carne, problemas de manejo del agua, baja capacitación y asistencia técnica a los productores, alto porcentaje de faena informal, mataderos rurales obsoletos que no cumplen con las exigencias higiénico-sanitarias, falta de frigoríficos y mataderos de ovinos para exportación en la zona centro-sur y sureste, inexistente capacitación comercial.

A partir de las problemáticas identificadas, el documento planteó un modelo territorial deseado al que expresan como “la cohesión de la diversidad”. Propusieron al ordenamiento territorial como política pública que oriente la actuación del gobierno provincial en las distintas regiones teniendo en cuenta las “4D” y las posibilidades de desarrollo identificadas. El concepto de “integrar lo diverso”, se planteó como la idea rectora de la intervención. Se trata de una integración planteada desde la dimensión física y desde la dimensión de las políticas.

Figura N°20. Mapa del Modelo territorial deseado



Fuente: CFI. (2013). Agenda de Actuación Territorial.

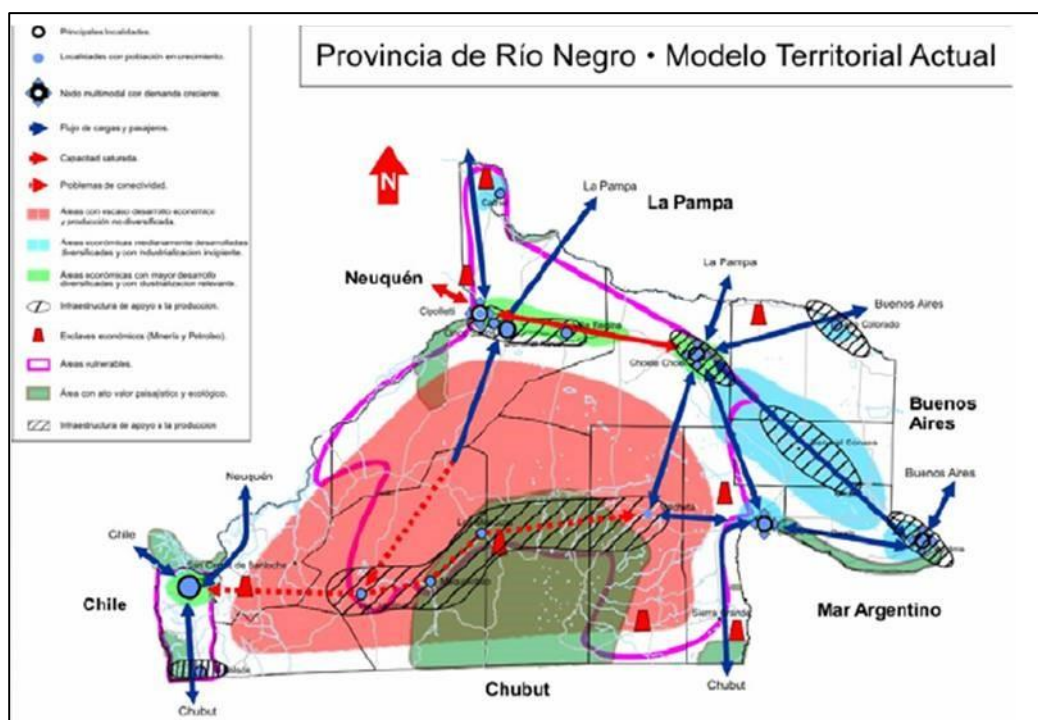
La figura N°20 muestra el Modelo Territorial Deseado a partir de la identificación de las problemáticas y de las posibilidades de desarrollo. Al respecto, podemos evidenciar una provincia más integrada en términos de conectividad. Hay un mayor número de caminos que conectan a las distintas localidades y a Río Negro con las otras provincias llamados “conexión regional” y con Chile a través de un paso binacional en la zona de El Manso. El color naranja que se observa en la región andina y a lo largo de la provincia de Este a Oeste, indica “corredor turístico”. Sobre esta línea de Este a Oeste incluyeron la instalación de conexión digital y la mejora de la línea ferroviaria.

Respecto de la figura N°19 que mostraba al espacio árido y semiárido todo blanco, aquí aparece una mancha gris que indica área natural protegida ubicada en la Meseta de Somuncurá. Relacionado con las actividades productivas, en todo el espacio árido y semiárido las actividades que se dibujan son la minería y el petróleo, aunque estas fueron descritas como generadoras de pasivos ambientales. No hay ninguna referencia a la ganadería ovina o caprina, actividad que sí estaba descrita en el documento como por excelencia de este espacio y que se



acompañaba de diversas problemáticas a resolver. Tampoco hay referencias vinculadas con la resolución de esos conflictos como la instalación de frigoríficos, la mejora de los mataderos o la generación de canales de riego para el área semiárida. Como contraste, en la región del Valle medio, aparece la ganadería bovina extensiva y la instalación de una industria frigorífica. Un detalle significativo es que este Modelo de Territorio Deseado no se encuentra regionalizado. Finalmente, las cartografías elevadas para el PET nacional en 2011 fueron las siguientes:

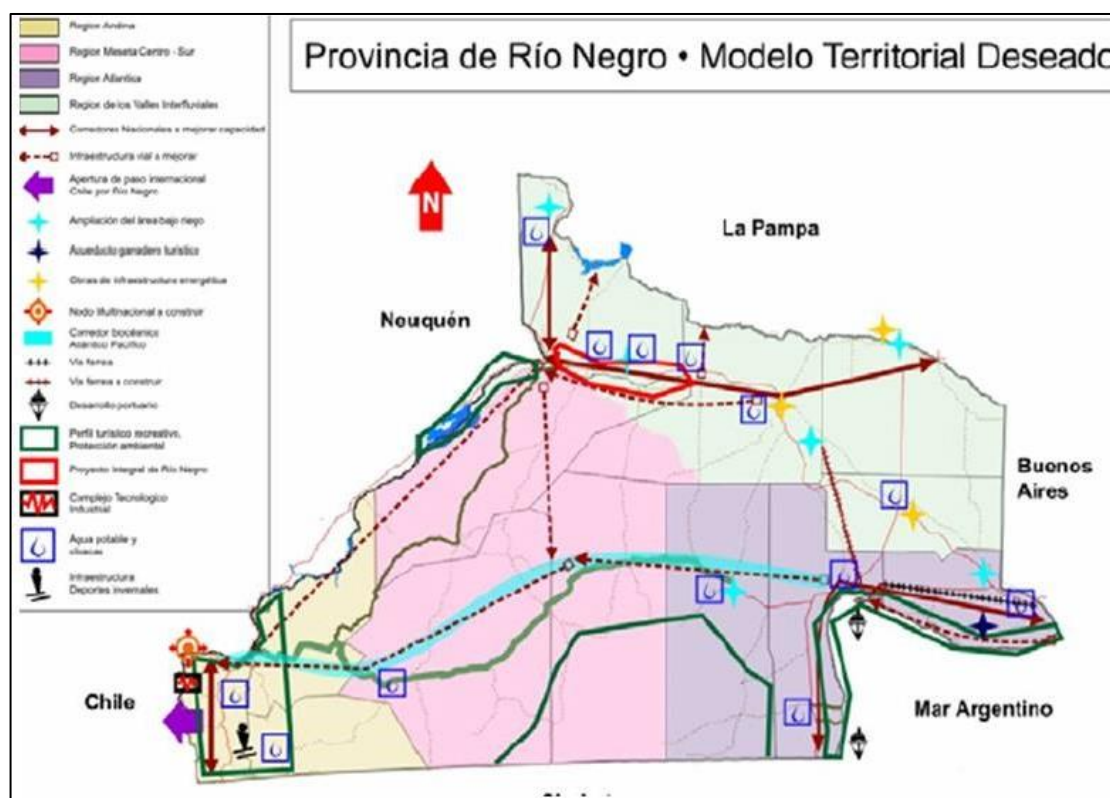
Figura N°21. Modelo actual del territorio



Fuente: MINPLAN. (2011). Plan Estratégico Territorial.



Figura N°22. Modelo deseado del territorio



Fuente: MINPLAN. (2011). Plan Estratégico Territorial.

En esta figura se incorporan las regionalizaciones al Modelo Deseado y la conectividad intraregional como hacia afuera de la provincia vista en la figura anterior dando una imagen de integración, principio rector de las “4D”. No hay referencia a actividades productivas. Las estrellas celestes son los consorcios de riego y las amarillas las obras de infraestructura a desarrollar. Ninguna ubicada en la Línea Sur. Lo que persiste es la mancha verde en el Modelo Síntesis o el bordeado verde en el Modelo Deseado, que hacía referencia al perfil turístico y al valor paisajístico de la Meseta de Somuncurá. Los documentos anteriores, aun pretendiendo planificar de forma territorial e integrar la diversidad provincial, desdibujaron la actividad pastoril desarrollada fuertemente en el espacio árido y semiárido de Río Negro.

Dentro del análisis de otro de los documentos, también revisamos el plan sectorial específico de la actividad agropecuaria de la provincia. El mismo se denominó *Características económicas, sociales e institucionales de la provincia de Río Negro*. Fue elaborado en 2015 por la FAO, en conjunto con el MAGyP de Río Negro y PROSAP, con el fin de identificar y diagnosticar valles y zonas con potencial agrícola para su inversión. Este documento intentó dar cuenta de que la provincia de Río Negro posee potencialidades para diversificar la producción. A su vez, explicitó que, en general, los desarrollos más intensivos se han dado en

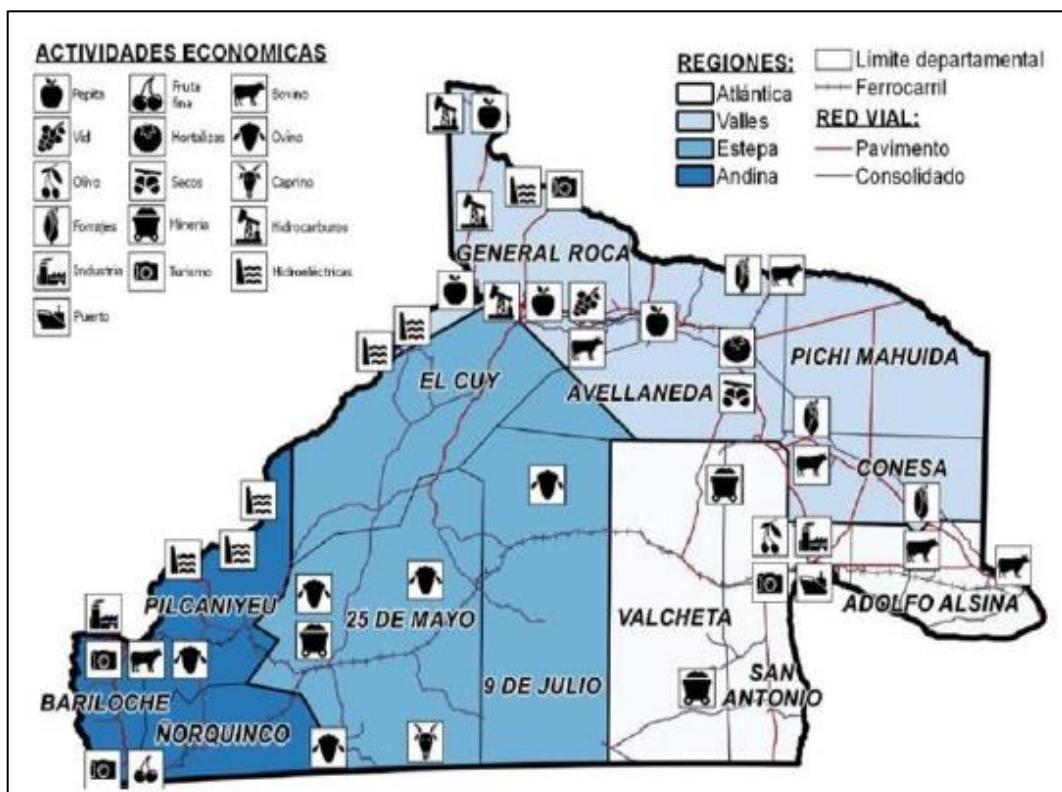
los extremos Norte, Este y Oeste resultado de las limitantes físicas y climáticas que presenta la región de la meseta. Los principales complejos productivos que dinamizan la economía de la provincia y explican el PBG son los vinculados a la fruticultura, el turismo, la explotación de hidrocarburos, la minería, la pesca y la ganadería, siendo muy marcada la especialización de estas actividades por región (FAO, 2015, p.6). Con esta descripción encontramos una clara referencia al modelo de modernización agraria que históricamente ha planteado la especialización de las regiones para fomentar su competitividad y salida al mercado.

Esta iniciativa también detalló la tradicional economía provincial que estuvo orientada al mercado extrarregional, al Gran Buenos Aires y a la exportación. Dentro de ese paradigma se diseñaron vías de interconexión que involucran la región y la provincia. En este marco, la infraestructura de comunicaciones de la provincia ha desarrollado vinculaciones más fluidas con las provincias vecinas (Neuquén, La Pampa, Buenos Aires y en menor medida Chubut), que con las distintas localidades y regiones del interior provincial. En este sentido, el documento relaciona los desequilibrios históricos con la falta de articulación con las regiones más dinámicas. A fin de lograr una mayor complementariedad entre las dimensiones desarrolladas y otros estudios realizados para Río Negro, se utilizó la división regional oficial de la provincia. Nuevamente observamos la importancia de la organización territorial oficial para planificar las actividades. Sobre nuestra área de estudio, el mismo indica:

La región central, la más extensa y despoblada, presenta menores condiciones de desarrollo. Castigada por un proceso de desertificación del suelo que limita su uso y con un desarrollo básico de infraestructuras, la "Línea Sur" presenta en general los indicadores más desfavorables respecto a las condiciones de vida de la provincia. La región se ha convertido en expulsora de población, fundamentalmente joven, que en su mayoría emigra hacia zonas más dinámicas, hecho que acelera el proceso de "envejecimiento" de la población y disminuye la población rural. A pesar de lo anterior, la región posee una identidad propia y una dinámica social y productiva particular, basada muchas veces en explotaciones ganaderas familiares en pequeña escala que cuentan con frecuencia con asistencia de organismos provinciales y nacionales, a través de programas de promoción y diversificación productiva (FAO, 2015, p. 48).

Finalmente, la provincia y sus actividades productivas quedaron representadas de la siguiente manera:

Figura N°23. Distribución de las principales actividades económicas de Río Negro



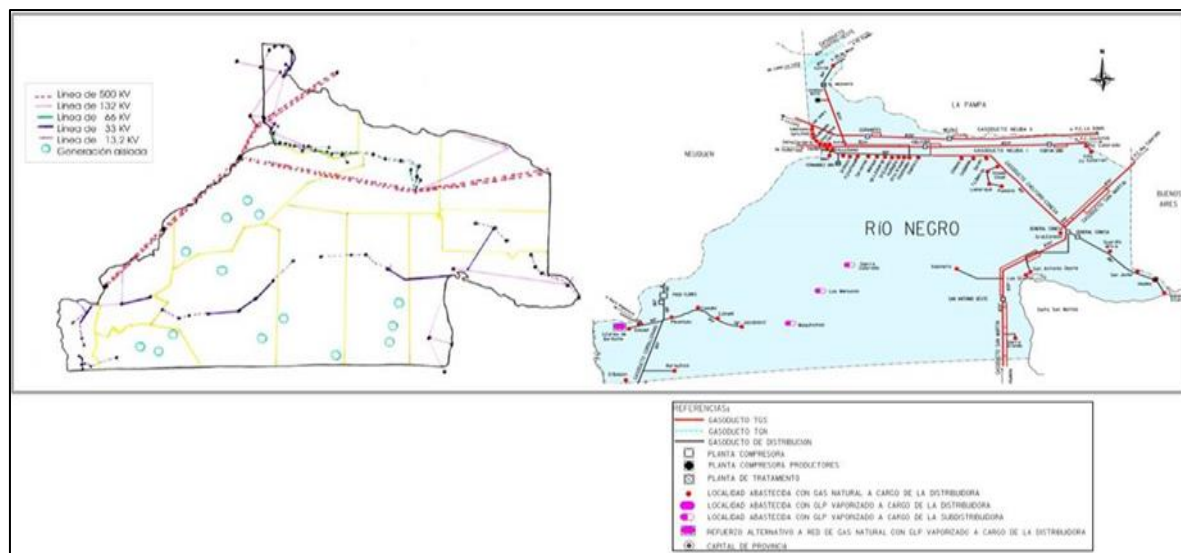
Fuente: FAO. (2015). Características económicas, sociales e institucionales de la provincia de Río Negro.

En la figura N°23 se puede ver el reconocimiento de la actividad pastoril dibujada en la cartografía en la Línea Sur. Aunque se trata de una planificación para el sector agropecuario, se decidió representar otras actividades como la turística, petrolera, minera. Este no sería un problema ante un enfoque territorial. Sin embargo, no se plasman todas las actividades productivas, sino nuevamente, las vinculadas a un mercado internacional. A su vez, se puede observar el uso de la regionalización oficial de la provincia y la poca diversidad productiva dibujada en el espacio de la estepa, así como la distancia entre ellas en comparación con las otras regiones. Aquí no se pintó de blanco la Línea Sur, pero nuevamente, el “espacio nada” quedó localizado y delimitado.

Esta planificación incluyó cartografías sobre la distribución de gas y de energía eléctrica. Al observar la infraestructura se comprende aún mejor las condiciones de vida de este espacio. Sin embargo, no se hace mención a estas ausencias como problemas a resolver, sino que se responsabiliza a la región reiterando la idea de que la expulsión de población obedece a su “naturaleza” o a su “falta de vocación”. En este sentido, cuánto de la ficción se torna un real y cuanto de lo real se hace ficción (Latour, 1996; Lois 2013; Núñez y López, 2016). Las

cartografías analizadas dedicadas a la distribución de servicios evidencian cómo estas representaciones se trasladaron a edificaciones materiales desiguales en la infraestructura provincial (figura N°24).

Figura N°24. Mapa de la red de distribución eléctrica y de gas en la provincia de Río Negro.



Fuente: Imagen EPSA. (2008) y ENERGAS. (2012). Atlas del Gas de la República Argentina.

#### 4.3.2 Representaciones agroproductivas de productores rionegrinos

Para contrastar las representaciones estatales u oficiales del espacio productivo árido y semiárido de Río Negro, presentamos una cartografía realizada de forma colaborativa con una comunidad local. Como marcamos previamente, entendemos que las cartografías no sólo exhiben conocimiento, sino que también crean conocimiento del mundo (Harley, 2005; Wood, 2013). En este sentido, las cartografías sociales o mapeos colaborativos buscan generar otro conocimiento, entendido como “de abajo hacia arriba” que intentan instalar la discusión por el territorio y sus problemáticas a partir de procesos democratizadores. Estas cartografías además de permitirnos acercarnos a otra realidad son argumento para transformarla (Hollman, 2016; Diez Tetamanti, 2018). Más que la búsqueda de un producto cartográfico acabado, la preocupación por este tipo de metodologías se focaliza en el desarrollo y la valorización del proceso colectivo, que posee igual o mayor distinción que el resultado en sí mismo (Rosso, 2018).

En este mapeo colaborativo lo que buscamos fue comprender qué significa lo productivo para crianceros de la Línea Sur. El resultado se refleja en la siguiente figura:

Figura N°25. Mapeo de las actividades productivas del paraje El Chaiful.



Fuente: elaboración propia en conjunto con el INTA.

La figura N°25 muestra en el trazado del paraje El Chaiful la ubicación de los productores y sus producciones. Lo interesante del proceso de elaboración fue las diferencias entre los varones y mujeres. Mientras ellas consideraban la producción en sentido amplio (ganadería ovina, caprina, bovina, aviar, porcina, equina, cunícola y hortícola) tal como quedó plasmado, los

varones en primer lugar pensaron solamente en la producción ovina, caprina y bovina. A su vez, es interesante la percepción que tuvieron sobre las distancias entre predios y que se puede observar a través del lugar que eligieron ubicarse dentro del trazado de El Chaiful. Habiendo realizado el recorrido del paraje múltiples veces en camioneta nuestra percepción era completamente otra. Muchas veces lo que ocurre es que existen caminos internos que realizan a caballo y que genera otras cercanías o lejanías indetectables por los caminos habilitados al público en general (Anexo fotográfico: aquí incluimos imágenes del espacio pastoril árido y semiárido y de productores con quienes trabajamos).

Esta cartografía se diferencia del modo de representación de las cartografías elaboradas en las planificaciones de Río Negro donde el territorio es prácticamente vacío o donde las únicas producciones posible son la ovina y en menor medida la caprina. Así, la percepción social del espacio no es la que se impone desde el Estado. Las cartografías sociales reconocen los problemas, pero también las capacidades y, de hecho, la existencia material de prácticas productivas diversas que escapan a censos y representaciones. Circularmente, al estar ausentes en las representaciones, las políticas difícilmente luego puedan considerarlos. En este punto, el mapa productivo en la provincia de Río Negro podría considerarse una deuda, en tanto ha desatendido a cartografías alternativas y parciales que den cuenta de sentidos diferentes (Rosso, 2018).

Núñez y López (2015) reconocieron mapas similares diseñados por fuentes estatales cuando, en 1965, se intentó una representación gráfica que habilitara el olvido de la enorme confrontación política existente, donde en la provincia se llegó al extremo de anular elecciones legítimas. En ese momento, el territorio se dibujó bajo la premisa de que todo el espacio era equivalente. La figura N°26 reproduce algunos ejemplos:





El *Plan Estratégico Territorial de Neuquén 2006-2016* (PET neuquino) fue elaborado por el COPADE siguiendo los lineamientos nacionales en el año 2006. El mismo se constituyó por dos secciones distintas y complementarias. La primera es un diagnóstico general de la provincia tomando como dimensiones de análisis las características geográficas, institucionales, demográficas, económicas, sociales, ambientales y de infraestructura. La segunda sección es la planificación estrictamente hablando y se presentan los mapas del Modelo Territorial Actual y Deseado.

Los objetivos generales del PET neuquino fueron 1) Promover el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes, 2) Mejorar la competitividad de la economía y aumentar la calidad de vida en forma equilibrada en todo el territorio a través del desarrollo de la infraestructura y el equipamiento, 3) Valorizar el patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.

En este Plan, Neuquén describió a su territorio provincial con un clima predominantemente templado-frío, semiárido, con una franja sobre la Cordillera de los Andes de características frío-húmedo (p. 12). Dentro de la actividad agropecuaria, se destacó a la fruticultura como el subsector más importante en cuanto al PBG por la producción de peras y manzanas. A su vez, mencionaron a los frutales de carozo (durazno, ciruela, cereza y nectarinas), a los que en los últimos años se incorporaron otras especies como la vid, olivos, nogales y frutas finas.

En cuanto a la producción pecuaria, el documento diferenció a la ganadería menor de la capitalizada. Sobre la primera detalló que se trata de una actividad que posee un gran impacto en todo el interior de la provincia ya que es la mayor actividad productiva asentada sobre las tierras fiscales que alcanzan el 57% de la superficie provincial. En ellas se localizan 2.400 familias dedicadas a la explotación ganadera extensiva y trashumante con una economía desmerecida a causa de los factores de calidad y comercialización del sector. Dentro de este grupo se encuentran las comunidades indígenas que constituyen un caso especial por estar ubicadas en "las reservas", con superficies productivas de propiedad comunitaria. "La ganadería extensiva y trashumante es la actividad más arraigada en la cultura productiva del sector, pero actualmente resulta económicamente insuficiente como sostén de los productores" (PET neuquino, 2006, p. 36). Respecto del sector capitalizado, lo ubica concentrado en los departamentos del sur y centro. Se trata de productores bovinos y ovinos.

La ganadería provincial y específicamente la menor, depende para su desarrollo de la oferta forrajera de los campos de veranada e invernada, y esta de los ciclos climáticos. Para

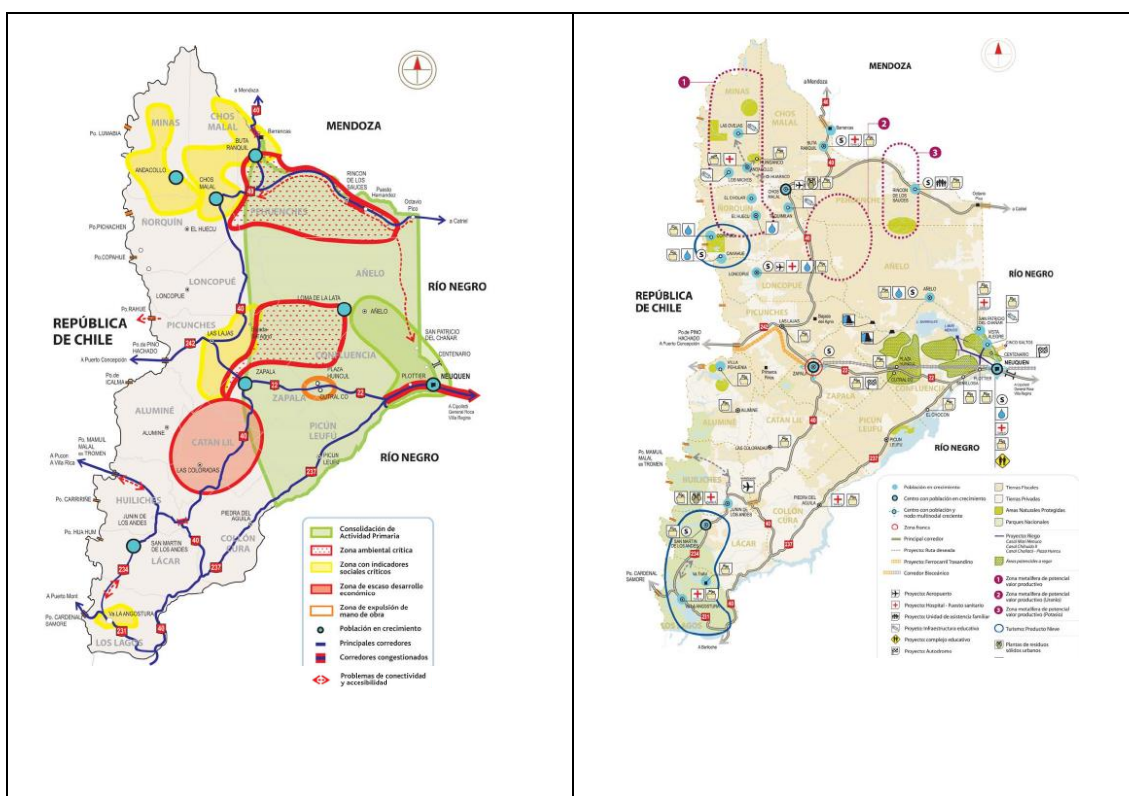


ello, el plan propuso desarrollar planes de manejo de los pastizales naturales e incorporar áreas de producción de pasturas para ensilar o enfardar, y destinarlo a la suplementación alimenticia de la ganadería. Por este motivo, también hizo referencia a que en la actualidad la provincia cuenta, aproximadamente, con una superficie de 10.000 hectáreas implantadas con especies forrajeras.

En cuanto a las problemáticas ambientales, identificaron un marcado deterioro de las pasturas naturales, un mal manejo del recurso hídrico y, en otros casos, ausencia de agua. A esto le sumaron el proceso de desertificación que sufre el territorio con más del 69% de la superficie provincial comprometida. Este proceso es aún más notorio en el norte y en la meseta central. El Plan asocia esta problemática con la actividad trashumante y las cargas inadecuadas. Sobre esto refiere que “muchos crianceros no realizan la trashumancia hacia los campos de veranada degradando aún más los campos de invernada, ya que no pueden recuperarse durante el período estival” (PET neuquino, 2006, p. 37). A su vez, le añade como problema la composición de los rodeos que cuenta con un neto predominio de ganado menor (caprino y ovino), factor que favorece aún más la degradación de la cobertura y por ende aumenta el grado de desertificación.

A partir de esta caracterización, el COPADE realizó distintas cartografías de la situación actual que aglomeró en una representación que llamó Mapa Síntesis del Territorio Actual. Luego diseñó el Modelo de Territorio Deseado (figura N°27 y figura N°28).

Figura N°27. Mapa Síntesis del Territorio Actual. Figura N°28. Modelo de Territorio Deseado.



Fuente: COPADE. (2006). PET neuquino.

El Mapa Síntesis del Territorio Actual indica que las áreas con puntos rojos son aquellas ambientalmente críticas debido a la combinación de diferentes factores como la afectación de las rutas por la trashumancia, la alta degradación por manejo ganadero y la degradación por hidrocarburos. Las zonas amarillas son las que concentran los mayores indicadores sociales críticos como viviendas deficitarias, dificultades de acceso a centro de salud y a unidades educativas básicas. Las zonas rojas son las de escaso desarrollo económico, la naranja la de expulsión de mano de obra y las verdes las que poseen consolidada su actividad primaria. A su vez, los puntos turquesa indican población en crecimiento.

En el Modelo Territorial Deseado se pretendió integrar las posibles actividades de desarrollo intentando minimizar las tendencias negativas de la situación actual. Este expresa la organización espacial a construir para el territorio a partir de plantearse como objetivo general cambiar la matriz productiva. Buscaron pasar de una economía basada principalmente en la actividad hidrocarburífera a una economía más diversificada e integrada verticalmente, con predominio de la actividad agroindustrial. Esto no fue como consecuencia de las problemáticas ambientales mencionadas previamente, sino que se vinculó a que la actividad hidrocarburífera

presentaba una tendencia descendente en sus reservas de gas y petróleo en la provincia. Por ello, el Plan propuso la creación de distintas obras de infraestructura en canales para generar sistemas de riego que incorporen tierras nuevas para su explotación. De esta forma, se aumentaría la superficie destinada a la fruticultura, horticultura y a la producción de forrajes. También se propuso desarrollar la ganadería para la generación de productos naturales de la Patagonia de alta calidad y confiabilidad sanitaria/ecológica (carnes bovinas, ovinas y caprinas) y promover una producción de alimentos y bebidas de alta calidad (frutas de pepitas, de carozo, finas y secas, vinos diferenciados por su latitud, sus variedades y otros atributos). A su vez, se planteó aumentar la producción de materias primas y productos intermedios de buena calidad del sector forestal y aumentar la comercialización de los productos a través de la integración de los mercados del Atlántico y del Pacífico. Por último, como gran obra propuso el aprovechamiento hidroeléctrico y agroindustrial Chihuido II, que sería un complejo multipropósito que implicaría la utilización en forma directa del recurso del río Neuquén para la generación de energía, control de crecidas, irrigación y desarrollo agroindustrial. Asociado a este proyecto, se realizarían obras de infraestructura que permitirían el desarrollo de un polo agrícola e industrial en el área.

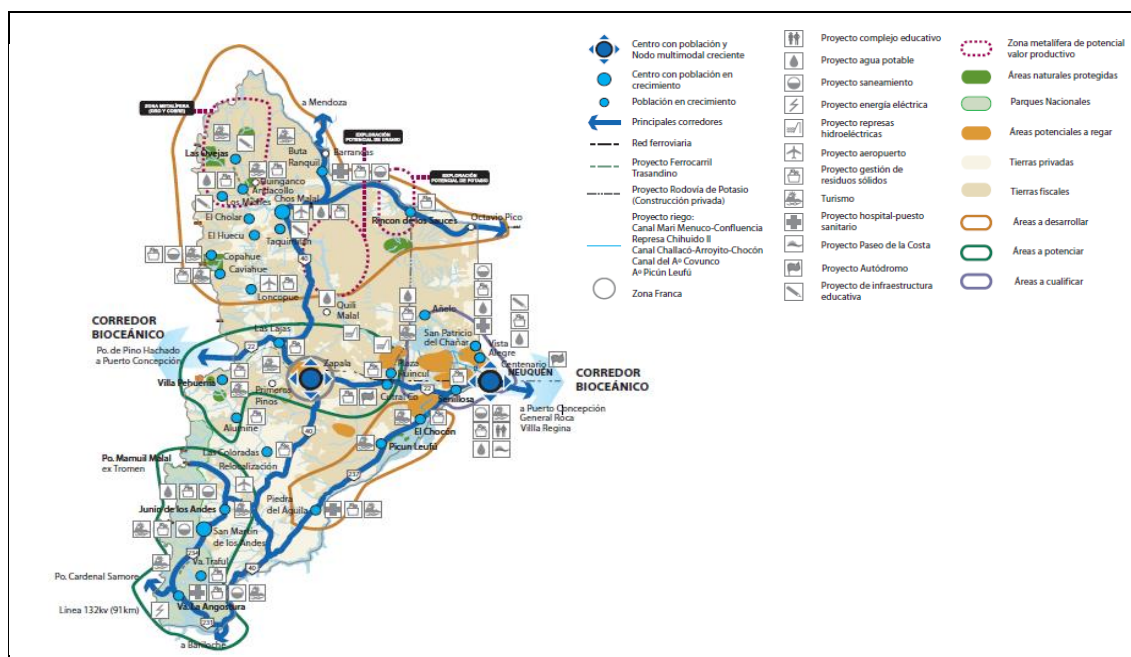
Para Zapala, específicamente, propusieron utilizar la Ley Nacional N°24.331, que declara a esta localidad con el estatus de “Zona Franca”. Por ello, plantearon aprovechar los privilegios tributarios e impositivos de esta zona para impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora. Esto podría estar asociado al cruce bi-oceánico; también mejorarían el ferrocarril y la estación ubicada en Zapala. Así se afianzaría el eje central de la provincia para ser más competitiva que el otro eje ubicado en la conexión entre Línea Sur-Bariloche-Manso Inferior (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2014). Al indagar en el diseño de la cartografía del Modelo de Territorio Deseado se puede observar que, de todas las actividades mencionadas y proyectos propuestos, los que efectivamente se plasmaron en el mapa son los hidroeléctricos y la actividad minera. Esta se incorporó en tres zonas distintas del norte de la provincia. Los proyectos de riego se colocaron únicamente en la zona de confluencia, área que concentra a la mayoría de las producciones y de la población.

Las actividades frutícolas, forrajeras y pastoriles no se proyectaron ni se dibujaron. Incluso la trashumancia y la ganadería menor que el mismo documento expresó como el principal sostén en el interior de la provincia quedó, en el escrito del Plan, asociada a una problemática ambiental, la desertificación, y en el Modelo de Territorio Deseado totalmente desdibujada. En este sentido, no se hizo mención a posibles soluciones para los problemas

ambientales relevados anteriormente en los espacios pastoriles. En cambio, en la zona de Plaza Huincul y Cutral-Co que en el mapa síntesis estaba bordeado en color naranja por ser expulsora de población y ser zona ambientalmente crítica, se proyectaron áreas posibles de riego para revertir el problema. De esta forma, el cambio en la matriz productiva hacia una economía agroindustrial pregonada en el objetivo general fue comprendido en mayor medida por los canales de riego y zonas potenciales de riego para cultivos, aunque sin determinar su utilización y se ubicaron en el departamento de Confluencia. En cuanto a la actividad pastoril, no se proyectó ninguna industria ganadera como los frigoríficos, galpones de acopio y procesamiento de fibras y cueros.

La figura N°29 muestra el Modelo de Territorio Deseado de Neuquén que fue incorporado al documento del PET nacional. Se encuentra basado en el PET provincial, pero con ligeros cambios. Este mapa delimitó cinco espacios. Uno bordeado de color azul oscuro que corresponde al departamento de Confluencia y que denominaron Área a cualificar, dos bordeados de color verde que denominaron Área a potenciar y dos bordeados color mostaza que llamaron Áreas a desarrollar. Sobre estas delimitaciones evidenciamos diferencias respecto a las propuestas de desarrollo. En la del norte neuquino se ubicaron las zonas metalíferas de potencial valor productivo y sobre la otra delimitación, en la parte oriental, se ubicó uno de los proyectos de riego. Lo llamativo de esta delimitación es que, en el Mapa Síntesis del Territorio, en la figura N°27, este espacio se encontraba como área con actividad primaria consolidada.

Figura N°29. Modelo de Territorio Deseado de Neuquén.



Fuente: MINPLAN. (2008). PET nacional.

Por último, en oposición a Río Negro, las cartografías del PET provincial y nacional, tanto del Mapa Síntesis del Territorio Actual como del Modelo del Territorio Deseado no tomaron regionalizaciones históricas. Cabría la pregunta si las distintas delimitaciones realizadas pueden tomarse como regionalizaciones. Al respecto, para el Mapa Síntesis del Territorio actual, entendemos que sí pueden tomarse como regionalizaciones. Para su elaboración se utilizaron indicadores económicos, sociales y ambientales que daban cuenta del estado de situación, crítico o no de cada una en relación a un tema particular. En el Modelo de Territorio Deseado del PET neuquino, estas delimitaciones se transformaron en zonas que se vincularon con una actividad a desarrollar como la minería, el turismo o la implementación de obras de riego. Asimismo, en el gráfico N°29 unieron algunas de las regionalizaciones del gráfico N°27 con las zonas del gráfico N°28. El problema es que, las acciones implementadas posteriormente para revertir las situaciones críticas identificadas no coinciden, o no del todo, con las problemáticas encontradas. Esto genera que no podamos encontrar muchas diferencias entre el Modelo de Territorio Actual y el de Territorio Deseado.

El segundo documento por analizar, pero vinculado a una planificación sectorial, se denominó *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial de Neuquén (PEA2)* y fue elaborado en el 2011. Fue llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Territorial en colaboración con el INTA, SENASA, la Agencia de Desarrollo Económico del Neuquén

(ADENEU), la Universidad Nacional del Comahue. Se confeccionó siguiendo los lineamientos y objetivos del PEA2 nacional y el COPADE fue el encargado de coordinar la adecuación metodológica. El documento se apoyó en el *Plan Productivo Provincial 2009-2018*, aprobado por Ley N°2.669 en el año 2008 y lo actualizó. A su vez, se basó en el *Plan Ganadero Provincial* llevado adelante entre los años 2000-2009.

El *Plan Productivo Provincial* priorizó los siguientes sectores: la ganadería (caprina, ovina y bovina), la forestoindustria, la acuicultura, la fruticultura, la horticultura, las frutas finas, la apicultura y las infotecnologías. Si bien, no es un documento de análisis de esta tesis por no poseer cartografías, al ser la base del PEA2 provincial y nutrirlo, nos pareció importante dar cuenta de algunos elementos básicos delineados, fundamentalmente para el sector ganadero. Respecto de este último, y específicamente para la ganadería ovina y caprina, el plan se propuso:

Promover la permanencia de la población rural en sus lugares de origen con niveles calidad de vida creciente, impulsando sustentablemente la actividad de cría y comercialización de ovinos y caprinos, mediante la adecuación de los niveles de carga de los campos, el incremento de la productividad de los animales, la diversificación de productos y la calidad y el valor agregado local, con organizaciones de productores fortalecidas (*Plan productivo provincial, 2008, p. 4*)

Para cumplir con este objetivo, planteó fortalecer distintas políticas públicas y programas como: Ley Ovina, Ley Caprina, Prolana, Programa Mohair y denominación de origen de la carne caprina. A su vez, propuso el financiamiento de infraestructura hídrica a través de perforaciones que mejoren la captación de agua e infraestructura para callejones de arreo para mejorar el tránsito de animales en la trashumancia. Además, enunció la regularización de la propiedad de la tierra, el fortalecimiento organizacional la promoción de la siembra de pasturas en valles irrigados, fortalecer el sistema provincial de extensión y desarrollo rural, mejorar la comercialización de la lana, pelo, cuero y desarrollar nuevos productos derivados de la producción ganadera como lechería, artesanías, guano, quesería.

El PEA2 propuso caracterizar los complejos productivos de la provincia, actualizarlos y redactar posibles escenarios futuros en los que podría navegar cada uno de estos. De la instancia metodológica se priorizaron los siguientes: el acuícola y pesquero, caprino, vitivinícola, frutícola, bovino, forestoindustrial. En este sentido, hubo una selección y un desglose de actividades productivas.

Este plan, no se encuentra regionalizado, sino que describió a cada complejo. Dentro de la actividad pastoril, detalló que la producción caprina abarca un 25% del territorio neuquino.

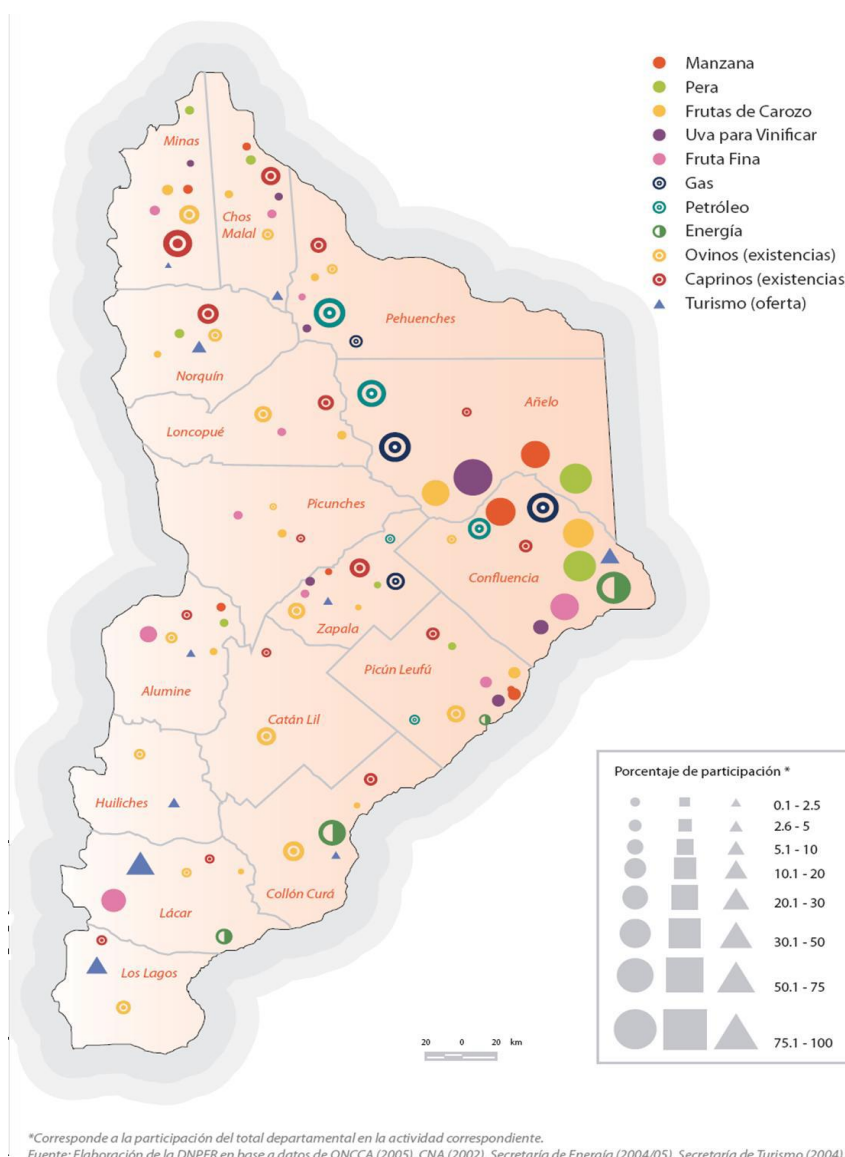
Sobre esta actividad, primero realizó una caracterización general para luego proponer objetivos y atender a cada problemática. Entre las principales se encuentran 1) la precaria tenencia de tierras; 2) La marginalidad geográfica y la dispersión. Esta característica del sistema genera problemas de comunicación y dificulta la satisfacción de necesidades que requieren de inversiones en infraestructura básica, como la educación y la salud; 3) Los bajos índices productivos como el índice de preñez, parición y señalada, con elevadas tasas de mortandad y bajos rendimientos por unidad; 4) Carencia de instalaciones adecuadas para el manejo del hato<sup>29</sup>.

Para solucionar las problemáticas encontradas, luego de un análisis FODA, el plan propuso los siguientes objetivos: incrementar la oferta forrajera y la producción de mallines, con manejo del agua e implantación de pasturas, aumentando la superficie con la construcción de canales. Incrementar la producción de cashmere, incorporando más productores a través de organizaciones. Incrementar la producción de chivitos faenados certificados por año, la faena total de chivitos y la venta de refugo de cabras. Para alcanzar esos objetivos se propusieron políticas de: financiamiento de perforaciones y de captaciones de agua, financiamiento para callejones de arreo, promocionar la siembra de pasturas en valles irrigados, fortalecer la participación y la organización, fortalecer Ley Caprina, Ley Ovina y el Programa Mohair, desarrollar carne caprina de calidad y comercializar otros productos del complejo caprino. Aquí vemos que el PEA2 incorpora las propuestas del *Plan Productivo Provincial*, pero que además amplía la caracterización del sector.

---

<sup>29</sup> Cabe aclarar que el PEA2 neuquino se realizó luego de la erupción del volcán Puyehue. Por este motivo, al final del documento describe la situación productiva de los sectores antes de la erupción del volcán y post volcán. Esto tiene por objetivo contextualizar las actividades preemergencia para establecer un orden de magnitud y de prioridad de las actividades según el daño ocasionado.

Figura N°30. Mapa de las principales actividades de los complejos productivos según departamento.



Fuente: PEA2 Neuquino en base a datos de la ONCA 2005, CNA 2002, Secretaría de Turismo 2004 y Secretaría de Energía 2004/05.

La figura N°30 es una representación de las principales actividades productivas y su magnitud por departamento. Como podemos observar, los departamentos incluyen distintas producciones que exceden a lo planificado en el PEA2. Por ejemplo, en varios departamentos se observa la producción caprina y ovina, la fruticultura que integra la producción de manzanas y peras, de carozo, la vitivinicultura y frutas finas. A estas actividades se le incorporaron el turismo, el gas y el petróleo. Este Plan, del año 2011, responde a un modelo actual del territorio, aunque para su elaboración utilizaron datos anteriores, del CNA 2002 o del ONCA 2005, con



las limitaciones que esto implica y que fueron detalladas en el capítulo anterior. Con esta información se observa que la producción se concentra en el departamento de Confluencia. En este espacio se representó a la mayor diversidad de producciones y las mayores magnitudes. Otros departamentos como Minas, Chos Malal y Zapala también poseen diversidad productiva, pero de baja magnitud. Lo interesante de este esquema, también es, que no posee referencias a la actividad bovina, acuícola o forestal, aunque en este Plan se haya decidido priorizar esas producciones.

Anteriormente comentamos que el PEA2 tuvo como antecedente para la planificación de la ganadería al *Plan Ganadero Provincial*. Este último fue formulado previo a la fecha de análisis de esta tesis, en el 2000, pero especificó las zonas a mejorar los canales de riego para la producción de pastura. Las zonas establecidas fueron: Valle de Picun Leufu, Añelo, Cuenca del Río Agrio y Vallecitos de la Zona Norte (Plan Ganadero Provincial, 2000).

Figura N°31. Áreas bajo riego en la provincia de Neuquén.



Fuente: Copade. (2006). PET de Neuquén.

La figura N°31 muestra las zonas bajo riego en color rosa en el 2006, año en el que se elaboró el PET de Neuquén. Lo interesante es que estas zonas coinciden con las expresadas en el *Plan Ganadero Provincial* del año 2000, único documento que explicita dónde se realizarían las obras de infraestructura hídrica para mejorar la oferta forrajera para el ganado. Estos espacios se encuentran, en su mayoría, descentralizados de la zona de Confluencia, situación que no ocurre en el Modelo del Territorio Deseado del PET, donde hay una decisión deliberada de no trasladar las zonas de las obras de infraestructura en ninguna otra cartografía. En este caso, reconocemos que lo territorial del PET se encontró vinculado a lo urbanizado. La producción ganadera, más referenciada con los espacios rurales fue planificada, pero de forma sectorial en otros documentos.

#### **4.4 Reflexiones finales**

El análisis cartográfico, de mapas territoriales y agroproductivos presentes en las planificaciones colaboró en evidenciar la instalación de imaginarios territoriales y en mostrar que los mapas no sólo producen y reproducen una realidad, sino que también la interpretan (Harley, 2005; Lois, 2015).

La comparación entre las provincias muestra distintas formas de representar al territorio y de pensar lo productivo. Por un lado, Río Negro, se apoyó en la regionalización histórica de la provincia para determinar las Áreas a cualificar, a potenciar y a desarrollar. Esto fijó las producciones a ciertos espacios y delimitaciones en vez de problematizarlas y proponer nuevas regionalizaciones. En la Línea Sur, el espacio pastoril caracterizado por los documentos como árido y semiárido, perdió diversidad hacia adentro y al mismo tiempo se diferenció de las otras regiones. Esto se puede vincular a la utilización de la especialización regional para integrar los espacios, uno de los objetivos pregonados en la *Agenda de Actuación Territorial*. Sin embargo, más que integrar de lo que se trató fue de conectar las distintas regiones. El mapeo colaborativo ayudó a disputar el imaginario de espacio vacío monoproduktivo al mostrar la diversidad productiva intraregional de cada criancero.

En esta provincia, según las planificaciones, los problemas productivos se deben a problemas ambientales. Así, el clima, el suelo, la disponibilidad hídrica atentaron contra la idea de pensar a este espacio como productivo y vincularlo a actividades de desarrollo aun cuando en el mismo documento muestran las pocas obras de energía eléctrica o gasífera existente. En este sentido, es una falacia justificar el no desarrollo en las características ambientales (Easdale

y Domptail, 2014; Núñez y López, 2016). La única obra de infraestructura planificada fue la construcción de caminos para mejorar la conectividad, obra que puede ser pensada más como una imposición desde nación, ya que era una condición del Modelo Territorial Deseado el transformar las regiones en espacios conectados.

En Neuquén encontramos planificaciones por fuera de regionalizaciones históricas y biofísicas. La mención a ciertas áreas, fueron para dar cuenta de estados evolutivos respecto al desarrollo socioproductivo y al estado ambiental. Podemos entenderlas como una innovación en la forma de regionalizar, ya que estas delimitaciones no cubrieron todo el espacio provincial, sino que se detuvieron en algunos para pensar las medidas a implementar. De todas formas, las iniciativas delineadas posteriormente no coincidieron totalmente con las problemáticas encontradas o con los objetivos pregonados inicialmente. Por ejemplo, no encontramos delimitaciones que hayan tenido en cuenta a la trashumancia, ni acciones específicas cuando se propuso dentro de los objetivos principales la valorización del patrimonio cultural y natural.

La provincia fue presentada como de clima árido y semiárido por lo que este aspecto ambiental no se redujo a un espacio en particular. Aquí los problemas productivos no se debieron a las condiciones climáticas, sino que son las actividades productivas las que generan problemas ambientales que acentúan los problemas productivos. Sin embargo, no todas las actividades fueron presentadas como causantes de impacto ambiental, aunque sí lo hicieran.

Los motivos de la falta de desarrollo diferenciales entre provincias generaron soluciones distintas. Mientras Neuquén propuso la construcción de canales de riego para diversificar las actividades y complementarlas, Río Negro no pudo salir de la fatalidad del destino. Pero, a pesar de que Neuquén diseñó distintas políticas para mejorar la producción ganadera, no las terminaron de plasmar en los mapas y lo visible en la cartografía se tradujo en actividades como la minería o zonas de regadío en el departamento de Confluencia. Esto podría estar vinculado con una diferencia entre lo urbano y lo rural y/o con lo que realmente se considera productivo para las provincias.

El PET nacional abogó por una planificación que disminuyera los desequilibrios internos, sin embargo, el foco estuvo puesto en la economía global, perdiendo de eje a la economía interna y por lo tanto la visibilización de las actividades del espacio árido y semiárido que no respondan a aquello. Aun teniendo la ganadería gran relevancia para el mercado exterior, para las provincias, pareciera que se vinculara a políticas de orden más asistencialistas. Al igual que lo ocurrido en los censos agropecuarios, aquí varias de las actividades menos visibilizadas

responden a producciones que se encuentran en manos femeninas o en el campesinado en general.

Los textos escritos de cada provincia se diferencian, pero las prioridades y ficciones cartográficas (Lois, 2006; Latour, 1996) terminan asemejándose. La instalación de modelos deseados de territorio debiese construir nuevas narrativas que argumenten la caducidad del modelo territorial actual, sin embargo, lejos de construir nuevas narrativas, refuerzan las existentes.

Esto último trae a la reflexión el concepto de territorio y su relación con las planificaciones. Del análisis discursivo (texto y contexto) podemos concluir que en ningún momento el enfoque territorial propuesto incluyó una idea de territorio en clave analítica para comprender, en el diagnóstico, los conflictos vinculados al modelo político y económico imperante que se expresa en las disputas por la apropiación, dominación y cambios en el uso del suelo. Tampoco se lo considera como producto/productor de relaciones sociales. Los mapas posicionan en el mismo nivel de igualdad a las distintas actividades presentes o proyectadas sin hacer mención a su carácter político y reforzando una idea de territorios armoniosos e inclusivos. Por este motivo, es posible que el elemento más llamativo en las cartografías sea el de la conectividad entre localidades, objetivo realizable, y no la disminución del conflicto en términos de coexistencia de múltiples territorios (Haesbaert, 2011).

Además, el carácter de participativo de las planificaciones como metodología que ayude a pensar los modelos futuros de territorio no fue tenido en cuanto para la elaboración de las cartografías. Entendemos que la consulta a distintas instituciones y organismos se realizaron a lo largo del proceso de planificación, pero la elaboración de la imagen cartográfica quedó supeditada a la mirada del Estado desvaneciendo el objetivo democratizador buscado (Casalderrey y Michel, 2018).

A continuación, profundizaremos en dos políticas de desarrollo rural que también se encuentran mediadas por distintas esferas administrativas y que incluyen distintos procesos participativos para la intervención.

## **Capítulo 5. La palabra como herramienta para el desarrollo: leyes, normativas y planificaciones “subvertivas”**

---

En los capítulos anteriores recorrimos distintas formas de reconocimiento de los espacios pastoriles áridos y semiáridos de la Norpatagonia. Particularmente, desde los censos evidenciamos que la actividad ovina y caprina se ubican entre las que poseen mayor número de variables de relevamiento en los espacios áridos y semiáridos, aunque no son relevadas con la misma profundidad. A su vez, en el capítulo 4 comprobamos que hay un desacople entre los textos escritos de las planificaciones y las imágenes cartográficas de los territorios que se puede vincular, en algunos casos, a la fuente de información elegida (por ejemplo: censos) y, en otras, a las sedimentaciones históricas de las organizaciones territoriales que involucran relaciones de poder (Santos, 1996).

En este capítulo profundizamos en la intervención estatal para el fomento y desarrollo de la actividad caprina y ovina. Como objetivo buscamos analizar y caracterizar el proceso de elaboración e implementación de Ley Ovina y Ley Caprina y revisar su impacto en los espacios pastoriles de Norpatagonia. Nos preguntamos si las acciones generadas por las leyes modificaron la histórica concepción de los espacios áridos y semiáridos en términos de marginales productivos

Recorremos cómo se construyó el problema vinculado a la actividad ovina y caprina en Norpatagonia y en las condiciones de posibilidad a partir de las cuales surgen estas leyes. A su vez, indagamos en el marco institucional, el rol de los actores que intervinieron en el proceso, sus formas de organización y ejecución, el destino y los destinatarios de los proyectos financiados, su vinculación con el modelo de desarrollo, las escalas administrativas de intervención, las nuevas estructuras conformadas, y los cambios y continuidades a lo largo de los años.

### **5.1 Metodología**

Para abordar el objetivo de este capítulo analizamos dos políticas públicas de desarrollo rural: Ley 25.422/2001 para la Recuperación de la Ganadería Ovina (en adelante Ley Ovina) y Ley 26.141/2006 para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina (en adelante

Ley Caprina). En primer lugar, revisamos los enfoques del desarrollo rural y los modelos productivos que signaron las últimas décadas, haciendo énfasis en el enfoque territorial del desarrollo. Partimos del supuesto de que el contexto moldea a las políticas. Aquí cada Ley surgió en períodos distintos, por ello, realizamos un recorrido por la situación productiva, económica, ambiental del país y mundial que dieron lugar a la creación de las leyes utilizando distintas fuentes secundarias (informes técnicos estadísticos, bibliografía académica, SIG).

Para el análisis de las leyes realizamos una búsqueda bibliográfica en el sistema de Información Legislativa (InfoLEG) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Allí se encuentran las normativas, sus actualizaciones y modificaciones, los decretos reglamentarios y los manuales operativos. Por una facilidad en su análisis, las dividimos en función de la mayor utilización y aplicación en cada provincia. La producción ganadera de Río Negro es predominantemente ovina y la mayor cantidad de proyectos solicitados ocurrieron a través de Ley Ovina. En Neuquén predomina la producción caprina, por lo que el financiamiento otorgado fue principalmente a través de Ley Caprina. El análisis estricto de Ley Ovina considera el período 2001- 2015 y Ley Caprina 2006-2015. Sin embargo, como analizamos el marco de posibilidad en el que surgieron las leyes, el período de análisis considerado será anterior a sus fechas de surgimiento relacionándolas con proyectos y acciones estatales que las preceden.

Para cada provincia y ley realizamos un análisis estadístico de la distribución de los fondos según categoría (Aportes Reintegrables, Aportes No Reintegrables o Artículo 19). Para Río Negro obtuvimos los datos del destino de los financiamientos entre 2004-2011 y para Neuquén entre 2010 y 2015. Para esta última provincia también observamos el destino de los fondos según rubro dentro de la categoría de Aportes No Reintegrables.

Al análisis estadístico lo complementamos con entrevistas semiestructuradas a funcionarios y técnicos de nivel nacional encargados de la implementación de estas políticas, coordinadores provinciales que ejercieron durante distintos períodos de las leyes (inicio, medio y fin de nuestro análisis ya que las mismas continúan actualmente), técnicos provinciales de distintas instituciones y productores que participaron en alguna de las estructuras participativas que poseen estas políticas. Realizamos dos entrevistas a coordinadores provinciales de Neuquén y Río Negro, una entrevista a la directora de ovinos y caprinos del MAGyP, dos entrevistas a técnicos del INTA y dos entrevistas a productores participantes de las instancias participativas de las Leyes tanto en Río Negro como en Neuquén. Las entrevistas fueron realizadas luego del período de análisis tomado en la tesis. Por este motivo, en diversos casos los referentes hicieron

mención a situaciones que ocurrieron posteriormente al 2015. Traemos algunas de las situaciones narradas cuando colaboren en la reflexión sobre las identidades provinciales. Por lo tanto, habrá referencias sobre años posteriores al 2015 para indagar en mecanismos propios de las provincias que entendemos que exceden al gobierno de turno.

A su vez, realizamos observaciones participantes de las instancias participativas provinciales que poseen las leyes para comprender el funcionamiento, las relaciones, tensiones y acuerdos entre representantes de productores y el personal del Estado que integra a las mismas. Asimismo, aplicamos un cuestionario a 40 productores (20 de Río Negro y 20 de Neuquén) que recibieron algún tipo de financiamiento por parte de Ley Ovina y/o Ley Caprina indagando en sus principales problemáticas y el impacto de los proyectos financiados por las Leyes. Las encuestas a productores fueron realizadas en Zapala y Jacobacci, localidades que pueden ser tomadas como epicentro de los espacios pastoriles donde confluyen distintas actividades productivas. Asistimos a ferias ganaderas y a fechas de clasificación y esquila de fibras en ambas localidades.

Finalmente, al análisis de las leyes lo tensionamos desde la indagación por las planificaciones subvertivas de técnicos, funcionarios y productores rurales. Por planificaciones subvertivas entendemos a los cambios realizados en el marco de las leyes que no fueron planificados con anterioridad a su reglamentación, sino que son resultado de las flexibilidades que poseen estas herramientas durante su aplicación. Son cambios percibidos como subvirtiendo órdenes históricos. Para este análisis utilizamos lo narrado en las distintas entrevistas.

## **5.2 Enfoques del desarrollo y modelos productivos**

Desde el siglo XIX, la modernización de la Patagonia fue realizada en clave ovina a partir de un modelo de exportación lanar (Coronato, 2010). Esto hizo que su inserción al mundo se pensara dentro del mismo modelo de crecimiento que el conjunto nacional: “hacia afuera”. Con el tiempo surgieron otras actividades productivas (fruticultura, petróleo, hidroeléctricas, turismo, ganadería bovina) que también fueron pensadas hacia “un afuera” no necesariamente internacional, pero sí un afuera de la Patagonia, que produjo dos desplazamientos: uno económico en términos de la relevancia del ganado ovino y otro físico en términos de corrimiento de la actividad hacia los espacios áridos y semiáridos (Villagra et al., 2015).

Estos espacios comenzaron a ser posicionados como marginales producto de ser pensados bajo un enfoque de “zonas menos favorecidas” donde las limitaciones biofísicas y socioeconómicas se ven como problemas inherentes al sistema productivo y no a la falta de políticas específicas para el área en cuestión (Navarro Floria, 2011; Stafford Smith, 2008; Easdale y Domptail 2014). A continuación, recorreremos cómo los enfoques del desarrollo se expresaron durante entre los '90 y el 2015 y su vínculo con Ley Ovina y Ley Caprina.

### 5.2.1 Del enfoque local del desarrollo

A mediados de los '90 hay un resurgir del desarrollo regional, pero desde políticas de corte neoliberal, denominado desarrollo endógeno (Vásquez Barquero, 2017). Se trató de una aproximación territorial al desarrollo que hizo referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de una localidad, que tiene cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión. Desde esta perspectiva, las iniciativas de desarrollo endógeno se pueden considerar como las respuestas de los actores públicos y privados a los problemas y desafíos que plantea la integración de los mercados en la actualidad.

Si bien este enfoque comenzó a incluir una mirada del desarrollo local, en disputa a una economía cada vez más globalizada, el enfoque siguió siendo en base al crecimiento económico y las inversiones foráneas (Manzanal, 2010). Este enfoque, también denominado “local”, se caracterizó por la transferencia de responsabilidades y atribuciones a las administraciones locales, transformándolas en actores más activos del desarrollo social y económico de los territorios. Se trató de una descentralización neoliberal y una reestructuración estatal vinculada a la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la nación. En un contexto hostil de reducción del Estado, el proceso de descentralización aumentó las desigualdades sociales internas ya que previamente no hubo una revisión de las capacidades de los gobiernos locales de hacerse cargo de las nuevas funciones. A su vez, en algunos municipios o provincias se aumentó el poder y el hermetismo de los gobiernos, generando grandes distancias con el gobierno nacional y con la sociedad (Cao y Vaca, 2007).

En simultáneo en esos años el modelo productivo de modernización agraria se fortaleció. Esto implicó la instalación de un paquete tecnológico centrado en un conjunto de innovaciones de producto, de proceso y de organización. Se establecieron nuevos agentes económicos, nuevas formas de relacionamiento, instrumentos y marcos regulatorios. El objetivo de este modelo de producción consistía en mejorar la eficiencia productiva y el



crecimiento económico individual. Esto se concretaría través de la homogeneización de formas de producción, la especialización sectorial y por la incorporación de tecnología (Santos, 2000; Easdale et al., 2018). El modelo de desarrollo local y el modelo de modernización agraria quedaron imbricados en una lógica que promovió la acumulación del capital. En este contexto, bajo este modelo de desarrollo y lógica productiva para el sector agropecuario, surge la Ley Ovina.

### 5.2.2 Del enfoque territorial del desarrollo

Las medidas de ajuste estructural impulsadas en la década del '90 aumentaron la pobreza rural y la desigualdad socioespacial (Manzanal, 2009; Lattuada, 2014). Las estrategias políticas llevadas adelante resultaron deficientes ya que no apuntaron al desarrollo comunitario, entendido como la implementación de acciones que mejoren la calidad de vida de las familias rurales y generen autonomía socioeconómica, sino a atenuar esa pobreza, de modo que actuaron como paliativos. Ante este escenario surgió el enfoque territorial del desarrollo o desarrollo territorial rural (DTR), como ha sido conocido en América Latina (Veiga, 2002; Berdegué y Favareto, 2019).

En el 2004, el estudio realizado por Schejtman y Berdegué (2004) introdujo otras concepciones para pensar el desarrollo rural. Los autores enfatizaron la separación entre desarrollo agropecuario y desarrollo rural. A su vez, propusieron que para generar desarrollo rural se necesitaba pensar su vínculo con lo urbano y con distintos tipos de mercados. De esta forma introdujeron el enfoque territorial para reconocer la multifuncionalidad del espacio rural, al pensar el desarrollo. Este enfoque también intentó revalorizar la cultura y la identidad rural, mirando aspectos como la sustentabilidad (Sili, 2005). Aquí el concepto territorio quedó asociado a la integración de distintas dimensiones.

El DTR se propuso particularmente para atender a la agricultura familiar. Este postulado se cristalizó en una concepción amplia de la economía rural, que entendía que se debía articular la base agropecuaria con los sectores de la industria y los servicios, para reconocer las diversas fuentes de empleo y la generación de ingresos de las familias rurales que, a través de la pluriactividad, cobraban cada vez mayor importancia (Schejtman y Barsky, 2008; Sislian, 2013). Con la consolidación de este modelo de desarrollo y producción surgió la Ley Caprina en el año 2006.

Lo territorial se operativizó a partir del diseño de distintos instrumentos de planificación para el desarrollo y de políticas públicas en las distintas esferas estatales. A su vez, se vinculó al período planificador de época donde lo municipal, provincial y nacional quedó entrelazado intentando resolver la desarticulación citada en el modelo previo<sup>30</sup>. En este marco se desarrollaron las leyes Ovina y Caprina, que fueron introducidas en las planificaciones provinciales vistas en el capítulo anterior. Si bien comparten similitudes entre ellas, como dijimos anteriormente, surgieron en momentos diferentes y respondieron a distintos requerimientos que veremos a continuación.

### **5.3 Del hilado a la madeja de la Ley (Ovina): contexto de surgimiento**

Para poder hablar de la Ley Ovina, previamente recorreremos el contexto económico, político y ambiental bajo el cual surge y marcaremos algunas características generales de la producción ovina en Argentina.

Durante el siglo XX la participación económica a nivel mundial de la lana como fibra utilizada para la industria fue disminuyendo. Mientras en 1960 era del 10% actualmente representa apenas el 1,2% (Taraborrelli, 2019). Entre los motivos se encuentra la aparición de fibras sintéticas que poco a poco fueron desplazando las fibras naturales (algodón, lana, pelo). A esto se suma, en 1991 el quiebre de la Corporación Lanera Australiana y su sistema de precios sostén<sup>31</sup>. Países compradores de lana como Rusia y China dejaron de hacerlo y Australia comenzó a tener una sobre producción que demoró 10 años en ser liquidada. Estos elementos produjeron una caída importante en los precios de la lana afectando al resto de los países productores de fibras animales. Así comenzó la denominada “crisis lanera” internacional que llegó a su peor momento en 1997 con la crisis monetaria asiática (Mueller, 2007). Los países con gran producción ovina como Australia, Nueva Zelanda, Uruguay bajaron sus existencias laneras entre un 45% a un 65%. La Argentina no estuvo exenta a esta situación

En el país, las existencias ovinas se redujeron de forma drástica. Se pasó de tener 20.000.000 de cabezas a principios de la década del '90 a 13.600.000 hacia sus fines (INDEC, 2000). Esto se debió a los factores macroeconómicos explicados previamente a los que se

---

<sup>30</sup> Esto fue ampliado y analizado en el capítulo anterior.

<sup>31</sup> Internacionalmente, los precios que se generan en Australia son los que se toman como referencia principalmente en el sector de lanas para vestimenta, al ser el principal país productor de lanas Merino del mundo. Por ese motivo, el mercado lanero australiano es tomado como la principal referencia internacional del precio de la lana, ya que, en general, salvo raras excepciones, marcan la tendencia del precio de la fibra en otros países productores (Taraborrelli, 2019).

sumaron factores internos que tuvieron que ver con características de la política económica del país, como lo fue la convertibilidad cambiaria y su estructura impositiva que desalentó la exportación y aumentó los costos relativos de la producción. Según Mueller (2000), la reducción del número de cabezas ovinas fue mayor en regiones y establecimientos con opciones productivas más rentables como la región pampeana y en razas productoras de lana de menor valor. De esta forma, la Patagonia de la década del '90 terminó concentrando la mayor proporción de ovinos del país con predominancia de la raza Merino, productora de lana fina con destino a exportación.

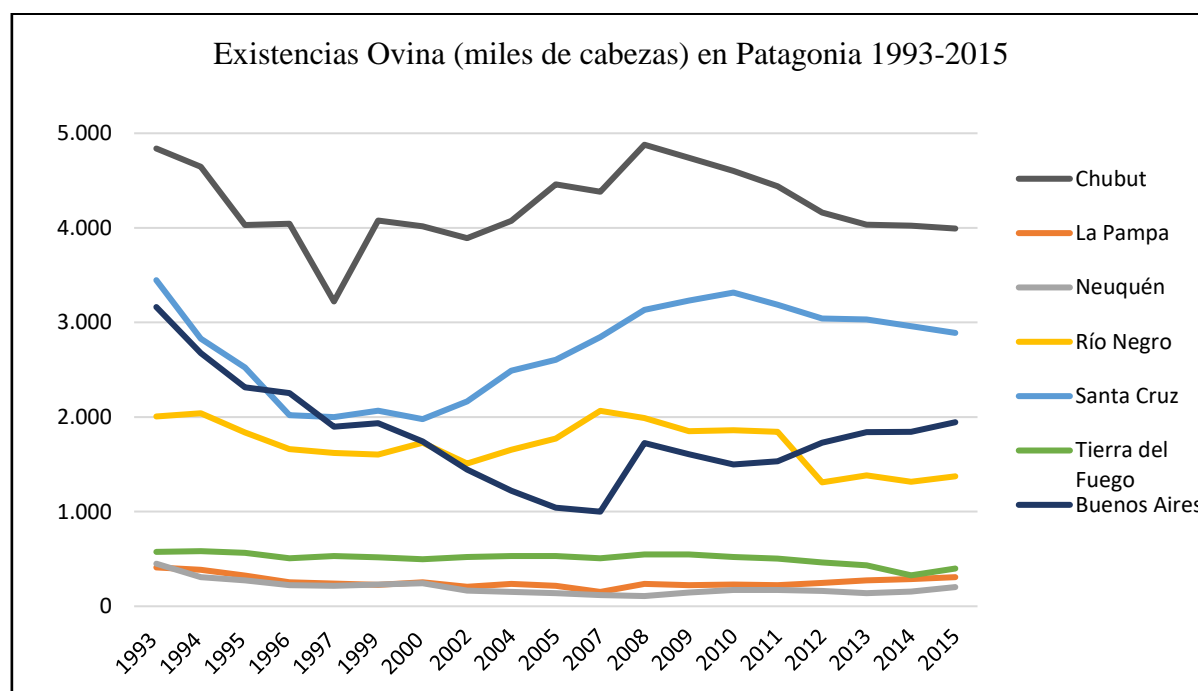
En el país, la producción ovina tiene un doble propósito. Por un lado, ofrece al mercado internacional lana y por el otro, ofrece carne al mercado interno. Esto ocurre según raza y región. Si bien, la carne genera al menos la mitad de los ingresos de los productores ovinos, es considerada un subproducto de la producción de lana. Mueller (2007) especifica que este motivo se debe a que en el país predominan razas doble propósito y sistemas de producción extensivos con bajo nivel de uso de insumos que a su vez no permiten altas tasas reproductivas ni altas tasas de crecimiento. Sin embargo, a esto añadimos la desvalorización estatal a producciones cuyo destino no es el mercado agroexportador como vimos en el capítulo 3 y la histórica invisibilización que ha tenido el campesinado en Argentina. En muchos predios chicos de la Norpatagonia y en las regiones por fuera de la Patagonia la carne ovina suele contribuir al consumo del campo y su comercialización es más bien esporádica e informal generando un ingreso no contabilizado. La lana en cambio genera un ingreso anual concentrado y formal (Mueller, 2007).

Retomando el contexto bajo el cual surge la Ley, de forma específica para la Patagonia, desde lo ambiental se evidenció un aumento en el deterioro de los suelos que condujo a procesos de desertificación en algunas zonas de esta región. De hecho, en la actualidad en los espacios áridos y semiáridos, el 93% de la superficie presenta signos de desertificación y casi el 60% de las tierras se encuentran dentro de las categorías de moderada a muy grave (Mazzoni y Vázquez, 2010). Por otro lado, eventos naturales como la erupción del volcán Hudson en 1991 y las nevadas extraordinarias de los años 1995 y 1997, afectaron sensiblemente la producción ganadera debido a que provocaron mortandades generalizadas de animales (Mueller, 2000).

El gráfico N°2 muestra la evolución de las existencias del ganado ovino en las provincias patagónicas y de Buenos Aires. Exhibe una disminución general en los '90 para casi todas las provincias, pero por sobre todo para Buenos Aires, provincia que se reconvirtió productivamente. Asimismo, muestra el impacto de eventos naturales en la caída del número

de ganado ovino en algunos años y para algunas provincias en 1995 y 1997 (por ejemplo: Chubut). Luego del año 2002, podemos observar un aumento de las existencias vinculado con la devaluación de la moneda argentina (a fines de 2001), pero también producto de la reducción de la cantidad de lana acumulada de Australia que en 1997 comenzaba a percibirse. Prácticamente no quedaban lanas finas de calidad que eran las más demandadas por varios países (Mueller, 2007). Con precios internacionales en alza y la reducción importante de los costos de producción en dólares, muchos productores pudieron licuar sus deudas, recuperar capital animal y finalmente invertir en mejoras (Mueller y Cueto, 2012). Cabe señalar que en este gráfico incluimos a la provincia de Buenos Aires para mostrar la citada reconversión productiva. Por último, en el año 2011 también se muestra una caída en las existencias ovinas en las provincias patagónicas debido a la erupción del complejo volcánico Puyehue-Cordón Caulle. Sobre esto último indagamos más adelante.

Gráfico N°2. Existencias ovinas en Patagonia y Buenos Aires entre 1993 y 2015<sup>32</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y SENASA.

<sup>32</sup> Intentamos incluir las existencias ovinas hasta 2015 a partir de los datos de INDEC, pero no se encontraban disponibles. Las encuestas agropecuarias que se realizaban entre censos agropecuarios dejaron de llevarse adelante. Por otro lado, cada provincia posee dependencias estadísticas, pero la información tampoco se encontraba disponible para todas. Finalmente, pudimos completar el gráfico con los datos de SENASA entre 2009 y 2015.

Una de las medidas que instrumentó el Estado nacional, orientada a los productores de pequeña escala para paliar esta crisis, fue el Programa Social Agropecuario (PSA). Este programa tuvo como objetivo contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores, generar un espacio de participación que facilite y promueva su organización, a los efectos que puedan asumir su propia representación y desarrollen capacidad propia de gestión. Los destinatarios del programa eran productores minifundistas caracterizados por escasa disponibilidad de tierra y capital, bajos ingresos y trabajo directo en la explotación en base a mano de obra familiar (Soverna, 2016). El PSA se instrumentaba a nivel nacional y para su ejecución proponía Unidades de Coordinación Provincial integrada por representantes de la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación (SAGPyA), gobierno provincial, INTA, ONG y organización de pequeños productores. El programa se aplicó tanto en Neuquén como en Río Negro y abordaba todo tipo de producción.

Sin embargo, la actividad ovina se encontraba cada vez más paralizada y el PSA no respondía a todos los sectores productivos, ni hacía hincapié específicamente en el pastoralismo. Es así como desde la SAGPyA en 1994 se creó el Programa Nacional de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana (Prolana). Este programa surgió desde el sector empresarial lanero y estableció metodologías y protocolos para perfeccionar las condiciones de esquila y la calidad de la clasificación y embalaje de la lana, logrando así mejorar el posicionamiento de su producto en el mercado nacional e internacional. El Prolana se centró específicamente en las razas Merino y Corridale, ambas relevadas por el Censo Nacional Agropecuario visto en el capítulo 3. La iniciativa concentró los esfuerzos de las Sociedades Rurales, las cooperativas, los Industriales y los exportadores laneros (integrantes de la Federación Lanera Argentina), los gobiernos provinciales y el INTA. A su vez, estableció comités provinciales en cada provincia adherente y se reunían una vez por mes (Prolana, 2019).

Para el productor, la aplicación de las tecnologías del Prolana representó la ventaja de poder exigir un precio acorde a la calidad de sus lotes y así aumentar los ingresos. Esto se debió a que desde el INTA Bariloche y Trelew se comenzó a realizar el análisis de las fibras, determinando la calidad de su lana. Previamente, este dato quedaba sujeto a la industria o la capacidad del productor de pagar el análisis. Otro hecho relevante fue la creación del SIPyM (en INTA Trelew), que es el Sistema de Información de Precios y Mercados que difunde regularmente un precio orientativo para cada tipo de lana y que sirve de referencia a los productores al momento de la negociación del precio de sus lotes (Ejarque, 2011). Estos

elementos posibilitaron que el productor pueda pelear el precio más justo en una licitación o en la venta a la industria.

En el 2010 se produjo una adaptación del Programa denominado “Prolana Pequeños Productores” para incorporar justamente a los productores más pequeños que son mayoritarios en las provincias norpatagónicas. Esta adaptación simplificó los requerimientos para su acceso. Sin embargo, algunos autores refieren que las posibilidades de mejoras de calidad de la lana fueron más reducidas, ya que sólo apuntaron a la calidad del proceso. Los avances en cuanto a la calidad intrínseca de la fibra y la calidad ambiental/sustentable que poseía el Prolana inicial fueron aspectos difíciles de masificar. Requerían mayores recursos económicos e intervenían otros factores que suelen ser cambios de largo plazo como mejoras genéticas (Ejarque, 2011).

En una escala regional institucional, otro de los antecedentes que dio lugar a la creación de la Ley Ovina fue el establecimiento del “Ente de Desarrollo de la Patagonia”, organismo que estuvo acompañado por distintas iniciativas que promovieron el desarrollo ovino de la región. A esto se sumaron medidas financieras llevadas adelante entre el INTA, el Banco Nación de Argentina, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la GTZ (Taraborrelli y Pena, 2017).

Finalmente, también destacamos la conformación de los Foros Laneros Patagónicos, convocados desde la SAGPyA. Los Foros reunieron a las entidades de los productores ovinos, técnicos del INTA y funcionarios de las provincias patagónicas con el fin de analizar la crisis por la que atravesaba el sector. Fue en el marco de uno de estos Foros, en 1998 en Trelew, que surgió la propuesta de crear una política de largo plazo que permitiera no solo dar herramientas para mejorar la actividad ovina sino también frenar la migración desde los espacios rurales hacia las ciudades, originadas por el abandono de las explotaciones en zonas con poca posibilidad de reconversión productiva:

Fue una necesidad que surgió de las bases a nivel productores. Venían muy complicados de una crisis muy grande que hizo que se juntaran y empezaran a movilizarse. Esto claramente nació en Patagonia y si bien hoy se aplica a nivel nacional originalmente se crea en Patagonia. Los productores hicieron un ruido importante y después, desde ya, acompañó el gobierno nacional. Para mí es la mayor fortaleza que tiene esta Ley, es que haya nacido desde las bases, desde los productores. Lo interesante es que eran muy claros para pedir esas cosas, vamos a hacer esto y esto y la estructuraron muy bien a la ley, por lo menos la original, luego pasan cosas en el medio. (Entrevista coordinadora provincial de LO de Río Negro, 2017).

Con la expresión de “esto claramente nació en Patagonia” hizo referencia a que el Subsecretario de Agricultura y Ganadería y autoridad de aplicación de la Ley en aquel momento provenía de

Chubut y estaba al tanto de las presiones realizadas por el sector empresarial ovino para la creación de esta política (Taraborrelli y Pena, 2017). Así es como a principio de la década del 2000 se creó la Ley nacional N°25.422 para la recuperación de la actividad ovina.

### 5.3.1 Ley Ovina

La Ley nacional N°25.422 para la recuperación de la actividad ovina fue creada en el 2001 y establecida por un plazo de diez años. Sin embargo, fue recién en 2003 cuando se operativizó generando la adhesión de la gran mayoría de las provincias<sup>33</sup>. Según consta en la Ley, esta política está “destinada a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos que permitan su sostenibilidad a través del tiempo y permita mantener e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural” (Ley N° 25422, 2001, Artículo 1). Esta iniciativa se crea en el ámbito de la ex SAGPyA, actual MAGyP.

El sector ganadero particularmente Federaciones y Sociedades rurales de distintas provincias de Patagonia se reunieron en búsqueda de soluciones comunes y la propulsaron: “La idea fue sostener en Patagonia, que no hay muchas oportunidades productivas, la actividad y también fomentarla y desarrollarla.” (Entrevista a funcionaria nacional del MAGyP, 2017).

Con ella se promueven actividades técnicas y socioeconómicas que tengan un impacto positivo en los productores y en la producción de hacienda ovina. En su origen, la Ley estableció que sus fondos se destinarían a la recomposición de las majadas, la mejora de la productividad, la mejora genética, la mejora de la calidad de la producción, la utilización de tecnología adecuada de manejo extensivo, la reestructuración parcelaria, el fomento a los emprendimientos asociativos, el mejoramiento de los procesos de esquila, clasificación y acondicionamiento de la lana, el control sanitario, el aprovechamiento y control de la fauna silvestre, el apoyo a las pequeñas explotaciones y las acciones de comercialización e industrialización de la producción.

Para lograr los objetivos establecidos, se promovieron: i) Líneas de crédito o Aportes Reintegrables para: banco de ovejas, mejora genética, proyectos productivos, sanidad,

---

<sup>33</sup> Ley Ovina también tomo como política de base a la Ley Nacional del Tabaco (Ley N°19.800) para su reglamentación y operativización. Esta iniciativa que data del año 1972 propuso crear un Fondo Especial del Tabaco (FET) para mejorar las condiciones productivas y de vida del sector tabacalero y compensar el precio recibido por la producción del cultivo. Para ello, creó una Comisión Nacional Asesora Permanente del Tabaco integrada por representantes de los organismos competentes, gobiernos provinciales y asociaciones más representativas de los trabajadores y empresarios vinculados con la producción, industrialización y exportación. A su vez, propuso la implementación de los Programas Operativos Anuales para la utilización de los fondos (Sablich, 2017).

prefinanciación e infraestructura comercial/logística y; ii) Aportes No Reintegrables para: gerencia comercial, asistencia técnica a grupos de productores, desarrollo y promoción comercial, costo incremental por adopción de protocolos, control de predadores, y apoyo a productores en emergencia agropecuaria.

El financiamiento de la Ley se realiza a través del Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina (FRAO). Los fondos provienen del Tesoro Nacional y a su vez deja lugar a la participación de donaciones y aportes de otros organismos nacionales e internacionales, de productores y del recupero de los créditos otorgados con el FRAO. El presupuesto nacional destinado en un primer momento fue de \$20.000.000. Esta cifra se estableció originalmente por ser, dicho volumen, el aporte de la actividad ovina al PBI Nacional (Taraborrelli y Pena, 2017). La Ley Ovina abre la adhesión a todas las provincias de Argentina como posibles beneficiarias de los fondos y a todo tipo de productor y regula el financiamiento otorgado a través de su manual operativo. Dentro del presupuesto general, estableció en su artículo 19 un porcentaje del FRAO destinado a programas como el Prolana, Carne Ovina Patagónica u otros equivalentes de carácter nacional o provincial, que tengan como objetivo la búsqueda de una mejora en el sistema de producción ovina. Así es como Prolana y otras iniciativas vinculadas con la producción ovina quedaron enmarcadas y financiadas por esta política.

La Ley Ovina posee una Comisión Asesora Técnica (CAT) a nivel nacional que es de carácter participativa y federal. Es un espacio de toma de decisiones respecto de la implementación de las distintas iniciativas. La CAT es presidida por la autoridad de aplicación correspondiente, actual Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de nación y es integrada, además, por el coordinador nacional del régimen y por los siguientes miembros titulares y suplentes: uno por el INTA, uno por el SENASA, uno por cada una de las provincias que adhieran al presente régimen y uno por los productores de cada provincia adherida. Para la designación de este último representante “se deberá tener en cuenta las particularidades locales y que los productores puedan designar a su representante con total independencia” (Ley N°25.422, 2003, Manual Operativo).

La autoridad de aplicación, previa consulta con la CAT debe establecer el criterio para la distribución de los fondos del FRAO dando prioridad a las zonas agroecológicas del país en las cuales la ganadería ovina tenga una significativa importancia para el arraigo de la población. A su vez, debe indicar los planes de trabajo o proyectos de inversión en los cuales se incremente la ocupación de mano de obra y/o en los que las personas físicas titulares de los beneficios se



comprometan a radicarse dentro del establecimiento rural promovido. Esto da cuenta que buscaban fortalecer la actividad ovina desde el aumento de la productividad y al mismo tiempo promover mejoras prediales para favorecer el arraigo rural.

Esta iniciativa introdujo cambios en la dinámica de planificación del sector. Para ello planteó en el decreto de reglamentación N°25.422 en el 2003 que los beneficios y acciones a ejecutar con el financiamiento del FRAO debían encuadrarse en objetivos y estrategias sectoriales definidas en el ámbito nacional, regional y provincial. Esto implicó realizar planificaciones amplias donde vislumbrar a la actividad ganadera de forma integral. Los resultados, dependiendo de la provincia, fueron distintas planificaciones sectoriales o territoriales. A su vez, se realizaron múltiples talleres zonales en donde los productores pudieron expresar sus problemas y demandas vinculadas con la actividad ovina. Los talleres realizados fueron 13 en Patagonia, 2 en Litoral, 2 en NOA, 1 en Cuyo y 3 en región Pampeana. Posteriormente se elaboraron las primeras propuestas de Programas Regionales, que fueron discutidas en reuniones con los gobiernos provinciales, las organizaciones de productores, el INTA y el SENASA. Este trabajo permitió identificar los objetivos, metas de largo plazo que deberían implementarse en cada región y provincia (Tejeda, 2011). Los Programas Regionales se realizaron para una planificación de largo plazo y para el corto plazo se instrumentaron Planes Operativos Anuales (POA), que fueron elaborados por cada provincia en la Unidad Ejecutora Provincial, cada año. Al respecto, el coordinador ejecutivo de la Ley Ovina en el 2000 da cuenta que la gestión y sus instrumentos de implementación implicaron gran participación de los distintos grupos de productores ovinos, particularmente, de Río Negro:

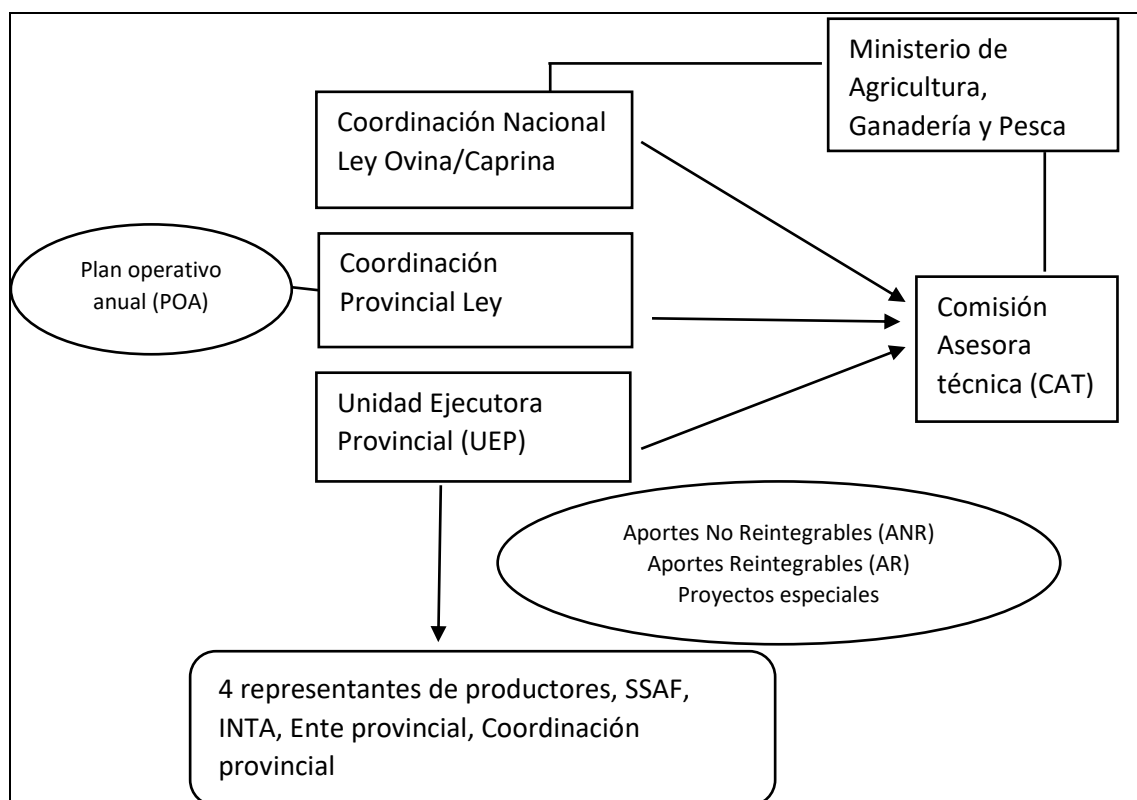
Esto implicó también una actividad muy participativa con talleres en todas las provincias, muchos talleres en donde se hacían diagnósticos y se recibían propuestas, es decir, fue un trabajo muy intenso de reuniones en el norte, en el noreste, en la provincia de Buenos Aires, en las provincias patagónicas. En aquella época el Ente de la Línea Sur había lanzado un programa ganadero así que hicimos varios talleres en Maquinchao [Río Negro] para el tema de la Ley Ovina (entrevista excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020).

A nivel provincial, para la toma de decisiones, la Ley invitaba a cada provincia a conformar un organismo que abordara y “asegure la participación activa y el control social por parte de los beneficiarios, tanto en la planificación como en la ejecución de las acciones del presente régimen” (Ley N°25.422, 2003, artículo 22). Este organismo o espacio se denominó Unidad Ejecutora Provincial (UEP). Estas debían estar integradas por representantes del propio organismo provincial, las entidades representativas de los productores y la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. A su vez, especificaba que el INTA se

desempeñaría como representante de la Autoridad de Aplicación en las Unidades Ejecutoras que las provincias constituyan. Lo definido a nivel de UEP se llevaba a la CAT para su posterior debate y aprobación por la autoridad de aplicación nacional.

En el siguiente gráfico podemos ver la estructura organizativa de la Ley Ovina y de la Ley Caprina (que analizaremos en el apartado 5.4):

Figura N°32. Estructura Ley Ovina y Ley Caprina<sup>34</sup>



Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la elaboración de los planes regionales, la Ley Ovina especifica que

...deben comenzar desde el mercado. Deben planificarse a partir de la detección de oportunidades de mercado, definición de objetivos y procedimientos de comercialización, y de allí hacia atrás, secuencialmente, adecuar los procesos para poder llegar a los mercados seleccionados de la mejor manera posible. La cadena termina en los recursos naturales, no en la oveja. Esto implica la incorporación del concepto de sustentabilidad como principio rector de las estrategias de intervención. (Ley N°25.422, 2001, Manual Operativo)

<sup>34</sup> Actualmente las estructuras administrativas de las leyes son las mismas, pero no siempre lo fueron y es Ley Ovina la que creó el antecedente de esta estructuración

Es decir, intentaron establecer que lo producido se determinaría a partir de lo que el mercado demande, pero incorporando el criterio de sustentabilidad. Esta forma de pensar la producción la llamaron “Concepción integral: desde el mercado hasta el pasto” y trae reminiscencias del Prolana, uno de los espacios propulsores de esta política. La mirada integral pero sectorial y sustentable se relacionaba con la época. Al respecto uno de los informantes clave a nivel nacional menciona:

Lo de la sustentabilidad estuvo desde el primer momento. El tema de cambiar no era una demanda, o sea, la demanda de los productores era que les pongan plata para no cerrar los campos. El tema de cambiar la forma de producción era lo que necesitaba el Estado. (entrevista excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020).

Por otro lado, en la Ley, la concepción de “mercado” quedó asociada con negocio y escala. La Ley menciona que la limitante para un negocio competitivo como es la producción ovina es el tamaño de la empresa y no su región. Aquí volvemos a la pregunta por espacio y política, y nos preguntamos si es posible desligar la región de un negocio. Para ello, el coordinador ejecutivo explicaba que:

El sector ganadero, sin discriminar tamaño de productor, es un sector conservador y tiene una aberración al riesgo y tiene mucha resistencia al cambio. Eso se refleja también en los dirigentes que tiene, es decir, los representantes de los ganaderos reflejan esa mirada conservadora de los ganaderos. Entonces, por lo menos mientras yo estaba en la Secretaría de Agricultura tenía clarísimo que para poder tener un proceso de cambio profundo el objetivo principal de la Ley Ovina debía ser la reconversión de los sistemas ganaderos ovinos que no eran sustentables en ese momento. (entrevista excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020).

Fue concebida de esta forma, ya que se suponía que iba a cambiar la estructura de un sector y que el Estado recuperaría ese dinero con más población rural, con la actividad de los pueblos y con la actividad de la industria. Este era el motivo de por qué el sector productivo ovino debía tener un programa especial:

Es decir que era un negocio desde el punto de vista de la sociedad bueno de invertir en el campo porque el campo iba a devolver eso con su desarrollo, con mayor producción de lana y carne y con mayor actividad industrial. (entrevista excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020).

Respecto de los pequeños productores, Ley Ovina menciona que no es posible un negocio competitivo porque este sector tiene “una oferta dispersa, falta de conocimiento del mercado y falta de entrenamiento en la comercialización, que hacen que las posibilidades de los pequeños productores de continuar comercializando sus productos de manera individual

sean nulas.” (Res.114, 2002, Manual Operativo). Por este motivo definió que los programas deben establecer estrategias de concentración de la oferta y comercialización integrada, fortaleciendo las organizaciones existentes para ello o fomentando la creación de nuevas. A su vez, el fomento de la organización comercial de los productores debe ir acompañado con un fuerte apoyo de capacitación de los socios y con apoyo financiero para la gerencia. La concentración de la oferta tenía como fin el poder acceder a estrategias de integración vertical, donde los productores puedan participar de la generación de valor agregado de sus propias materias primas.

Finalmente, esta política indicó que:

No se trata de solamente un aporte de capital para un sector en crisis. Se trata de promover el crecimiento de las personas, la remoción de limitantes para que los actores puedan desenvolverse y competir en condiciones comparables con otros productores del mundo. La sustentabilidad del proceso radica en que los actores aprendan nuevas formas de encarar el negocio ovino, desarrollando mayores habilidades tanto en el ámbito personal como organizacional (Res. 114, 2002, Manual Operativo).

A esto lo denominaron un proceso de desarrollo humano mencionando que el deber del Estado es desarrollar a la sociedad.

Los elementos descriptos de la Ley Ovina y su reglamentación se llevaron adelante a través del manual operativo. Este tiene por objetivo la implementación de la Ley. En sus inicios, el manual operativo definía que el financiamiento destinado a las provincias se realizaría en función de las existencias ovinas que tenía cada una. A su vez, como quedó plasmado anteriormente, se hacía hincapié en aquellos establecimientos donde esta actividad era la principal.

Las provincias patagónicas suelen ser las que más existencias ganaderas ovinas poseen. Por ello, este aspecto fue sumamente discutido en el anteproyecto de ley. Desde las provincias de Río Negro y Neuquén se impulsaron discusiones para que la misma contemplara las características de la actividad en dichas provincias ya que difieren de las de Patagonia Sur. Entre sus principales planteos se destacaron: i) el reemplazo de la autoridad de aplicación nacional por un cuerpo colegiado que incluya representantes provinciales y de los productores; ii) que se limite el acceso a los fondos a productores que tengan la explotación ovina como actividad principal. De ese modo, la postura de estas provincias, dejaron sobre el tapete la heterogeneidad dentro de la producción ovina nacional y los genes de Chubut y Santa Cruz en su diseño original (Taraborrelli y Pena, 2017). El manual operativo fue modificándose con el

tiempo y generó nuevas formas de implementación de la Ley que veremos a continuación, en la especificidad de Río Negro. Las modificaciones realizadas en esta herramienta implicaron movimientos internos que, de algún modo, cristalizaron las negociaciones y los (des)equilibrios dentro del sector (Taraborrelli y Pena, 2017)

### 5.3.2 Río Negro, características socioproductivas y Ley Ovina

Para el análisis de Ley Ovina en Río Negro, nos resulta necesario retomar la caracterización del sistema pastoril en la provincia. Desde lo ambiental, el espacio árido y semiárido de Río Negro se encuentra caracterizado por poseer un clima frío, ventoso y seco. El elemento climático dominante son los vientos del Noroeste que alcanzan velocidades fuertes a inicios del verano. La aridez es consecuencia de la presencia de la Cordillera de los Andes, que opera como una barrera para las masas de aire húmedo arrastradas desde el océano Pacífico por los fuertes vientos del Oeste. El agua se descarga en las laderas occidentales y el aire se seca y calienta al descender por las laderas orientales. Esto genera un gradiente de precipitaciones que van desde 600 mm en el oeste a 250 mm en la mayor parte de la estepa hacia el Este. Las lluvias y nevadas se concentran en el invierno, mientras que los veranos son secos y se producen heladas durante casi todo el año. La estacionalidad de las lluvias es producida por el desplazamiento de los centros de alta y baja presión sobre el Pacífico y las corrientes oceánicas hacia el Ecuador, que provocan un fuerte déficit hídrico estival. En este espacio las temperaturas medias anuales varían entre 8 y 14 °C (Matteucci, 2011). La vegetación está dominada por estepas arbustivas bajas y debido a su cobertura vegetal y a las condiciones climatológicas, el suelo está muy expuesto a sufrir deterioros vinculados a actividades de alta intensidad.

Los sistemas pastoriles en esta provincia incluyen entre las principales especies en explotación a los bovinos, los ovinos y los caprinos. Si bien existen zonas con clara predominancia de alguno de ellos, también son frecuentes las combinaciones entre especies, dependiendo de distintos factores como recursos forrajeros disponibles, estrategia de los productores, aspectos culturales. Dentro de este espacio existen dos macro regiones ecológicas denominadas Monte y Patagonia. Ambas ecorregiones se encuentran sustentadas fundamentalmente por producción de tipo familiar (Easdale et al., 2009) (Figura N°1).

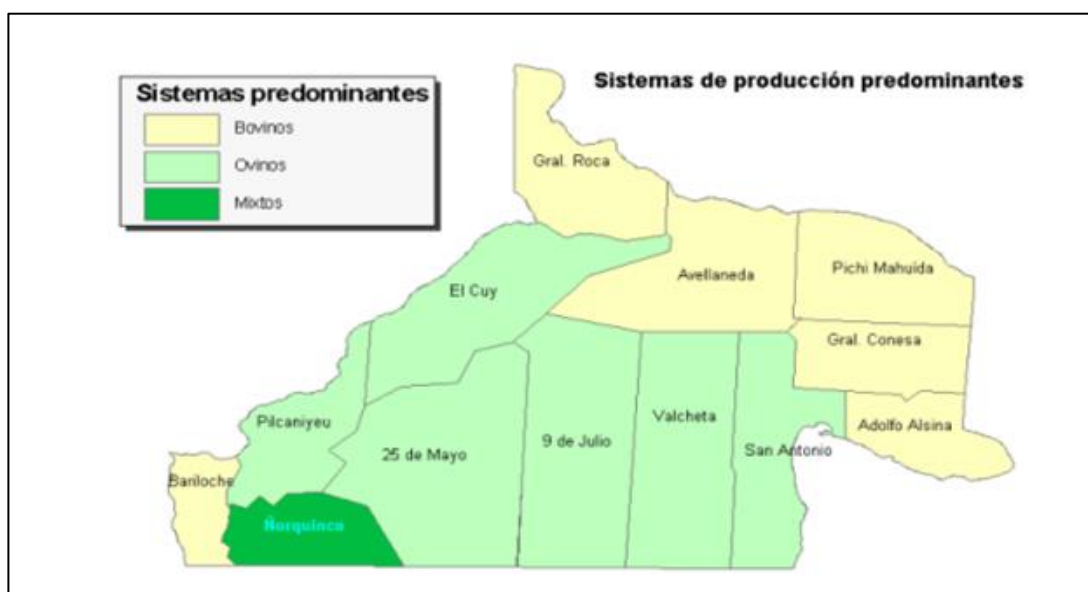
En el Monte existe una preponderancia de sistemas dedicados a la ganadería bovina, coincidente con observaciones en zonas peripampeanas, que en general han tendido a especializarse en vacunos (Tsakoumagkos et al., 2000; Easdale et al., 2009). En esta ecorregión

el tamaño de los campos es más extenso que en Patagonia. En esta última, hay mayor presencia de productores de tipo familiares o campesinos crianceros con un predominio de sistemas ovinos, mixtos y caprinos. Aquí, la diversificación productiva ha sido estudiada intensamente y suele ser una de las propuestas técnicas para la ampliación de posibilidades de empleo en las unidades domésticas (Villagra et al., 2015). A su vez, esta región, presenta prácticamente el doble de explotaciones, respecto de la región de Monte. Los campos se caracterizan por una producción más intensiva y por lo tanto por una mayor población permanente que trabaja. De hecho, según datos del CNA 2002 Patagonia presentaba prácticamente el doble de trabajadores permanentes con relación a la región de Monte. Un dato significativo es que los sistemas de producción caprina no están presentes en los estratos de productores capitalizados de ambas regiones (Easdale et al., 2009).

En la denominada Línea Sur, que coincide con la región ecológica Patagonia y que va desde Pilcaniyeu a San Antonio, la producción de fibras (lana o pelo) es la más extendida en términos económicos, aun cuando tiene una baja participación en el PBI (Villagra et al., 2015). Su relevancia se fundamenta en que es una de las actividades centrales para mantener en el campo a la población rural. Sin embargo, las condiciones en la calidad de vida son bajas. Por ello, algunos autores dan cuenta de la existencia de distintas estrategias de supervivencia como la pluriactividad y la doble residencia campo-pueblo (Bendini y Steimbregger, 2011).

La figura N°33 da cuenta de los principales sistemas de producción en función del departamento en Río Negro:

Figura N°33. Sistemas de producción predominantes según departamento



Fuente: INTA Bariloche.

### 5.3.2.1 La Ley Ovina en Río Negro entre 2003-2015

En la descripción de la Ley Ovina a nivel nacional marcamos que su origen se vinculó a un sur de la Patagonia caracterizado por productores de gran escala, con un modelo lanar de exportación. También indicamos que, desde las provincias de Patagonia norte, se le realizaron ciertas críticas al anteproyecto de ley vinculadas con características propias de estas provincias.

Respecto de Río Negro, una informante clave expresó su visión sobre la importancia de la creación de la Ley para los productores:

A ver, en Río Negro el 60% de la superficie está dedica a la ganadería ovina y no porque lo elijan, porque sea una opción sino porque son campos que no tiene otra opción, es ganadería ovina y no mucho más, a diferencia de otras provincias u otros lugares que tenés otras opciones. Entonces lo que queremos es acompañar al productor en que siga la actividad y después acompañarlo para que aparte de mantener vaya mejorando, sea más competitivo, que aplique tecnología (Entrevista a coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

Sin embargo, en los dos primeros años de funcionamiento de esta política, el financiamiento fue escaso. Las solicitudes provenían del sector empresarial capitalizado que en esta provincia no es mayoritario. En los inicios, se financiaron mejoras prediales únicamente con Aportes Reintegrables. Esto significó que se debía devolver el dinero (aunque sin interés) al FRAO. Los Aportes No Reintegrables se destinaron a proyectos organizativos o a programas especiales como Prolana, pero no aplicaban a pequeños productores para mejoras prediales.

A raíz de las problemáticas ambientales de los espacios áridos y semiáridos, en 2006 se propuso poder destinar Aportes No Reintegrables a pequeños productores sin capacidad para amortizar mejoras prediales importantes, para mitigar el deterioro del ambiente:

La propuesta se basó en que es frecuente que los problemas de manejo del pastizal provocados por un productor vayan más allá de lo predial, en casos como el sobrepastoreo en las aguadas o en los mallines, por ejemplo, provocando daños irreversibles en el ambiente, que deben ser mitigados con infraestructura o mejoras que permitan el aprovechamiento racional de pastizal. Teniendo también en cuenta que los recursos naturales son un bien social, se debe hacer el esfuerzo de implementar algún cambio en estos casos (Tejeda, 2011).

Se propuso que este beneficio funcione con asistencia técnica grupal, un seguimiento de avance de obra y un desembolso por etapas. Así, a partir del plan operativo anual 2007/08 se incorporó al listado de beneficios el Aporte No Reintegrable para pequeños productores. Según el coordinador de la UEP de esta provincia en esos años, la propuesta surgió como demanda del sector minifundista ovino hacia la UEP de Río Negro.

Ley Ovina en su escrito mencionaba la necesidad de organizar y agrupar a los productores familiares para generar mayor rentabilidad en la actividad. Partiendo de este lugar se incorporaron los ANR14 que son Aportes No Reintegrables para el sector de la agricultura familiar. Para este sector era condición indispensable, para la bajada de fondos, integrar algún tipo de organización.

De las 20 encuestas realizadas a productores, todos los que recibieron fondos pertenecían a algún tipo de organización, sea esta una cooperativa, una comunidad Mapuche o la Sociedad Rural. Esto no implicaba que el beneficio se distribuyera entre los distintos miembros de la organización, sino que podían ser fondos para una mejora individual. Lo organizativo establecía los criterios de a quién aprobar los proyectos elaborados y un seguimiento de que lo solicitado se llevaría adelante. En otras palabras, se trató de un control interno del financiamiento.

Para aplicar a los fondos se debían llenar dos formularios (anexo 1). Las variables en la tabla N°5 eran los requisitos para solicitar un Aporte No Reintegrable y son las mismas para ambas leyes (caprina y ovina). Además de estos indicadores se debía describir la situación actual del campo o de los productores y describir la situación futura una vez implementada la mejora.



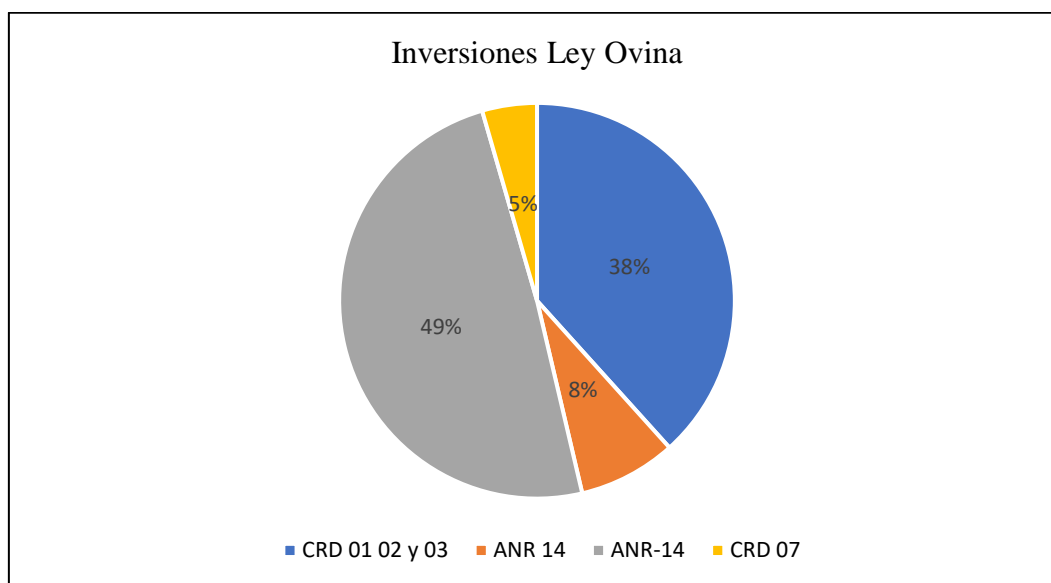
Tabla N°5. Variables para la solicitud de Aportes No Reintegrables en formulario B

Composición de la majada
Índices reproductivos: % de señalada y % de reposición
Ventas según categorías y valor de venta
Producto final y su valor (fibra, queso, cuero, guano, etc)
Receptividad global

Fuente: Elaboración propia a partir de formulario del Manual Operativo de Ley Ovina y Caprina.

El gráfico N°3 muestra el destino de las inversiones realizadas a partir de Ley Ovina entre el 2004 y el 2011 en Río Negro. Como se puede ver, casi la mitad del presupuesto destinado en esos años se canalizó para programas de instituciones técnicas territoriales como INTA, SENASA o a programas realizados en conjunto con la Provincia. Incluso la Ley colaboró con la formación de un centro de capacitación en alternancia para el desarrollo rural en conjunto con la Universidad del Comahue y la Comisión de Fomento de El Cuy en Río Negro. Esto da cuenta de la versatilidad que tuvo esta política en aquellos años.

Gráfico N°3. Inversiones de Ley Ovina durante el período 2004-2011



Fuente: elaboración propia.

CRD 01, 02 y 03: aportes reintegrables para mejoras prediales

CRD 07: aportes reintegrables para equipos de esquila.

ANR 14: aportes no reintegrables a productores familiares para mejoras prediales

## ANR-14: aportes no reintegrables a instituciones técnicas territoriales

De los distintos aportes realizados por la Ley, encontramos que en ese período se beneficiaron 725 productores de forma directa y 1.500 de forma indirecta a través de programas de desarrollo canalizados vía Ley Ovina como: Propastizal (evaluación y manejo de pastizales), Prosovi (Programa sanitario ovino para el control de la sarna), Prolana (protocolos de esquila y comercialización de lana) y otros programas como genética y capacitaciones que entran dentro del rubro ANR-14 (Tejeda, 2011). Todos estos programas tuvieron financiamiento también de otras instituciones estatales.

Propastizal era un programa que se destinó en un primer momento a los grandes productores. Para acceder a créditos para la compra de animales y aumentar las existencias ovinas se les solicitaba una evaluación del pastizal del predio que garantizara que este se encontraba en buenas condiciones y no sobrecargado en relación con la receptividad ganadera del campo. Esto tenía como finalidad incorporar un criterio ambiental en las propuestas de mejora productiva o de infraestructura a financiar y, con ello, evitar la degradación del pastizal y el avance de la desertificación. La Ley capacitó técnicos para llevar adelante la evaluación.

Con el tiempo, esta herramienta se transformó en un componente muy costoso de llevar adelante ya que requería tiempo, equipamiento y además se financiaba el trabajo de los técnicos que realizaban la tarea. A su vez, según un entrevistado de la coordinación nacional de la Ley, surgieron consultoras que buscaban realizar un negocio a base de aprobar estudios de sustentabilidad sin realizarlos con la rigurosidad requerida. Asimismo, muchos productores veían la evaluación como una traba para acceder a infraestructura o a animales, ya que, si la evaluación mostraba sobrecarga, no se asignaba financiamiento. En consecuencia, fue creciendo la presión por eliminar dicho requisito y la herramienta se discontinuó.

Este mismo informante también explicó que el problema de Propastizal y de la Ley en general fue una falla en el paquete tecnológico con el que se contaba en el 2003. Este era el de ajustar la carga animal en los pastizales:

Tenías el ovino para la genética y teníamos vagamente algunas ideas de nutrición en ese momento, pero en el manejo de pastizales el concepto era ajustar la carga. Ese paquete tecnológico no permite lograr la sustentabilidad, es decir, no se orientaron los recursos a ninguno de esos objetivos, pero, aunque lo hubieran hecho, como la respuesta tecnológica no era viable hubiera fallado igual. Porque en los ambientes más secos de Patagonia el ajuste de carga no permite recuperar los suelos. Ese es el dato que tenemos hoy. Lo tenemos medido en una cantidad de hectáreas importantes y no hay un solo predio que tenga el

pastizal en buen estado practicando ajuste de carga. En realidad, la mayoría de ellos van lentamente para atrás, es decir, están retrocediendo más lento que los que no ajustan las cargas. (Entrevista excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020)

Otro informante clave relató un problema más del programa Propastizal vinculado a la metodología de relevamiento en los espacios más áridos:

Hubo zonas que tuvieron menos financiamiento, en partes porque la tecnología mostraba un desfasaje entre receptividad y carga animal, pero había deficiencias en la metodología de relevamiento sobre todo para la zona del Monte Austral (Entrevista técnico de INTA participante de la Unidad Ejecutora Provincial, 2020).

En consecuencia, resulta relevante pensar en los paquetes tecnológicos, su origen y aplicación en los sistemas pastoriles, dando lugar a nuevas preguntas vinculadas con incorporar tecnologías y metodologías de relevamiento no adaptadas a los espacios específicos. Así como previamente identificábamos la pérdida e invisibilización de información que produce trasladar recortes regionales sin previo análisis, del mismo modo, aquí podemos observar el problema de trasladar paquetes tecnológicos para la desertificación sin ser revisados de forma local. Un problema aún mayor es el no considerar las diferencias entre productores para un mismo paquete tecnológico. La posibilidad de bajar la carga animal para disminuir los niveles de degradación podría ser una práctica en grandes estancias, pero para pequeños productores es una estrategia inviable sino se la acompaña con otro tipo de iniciativas.

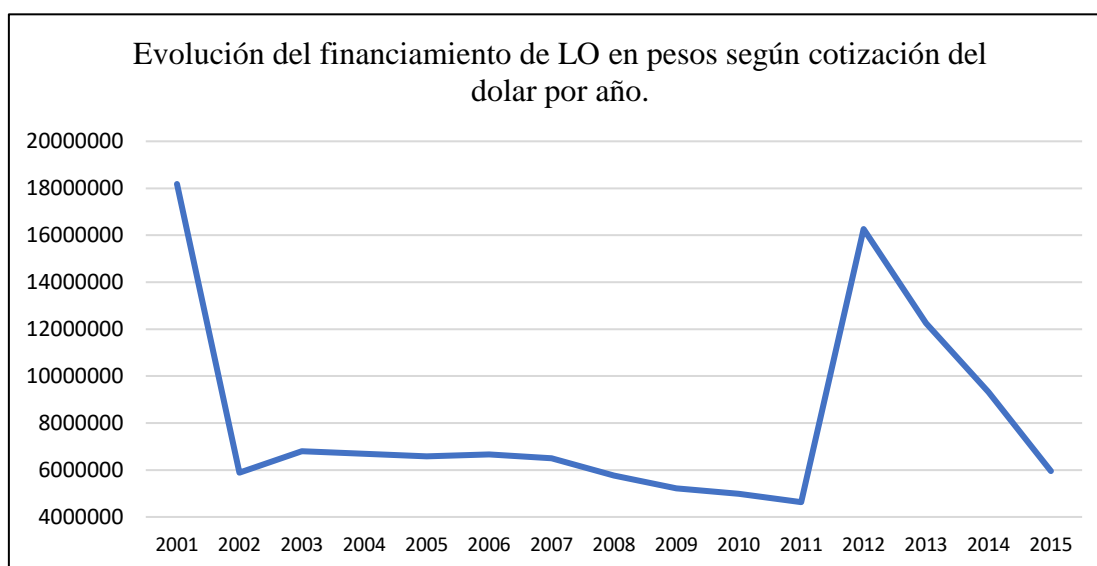
Retomando las problemáticas que poseen estos espacios encontramos al tema agua. El período 2007-2012 estuvo atravesado por una sequía muy grave (Easdale et al., 2014; Ejarque, 2020), a lo que se sumó el efecto de las cenizas del volcán Puyehue. Desde la Ley realizaron un relevamiento y encontraron que en los campos de la zona casi no se habían realizado inversiones en infraestructura hídrica. Había 500 campos con problemas severos de agua. El excoordinador de Ley Ovina a nivel provincial que formó parte del equipo técnico entre 2012 y 2014 comentó que en su primer año de trabajo atendieron 100 casos y en el segundo año otros 100: “Ningún otro programa tenía plata para mejoras en agua. Con la Ley Ovina llegamos hasta al último paisano de la meseta.” (Entrevista excoordinador de LO en Río Negro, 2019).

En 2011 finalizó la primera etapa de la Ley, que se prorrogó en el 2012 con cambios en el manual operativo. Entre los cambios, encontramos que se aumentó el presupuesto a \$80.000.000 (gráfico N°4). A su vez, anteriormente el financiamiento se otorgaba en función de las existencias ovinas por provincia. A partir del 2012 el presupuesto comenzó a destinarse

en función de los proyectos que cada provincia diseñara. Esto trajo numerosas disparidades en su implementación, ya que las provincias poseen distintos mecanismos y capacidades para la elaboración de proyectos, que modifican los tiempos en los que pueden llevarlos adelante:

Había provincias con capacidades operativas más preparadas que otras y se llevaban casi todo el presupuesto. Podía haber una provincia que presentara varios proyectos y se llevara los ochenta millones de pesos y decís, si esa provincia tiene sólo dos ovejas, ¿cómo puede ser? (Entrevista a coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

Gráfico N°4. Presupuesto destinado a Ley Ovina según cotización del dólar por año.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central de la República Argentina.

El gráfico N°4 muestra el financiamiento de la Ley Ovina entre 2001 y 2015 según la cotización del dólar. Debido a que el presupuesto se mantuvo igual por varios años, pero la moneda argentina se devaluó, nos pareció importante mostrar la capacidad de acción de esta política ante esta situación. En 2012 se cuadruplicó el financiamiento, pero nunca volvió a llegar al monto otorgado en sus orígenes, considerando su conversión a dólares.

Por otro lado, el contexto planificador de época se trasladó a esta nueva etapa de la Ley. Se les solicitó a las provincias que realizaran una nueva planificación sectorial, tomando como marco general el PEA2 nacional. Se debía planificar teniendo en cuenta las metas que nación había establecido para el sector. Entre estas metas estaban las de aumentar el número de cabezas de ganado ovino, aumentar las toneladas de carne y su consumo por habitante, así como aumentar la productividad y la exportación de carne. En Río Negro, se generó el *Plan Ovino y Caprino* realizado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la provincia, que tenía

como objetivo la diversificación de la actividad ovina al fomentar la producción de carne, lo que generaría mayores ingresos prediales y por lo tanto ayudaría al arraigo rural. Todo esto teniendo en cuenta la sustentabilidad del sistema y específicamente del pastizal. El objetivo era promover una transición desde un modelo lanero a uno de lana-carne, sin descuidar las características del primero (MAGyP-RN, 2014).

El Plan, en diálogo con el relevamiento realizado por Ley Ovina sobre la infraestructura hídrica en los predios, priorizo proyectos vinculados a generar infraestructura que ampliara la oferta de agua mediante captación, almacenamiento y distribución y que luego permitiría realizar un uso más eficiente del forraje (MAGyP RN, 2014). El diagnóstico inicial indicaba que una de las características de los establecimientos ubicados en los espacios áridos de la provincia es que poseen una sola fuente de agua. Esto dificultó generar estrategias de manejo del pastoreo que mejoren el pastizal, como la incorporación de cuadros y potreros<sup>35</sup>. En este sentido, la oferta de agua repercute en la estrategia productiva espacial que se puede realizar con el ganado y a su vez, afecta la posibilidad de diversificar la producción. Pero, también se trata de un derecho humano básico no cubierto por ningún otro organismo como es el acceso al agua.

La combinación de años de sequía en la provincia, el relevamiento realizado por la Ley Ovina y los objetivos del *Plan Ovino y Caprino* repercutieron en la UEP de Río Negro y fue argumento para tomar al tema agua como estratégico y priorizar aquellos proyectos que se vinculaban con mejoras en infraestructura hídrica. Esto ocurrió por lo menos, entre 2014 y 2017. Es decir, la mayoría de los Aportes No Reintegrables se destinaron a proyectos vinculados con mejoras en acceso y uso del agua.

Retomando las modificaciones en esta nueva etapa encontramos un cambio en el sujeto beneficiario de la Ley. Junto con la creación del MAGyP y en su interior la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) en 2008, el reconocimiento de la agricultura familiar como centro de los intereses estatales quedó consolidado (Nogueira et al., 2017). Eso se sumó a la citada incorporación de Aportes No Reintegrables para pequeños productores en Río Negro y en otras provincias como Neuquén. Es así como en el 2012 se reglamentó en el nuevo manual operativo

---

<sup>35</sup> Esta estrategia de manejo del pastoreo consiste en dividir el campo o potrero en franjas de pastoreo y mientras una se utiliza con los animales las otras permanecen en descanso o recuperación. Por lo tanto, se definen períodos de pastoreo (tiempo que está cada franja con animales) y períodos de descanso (tiempo en que cada franja se recupera del pastoreo). Para esto se necesita incorporar agua en los cuadros y potreros. Una dificultad en las extensiones de los campos en Patagonia es que sin acceso a agua no hay posibilidad de aplicar esta estrategia de pastoreo.

que a los representantes previamente establecidos (INTA, SENASA, Gobierno provincial) se debía sumar un representante de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF) en la UEP de cada provincia. En cuanto a los representantes de los productores, estos serían cuatro y deberían reflejar los estratos existentes en el territorio provincial y el perfil socioeconómico. Se debía garantizar la participación de los productores de la agricultura familiar a través de la representación de las asociaciones de productores ovinos nucleadas en el FoNAF y otras que eventualmente los representen (Res. N°199, 2012).

Aquí la Ley comenzó a tener un espíritu más democratizador. Según Lavayen (2010) uno de los grandes cambios que sucedieron desde la conformación de la UEP al 2010 es la unión de los sectores más chicos, la asociación de los pequeños productores cuya fuerza en conjunto les otorgó mayor participación y posibilidades de acceso a los beneficios. Estos cambios en el sujeto productivo beneficiario de la Ley se tradujeron en disputas presupuestarias que modificaron los porcentajes con que se financiaba a productores familiares y productores de gran escala:

Incluso antes [del 2012] el financiamiento era 70% AR y 30% ANR. Esto no podía ser así porque cada provincia tiene un perfil de productor distinto o una situación productiva distintas y eso surge como discusión desde las provincias. (Entrevista funcionaria nacional del MAGyP, 2017).

Originalmente [Ley Ovina] tenía un enfoque más productivista pero hoy va más apuntado al desarrollo rural. Originalmente se pretendía eso, hoy también, pero la realidad que nos encontramos de este lado hoy es mas de desarrollo rural, no sé si está bien o mal. Yo creo que es por el tipo de productor que tenemos. Chubut o Santa cruz son otra realidad. Pero es por el perfil y el tipo de productor. Hoy los proyectos apuntan a eso, a que el productor este en al campo, mejorar la calidad de vida que pueda sacar agua con una bombita y pueda darle de tomar a los animales, pero también pueda tomar él decentemente. (Entrevista a coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

En 2012, en Río Negro, había subejecución de fondos. No todos los productores podían acceder al financiamiento y se decidió reestructurar el porcentaje de Aportes No Reintegrables y Aportes Reintegrables. La asignación presupuestaría para estas categorías pasó a ser decisión de cada provincia. Sin embargo, mientras se intentaba consolidar una UEP más democrática, al mismo tiempo se incorporó un nuevo mecanismo de solicitud de fondos que atentaba contra esto. Se decidió que la coordinación nacional también pudiera ser una vía por la que presentar proyectos sin necesidad de pasar por la UEP (Res. 199, 2012). Esto trajo ciertos descontentos

en los técnicos provinciales ya que no siempre estaban al tanto de lo financiado y muchos proyectos aprobados en nación no se alineaban a las prioridades definidas a nivel provincial:

El cambio de sistema lo que produjo fue una enorme burocracia y una pérdida de responsabilidad por parte de las unidades ejecutoras. Se desentendieron y tampoco nadie fue a auditarlo. Se acumulaban proyectos, tardaban meses en que liberaran los fondos. Con la inflación que había cuando llegaba la plata ya no servía para nada. Desde la provincia no sabíamos qué financiaba nación. (Entrevista excoordinador de LO en Río Negro, 2019).

A su vez, en este año, se unificaron las UEP ovina y caprina y toda su estructura administrativa. Anteriormente la coordinación estaba en Jacobacci (posición equidistante en el territorio provincial), pero con estos cambios se trasladó a Viedma, repitiendo una desatención a procesos territoriales particulares de la provincia de Río Negro. Por su estructura interna ha asumido, a lo largo de los años, que la única burocracia que funciona es la establecida en la capital provincial (Núñez, 2018).

Se unifica un poco por decisión a nivel nacional de ser más eficiente en el uso de los recursos. No se da igual en todos los lugares. En las dos provincias que vos analizas sí. Pasa que Ley ovina acá suele ser más fuerte, más fondos y más productores y no tanto la caprina, es más un complemento y al revés en Neuquén. Un mismo equipo podía hacerse cargo de las dos leyes y optimizar recursos. La lógica, administración es muy parecida. No tenía sentido pagar dos estructuras. Hasta los productores muchas veces son los mismos, son mixtos. (Entrevista coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

Estos cambios se encuentran atravesados por acontecimientos políticos ocurridos en aquellos años. En Río Negro, en 2011 cambió la línea partidaria que gobernaba en la provincia desde la restitución de la democracia: la Unión Cívica Radical. De esta forma, asumió el gobierno el Frente para la Victoria. El análisis de la política partidaria excede el análisis de las leyes, pero el coordinador provincial que estuvo entre 2012 y 2014 dio cuenta que el cambio en lo partidario trajo aparejado internas dentro de la Ley Ovina y Caprina. Este informante asumió el cargo de coordinador provincial y reemplazó a un compañero con el que trabajaba hacía varios años. Son problemáticas que ocurren en todos los espacios, pero en las sociedades pequeñas, como marcamos en el capítulo 1, se hacen más notorias:

Con el cambio de gobierno se genera mucho quilombo en el territorio. Ahí fue donde se empezó a politizar la Ley Ovina y la Ley Caprina, se metió la política de lleno y los productores se empezaron a quejar mucho de las organizaciones. Entonces cambian al coordinador provincial y me lo proponen a mí y encima yo con el coordinador había laburado como cinco años para atrás yo le había colaborado mucho. (Entrevista excoordinador de LO en Río Negro).

Este mismo coordinador dividió a la Ley en dos etapas. Hasta el 2011 la llamó la etapa de las vacas gordas.

Había fondos suficientes para todo tipo de mejora o inversión predial, se realizaba lo que el sector demandase: mejoramiento de aguadas, alambrados, galpones de esquila, obras de riego de Mallines. También había presupuesto para capacitación, difusión, realización de videos. (Entrevista excoordinador de LO en Río Negro)

Luego del 2011, este entrevistado explica que los fondos empezaron a escasear, ya que se dejó de financiar la asistencia técnica. Desde las leyes sólo se formulaban los proyectos, pero no se acompañaba en la ejecución. Estas modificaciones produjeron cambios en las alianzas territoriales. La Ley Ovina ponía la plata para la inversión predial y desde el INTA, el Ente de Desarrollo de la Línea Sur o el SENASA se encargaban de la ejecución. Sin embargo, estas instituciones también tenían sus recortes presupuestarios y los proyectos no terminaban de concluirse o no lo hacían de la mejor manera.

Para este informante, así como se dieron alianzas también se dieron conflictos vinculados a la competencia que existe entre las instituciones. Cada una tenía objetivos distintos y en la práctica era difícil coincidir:

El INTA, Ley Caprina, Ley Ovina, la provincia, la comunidad, la organización, la cooperativa todos tenemos distintas metas y ahí es donde por ahí chocamos. Por más que muchos queremos el desarrollo, pero se te meten cuestiones en el medio. Es muy difícil que todos trabajemos juntos, siempre algo pasa, por más que haya buena voluntad de todos lados. Todos quieren llevarse los logros y quieren o no se genera competencia en el territorio de las instituciones, de los mismos técnicos, de los mismos productores, de los mismos referentes de las mismas organizaciones, siempre hay competencias entre las cooperativas a ver quién vendió mejor, quien tiene más asociados. Los programas lo mismo, quién financió más plata en Ley Ovina, en Proderpa o quién asesora más, el INTA, el ENTE... Quieras o no te afecta. (Entrevista excoordinador de LO en Río Negro, 2019).

En 2016, con el cambio de gobierno nacional (en diciembre del 2015 asumió Juntos por el Cambio), se revisó Ley Ovina y la nueva gestión decidió implementar un esquema presupuestario distinto. Actualmente, el presupuesto se distribuye en función de las existencias ganaderas, las explotaciones agropecuarias y el número de productores.

Río Negro tenía buena habilidad para formular proyectos, pero pedimos previsibilidad. Porque nos financiaban varios proyectos, pero muchos otros quedaban para el nuevo ejercicio. Y productores se molestaban, había desfasajes. Finalmente llegaba la plata, pero no en las mejores condiciones. Nos jugó en contra en la distribución de plata, pero por lo



menos arrancas el año sabiendo qué presupuesto vas a tener y en función de eso te organizas”. ... “primero se realizó una propuesta en el equipo técnico de la Ley Ovina y esa propuesta se llevó a la UEP. Una vez consensuada la propuesta con los distintos referentes territoriales y productores se llevó la propuesta a la CAT. De este encuentro se definió que el presupuesto se distribuiría en función del stock ganadero y las unidades productivas teniendo en cuenta también la cantidad de productores. (Entrevista coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

Actualmente, el 80% del total del presupuesto se destina a proyectos de Aporte No Reintegrables y Aportes Reintegrables. Luego hay un 20% que es para todas las provincias por igual. Patagonia no estuvo de acuerdo con esta decisión ya que hay condiciones propias de las provincias que no fueron contempladas, como las grandes distancias entre productores, los caminos dificultosos, elementos que encarecen el correcto funcionamiento:

Este reparto fue para discusión porque Patagonia tiene otras distancias que no tenes en todos lados. A algunos les gusta más a otros menos, pero es a algo que llegamos en común. Los Patagónicos fuimos los que más nos opusimos a esta distribución porque éramos los más perjudicados, pero así estamos. Hoy quedó así. (Entrevista coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

Respecto a si la Ley ha contribuido al arraigo rural y al desarrollo de los productores, hay distintas opiniones entre los entrevistados:

- Es una Ley exitosa que trajo muchas mejoras para la población rural, pero por sobre todo para los productores familiares. (Entrevista excoordinador de LO en Río Negro, 2019).
- La Ley no resultó ser lo esperado ya que no cambió la tendencia con la que se venía. Hay mucha menos gente en el campo, han cerrado varios campos y frigoríficos y bajó la producción y el número de ovejas. (Entrevista excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020).
- Es una política importante de mantener porque es valiosa para los productores. En sus inicios tenía una mirada más productivista, pero hoy yo creo que es de desarrollo rural. (Entrevista coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

Sea una o la otra la opinión, en lo que sí coincidieron es que, tras casi 20 años de aplicación, todavía no hay indicadores que den cuenta de sus resultados.

#### 5.4 Del hilado a la madeja de la Ley (Caprina): contexto de surgimiento

En el capítulo 2 recorrimos la forma de organización territorial de esta provincia que llevó a la conformación de un espacio pastoril caracterizado principalmente por el ganado caprino en oposición a Río Negro donde predominó el ovino. Este elemento será central en la creación de Ley Caprina a la vez que lo fue el contexto económico, político y ambiental imperante hacia fines de la década del '80 y entrados en los 2000.

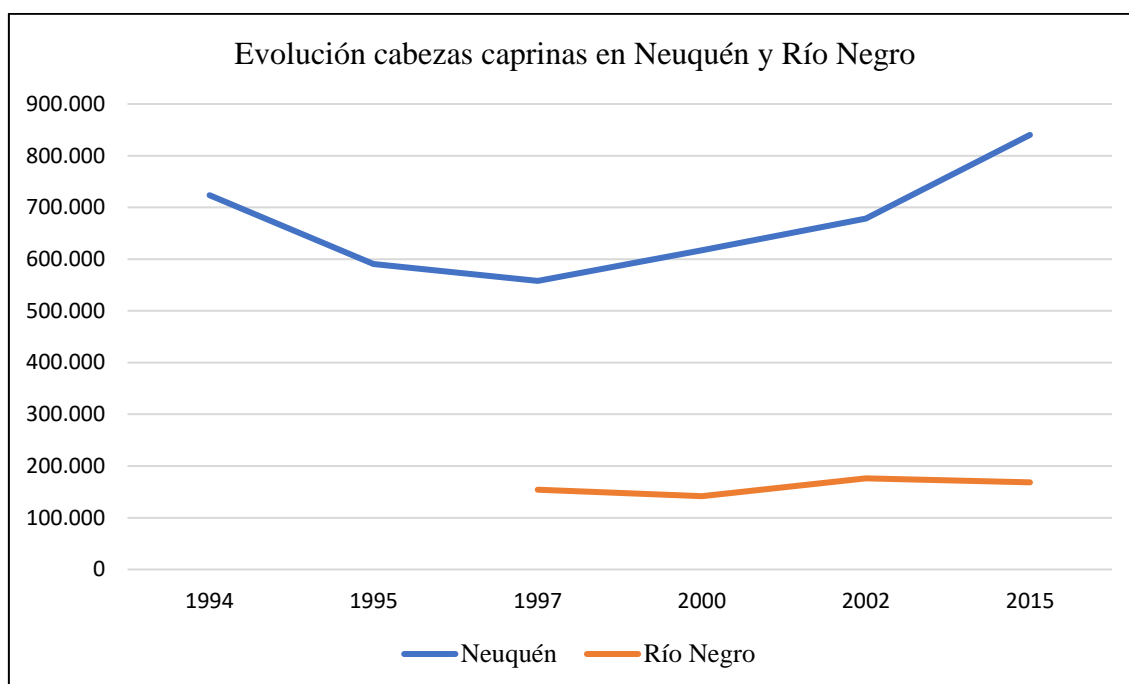
Ley Caprina posee como precursor, además del PSA comentado anteriormente, un proyecto de la Estación Experimental Bariloche (EEA Bariloche) / Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), denominado *Proyecto de mejoramiento del caprino de Angora* del año 1987. Su objetivo era la mejora genética de los hatos a partir de la introducción de reproductores mejoradores, para aumentar la calidad de la fibra animal (Sapag y Arrigo, 2010). La iniciativa cumplió su propósito a través de un esquema de trabajo a nivel individual con cada productor. Una vez finalizado, en 1995, y desde la misma institución, se implementó el *Proyecto de Capacitación para el sector de pequeños productores caprinos*. En contraste con el anterior, sumaba aspectos tecnológicos a los genéticos (tales como sanitarios y manejo del hato). Se destacó por poseer un objetivo netamente productivo, enfocado en el pelo de Mohair.

En aquellos años las existencias caprinas se encontraban en declive producto de la crisis económica. El gráfico N°5 muestra la evolución de las existencias ganaderas en Neuquén entre 1990 y 2015<sup>36</sup>. A su vez, incluimos a Río Negro para mostrar la diferencia de existencias ganaderas entre una provincia y otra. Los distintos proyectos tenían como objetivo paliar esta crisis sosteniendo la actividad a través de mejoras productivas.

---

<sup>36</sup> Cabe aclarar que el INDEC no posee datos de la actividad caprina en todas las provincias o todos los años. En el caso de Neuquén los datos fueron completados por la dirección de estadística de la provincia. Para Río Negro no encontramos los datos para años previos a 1996.

Gráfico N°5. Existencias ganaderas caprinas en la provincia de Neuquén y de Río Negro



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC y de la provincia de Neuquén y Río Negro

La situación económica apremiante generó que, en 1998, a partir de un intercambio entre técnicos de la EEA Bariloche y las organizaciones de productores de Río Negro y Neuquén que participaban de los proyectos mencionados, presentaran en la SAGPyA una nueva propuesta de trabajo destinada a la producción caprina de Angora. Se quería crear un marco general para las distintas iniciativas vinculadas con la actividad caprina y brindarles la continuidad necesaria de manera tal que pasen de ser “meras experiencias exitosas” a constituirse en herramientas eficaces de desarrollo para el sector (Res. 351, 2000).

De esta forma, se constituyó el *Programa para el mejoramiento de la calidad y producción del Mohair* (Programa Mohair) en el año 2000. El mismo se estructuró a través de una coordinación nacional en la SAGPyA y otra regional en la EEA Bariloche, junto a comités provinciales conformados por representantes de las organizaciones de productores e instituciones locales. Las primeras provincias participantes del Programa fueron Neuquén, Río Negro y Chubut; esto se debió, entre otros factores, a que son provincias que se encuentran dentro del área de influencia de la EEA Bariloche. Aún en la actualidad siguen siendo las provincias receptoras de la mayoría de los proyectos del Programa Mohair.

La Argentina ocupaba el cuarto lugar, en volumen, como productor mundial de fibra siendo su principal destino la exportación. Sin embargo, por las características del mohair

producida en nuestro país lo colocaban en el mercado internacional en la categoría de "pelo cruza", obteniéndose los precios más bajos en dicho mercado. A su vez, la cantidad y calidad de mohair obtenidos distaba de lo que potencialmente ofrece la raza angora en los principales países productores (Res. 351, 2000). De esta forma, justificaron la creación del Programa, ya que la Argentina debía poder competir en el mercado internacional con otros países, asignando especial énfasis en mejorar la calidad de la fibra. Por lo tanto, se apuntó principalmente a elevar el nivel genético de los hatos caprinos, así como las condiciones generales de producción, esquila, clasificación, acondicionamiento y envasado del mohair y su comercialización para mejorar la competitividad en el mercado internacional (Res. 351, 2000). En este sentido, encontramos características muy similares al Prolana, pero dedicado a la fibra de la cabra Angora.

La importancia del Programa Mohair radicaba en que la actividad es el soporte casi excluyente de miles de familias de productores familiares y crianceros que habitan en espacios áridos y semiáridos. Además de la mejora de las condiciones de esquila y del vellón, el Programa buscaba generar una estrategia de comercialización conjunta entre las tres provincias adheridas, con el objetivo de sumar volumen, transparencia comercial para incrementar el poder de negociación y por lo tanto mejora en los precios de venta (Res. 351, 2000).

En Neuquén, en sus inicios, el comité Mohair estuvo compuesto por dos organizaciones y distintas instituciones públicas territoriales como el INTA. Según un informante clave lo importante de esta etapa fue que la modalidad de acción planteó una dinámica con gran participación de los productores y de representantes de instituciones estatales. Así, este espacio se convirtió en un ámbito de encuentro para formular proyectos, diseñar estrategias colectivas no sólo vinculadas a lo productivo, sino también de todos los aspectos vinculados al desarrollo. Este Programa, a diferencia del Prolana, no devino rápidamente en una Ley. Sin embargo, se lo utilizó para incidir en otros ámbitos y llegar a más personas a través de presencia en eventos provinciales, ferias de intercambio, concursos locales de animales. Al mismo tiempo se buscó el empoderamiento de las organizaciones caprinas (Sapag y Arrigo, 2010).

El funcionamiento conjunto entre instituciones públicas y productores logró resultados. Se conformó una red provincial de Organizaciones de crianceros incrementando la participación, de una en 1998 a cinco en el 2010, con aumento de la producción de mohair tanto en cantidad por animal como en calidad, mejoras en los procesos de obtención de la fibra y presentación para su venta. Estos avances redundaron en un aumento de un 40% del precio obtenido por la venta de mohair en forma conjunta (Sapag y Arrigo, 2010).

Todo este recorrido, sumado a un contexto político e institucional de revalorización de la producción llevada adelante por pequeños productores generó que, en un encuentro de la Mesa Caprina Nacional, surgiera la idea de crear una Ley Caprina nacional<sup>37</sup>. En el 2006 primero se creó el *Programa Caprino Nacional* e inmediatamente en el mismo año se creó la Ley Caprina quedando este Programa bajo su órbita.

#### 5.4.1 Ley Caprina

La Ley nacional N°26.141 para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina fue sancionada y promulgada en 2006 y reglamentada en 2007. En ese mismo año se puso en marcha generando la adhesión de tres provincias: Neuquén, Río Negro y Chubut. Según consta en su documento oficial está “destinada a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos basados en el aprovechamiento del ganado caprino, en un marco sostenible en el tiempo y que permita mantener, desarrollar e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural tendiendo a una mejor calidad de vida” (Ley N° 26.141, 2006, artículo 1). Esta política se creó en el ámbito de la ex SAGPyA, actual MAGyP.

Ley Caprina comprende:

El aprovechamiento de la hacienda caprina que tenga el objetivo final de lograr una producción para el autoconsumo y/o para la comercialización, tanto a nivel nacional como de exportación, ya sea de animales en pie, carne, cuero, fibra, leche, semen y embriones y otros productos y/o subproductos derivados, en forma primaria o industrializada, y que se realice en cualquier parte del territorio nacional, en condiciones agroecológicas adecuadas (Ley N° 26.141, 2006, artículo 1).

Del mismo modo que Ley Ovina, incorporó criterios de sustentabilidad económica, social y ambiental, pero propuso un tratamiento diferencial en los beneficios económicos y en los requisitos que debían cumplimentar los productores caprinos, cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza. Aquellos productores que se encontraban por debajo de la línea de

---

<sup>37</sup> Otra de las estrategias a destacar para revalorizar la producción caprina fue la creación de la Denominación de Origen del Chivito Criollo del Norte Neuquino. Si bien las gestiones para posicionar a este producto en el mercado nacional e internacional comenzaron en el 2005, fue recién en el 2010 que se oficializó y fue el primer alimento de la Argentina en hacerlo. Estos productos llevan consigo características propias del sistema que los diferencian de otros similares: la cría de cabra criolla neuquina, la trashumancia, el pastoreo extensivo sobre pastizales naturales, el manejo estacional de los piños y el vínculo entre los crianceros y sus animales (MAGyP, 2018)). Así es como la carne caprina, la forma de producción y el circuito trashumante de Neuquén comenzaban su revalorización en conjunto con la creación de Ley Caprina.

pobreza no debían presentar una evaluación de sustentabilidad del pastizal. De todas formas, esta exigencia al igual que en Ley Ovina dejó de llevarse adelante con el tiempo.

Ley Caprina posee una estructura institucional similar a la ovina (figura N°32). La CAT es el espacio nacional, federal y representativo de las distintas instituciones vinculadas con la actividad caprina y con los distintos estratos de productores que se reúne una vez al año. Tiene funciones consultivas para la autoridad de aplicación actual MAGyP A su vez, este ámbito es el encargado de realizar el seguimiento de la ejecución de los fondos y efectuar recomendaciones que consideren pertinentes para el logro de los objetivos buscados. También se propuso ser el marco de los Foros Nacionales de la Producción Caprina que se realizaban previamente. El objetivo de estos encuentros es analizar la situación del sector y la aplicación de esta política A su vez, establece un espacio para recomendaciones consensuadas que sirvan de orientación a la autoridad de aplicación y a la CAT.

Una gran diferencia de esta iniciativa respecto de Ley Ovina es que el financiamiento para cumplir los objetivos proviene de partidas del Presupuesto Nacional del MAGyP. Su presupuesto no puede ser inferior a \$ 10.000.000. La distribución de los fondos se prioriza i) en las zonas agroecológicas del país en las cuales la actividad caprina sea importante para el arraigo de la población, ii) los planes de trabajo o proyectos de inversión en los cuales se incremente la ocupación de mano de obra, y/o iii) en los que las personas físicas titulares de los beneficios se comprometan a radicarse dentro del establecimiento rural promovido (Ley N° 26.141, 2006):

La Ley caprina es parte del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y pesca entonces el Ministerio modifica en función de otros programas que tengan mayor o menor necesidad y eso modifica el presupuesto para Ley caprina, va cambiando (entrevista funcionaria nacional del MAGyP, 2017).

El primer manual operativo a través del que se puso en funcionamiento el destino de los fondos se reglamentó en el año 2008. El mismo dio cuenta que con esta Ley se estaría impulsando “una actividad claramente identificada con el pequeño productor, favoreciendo su arraigo, evitando su migración a los centros poblados, permitiendo su capacitación, brindándole instrumentos para el desarrollo y cuidado del medio ambiente y favoreciendo su crecimiento económico y bienestar general” (Resolución N° 376, 2008, Manual Operativo). Ley Caprina también estableció Aportes Reintegrables y Aporte No Reintegrables, pero entiende que la población objetivo se representa mayormente con los Aportes No Reintegrables.

En 2012, producto del contexto político y de la finalización de la primera etapa de Ley Ovina, se revisó la Ley Caprina y se produjeron cambios en su estructura. En el espacio de la CAT se incorporó un representante de la SAF. A nivel provincial, en la UEP se incluyó un representante de la SSAF y cinco representantes de los productores caprinos que debían reflejar los estratos existentes en el territorio provincial y el perfil socioeconómico. A su vez, se debía garantizar la participación de productores de la agricultura familiar a través de productores nucleados en el FoNAF u otro espacio que les represente. Así es como la UEP quedó conformada por un miembro de SENASA, el coordinador de la Ley a nivel provincial, el INTA, la SSAF, tres cooperativas, una fundación y una comunidad Mapuche.

El 80% de los proyectos son ANR, son casi todos pequeños productores. Cuesta que tengan la documentación, en la mayoría, recién ahora [2017] están tratando de llevarlos a un sistema más formal, para juntar documentación para expedientes. Son pocos los créditos, la mayoría son para infraestructura predial, compra de animales, obras de agua, de carácter predial. En los foros regionales se debate caprinos y ovinos pero la actividad ovina suele tener más peso salvo en cuyo o norte neuquino, pero todos presentan ANR. El gran problema que vamos teniendo es que Ley Ovina salió del circuito del Ministerio para su aprobación, pero la Ley Caprina al ser parte del presupuesto del Ministerio entró en el circuito con lo cual los proyectos tardan como ocho meses en aprobarse y que al ir modificándose la plata destinada hace más difícil la previsibilidad de qué monto va a haber este año o cuántos proyectos podés ir formulando. La previsibilidad es más complicada. Los proyectos y formularios son los mismos. No suele haber perfil de productor capitalizado, quizá alguno en Entre Ríos. (Entrevista funcionaria nacional del MAGyP, 2017).

Asimismo, también se modificó el manual operativo. En el 2013 el Programa Mohair se incorporó a la Ley Caprina, siendo financiado por la misma y por aportes de las provincias adheridas.

#### 5.4.2 Neuquén, características socioproductivas y Ley Caprina

Para el análisis específico de Ley Caprina en Neuquén, retomamos la caracterización de los sistemas pastoriles. Esta provincia presenta dos grandes delimitaciones a nivel de paisaje. Por un lado, se ubica al Oeste la franja montañosa que se extiende en sentido norte-sur en correspondencia con la Cordillera de los Andes, así como cordones serranos vinculados a la misma. Esta zona presenta un clima subhúmedo y perihúmedo y se encuentra comprendida dentro de la región ecológica Bosques patagónicos y Altoandina (figura N°1). Aquí la actividad principal es la ganadería extensiva que en la parte norte se asocia a sistemas mixtos bovino-

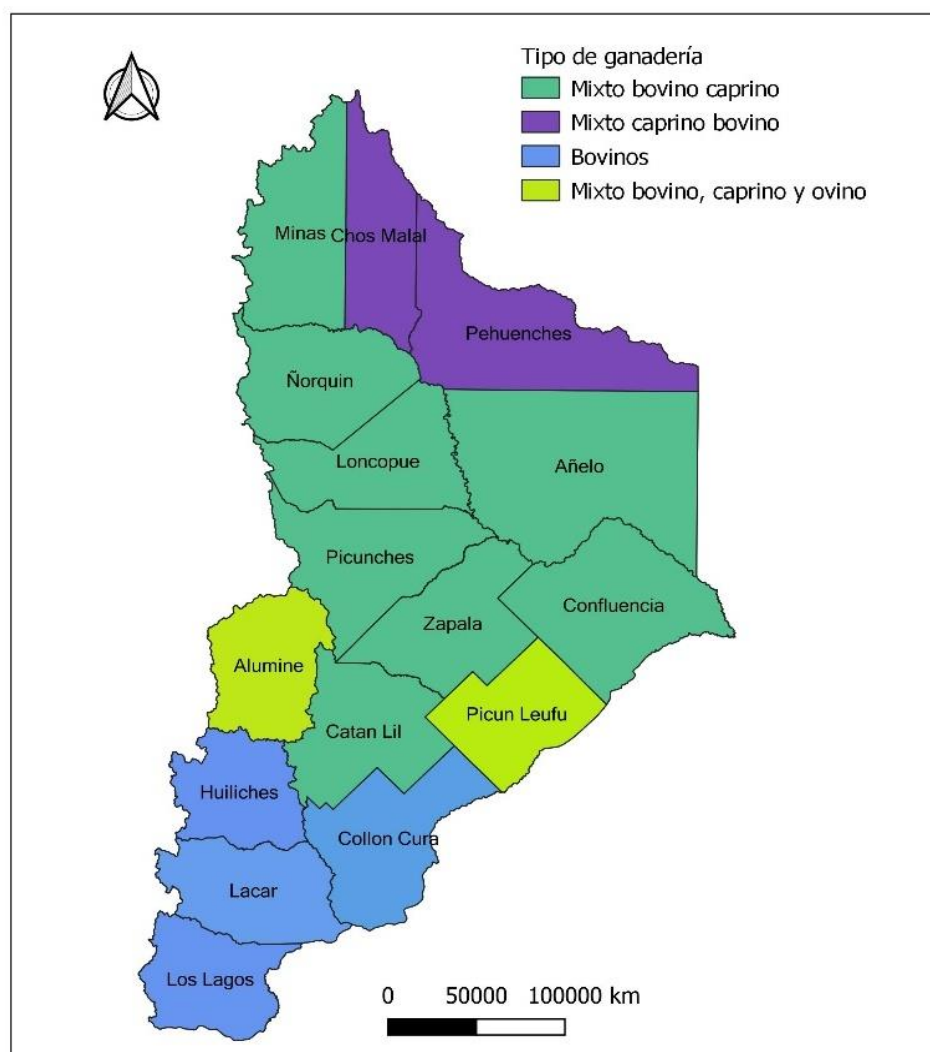
caprino con destino a carne, en el centro (Aluminé) a sistemas mixtos bovino-caprino-ovino para carne y fibra y en el sur, a sistemas predominantemente bovinos (Raffo et al., 2018).

Del mismo modo en la provincia en sentido norte sur, pero del lado Este, su extensión, corresponde a sierras y mesetas, monte y valles de relieve escalonado que incluyen zonas de hundimiento tectónico que han dado lugar a salinas, a lagunas naturales y a la conformación de grandes lagos artificiales de agua dulce de regulación hídrica y/o producción energética. Esta parte de la provincia registra un clima semiárido, con temperaturas de tipo continental frío y estación templada, un régimen de precipitaciones escasas con marcado déficit hídrico estival y estepas arbustivas como tipo de vegetación predominante (Bran et al. 2002). Esta zona corresponde a la región ecológica Estepa patagónica y Monte (figura N°1). En la porción norte, predominan sistemas mixtos caprino-bovino, en el centro sistemas mixtos bovino-caprino y dentro de los caprinos, principalmente la cabra Angora que tiene como producto final la fibra de mohair. A su vez, dentro del centro, en el departamento de Picun Leufú prevalecen sistemas mixtos bovino-caprino-ovino y el Sur es predominantemente bovino. En todos los casos se encuentran ovinos para carne y cruza con Merino para lana, pero en menor medida.

En el centro-norte, tanto de la franja Este como de la Oeste los productores son en su mayoría de pequeña escala y producen en tierras fiscales. Un gran porcentaje de estas zonas se caracterizan por ser de uso estacional (veranadas) dando lugar a la presencia de sistemas trashumantes con variaciones importantes en cuanto a los desplazamientos, dependiendo de la distancia a las zonas de veranadas. Las trashumancias cortas son de dos o tres días y las largas pueden extenderse hasta los 20 o 30 días (Easdale et al., 2016). En el Sur, predominan las estancias de mayor tamaño, así como comunidades indígenas (Raffo et al., 2018) (figura N°34).



Figura N°34. Tipo de ganadería según departamento de la provincia de Neuquén.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INTA

En Neuquén existen 3.696 explotaciones agropecuarias, de las cuales el 95% posee explotaciones de menos de 2000 Unidades Ganaderas Ovinas (Plan Productivo Provincial, 2009). Este es un dato significativo, ya que indica que la mayoría de los productores corresponden al estrato de productores familiares o crianceros. Dentro de la producción ganadera, la existencia caprina representa un porcentaje importante a nivel provincial y nacional. Neuquén es la segunda provincia en términos de cabezas de ganado caprino, totalizando el 17,5% de la producción nacional (SENASA, 2013.).

Deteniéndonos en la región centro norte que es la predominantemente caprina encontramos que es la que posee el mayor número de productores agropecuarios. El sujeto productivo en primer lugar es el pequeño productor familiar, que en general mantiene su

producción orientada al autoconsumo y encuentra dificultades para vivir de ella. Se trata de unidades económicas pequeñas con menos de 200 cabezas de ganado mixto (principalmente caprino, complementado con bovino), hasta 5 ha de hortalizas, o hasta 30 cerdas madres (FAO, 2015). En general, estos productores complementan los ingresos obtenidos de esta actividad con ingresos provenientes de otras fuentes. En algunos casos están empleados en el sector público, en otros perciben ayudas sociales, pensiones y/o jubilaciones, otros obtienen ingresos adicionales de empleos rurales no agrícolas en, por ejemplo, actividades vinculadas al turismo (Easdale, 2015). En la mayoría de los casos, presentan serios problemas vinculados al acceso y tenencia de tierras. Esto se relaciona con el hecho de que habitan y producen en tierras fiscales con permisos precarios de ocupación, o arriendan tierras privadas para el desarrollo de la actividad. La totalidad de las existencias caprinas se encuentran en manos de esta tipología de productor.

En el marco del circuito trashumante, los crianceros se ven afectados en la circulación por los campos por el avance de la privatización de la tierra o por el uso de los caminos para el tránsito común. Las políticas de titularización de tierras fiscales que se han llevado a cabo, con los correspondientes cambios normativos, aún no han logrado revertir esta situación<sup>38</sup>.

Neuquén posee una fuerte historia vinculada con lo organizativo. Es por esto que la mayoría de los crianceros participan de Asociaciones de Fomento Rural, cooperativas o comunidades Mapuche. Según la región predomina una forma organizativa u otra. Suelen ser concebidas como estrategias para acceder a equipamiento agropecuario, incrementar la escala y mejorar los canales de comercialización (Mikuc, 2017).

#### *5.4.2.1 La Ley Caprina en Neuquén entre 2008-2015*

En la descripción de la Ley a nivel nacional marcamos que su origen se vinculó a la puesta en marcha del Programa Mohair y a los Foros caprinos realizados en distintos puntos del país. Aquellas iniciativas se vinculaban a la revalorización de la fibra mohair. Además, hay un claro anclaje de esta política en la experiencia de Ley Ovina y desde la que los pequeños productores comenzaron a ganar mayor protagonismo vinculado a un contexto socioeconómico que propició la reivindicación de la agricultura familiar. A continuación, nos preguntamos por la situación específica para Neuquén.

---

<sup>38</sup> Para más información ver Ley provincial neuquina de trashumancia, Ley N°3016/2016.

Previo a la reglamentación de Ley Caprina, en Neuquén, encontramos presencia de la Ley Ovina. La provincia tenía un coordinador técnico, sin embargo, no se había conformado una estructura independiente encargada su implementación. Era un coordinador que cumplía otras funciones dentro del gobierno de la provincia de Neuquén y al que se le había designado también esta tarea. Siempre la coordinación estuvo en Zapala, localidad ubicada en el centro de la provincia. Es recién en el año 2007 cuando Neuquén decidió crear una estructura por separado, encargada de llevar adelante los proyectos de la Ley ovina. Hasta ese momento los fondos se subejecutaban y eran reasignados a otras provincias.

Uno de los informantes clave del sector técnico para reponer la historia de esta Ley en Neuquén, dio cuenta que él trabajaba en el PSA haciendo evaluación de proyectos “ex ante”<sup>39</sup>. Desarrollaba un trabajo de terreno donde llegó a conocer a productores de distintas partes de Neuquén y sobre todo a conocer a sus organizaciones. Entre las más fuertes se encontraban la Asociación de Criadores de Angora del Neuquén (ACAN), la Quiñe Raquizaum y la Asociación de Crianceros Unidos (ACU). Estas cooperativas venían trabajando en conjunto con el INTA y con el Programa Mohair.

El Programa Mohair había provocado un salto tecnológico importante. En pocos años, los productores asociados a través del Programa evolucionaron de una oferta del mohair, “al barrer” o sin clasificar, a una oferta con productos diferenciados y certificados en diferentes calidades (Sapag y Arrigo 2010). Desde este programa se empezó a acopiar el pelo y a realizar ventas conjuntas, lo que logró triplicar el precio de venta. Esto produjo que los productores empezaran a interesarse por la tecnología y a implementar la esquila preparto. Para este tipo de esquila son necesarios los cobertizos. Por este motivo se necesitaban programas que financien este tipo de tecnologías. El Programa Mohair financiaba aspectos de la esquila y de la genética, pero no de infraestructura:

Porque lograr acopiar el mohair y lograr triplicar el precio de venta en esos años a ellos les cambia, empiezan a realizar reclamos y a ocuparse de cuestiones más relacionadas con la tecnología que durante años se habían estado proponiendo desde INTA, pero que no habían calado. Ese cambio en el ingreso produce cambios grandes en el manejo respecto del mohair. El mohair se les perdía mucho porque hacían esquila postparto. Son áreas ecológicas que tienen arbustos. Cuando la cabra en plena lactación va a buscar el forraje que crece protegido por los arbustos parte de la fibra se queda enganchada en el arbusto y se pierde. Una solución técnica para eso es la esquila preparto. Para ovinos está desarrollada, pero en Neuquén no se conocía mucho. Ellos instalan la esquila preparto y

---

<sup>39</sup> Las evaluaciones ex ante son aquellas que se realizan previo a la aprobación de un proyecto. El PSA tenía técnicos encargados de ir a los campos de los productores que habían presentado proyectos a ser financiados por este Programa. Si la evaluación en terreno era positiva, se financiaba el proyecto.

para eso vos necesitás el cobertizo. En esa ganancia que veían de poder juntar el mohair van a la mejora tecnológica para capturar esa diferencia y el programa de mejora genética que les da un salto en la producción. Con esto mejoran mucho el nivel de producción y llegan al salto de la doble esquila, que es un salto tecnológico. (Entrevista ex coordinador de LO en Neuquén, 2020).

El Programa Mohair colaboró en fortalecer a las organizaciones instalando espacios de encuentro entre productores y entre productores e instituciones estatales. Es así, como en muchos espacios de vinculación institucional los productores lograron que se les otorgue mayor “cantidad de sillas” para tener mayor fuerza en las discusiones (Sapag y Arrigo, 2010). A su vez, les permitió acceder a información. Con lo cual, los productores estaban al tanto de Ley Ovina y de su funcionamiento ineficiente.

Respecto de Ley Ovina, el coordinador de esta política en Neuquén entre 2006 y 2008 relató que la provincia poseía 200.000 cabezas ovinas, lo que era considerado marginal en relación a otras provincias. Por ejemplo, en Río Negro se contabilizaban más de 1,5 millones para el mismo período. Por este motivo, la provincia de Neuquén no había constituido hasta el momento una estructura técnica-administrativa independiente:

Los productores le reclamaban a la provincia que la Ley Ovina no funcionaba. Bueno, ellos tenían mucho interés de que funcionara. Había habido cambio de gobierno, empezaba el gobierno de Kirchner y había un despliegue hacia las miradas más amplias de organizaciones de productores. La Ley era muy clásica, otorgaba créditos de forma individual. Neuquén tenía tres o cuatro productores de más de 2000 cabezas ovinas como lo que era común en Río Negro. Era como que no tenía sentido la aplicación de la Ley en el esquema tradicional. (Entrevista ex coordinador de LO en Neuquén, 2020).

En el 2006 las organizaciones citadas anteriormente tuvieron un encuentro con el Coordinador de Ley Ovina a nivel nacional. La experiencia adquirida del trabajo con el Programa Mohair y la falta de financiamiento para sus actividades productivas los llevó a sugerirle al Coordinador la adaptación de Ley Ovina a las condiciones de Neuquén. Esta consistía en entender que la provincia estaba representada mayormente por productores pequeños y medianos y mixtos en cuanto a lo agroproductivo:

Ellos decían: Mirá, nosotros con el Programa Mohair hemos hecho una buena experiencia, pero tenemos las ovejas además de las cabras y tenemos las vacas. No nos sirven estos programas por especie, por lo tanto, lo que necesitamos es sumar hasta que tengamos un programa más integral. Arrimar los programas que son por especies a todo el pool, pero a nosotros no nos sirve el esquema de manejo como venía planificado en la Ley”. Esta era una discusión que teníamos con los productores. Nosotros necesitábamos fondos de

prefinanciamiento y la Ley Ovina no tenía para organizaciones. Eran cosas muy específicas. (Entrevista ex coordinador de LO en Neuquén, 2020).

Las presiones y pedidos de los distintos grupos de productores se hicieron escuchar y es así como en 2007 se conformó la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) de la Ley Ovina en Neuquén como una estructura independiente, con su propio financiamiento. En ese año la nueva UEP llamó a concurso para coordinador provincial y es desde ese momento que este espacio comenzó a tomar mayor protagonismo y a integrar a distintas instituciones estatales como el INTA y SENASA. Al respecto el coordinador comentó:

Lo que hicimos fue que la UEP se reuniera mensualmente. Presentamos los proyectos operativos anuales. El objetivo era ejecutar ese presupuesto y luego aplicarlo a través de proyectos especiales. Romper esa dinámica que era por cabezas el monto percibido por provincia. Mostrar las potencias, esta perspectiva de tener mayor impacto a través de las organizaciones se buscó aplicar el presupuesto. Se presentaron proyectos especiales. En esa etapa eso fue un proceso que se hizo en sintonía con la coordinación nacional Ellos vieron ese proceso y lo acompañaron. Con ellos se compartió esa mirada y eso se tradujo en territorio. (Entrevista ex coordinador de LO en Neuquén, 2020).

Al poco tiempo de realizada la reestructuración de la UEP ovina se aprobó y reglamentó la Ley Caprina. Las organizaciones citadas anteriormente participaron de su creación desde las Mesas Caprinas nacionales debido a la buena relación que en ese momento había entre la UEP ovina de Neuquén y la coordinación nacional de Ley Ovina. En esta provincia, al igual que en Río Negro, en su origen las leyes tenían estructuras y coordinadores distintos, pero ambas funcionaban en Zapala. Además, eran los mismos productores los beneficiarios de una u otra política.

Rápidamente Neuquén comenzó a capitalizar los fondos que le correspondía. En la temporada 2008/09, el monto utilizado por Ley Caprina totalizaba \$1.160.000 mientras que para Ley Ovina eran de \$248.000. Esto se debió a que el monto se definía en función de las existencias ganaderas tanto caprinas como ovinas. Por este motivo, la provincia se llevaba la mayor proporción del presupuesto de la caprina. A su vez, por el tipo de productor que caracterizaba a Neuquén, casi todos los proyectos presentados correspondían a Aportes No Reintegrables.

Con el mayor funcionamiento de las Leyes, la provincia le asignó un lugar físico con una secretaria que se encargaba de las tareas administrativas, lo cual permitió que el área técnica pudiese ir al campo y mantener reuniones con las comunidades o AFR según la zona de la

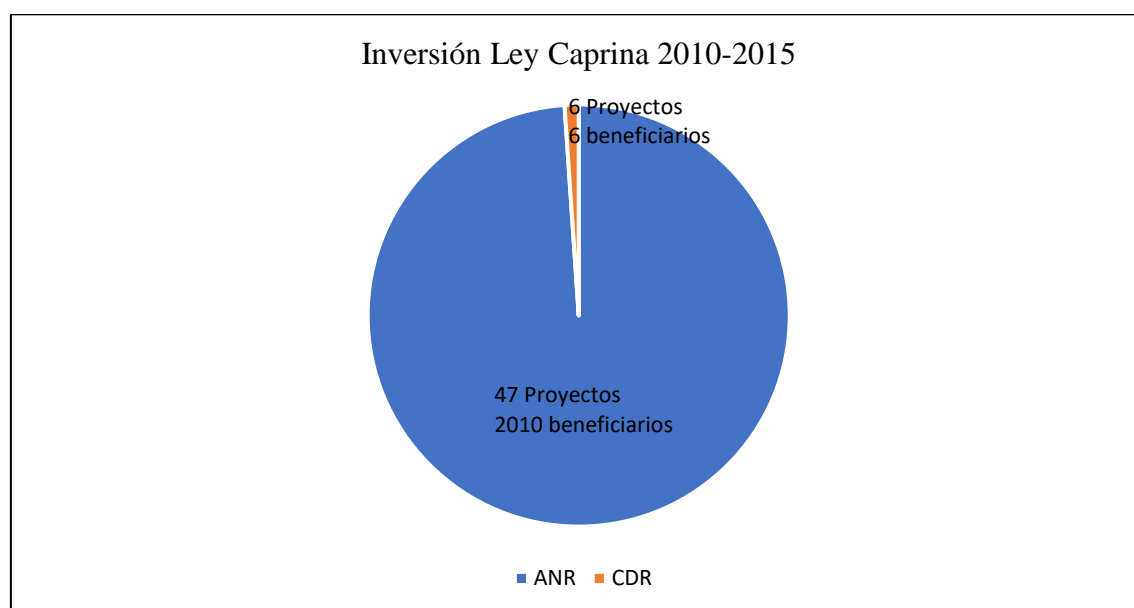
provincia que se tratara. En este sentido, el territorio cobró relevancia una vez que lo institucional físico fue resuelto:

Poder hacer las visitas a los parajes, las reuniones con los productores y por ejemplo se compró un vehículo, tuvo un vehículo propio la Ley, una camioneta para poder desarrollar, desplegar digamos las actividades en el territorio y la ampliación de presupuesto. Eso digamos que fueron como las tres patas para poder funcionar (Entrevista ex coordinador de LO en Neuquén, 2020).

Con los cambios en el manual operativo en 2012, las leyes se unificaron y se llamó a concurso para un coordinador provincial que se hiciera cargo de ambas. Se conformó una sola UEP para tratar tanto el tema caprino como el ovino. De todas formas, la UEP siguió funcionando en Zapala. Asimismo, los fondos dejaron de estar vinculados a las existencias ganaderas y pasaron a responder a los proyectos presentados. A partir de este cambio la provincia comenzó a llevarse grandes montos de la Ley. Por ejemplo, en el 2013 y 2014, recibió el 40% y 35%, respectivamente, del total de los fondos nacionales.

En cuanto a los destinatarios de los proyectos y rubros financiados, para el período 2012-2015 Ley Caprina ejecutó en Neuquén \$10.000.000 aproximadamente y Ley Ovina \$4.000.000. A continuación, presentamos la distribución de los fondos según rubro para Ley Caprina.

Gráfico N°6. Destino de los fondos según categoría en Ley Caprina en Neuquén



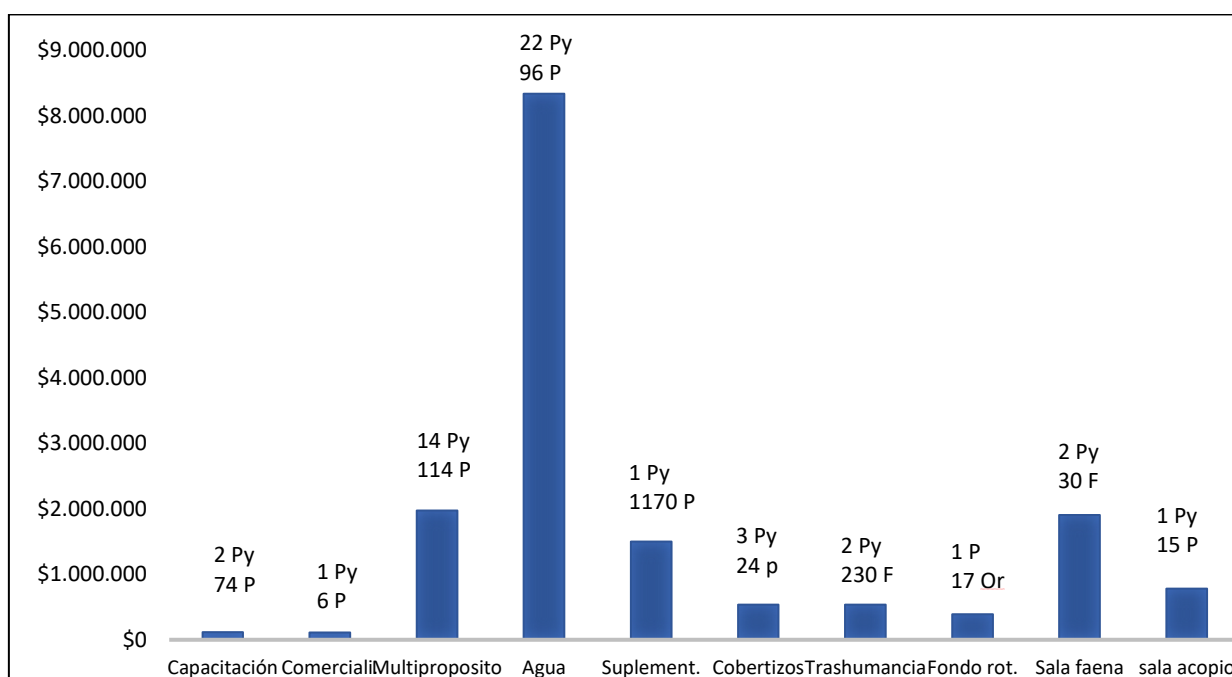
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ley Caprina.

ANR: Aportes No Reintegrables

CDR: Créditos

Profundizando aún más en este análisis dentro de cada rubro de financiamiento, identificamos aspectos a los que se les destinaron más recursos. El rubro con mayor importancia fue el agua (gráfico N°7). Dentro de este se incluyó la realización de perforaciones, la instalación de tanques, la compra de mangueras, aspersores, bebederos de animales, entre otros. Todas estas mejoras requieren trabajo de campo para llevarlas a cabo. El segundo rubro lo denominamos como multipropósito ya que son proyectos que aglomeran, en una misma solicitud, distintos beneficios como: aspectos sanitarios, mejoras genéticas, corrales, alambrados, tijeras de esquila.

Gráfico N°7. Tipo y número de proyectos aprobados, financiamiento otorgado (pesos) y familias o productores alcanzados.



Fuente: Elaboración propia en base a los proyectos de Ley Caprina.

Py: Proyectos aprobados

P: Productores alcanzados por los proyectos aprobados

F: Familias alcanzas por los proyectos aprobados

Or: Organizaciones alcanzadas por los proyectos aprobados

Respecto a quiénes benefician los proyectos y cómo se constituye el trabajo en el marco de Ley Caprina, el coordinador actual de Neuquén explicó:

En general, los técnicos ya conocen a los productores de trabajos anteriores y desde ese trabajo previo se formulan los proyectos. También llegan demandas, pero son pocas. Las situaciones de emergencias también direccionan en muchos casos los proyectos. Por ejemplo, con la erupción del volcán Puyehue en el año 2011 (Entrevista coordinador provincial de LC en Neuquén, 2017).

El caso citado por el entrevistado se puede observar en el gráfico N°7 con el rubro Suplementación nutricional (Suplement.). Fue un proyecto de emergencia para suplementar a los animales debido a la falta de forraje, ocasionado por los depósitos de ceniza volcánica. El proyecto abarcó a 1170 productores de todas las regiones de Neuquén. Asimismo, se observa que las inversiones en infraestructura hídrica lideran en monto y número de proyectos. Esto se debió al período de sequía atravesado y a la necesidad de mejorar la captación del agua y su eficiencia de uso. Al igual que en Río Negro, en los últimos años también decidió priorizar el tema agua en los proyectos solicitados por la Ley.

Finalmente, el gráfico N°7, muestra que también se financiaron proyectos destinados a la trashumancia. Se trataron de dos proyectos que involucraron a 230 familias. Uno fue para el mejoramiento de alojos, que son los espacios de descanso de las familias y animales por la noche en la trashumancia y, el otro, fue un proyecto de emergencia para trasladar a los animales en camiones luego de la explosión del volcán en 2011. Las cenizas dejaron los caminos con pocas posibilidades de ser transitados caminando y a través del uso de los camiones se pudo llegar a las veranadas. Con este gráfico podemos evidenciar la diferencia en mejoras de estilo comunitarias y prediales. Mientras las primeras suelen cubrir a varias familias o productores, las segundas, que corresponden a créditos, se destinan de forma individual.

En una reunión de UEP presenciada, el referente de una comunidad Mapuche informó que un productor que pertenecía a su comunidad no había instalado el silo financiado por la Ley y que estaba tirado en el campo. Se debatió entre los distintos integrantes sobre qué hacer con situaciones de ese estilo. Algunos argumentaron darle un plazo de uno o dos meses para que lo instale y que, en caso de no hacerlo, se le retiraría el silo y se lo asignarían a otro productor que lo necesite. Otros argumentaron que esto había que tenerlo en cuenta para no volver a financiar a este productor, ya que como los recursos son limitados y los proyectos se eligen y priorizan, es necesario el compromiso del beneficiario. Algunos técnicos entrevistados se mostraban en disconformidad con esas situaciones al ir al campo y ver alambrados no



instalados o mangueras tiradas, sin utilizar. Sobre este tipo de problemáticas, el coordinador provincial argumentó que es más eficiente bajar los recursos a través de las organizaciones porque se produce un doble control, el que realiza la Ley y el de la organización a la que pertenece el productor.

Situaciones como aquella también relevamos al encuestar a productores. Al respecto, estos afirmaban que, si bien los proyectos financian cuestiones de infraestructura, la mano de obra les corresponde asignarla ellos y constituye una sobrecarga muy grande de trabajo: “Uno está trabajando todo el día en el campo y cada vez somos menos. Entonces no llegas a hacer todo lo que quieres” (Encuesta a criancero de Neuquén).

Uno de los informantes clave dio cuenta que ambas leyes contribuyeron a financiar necesidades específicas del sector. A su vez, colaboró en el fortalecimiento de las organizaciones. Si bien lo organizativo suele ser algo constitutivo de los productores de Neuquén (Micuk, 2017), las leyes tenían como exigencia para la solicitud de los Aportes No Reintegrables formar parte de una. Esta exigencia no fue un impedimento para los productores y ayudó a seguir fortaleciendo el trabajo en conjunto. En cuanto a los grandes problemas, se referencia que las leyes poseen estructuras poco fuertes y que no plantean un esquema de trabajo territorial:

Son leyes que no tienen estructuras propias muy fuertes entonces depende mucho de cómo las tomen las provincias. Si las provincias ponen su estructura de despliegue territorial para ejecutarlas pueden llegar muy bien y bajar los fondos y si no, quedan digamos no se ejecutan. Neuquén ha variado con el tiempo, pero es una estructura potente tiene mucha gente trabajando en el territorio. De hecho, los técnicos utilizan fondos que provienen de proyectos que son así nacionales que no están encuadrados en una ley y los ejecutan, tienen las delegaciones de producción, tienen técnicos que se despliegan en el territorio, les dan movilidad, les dan vehículos. Yo creo que sigue siendo escaso con otros programas, pero tienen una buena llegada (Entrevista ex coordinador de LO en Neuquén, 2020).

Este informante explicó que muchas veces, cuando falta despliegue territorial provincial, los técnicos del INTA terminan haciéndose cargo de esa falencia o las políticas no terminan bien aplicadas.

Actualmente, la estructura que apareció con más fuerza es la Subsecretaría de Agricultura Familiar y están intentando tener más llegada territorial, pero bueno las estructuras provinciales como que son clave en eso. Si vos no bajas las leyes a través de las provincias es muy difícil llegar bien (Entrevista ex coordinador de LO en Neuquén, 2020).

Otro de los grandes problemas que el excoordinador de las leyes observó en su gestión fue la falta de flexibilidad administrativa a nivel nacional para formular proyectos que den cuenta de las problemáticas reales que tiene la provincia a nivel agroproductivo:

Vos tenías las herramientas definidas por un manual operativo y vos a la gente del Ministerio de Buenos Aires no la sacabas de eso, era imposible. De hecho, yo viaje un par de veces para allá. Y eso creo que fue muy interesante porque no solo es una cuestión de lo que está escrito en el papel. Al que ejecuta allá todo el pase del expediente para que se liberen los fondos si esa persona nunca ha pisado acá y no sabe de lo que le hablas es una cosa y donde el empieza a conocer y empieza a conocer cosas de esa realidad que es donde llega la plata el tipo se maneja de otra manera (Entrevista ex coordinador de LO en Neuquén, 2020).

Este coordinador provincial mencionó que un gran cambio para flexibilizar el manual operativo e incorporar otro tipo de financiamiento fue cuando el referente por Patagonia dentro de la coordinación nacional viajó a Neuquén y lo acompañó a recorrer los campos. La Ley Ovina era muy completa, pero le faltaba comprender los aspectos locales que luego se fueron facilitando en Ley Caprina y en los cambios en el manual operativo:

El venía (el referente por Patagonia) y me acompañaba [al campo]. Nos subíamos a la camioneta, me acompañaba a las reuniones, después el me invitaba allá [a Buenos Aires] a las mesas de trabajo con los administrativos, los secretarios que tenían allá. Eso fue muy muy bueno también. Así después empezaron a construirse los instrumentos formales para flexibilizar los requisitos para amoldar las herramientas (Entrevista ex coordinador de LO en Neuquén, 2020).

Por otro lado, el coordinador provincial actual se mostró entusiasmado por el funcionamiento de las leyes y comentó que Neuquén es de las provincias que más proyectos presentan y que han priorizado los Aportes No Reintegrables por el tipo de productor que tienen. Para él los mayores beneficios de las leyes fueron:

El fortalecimiento de las organizaciones, la apertura de mercados, aumentar la venta conjunta de lana, acortar la cadena de intermediarios que redundó en mayores ingresos para los productores. Respecto a la trashumancia, también se incorporaron varios beneficios como el acondicionamiento de huellas de arreo, canales de comunicación y se incorporaron camiones en algunas situaciones de emergencia como forma de traslado de los animales hacia las veranadas. También se pueden ver mejoras tecnológicas como los cambios en la esquila, de postparto a preparto, maquinaria eléctrica para esquila, bolsones de nylon en vez de arpillera (Entrevista coordinador de LC en Neuquén, 2018).

Todas las personas entrevistadas acordaron que las leyes en Neuquén fueron beneficiosas, pero que faltan indicadores que den cuenta de los resultados logrados. Esto implica cierta complejidad. Por un lado, porque existen mejoras que no siempre son del orden de lo cuantitativo. Uno de los ejemplos se da con las mejoras de agua para consumo humano y la dificultad en traducirlo en un indicador productivo. Por el otro, porque cada provincia tiene objetivos muy diferentes y, por lo tanto, establecer un único criterio no sería conveniente.

Específicamente respecto a Ley Caprina, los distintos entrevistados manifestaron que ayudó a visibilizar a un sector. Entre las principales caracterizaciones encontramos las siguientes:

- Son políticas de promoción productiva y de desarrollo rural. Primero lograr mejorar el sistema productivo y que el productor tenga mejores ingresos, así el productor se queda en el campo. Mira, si no hay trabajo genuino y real se van del campo y eso tiene un impacto a nivel social bastante importante Y quizá más en la calidad de vida. No es sólo a nivel productivo sino también a nivel de transformación del producto porque es agregarle valor a la producción (Entrevista excoordinador de LO en Neuquén, 2020).
- Es más que una Ley de fomento productivo, es una ley para el desarrollo territorial rural (Integrante de UEP Neuquina de INTA, 2018).
- Son políticas que definen la cultura de los lugares, son producciones culturales (Entrevista coordinador de LC en Neuquén, 2018).

En este caso, todos los entrevistados estuvieron de acuerdo con que esta política tuvo un impacto positivo para la familia rural. A partir del análisis de las leyes en Río Negro y Neuquén desde la mirada más estatal, se abre la reflexión a la visión de productores y técnicos para comprender el impacto de estas políticas y su capacidad de transformación.

### **5.5 Planificaciones subvertivas: entre los productores y los técnicos**

Como comentamos anteriormente, las leyes se fueron reestructurando a lo largo del tiempo. Se crearon distintos espacios participativos y se ampliaron los sujetos beneficiarios de la misma. En general, la práctica fue previa a la reglamentación de los cambios.

Aquí resulta interesante traer la idea de planificación subvertiva, entendiendo que es un cambio permitido, pero que, su implementación, puede resultar antagónico a algunos de los objetivos del planteo inicial de la política. Si bien es algo que está permitido produce un cambio

de orden. En primer lugar, Ley Ovina tuvo sus espacios de fuga o fisuras, que permitieron introducir cambios en los destinatarios establecidos inicialmente. Estos cambios comenzaron en 2006 y 2007 con la creación del Aporte No Reintegrable para los productores familiares, enmarcados en algún tipo de organización. Su formalización ocurrió con el cambio en el manual operativo en el 2012. Previamente, en la práctica, se destinaban fondos al sector de la agricultura familiar, pero el porcentaje era muy bajo. Sin embargo, esto permitió que Río Negro pueda comenzar a capitalizar fondos y hacer uso de esta política. Los cambios formalizados en ese año se vincularon a un contexto socioeconómico que había comenzado a revalorizar a la producción familiar y tiene un correlato en el tiempo con el aumento en el porcentaje del monto destinado a los Aportes No Reintegrables.

La mayoría de los productores encuestados recibieron Aportes No Reintegrables. En líneas generales manifestaron que las leyes sirvieron para ese momento en el que lo solicitaron, fue coyuntural. Los financiamientos se distribuyeron entre compra de carneros para mejora genética, bebederos, bombas de agua, suplemento y fondos rotatorios. Quienes accedieron al fondo rotatorio se manifestaban felices por poder devolver el dinero. Dicha devolución no retorna a los fondos de las leyes, sino que regresa a la organización que lo solicitó cuyo circuito es auto-gestionado por esta misma.

En Río Negro, algunos productores que habían podido realizar mejoras genéticas, con la sequía y la erupción del Complejo Volcánico Caulle-Puyehue volvieron a foja cero, debido a la mortandad de los animales. Con lo cual, había recuerdos positivos, pero que en el momento de las encuestas quedaban en una memoria asociada a un desastre ambiental, que no pudo traducirse en una mejora de largo plazo. En otros casos, el financiamiento les llegó tardíamente, finalizando el ciclo productivo. Con lo cual, si la compra era de animales, se produjo un desfase entre el momento de la necesidad y el financiamiento efectivamente otorgado.

Llama la atención que ningún productor/a mencionó las acciones de las instituciones técnicas que trabajan en el territorio (INTA, SENASA, SSAF, Ministerio de producción e Industria de Neuquén) realizadas a partir de los fondos de las leyes (vacunación, propastizal, prosovi). Siempre hicieron referencia a las mejores prediales directas, excepto cuando se les preguntaba específicamente sobre el acompañamiento técnico. Un ejemplo lo constituye un proyecto post-emergencia solicitado en 2012 por los efectos causados por las cenizas del volcán, que se hizo efectivo en el 2014/2015.

Una mención especial merece el caso de la encuesta realizada al responsable de la Sociedad Rural de Bariloche quien manifestó que Ley Ovina tuvo impacto positivo solo en los

primeros cinco años. Este productor recibió un beneficio por fondo rotatorio de la Sociedad rural de Bariloche. Dos fondos a valor producto forraje y otro para prefinanciamiento de lana. Al respecto manifestó: “Me sirvieron, pero no me dieron independencia, fue como mantener a un enfermo en estado vegetativo” (Entrevista Productor, 2018)<sup>40</sup>. Resulta interesante la mirada de este productor que valoró solo los primeros años de Ley Ovina, período en el que no existía la posibilidad de destinar fondos a la agricultura familiar. Aquí aparece una disputa de poder que da cuenta que si una política se destina a un sector debe ser excluyente de otro, aunque así no lo sea en la realidad.

Uno de los coordinadores provinciales de Río Negro explicó que luego de su recorrido laboral como técnico, nota que la principal problemática es que el Estado otorga dinero para que un proyecto impacte, pero no ocurre porque no hay quien se encargue de la ejecución o de acompañar dicha ejecución. Por lo tanto, él ahora incluye el ítem de mano de obra o contratación de personal para asegurar la ejecución completa de los proyectos en otros espacios donde trabaja.

Por otro lado, la creación de espacios de diálogo también puede ser entendida como subvertiva, sobre todo cuando se les otorga voz y voto a productores que nunca antes la habían tenido. Este es el caso de productores caprinos de perfil campesino que comenzaron a empoderarse a partir de acciones previas y que de forma estratégica utilizaron a Ley Ovina para pedir por la creación de la Caprina. Si bien son productores mixtos y poseen predominancia caprina, esto no les impidió conseguir la conformación de una estructura independiente y canalizar los fondos hacia sus producciones.

En ambas provincias las principales problemáticas productivas manifestadas por los productores fueron, de mayor a menor en orden de importancia, el agua/sequía, la depredación del ganado por zorros y pumas y la situación político-económica del país. Este tipo de problemáticas se correlacionan con los tipos de proyectos financiados por ambas leyes, lo cual denota la efectiva participación de los productores en orientar las priorizaciones de financiamiento. Si bien, hubo momentos de las leyes que permitieron transgredir el nivel provincial para acceder al nacional y conseguir financiamiento, este tipo de prácticas fue

---

<sup>40</sup>Si bien este productor pertenece a la Sociedad Rural rionegrina y por lo tanto se encuentra en un estrato de productor capitalizado nos parece interesante incluir su mirada ya que no lo podemos comparar a un productor capitalizado de la región pampeana.

repudiado a nivel de UEP comprendiendo lo valioso de poseer un espacio participativo de toma de decisión.

Por último, aunque en el documento inicial de Ley Ovina se especificó que las medidas a financiar debían surgir a partir de demandas del mercado, ni en Río Negro, ni en Neuquén hubo mención alguna a que el financiamiento se haya realizado partiendo de las necesidades del mercado. Por el contrario, los distintos técnicos y productores entrevistados reconocieron que lo financiado siempre se realizó a partir de necesidades de los productores que podía coincidir o no con la demanda del mercado. De este modo, también comprendemos que las leyes a nivel provincial poseen flexibilidades para ajustarse a las problemáticas reales de los productores.

## **5.6 Reflexiones finales**

Con este capítulo se abordó la relación entre espacio, producción y Estado través de dos políticas públicas entendidas como de desarrollo rural: Ley Ovina y Ley Caprina. El recorrido realizado da cuenta de la génesis de estas políticas asociada a un trabajo mancomunado entre instituciones estatales y productores de distintos perfiles socioeconómicos. A su vez, identificamos cómo el contexto moldeó a las leyes: mientras que Ley Ovina se formuló con una impronta productivista asociada a la modernización agraria y a productores capitalizados, Ley Caprina se asoció a un modelo de desarrollo territorial rural con un sujeto productivo de perfil campesino.

Comprendimos que las políticas no son estáticas ni fijas y que pueden ir cambiando con el tiempo. Esto lo visualizamos en las distintas etapas que tuvieron las leyes, pero por sobre todo con Ley Ovina a través de su transformación, que en la actualidad puede ser considerada dentro de las políticas de desarrollo territorial rural. Los movimientos se debieron a la capacidad de disputa que mostro tener el sector de la agricultura familiar y al mismo tiempo a una apertura por parte del Estado a reconocer a este sector como parte del entramado productivo rural.

Evidenciamos una articulación socio-espacial en donde las esferas administrativas estatales a veces colaboraron y otras veces obstruyeron. La obstrucción se generó, fundamentalmente, cuando se pasaron por alto los espacios participativos provinciales de legitimación de los proyectos a financiar, obteniendo como resultado el debilitamiento de la política a nivel provincial. En este sentido, entendemos que la participación puede promover mecanismos democratizadores si se garantiza un involucramiento genuino, heterogéneo y plural

de la ciudadanía, ya que incide en la orientación de la acción del Estado (Rofman, 2014; Guardamagna y Reyes, 2019) y, en este sentido, son formas de disputa por el poder (Clemente, 2016).

Por otro lado, entendemos que existe una jerarquización realizada a nivel ministerio nacional con las actividades productivas y los sujetos que la practican hasta la actualidad. Mientras el financiamiento de Ley Ovina corresponde al Tesoro Nacional, el de Ley Caprina se ajusta al presupuesto de un Ministerio. También lo evidenciamos en el contexto planificador de época, ya que desde nación se tenía una política clara de diversificación de la actividad ovina, pasando de una producción lanar a una de lana-carne. La actividad caprina no tuvo objetivos claros desde el nivel nacional y no hemos hallado la mirada a futuro sobre esta producción en ninguna de sus planificaciones. Asimismo, varios de los discursos de técnicos y funcionarios en Río Negro reforzaron la idea de la estepa como espacio en donde “no hay muchas oportunidades productivas” salvo la ganadería ovina (entrevista a funcionaria y técnica de LO en Río Negro, 2017). A diferencia de Neuquén que, aun haciendo referencia a la predominancia del caprino en general, también se contempló la diversidad productiva de cada predio.

Los cambios encontrados ocurrieron en la práctica por las fisuras y ambigüedades de las leyes, que luego se formalizaron y reglamentaron. El manual operativo fue el instrumento clave que permitió la formalización de estas transformaciones. El problema que observamos es que la introducción de cambios generó un nuevo orden que desde la intervención aún no se ha podido terminar de abordar.

Por un lado, encontramos una limitante analítica y metodológica en los distintos espacios de toma de decisiones, tanto a nivel nacional como provincial. Podemos pensar que no escapamos a una concepción que supone que los problemas del desarrollo rural se deben a cuestiones técnico-productivas y que, por lo tanto, le corresponde sólo al Ministerio de Agricultura resolverlos (Plaza, 2002). En la práctica muchos de los aspectos con que se encuentran los técnicos son de órdenes sociales y políticos y están más relacionados con la salud, la vivienda, la educación, el género, la economía además de lo productivo. Así, una inversión predial que parecería impactar solamente en lo productivo termina siendo una mejora habitacional (como en el caso del agua), ya que lo que mejora es la calidad de vida de la persona o familia que habita ese campo. Esto se vincula con los límites difusos que posee la unidad doméstica de la económica en los espacios rurales. Sin embargo, ningún discurso reparo en estos aspectos.

Desde aquí también aparece la escala como problema. Para abordar las problemáticas más allá del predio, el Estado creó distintos programas. Estos respondían a problemáticas transversales sin importar el estrato del productor como lo son el Prolana, Prosovi, Propastizal, junto con programas de emergencia y proyectos de fondos rotatorios. Es llamativo que al único al que hicieron referencia los productores fue al de los fondos rotatorios, mientras que al resto no los identificaron como intervenciones realizadas bajo la órbita de las leyes. Tampoco hubo referencias a lo organizativo cuando esto era una condición para bajar fondos. Esto da cuenta, por un lado, que la percepción de ciertas políticas (y propuestas tecnológicas) se vinculan con mejoras directas en el predio y menos con propuestas a escala de paisaje o zonal (Easdale et al., 2018). Por otro lado, que la participación en las organizaciones suele ser débil ya que muchas veces esta no surge desde intereses genuinos por lo organizativo, sino que es impuesto por el Estado para acceder al financiamiento (Micuk, 2017).

Las leyes siguen teniendo un sesgo por especie o por producto. Si bien puede entenderse que con la sumatoria de programas (al programa caprino le sumamos el ovino y le sumamos otros) se cubrirían las distintas producciones, la sumatoria no es integración. De esta forma, el enfoque territorial predicado en toda esta etapa de las leyes se diluye. Esto se hace más evidente aún en nuestro espacio de estudio y en los productores familiares o campesinos, donde no prima la monoproducción (o es más frecuente en los grandes productores), sino que la mayoría de los productores viven en el campo, poseen sistemas productivos mixtos y la lógica de producción no es la de aumentar el beneficio.

Por último, dejamos planteado a modo de línea de estudio para continuar su indagación en el futuro una problemática que ocurre entre las propuestas tecnológicas que se diseñan y la adopción de estas propuestas por parte de los productores. Desde Ley Ovina se quiso intervenir en disminuir la problemática ambiental de desertificación, pero las propuestas tecnológicas aún no terminan de adaptarse a las condiciones de los distintos espacios. En este sentido, aunque desde distintos autores se le atribuya la desertificación al *mal* manejo que realizan los productores, el Estado no ha logrado proponer alternativas productivas viables o soluciones a esta problemática. Del mismo modo cabría la pregunta a por qué los productores no terminan de incorporar las propuestas diseñadas, que no necesariamente responden a un diseño verticalista (Landini, 2016).



## Capítulo 6. Conclusiones y reflexiones finales de apertura

---

### 6.1 Recapitulación

En esta tesis nos propusimos como objetivo general *comprender y problematizar la construcción de los espacios pastoriles de la Norpatagonia árida y semiárida realizada por distintas herramientas estatales para la planificación del desarrollo*. El análisis cubrió el período 2003-2015 por ser el que supuso un cambio en el modelo político económico neoliberal, abriendo una agenda de gobierno que construyó nuevas categorías de acción política, como lo fue el territorio y la agricultura familiar.

Realizamos el análisis desde una mirada interdisciplinaria que cruzó a la geografía con la agronomía y, desde allí, interpelamos los estudios rurales, de planificación y desarrollo vinculados al área que nos ocupa. Estas corrientes, interpretadas desde una perspectiva decolonial, intentaron romper las tendencias neopositivistas tradicionales y politizar la comprensión histórica y social del mundo en su contemporaneidad.

El giro crítico y el abordaje cultural en geografía fueron clave para desnaturalizar la concepción del espacio como un contenedor a priori de relaciones sociales y apelar más bien a una construcción dialéctica socioespacial (Lefebvre, 2013; Santos, 1996) conformado por aspectos materiales y no materiales (Lindon, 2007). A su vez, también ha implicado un cuestionamiento abierto al modo en que el espacio, históricamente, ha sido y es representado a través de distintas herramientas de poder, que crean ficciones que se confunden con la realidad y que se presumen naturales (Harvey, 1998; Harley, 2005; Lois, 2006). Así, diseñamos un camino metodológico que planteó una aproximación investigativa con anclaje histórico y situado para profundizar en la problemática analizada. Esto no implica que luego no se pueda considerar la conexión o articulación con otros procesos locales o globales.

Para llevar adelante el estudio elegimos indagar en tres herramientas estatales que se entrecruzan en las planificaciones: i) los Censos Nacionales Agropecuarios, ii) las imágenes cartográficas y iii) Ley Ovina y Ley Caprina. Las entendimos como herramientas de poder que resultan en elementos de la base de la toma de decisiones para el desarrollo de las agencias gubernamentales. Esto implica que relevan información sobre la producción, la reconocen de forma gráfica para luego elaborar distintas intervenciones que aborden los problemas identificados. Cada herramienta para la planificación incluye imaginarios geográficos desde las

que parte que pueden ser reforzados o modificados. Por esto, decimos que son productoras y reproductoras de espacio. A su vez, estas herramientas para su acción se apoyan en distintas formas de abordar lo espacial, en distintos modelos de desarrollo y se encuentran tensionadas por diversos actores que exceden al ámbito del Estado y que habilitan modificar la mirada preestablecida.

Partiendo de entender que las herramientas poseen un rol activo en la construcción del espacio, la pregunta que guio el argumento de esta tesis fue: ¿cómo construye el Estado los espacios pastoriles norpatagónicos en la actualidad? Asumiendo que las herramientas de planificación poseen supuestos concebidos previamente e imaginarios en los que se apoya esa construcción espacial ¿a qué interés o modelo de desarrollo responden? Y en ese sentido: ¿se encuentran los productores pastoriles tensionando los modelos de desarrollo y, por lo tanto, la construcción espacial actual en la Norpatagonia?

### 6.1.1 Revisión de la hipótesis y objetivos en relación con los resultados

Las herramientas de planificación estatal para el desarrollo poseen en sus estructuras imaginarios geográficos que posicionan a los espacios áridos y semiáridos pastoriles de Norpatagonia como marginales productivos. Los estudios realizados en la tesis corroboran la hipótesis general de que los relevamientos, representaciones e intervenciones incluyen imaginarios de vacío y escasez, que se apoyan en la construcción de determinadas espacialidades en términos de región o territorio y en ciertos modelos productivos de desarrollo. A su vez, a pesar de que desde el inicio postulamos como supuesto que en el año 2003 se comenzó a instalar un nuevo modelo de desarrollo y producción en Argentina, se continuó con una concepción moderna de objetividad y neutralidad de las herramientas que arrastró la subvaloración estructural que se desprende del imaginario de marginalidad citado.

A través del marco teórico-metodológico explorado en el capítulo 1 y de los antecedentes sobre el tema, planteamos en el capítulo 2 el siguiente objetivo: *Caracterizar la construcción socioproductiva del espacio pastoril árido y semiárido de Norpatagonia para identificar los imaginarios geográficos que posibilitaron el orden territorial actual, desde la incorporación de estos territorios al Estado-nación argentino.* De este análisis se desprendieron distintas representaciones sociales históricas que construyeron la imagen que tenemos de los espacios pastoriles áridos y semiáridos en general y de Norpatagonia en particular. Podemos decir que las representaciones históricas se tejieron a través de estos condicionantes:

- 1) Los espacios áridos y semiáridos se constituyeron desde lo que algunos autores han dado por llamar *síndrome del desierto*. Esto es, a partir de la falta o la carencia de atributos (falta de precipitaciones, escasez hídrica, baja densidad poblacional, mercados distantes) que los ha posicionado dentro de las “zonas menos favorecidas para el desarrollo”, en comparación con los espacios húmedos.
- 2) Específicamente vinculado con la práctica ganadera, el pastoralismo históricamente ha sido visto como una actividad que se realiza en ecosistemas con restricciones climáticas o edáficas, que imposibilitan el desarrollo de otra actividad (principalmente agrícola). Desde aquí, el pastoralismo es entendido como una actividad no elegida, sino que se realiza porque en ese ecosistema no se puede realizar una producción de cultivos u otra alternativa agropecuaria más rentable. Esta perspectiva quita historicidad política, cultural y económica, y dinamismo al análisis de la actividad pastoril.
- 3) La actividad pastoril en Norpatagonia es mayormente practicada por productores que se autodenominan crianceros, categoría que se ajusta en mayor o menor medida a la figura del campesinado. En Argentina, el campesinado ha sido históricamente invisibilizado como sujeto productivo. Esto ha generado que las políticas de desarrollo o de fomento productivo hasta hace poco no los incluya o, en caso de incluirlos, lo hizo para paliar la pobreza rural. En este sentido, más que sujetos productivos de desarrollo, han sido considerados sujetos pobres, de subsistencia o marginales al sistema.

Estas representaciones han transformado a los espacios pastoriles áridos y semiáridos en espacios vacíos, marginales, pobres y deficientes y por lo tanto subsidiarios de recursos. En otras palabras, fueron caracterizados desde su descomposición y no desde su consistencia (Barbetta et al., 2012). Vistos en conjunto, las tres caracterizaciones muestran la interrelación entre sujeto, producción y espacio, posicionándonos en la perspectiva relacional de la geografía que intentamos mantener para cada objetivo.

Hemos realizado el análisis en distintas provincias para acercarnos mejor al problema de estudio, ya que entendimos que el Estado no es monolítico y que la política y el espacio también se interrelacionan. Así, vimos que las provincias de Río Negro y Neuquén poseen procesos en común a partir de la conquista de las tierras patagónicas desde 1879 que involucró el desplazamiento animal con ovinos desde la región pampeana y en menor medida desde Malvinas. Esto conformó la instalación de productores de menor escala en tierras fiscales que

se cruzaron con prácticas productivas propias de la Norpatagonia, herederas de la cultura indígena. Aquí, la idea de *desierto* se utilizó para legitimar el avance y apropiación de estas tierras, pero también como justificativo del reemplazo de la vida existente (Navarro Floria, 2011; Núñez y Lema, 2019). Un ejemplo lo podemos ver con los relevamientos botánicos que expresaban la posibilidad de sembrar pastizales europeos para el ganado. De esta forma, aunque la ganadería ovina había comenzado a ser vista como secundaria a nivel nacional, era una opción viable para estos territorios. Posteriormente encontramos que ambas provincias comparten la impronta desarrollista del establecimiento de centrales hidroeléctricas en la denominada “región Comahue” y de modelos provinciales que buscaron rescatar los establecimientos agropecuarios de pequeña escala. En la actualidad, distinguimos que la mayoría de los establecimientos agropecuarios en estas provincias (a diferencia de la Patagonia sur) responden al sector que el Estado denominó agricultura familiar.

Sin embargo, así como en un primer momento estos espacios pudieron ser pensados como espacios productivos para el desarrollo, rápidamente dejaron de serlo. Aquí evidenciamos argumentos disímiles utilizados por los gobiernos (nacionales y provinciales), como motivo de la falta de desarrollo en los espacios pastoriles áridos y semiáridos. En algunos casos, lo biofísico (aridez) fue la excusa para la falta de políticas para el desarrollo. Particularmente, cuando la aridez se combinó con la producción del ganado caprino y ovino en pequeños productores. En otros casos, lo biofísico fue desestimado como problema en vistas de un orden mayor, el nacional. Este es el caso del petróleo y las hidroeléctricas, actividades impulsadas en una de las zonas de mayor aridez de la Norpatagonia como es el centro oeste de Neuquén. Esto abre una nueva pregunta vinculada con la tensión entre el desarrollo de la economía regional y el de la economía nacional y en sus efectos en la construcción del espacio.

Particularmente en Río Negro, las contradicciones a nivel político de gobierno deslegitimaron una producción histórica, la ganadera ovina, que fue motor del desarrollo en la conformación del territorio nacional. Pero también, la deslegitimación fue hacia el espacio productivo estepario. Esto derivó en migración, despoblamiento y empobrecimiento de la población rural y aumentó la concentración demográfica y económica de otras localidades, así como de los pueblos circundantes a los campos, sobre todo a partir de la década de 1990.

En la provincia de Neuquén encontramos otros procesos. Por un lado, la aparición de la producción caprina que ha sido poco relevada en la historiografía argentina, pero de la que podemos dar cuenta a partir de los datos censales históricos que muestran cómo esta producción era importante e iba en aumento. Esta provincia ha dado mayor relevancia a los sistemas

pastoriles, y a través de la creación del instituto planificador, el COPADE, se formularon múltiples propuestas para la producción agropecuaria, pero al mismo tiempo encontramos planificaciones que intentaron modificar el cambio en el uso del suelo. Estas propuestas le adjudicaron al caprino la degradación ambiental. Llama la atención la connotación negativa de esta producción, llevando a la reflexión a si el problema era la especie productiva, el tipo de manejo realizado, el tipo de productor o los tres aspectos integralmente. Es imposible separar al animal caprino del sujeto que practica esta actividad, del ambiente.

Cada provincia utilizó regionalizaciones como herramienta para la gestión del territorio. Río Negro para su planificación, desde que se provincializó en 1958, utilizó una misma delimitación espacial que evidenció espacios con mayores posibilidades de desarrollo y espacios casi inviables, como los áridos y semiáridos. Neuquén, utilizó regionalizaciones que fueron cambiando con el tiempo y por momentos intentaron unificar actividades disímiles (minería con producción agropecuaria con forestación). Estas regionalizaciones no mostraron a los espacios áridos y semiáridos como problemáticos o inviables.

Desde esta construcción histórica, pero volviendo a la actualidad sostuvimos que, a partir del 2003, hubo un cambio en el modelo de desarrollo productivo en Argentina, específicamente para el sector rural, que fue explicitado en los objetivos generales de las planificaciones territoriales del Estado. Así nos preguntamos, por un lado, si el cambio se tradujo en las herramientas para la toma de decisiones y, por el otro, si el cambio fue acompañado de modificaciones en las espacialidades construidas.

Esto nos llevó al recorrido realizado en torno al objetivo 2, que planteó *reconocer y problematizar en el Censo Nacional Agropecuario 2008 las dimensiones desde las cuales se releva la situación agroproductiva del país y específicamente de los espacios áridos y semiáridos de Norpatagonia.*

Desde nuestro análisis evidenciamos que los CNA construyen una “realidad” regional, que configuró un ordenamiento productivo desigual entre regiones e intra-regionalmente, ya que no se censó a todas las producciones y algunas poseían más variables de relevamiento que otras. Del análisis de los formularios censales observamos que la decisión acerca de qué datos medir se liga al proceso de recorte regional que precede al diseño censal, el cual arrastra preguntas vinculadas a los sectores dominantes del agro argentino, que históricamente institucionalizaron los censos como política de Estado y que inciden en la actualidad (González Bollo, 2007).

Otro de los elementos que marcaron qué medir se vincula a aquellos productos destinados al mercado y particularmente al mercado agroexportador, los que presentan mayor número de variables, mostrando la influencia de la escala global en la construcción de lo regional. Sin embargo, encontramos que algunos productos de exportación no se miden y que estos responden a producciones campesinas. Estos elementos encontrados permiten desarmar el discurso de objetividad y neutralidad en el relevamiento censal y al mismo tiempo colabora en problematizar el argumento metodológico de que trabajar a gran extensión geográfica implica la pérdida de ciertas especificidades o variables a medir (de Sousa Santos, 2000). Lo que suele perderse de forma sistemática a gran extensión geográfica además de ser lo no exportable, es lo asociado con los productores campesinos crianceros. El caso del Mohair es el que pone de relieve esto, ya que su pelo es un producto de exportación, pero el CNA no posee registro de este. En este sentido, lo asociamos al sujeto social que lleva adelante esa producción y a su importancia a nivel local.

A esto se suma la utilización de recortes regionales previos que inhabilitaron la creación de nuevas delimitaciones espaciales a partir de los resultados arrojados. Podríamos pensar que estamos ante un “legado original” o inercia regionalizadora que se reproduce con el tiempo y se ha normalizado convirtiéndose en una forma efectiva de ejercicio del poder (Raffestin, 1980). Estas regionalizaciones fortalecieron una imagen de país agroexportador especializado por regiones. Y en este sentido, la herramienta trae reminiscencias que se asocian a una imagen de país vinculada con el modelo de modernización agraria que proponía especializaciones u homogeneización productiva para mejorar el crecimiento económico regional (Manzanal, 2000; Lattuada, 2014; Villarreal, 2018).

Para el objetivo 3, se propuso *analizar las imágenes cartográficas utilizadas para representar y diseñar los espacios pastoriles de Norpatagonia, en las principales planificaciones estatales elaboradas a nivel nacional y provincial*. Sobre ello encontramos que, a nivel discursivo, no se observaron grandes modificaciones en ninguna de las provincias respecto a las planificaciones históricas, sino que el mismo continuó para el período 2003-2015.

En relación con Río Negro, encontramos que esta provincia tomó la narrativa histórica para explicar problemas productivos y conformar regionalizaciones. De hecho, utilizó las delimitaciones espaciales determinadas por el factor biofísico. Además, la provincia se apoyó en los datos de los CNA que acarrear problemáticas epistemológicas que refuerzan la homogeneización productiva. En otras plabras, lo que aquí primó fue la naturaleza y no la cultura o sus cruzamientos (Serje, 2005). Esto da indicios de por qué Río Negro justifica la falta

de desarrollo desde problemáticas ambientales y no por una cuestión política o de falta presupuestaria. En este sentido, región, condiciones biofísicas y desarrollo quedan imbricados en un círculo vicioso que imposibilita mirar de otra forma.

En Neuquén encontramos planificaciones por fuera de la regionalización biofísica. Esto lo vinculamos a que Neuquén describe a su territorio provincial, desde el inicio, por el factor de aridez, elemento que no habíamos identificado en esos términos en las planificaciones históricas. Por lo tanto, no hay espacios que escapen a esta condición y lo biofísico no explica aquí las problemáticas para la falta de desarrollo. Muy por el contrario, son las actividades productivas las causantes de los problemas ambientales y, según los planes analizados, los problemas ambientales terminan mayormente asociados al campesinado y en menor medida a actividades petroleras o mineras de índole extractivas. De esta forma, el discurso en contra de la producción de pequeños rumiantes en manos de campesinos crianceros también se actualizó. Sin embargo, así como determinó que la producción ganadera es generadora de desertificación, al mismo tiempo, desarrolló diversas políticas orientadas a sostener la actividad. Aquí, no podemos desconocer que Neuquén, desde su conformación como provincia, se vinculó con el sector ganadero y les ha dado lugar y participación en distintos espacios del gobierno aspecto que se vuelve interesante continuar indagando en el futuro.

El uso de imágenes cartográficas centradas en lo provincial debería haber mostrado producciones no visibilizadas a nivel nacional. Sin embargo, aunque la extensión geográfica fue menor, no encontramos nueva información sobre los espacios pastoriles áridos y semiáridos en ningún mapa. Entre los motivos puede ser que para la construcción de estas cartografías se utilizaron datos censales con las problemáticas identificadas previamente. En este sentido, sino cambia la resolución de los datos, por más que la extensión geográfica sea menor, el resultado es el mismo.

Lo anterior nos lleva a la reflexión de que las provincias tienen problemas para la generación de información propia. Este puede ser uno de los motivos que explique por qué hay herramientas que poseen más dificultades en su capacidad de cambio. De hecho, la mayoría de los datos con los que se confeccionaron los mapas provinieron de dependencias nacionales (INDEC, SENASA). El discurso escrito en las planificaciones fue más innovador, pero no llegó a traducirse en las imágenes cartográficas. Por esto decimos que, desde las imágenes se refuerza una idea de homogeneidad de los espacios y de las provincias, aun cuando acompañan escritos que promueven lo opuesto.

Incluso el enfoque territorial propuesto como ordenador de lo provincial para integrar las distintas actividades productivas terminó conectando a las distintas regiones o espacios, pero no integrándolas. De esta forma, parecería que tras 50 años en los que pasaron distintos gobiernos y en donde se gestaron distintas políticas, la imagen del espacio para ambas provincias no tuvo cambios significativos y, por lo tanto, tampoco sus problemáticas resumidas en la imagen que, en definitiva, condensa la mirada que se institucionaliza.

El mapeo colaborativo realizado a partir de indagar la diversidad agroproductiva de crianceros (figura N°25) ayudó a disputar el imaginario geográfico de “espacio nada” y marginal al mostrar la diversidad intrarregional de cada productor. Esto involucró pensar más allá del ovino y mostrar la heterogeneidad agropecuaria. Además, demostró que no es la herramienta en sí el problema, en este caso la cartografía, sino que el problema que invisibiliza a este espacio se encuentra mediado por la falta de información, el modelo de desarrollo que se decide priorizar y el camino metodológico elegido que no incluyó instancias participativas para la elaboración de esas cartografías.

Por último, el objetivo 4 buscó *analizar y caracterizar el proceso de elaboración e implementación de Ley Ovina y Ley Caprina en general y de forma particular para los espacios pastoriles de Norpatagonia*. Esto se exploró en el capítulo 5. Con el caso de Ley Ovina en Río Negro, encontramos un discurso productivo inicial en los referentes entrevistados que vincularon las problemáticas productivas de estos espacios a sus condiciones ecológicas y ambientales (la estepa y aridez) y a la imposibilidad de realizar otra actividad. Es así, que parte de los discursos de los referentes estatales nacionales y provinciales coincidió con el discurso de las planificaciones rionegrinas y con las regionalizaciones históricas vinculadas a lo biofísico. Sin embargo, también evidenciamos que esta política no surgió desde el Estado, sino que es producto de la movilización de los productores ganaderos de Patagonia y que, por lo tanto, estos productores también poseen agencia social para intervenir dentro del mismo utilizando el discurso estatal a su favor y ampliando lo que en un primer momento quiso ser la Ley.

Muy por el contrario, para el caso de Ley Caprina, Neuquén no necesitó justificar la creación de esta política por la imposibilidad de producir otra cosa. Esto ocurre porque para los referentes neuquinos entrevistados, no existen las monoproducciones. Es posible producir ovinos, caprinos, bovinos, forraje, es decir que lo ambiental no necesariamente determina el tipo de animal. Lo ambiental sí se vinculó con formas de manejo, como lo es la trashumancia. Los crianceros aprovecharon el espacio generado por Ley Ovina de forma estratégica para



posteriormente proponer la creación de Ley Caprina. Nuevamente evidenciamos la agencia de los crianceros en el ámbito del Estado provincial que movilizó también al Estado nacional.

También encontramos distintos puntos de partida desde donde cada provincia se define y define a su espacio productivo. Mientras que para Río Negro la imposibilidad de desarrollo fueron los factores biofísicos, para Neuquén éstos son una característica más, inherente a su constitución provincial y a las herencias de ciertas prácticas productivas. La construcción distinta del problema llevó a generar diferentes propuestas. Río Negro, al establecer que el problema es la aridez y que esta condición conlleva a que la única actividad posible sea la ganadería (por lo tanto, la entiende como una actividad no elegida y no prometedor) generó una mirada de subsistencia basada en subsidios y ayudas permanentes que colocaron a la actividad como inviable, sin mayores expectativas de cambio a futuro. Neuquén, al asociar a la producción pastoril de crianceros con la desertificación y, por lo tanto, con cierto sujeto productivo y cultura propuso soluciones basadas en mayor conocimiento científico y tecnología y generaron modelos alternativos de producción en varios casos excluyentes entre sí.

Las leyes y su análisis por provincias permitieron comprender prácticas diferenciales de funcionamiento estatal y de concebir al espacio pastoril. Asimismo, mostró un camino de empoderamiento diverso entre distintas organizaciones de productores (ovinos y caprinos) que pudieron disputar espacios de representación dentro del Estado. Sin embargo, la diversidad existente no pudo ser trasladada a las imágenes cartográficas ni al Censo Agropecuario 2008.

## **6.2 Reflexiones de apertura**

Más que cerrar ideas, pensamos que la tesis es un punto de partida desde la que surgen nuevas preguntas e interrogantes. El análisis de las herramientas mostró que ni los censos ni las imágenes cartográficas favorecieron en mostrar la heterogeneidad existente (tabla N°1; figura N°19, N°22, N°23). Se entiende que, si no se pudo elaborar el dato a partir del registro censal, difícilmente pueda construirse una imagen que visibilice aquello que no se relevó. Esto mantiene un *status quo* que lleva a la invisibilización de ciertas prácticas, como vimos a lo largo de la tesis, pero también habilita a la conservación de prácticas que ocurren en la esfera de lo no conocido masivamente. Con esto, nos referimos a un espacio en el que ocurren actividades que las instituciones estatales conocen, pero que su formalización sino se establece desde mecanismos articulados, participativos y democráticos, puede llevar a que se corrompan. Un ejemplo, se da con el caso de la trashumancia si llegara a ser capitalizada por el mercado lo que

puede conducir a procesos de folklorización y a la cristalización de la actividad. Del mismo modo, si se visibilizaran las actuales rutas de arreo en tierras fiscales podrían generar procesos de especulación inmobiliaria y avance de la propiedad privada, por no ser acompañada esta visibilización de otras medidas que protejan a la actividad. Con esto queremos decir que la visibilización es un paso importante, pero no suficiente para garantizar la equidad socioespacial.

En cuanto a la Ley Ovina y Ley Caprina pudimos vislumbrar diferencias entre el lenguaje escrito y la práctica. Consideramos que esta diferencia se debe a la creación de una estructura participativa y flexible que colaboró en disputar los objetivos originales propuestos sobre crecimiento económico y productividad. En primer lugar, la creación de espacios concretos de negociación a nivel provincial como nacional. En segundo lugar, la articulación entre actores estatales y no estatales. De esta forma, la política pública puede ser pensada como una acción colectiva ejecutada a través del Estado, pero que no se circunscribe sólo a ese espacio, sino que se compone de distintas instituciones y organizaciones. Esto habilitó la percepción del espacio por fuera de los destinos prefijados en el escrito de las leyes, rompiendo históricos imaginarios geográficos.

Al mismo tiempo, encontramos que aún en la articulación, la herramienta puede desvirtuarse y terminar focalizándose en determinados aspectos obviando otros como consecuencia de las diferencias de poder hacia el interior de cada provincia. La dominancia en el uso de la herramienta por parte de ciertos sujetos con mayor poder podría ser un obstáculo para la capacidad de acción en ciertos temas u ámbitos. Este es el ejemplo que ocurrió con Ley Ovina en Río Negro cuando adquirió un carácter más verticalista en el último tiempo y habilitó a presentar proyectos directamente vía nacional y sin pasar por la Unidad Ejecutora. Esta etapa debilitó a la Ley si la pensamos desde las dinámicas de apropiación social. Por esto, entendemos que las flexibilidades también pueden ser peligrosas si no se garantizan mecanismos genuinos de participación y de toma de decisión.

Tomar los antecedentes de las leyes puede servir para repensar a las otras herramientas. Tanto el relevamiento censal como el diseño de cartografías pueden incluir instancias participativas de elaboración y validación de lo propuesto. En este sentido, no es solo habilitar la participación entre distintas escalas administrativas estatales (la nacional y la provincial), sino incluir actores no estatales heterogéneos que democraticen la discusión (Sili, 2019). Sería interesante pensar estos espacios como el encuentro entre prácticas productivas diversas que abran preguntas para pensar otras espacialidades. Sin embargo, con lo participativo tampoco alcanza. En el caso de las leyes, la participación no logró mantener un nivel de financiamiento

acorde a las necesidades o, siquiera, a la posibilidad de cumplir con los objetivos propuestos (gráfico N°4) en un período que abogó por la reivindicación de los sujetos destinatarios de estas políticas.

Desde aquí, abrimos la pregunta a seguir reflexionando por las formas en que se instituyen a las herramientas de planificación, así como en sus efectos. Las herramientas, además de establecerse desde ciertos sectores de poder o responder a determinados intereses, se encuentran estructuradas desde instancias formativas disciplinares que delinear una mirada. En otras palabras, así como en la actualidad en la carrera de agronomía domina la perspectiva disciplinaria, o sea que las producciones se estudian por separado (producción aviar, bovina, pequeños rumiantes, forestales, granos, horticultura), de esa forma luego se mira, se representa y se interviene (Easdale et al., 2018). También el problema se puede vincular al lugar desde el cual se planifica, es decir, desde espacios urbanos o alejados. La escala nacional y local permitió vislumbrar alguno de estos elementos, sobre todo en el análisis del lugar de enunciación de los objetivos buscados con las leyes. Así, mientras en la esfera nacional se buscó mejorar la productividad, en la escala local hubo técnicos que repararon en la cuestión cultural de las producciones y de la calidad de vida.

Hacemos una salvedad con la idea de “lo cultural” como estrategia para visibilizar a las producciones campesinas, dado que les asigna valor a sus producciones, un valor económico. Lo que resulta opuesto al reconocimiento campesino es que, por visibilizar a una producción cultural, se invisibilice la ideología de los modelos de gran escala o del agronegocio. Porque de esta forma el Estado termina regulando a la agricultura familiar porque puede desaparecer, generando que la gran escala productiva no deba ser regulada porque no tiene el mismo problema y finalmente termine siendo el mercado el regulador de la producción por excelencia. Este tipo de políticas incrementan las desigualdades entre productores y entre regiones. No se intenta abordar la complejidad de la agricultura familiar sino insertarlos en el actual modelo de producción. Esta paradoja se repite si por visibilizar a la producción del campesinado se aumenta su grado de subsunción al modelo capitalista. Lo que sí podemos afirmar es que incorporar metodologías participativas permiten democratizar la discusión y, por lo tanto, generar políticas más justas. Se trata de crear espacios colectivos que posibiliten una co-producción de saberes (Alonso y Trpin, 2018).

Esto nos lleva a la pregunta por si las nuevas categorías de acción política como la agricultura familiar y el territorio modificaron las representaciones espaciales. Por un lado, la reflexión por el concepto de territorio en las planificaciones pretendía ser superadora a la idea

de una planificación sectorial. Sin embargo, del análisis discursivo (texto y contexto) podemos concluir que en ningún momento el enfoque territorial propuesto incluyó una idea de territorio en clave analítica para comprender en el diagnóstico los conflictos vinculados al modelo político-económico imperante, que se expresa en las disputas por la apropiación y cambios en el uso del suelo. Tampoco se incluyeron elementos culturales de las producciones. Así, se replicaron históricas organizaciones territoriales. En este sentido, los territorios futuros elaborados se transformaron en escenarios contenedores que remitieron más a un espíritu de la geografía naturalista (Benedetti, 2011).

Pero el problema no es el concepto utilizado (región, territorio), ya que desde el inicio estas planificaciones propusieron ser armoniosas e inclusivas. Por lo tanto, se produce una contradicción entre lo que las planificaciones establecen y lo que las categorías deben dar cuenta. Porque la única forma de lograr una planificación con aquellas cualidades es no incorporando miradas heterogéneas de distintos actores que muestren los conflictos territoriales existentes. En este sentido, hubo una decisión de no incluir una metodología de abajo hacia arriba (por ejemplo: *bottom up*) que muestre otras formas de vivir y experimentar el espacio y que entran en disputa con el uso del espacio que se propone desde estas planificaciones.

Esto último se une con la cuestión por la agricultura familiar. La creación de esta categoría fue un paso importante en el reconocimiento de productores de menor escala, pero el resultado de los análisis de las herramientas de planificación muestra que la categoría no quedó integrada ni en los censos, ni en las imágenes cartográficas. En los censos, muchas de las especies productivas y formas de producción no fueron medidas (cabras de angora y fibra mohair, cabra criolla, cashmere, oveja linca, trashumancia). En las cartografías esta categoría también quedó débilmente representada reiterando en una estética de puntos fijos el eclipsamiento de los dinamismos de movilidad y vinculación que la identifican. Sin embargo, entendemos que es una categoría muy nueva y que ver sus efectos en las herramientas actuales puede demorar más tiempo.

Aquí se entrecruzan el modelo de desarrollo productivo con la espacialidad que los modelos persiguen. La homogeneización productiva no es una característica de la agricultura familiar en Norpatagonia. Sin embargo, los CNA y las imágenes cartográficas refuerzan esa idea. En este sentido, los modelos de desarrollo signaron cada herramienta. La herramienta por más que se la quiera crear objetiva o neutral posee elementos propios de la época en la que fue elaborada o arrastra objetivos de épocas anteriores, cuando no se las revisa adecuadamente. Así, aunque el Estado haya reconocido a la agricultura familiar como sujeto productivo de

desarrollo, la invisibilización del campesinado sigue como tal en tanto los objetivos de las planificaciones y de las herramientas no respondan a racionalidades propias del sector.

Esto nos lleva a preguntarnos por si realmente se trata de dos modelos distintos (modernización agraria y desarrollo rural). Podemos ver que ambos modelos se encuentran distanciados entre sí, pero convergiendo en tanto los objetivos de una política de desarrollo rural busca que el campesinado transite un movimiento social ascendente por la vía de la capitalización (el “subir un escaloncito más”, entrevista a funcionaria nacional de LO y LC, 2017). Un ejemplo que profundizar es con la producción de cabra de angora y pelo de Mohair. En esta actividad se introdujeron mejoras genéticas, tecnologías y procesos de producción de modelos productivos agroindustriales en productores crianceros. Sería interesante continuar indagando en cómo se cruzan ambas racionalidades, si es posible pensar en prácticas híbridas o si la subsunción al capitalismo termina cooptando completamente las formas de producción y de concepción de la producción.

A los temas identificados previamente y de los que se desprenden nuevas preguntas podemos sumar los siguientes:

- Los resultados obtenidos muestran la necesidad de profundizar en la agencia de los sujetos productivos sobre las herramientas y los espacios que posee el Estado. Vislumbramos una apertura a matizar lo construido como alteridades, evidenciando roles dinámicos en el campesinado y equipos técnicos. De hecho, aquí generalizamos con el campesinado o con lo crianceros, pero esta categoría aglutina diferencias internas que sería importante ahondar. No todo el campesinado es igual ni tienen la misma agencia que a quienes en esta tesis hicimos referencia por crianceros que llevaron adelante el pedido de Ley Caprina y Ley Ovina.
- Relevamos marcadas diferencias de género en el espacio rural que no han sido abordadas por las herramientas de planificación. Por ejemplo, además de las invisibilizaciones y subvaloraciones que poseen los espacios pastoriles áridos y semiáridos, no es lo mismo ser varón o mujer (Alonso y Trpin, 2018). Las mujeres suelen sufrir mayores opresiones, que pudimos registrar en los recorridos a campo y que se desprende también del análisis de las herramientas de planificación cuando se pregunta por EL productor para registrar lo productivo o cuando las intervenciones técnicas no incluyen enfoques de género que pueden fortalecer violencias domésticas. Incluso cuando las tecnologías propuestas para la producción agraria son excluyentes. De hecho, en las encuestas realizadas a las productoras, ninguna se definió como tal,

sino como “ama de casa”. Pero al consultar por sus tareas, eran las mismas o más (tareas de cuidado) que la de los varones. A su vez, encontramos una vivencia espacial distinta según el género a seguir explorando. Parte de estos resultados están siendo trabajados en el marco de dos proyectos de extensión llevados adelante en la UNRN cuyos resultados no se toman en la presente tesis, pero sí fueron acompañando el conjunto de reflexiones que se sistematiza en este escrito. A modo de ilustración, cabe mencionar que mientras en épocas de sequía en los varones predominó una mirada negativa sobre la producción, las mujeres encontraban optimismo en lo organizativo y en llevar adelante otras prácticas en conjunto como aprender a teñir con plantas de la estepa o a realizar biocosméticos. En este sentido, entendemos que desde los estudios de la geografía feminista se abren preguntas para cruzar espacio, producción, género y tecnología que podrían ampliar y enriquecer el estudio de los espacios pastoriles áridos y semiáridos. Asimismo, nos permiten evidenciar que esta tesis buscó integrar la investigación a la docencia y la extensión, porque los problemas que se reconocían como “abiertos”, en el sentido de quedar por fuera de los objetivos de la tesis, fueron abordados desde prácticas de extensión propias así como desde la guía de trabajo de estudiantes en carreras como Lic. en Agroecología, Ing. Ambiental, Lic. en Economía y Lic. en Administración, en un ejercicio que muestra el potencial interdisciplinario de las preguntas que se formulan.

- Una pregunta por el diálogo con la historia ambiental, aún por construir, que no sólo se apoye en una denuncia, sino en las interacciones y articulaciones que esta mirada permite reconocer en la práctica y que nos puede llevar a lugares poco explorados actualmente. Una historia que no se ocupe solo de procesos socioeconómicos como constituyentes del territorio, sino que también dé cuenta de catástrofes, emergencias, estrategias de adaptación, resiliencia, mecanismos de solidaridad y afectivos entre productores y organizaciones (Castro, 2013; Ejarque, 2020).
- Finalmente, una pregunta por la historia de lo caprino en tanto producción que ha sido poco estudiada en la Argentina, así como por la relación entre esta actividad, las prácticas culturales y de manejo como lo es la trashumancia que también ha sido poco explorada en el país. Actualmente, contamos con la iniciativa de la UNESCO que estableció a la trashumancia como patrimonio cultural e inmaterial de la humanidad y es interesante cruzar esta iniciativa internacional con las acciones que el país pueda llevar adelante y con las miradas que puedan tener estos productores sobre el tema. Esto también nos lleva a la reflexión y a preguntarnos por las distintas formas de

pastoralismos que existen en Norpatagonia que involucran movilidades, pero que no responden a las características propias de la trashumancia. En síntesis, nos lleva a la pregunta por la diversidad productiva y en su cruce con lo cultural.

Para cerrar, en esta tesis se incluyó un análisis que abre un diálogo interdisciplinar desde una perspectiva que se interroga por la responsabilidad política de la producción de conocimiento y del espacio, tanto desde el campo académico de la cual esta tesis forma parte, como desde el campo de la planificación estatal. Sin embargo, creemos que aún queda camino y que es un desafío necesario construir lenguajes comunes que tiendan puentes entre las disciplinas y que ayuden a quebrar arcaicos imaginarios geográficos para mejorar las herramientas de planificación.

Creemos que aún falta un largo recorrido para que los espacios pastoriles áridos y semiáridos comiencen a ser representados de otro modo (ni marginales, ni “espacio nada”). Es necesario aumentar la articulación entre las herramientas, así como también pensar al espacio desde su multiplicidad y diversidad, diseñando criterios que lo entiendan en su propia especificidad y no en términos de comparación, rompiendo la jerarquía que se establece con los espacios húmedos. Implica un desafío epistemológico que permita abordarlo desde otro lugar y un desafío operativo a través de la construcción de herramientas y metodologías que logren captar una nueva aproximación que debe ser participativa y plural. De esta forma, visibilizar otras (in)materialidades que quiebren con la idea de vacío y marginalización y que posibiliten la construcción de espacios pastoriles áridos y semiáridos de Norpatagonia en otra geografía.

## Índice alfabético de tablas, figuras, gráficos, mapas e infografías

### *Figuras*

Figura N°1. Ecorregiones y espacio a analizar en Río Negro y Neuquén.....	13
Figura N°2. Representaciones de los ríos Negro, Limay y Collón Cura.....	69
Figura N°3. Mapa de la trashumancia en Neuquén.....	79
Figura N°4. Obras de riego a realizar durante el peronismo en el territorio argentino. ....	82
Figura N°5. Estudio de factibilidad para el desarrollo de la región Comahue.....	85
Figura N°6. Mapa de las zonas económicas delimitadas para la realización de obras de desarrollo económico en la provincia de Río Negro en el período 1960-1964. ....	89
Figura N°7 : Foto del río Negro, columna vertebral del desarrollo de la provincia.....	90
Figura N° 8. Mapa del número de cabezas de ganado por departamento .....	99
Figura N°9. Mapa con la distribución de la actividad económica de Neuquen .....	99
Figura N°10. Inversión trienal por habitante según región .....	102
Figura N°11. Estructuración del territorio de Neuquén y áreas irrigables según zona. ....	104
Figura N°12. Mercado y centros de acopio en la provincia de Neuquén .....	105
Figura N°13. Centros de esquila y acopio existentes y a crear en la Zona Norte .....	105
Figura N° 14. Distribución de reproductores y cabezas de ganado caprino.....	106
Figura N°15. Delimitación del área trashumante a estudiar.....	106
Figura N°16. Regiones agroecológicas en Norpatagonia.....	119
Figura N°17. Regionalizaciones del Censo Nacional Agropecuario 2008.....	126
Figura N°18. Mapa de la organización territorial de la provincia de Río Negro. ....	153
Figura N°19. Mapa de la Aptitud Territorial - El Sistema de Ciudades Existentes .....	155
Figura N°20. Mapa del Modelo territorial deseado.....	157
Figura N°21. Modelo actual del territorio.....	158
Figura N°22. Modelo deseado del territorio.....	159
Figura N°23. Distribución de las principales actividades económicas de Río Negro .....	161
Figura N°24. Mapa de la red de distribución eléctrica y de gas en la provincia de Río Negro.....	162
Figura N°25. Mapeo de las actividades productivas del paraje El Chaiful. ....	163
Figura N°26. Mapas de las actividades productivas de Río Negro .....	165
Figura N°27. Mapa Síntesis del Territorio Actual. Figura N°28. Modelo de Territorio Deseado. ....	168
Figura N°29. Modelo de Territorio Deseado de Neuquén. ....	171
Figura N°30. Mapa de las principales actividades de los complejos productivos según departamento. ....	174
Figura N°31. Áreas bajo riego en la provincia de Neuquén.....	175
Figura N°32. Estructura Ley Ovina y Ley Caprina.....	192
Figura N°33. Sistemas de producción predominantes según departamento.....	197
Figura N°34. Tipo de ganadería según departamento de la provincia de Neuquén. ....	215

### *Gráficos*

Gráfico 1. Variación del número de ovejas y cabras.....	74
Gráfico N°2. Existencias ovinas en Patagonia y Buenos Aires entre 1993 y 2015.....	186
Gráfico N°3. Inversiones de Ley Ovina durante el período 2004-2011.....	199
Gráfico N°4. Presupuesto destinado a Ley Ovina según cotización del dólar por año. ....	202



Gráfico N°5. Existencias ganaderas caprinas en la provincia de Neuquén y de Río Negro .....	209
Gráfico N°6. Destino de los fondos según categoría en Ley Caprina en Neuquén.....	220
Gráfico N°7. Tipo y número de proyectos aprobados, financiamiento otorgado (pesos) y familias o productores alcanzados. ....	221

*Infografías*

Infografía N°1. Número de lanares por provincia.....	76
Infografía N°2. Número de bovinos por provincia .....	77

*Tablas*

Tabla N°1. Producciones con mayor número de variables relevadas en el CNA 2008, según región. Las variables en negrita indican el mayor número de variables en relación a otras producciones y a otras regiones. ....	128
Tabla N°2. Producciones en común entre las distintas regiones. ....	130
Tabla N°3. Principales productos agropecuarios exportados de Argentina .....	131
Tabla N°4. Principales exportaciones agropecuarias por región y producciones con mayor cantidad de variables en el formulario del CNA 2008. ....	133
Tabla N°5. Variables para la solicitud de Aportes No Reintegrables en formulario B .....	199

## Bibliografía

---

- Albarracín, S. (1886). Estudios Generales sobre los ríos Negro, Limay y Collón Curá y Lago de Nahüel Huapi con numerosas vistas de los parajes recorridos desde la barra del río Negro, hasta el límite occidental del lago Nahüel Huapi y una carta general de los ríos explorados. *Tomo III*. Buenos Aires, Juan A. Alsina.
- Alberdi, J. B. (2008) [1852]. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. *Grandes Obras del pensamiento 19*, Buenos Aires: Losada.
- Alonso, G. y Trpin, V. (2019). Territorios y cuerpos en el norte de la Patagonia: desafíos teóricos y metodológicos en tiempos de extractivismo; *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*.
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos; *Theomai*, pp. 27-28.
- Anderson, B. (1980). Características sociológicas de los pequeños territorios y sus repercusiones en el desarrollo económico. En Banton, M. (Comp.), *Antropología social de las sociedades complejas*, (pp. 40-52). Madrid: Alianza Editorial
- Anderson, B. (1993). *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura de Económica.
- Anderson, B. (2000) El censo, el mapa y el museo. En Anderson, B. (Ed.), *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura de Económica, México.
- Anderson, P. (1979). *Transiciones de la Antigüedad al Feudalismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Andrade, L. (2002). Territorio y ganadería en la Patagonia Argentina: desertificación y rentabilidad en la Meseta Central de Santa Cruz; *Economía, Sociedad y Territorio*, vol III, N°12, pp. 675-706.
- Andrade, L. (2003). Sociología de la desertificación en la Patagonia Austral: Los productores ovinos en la meseta central de Santa Cruz; *Theomai*, N°007, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Andrade, L.; Bedacarratx, V; Álvarez, R y Oliva, G. (2010). *Otoño en la estepa. Ambiente, ganadería y vínculos en la Patagonia Austral*. Buenos Aires: La Colmena.

- Arias Bucciarelli, M., González, A. (1993) La provincia y la política. Formación y consolidación del estado neuquino. En Bandieri, S., Favaro, O., y Morinelli, M. (Eds.), *Historia de Neuquén*, (pp. 332-336). Buenos Aires: Plus Ultra.
- Arias Bucciarelli, M. (2004). *El problema de la inserción del espacio neuquino al mercado nacional. Expectativas y logros en el desarrollo de un emplazamiento territorial periférico (de la configuración territorial a la crisis de los 90)*. UFRO/París XII. Tesis de Maestría.
- Arias Bucciarelli, M. (2007). Identidades en disputa: las “regiones” del Comahue y los poderes provinciales; *Cuadernos del Sur. Historia*, 35/36, pp. 151-174.
- Arias Bucciarelli, M. (2008). Discutiendo interpretaciones. El impacto del desarrollismo en el espacio neuquino; *Revista de Historia*. Neuquén, Educo, 11.
- Bachelard, G. (1965). *La poética del espacio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Baker, A. (1988). Historical geography and de study of the European rural landscape; *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 70 (1), 5-16.
- Bandieri, S. (1991). Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural. Una aproximación al estudio del origen de la burguesía tradicional neuquina; *Desarrollo Económico*, Vol. 31, N° 122, IDES.
- Bandieri, S. (2001). Cruzando la Cordillera. La frontera argentino-chilena como espacio social, Neuquén; *Centro de Estudios de Historia Regional*, UNCO.
- Bandieri, S. (2005). Asuntos de familia. La construcción del poder en la Patagonia: el caso de Neuquén; *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, núm. 28, pp. 65-94.
- Bandieri, S. (2005). *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires: Sudamericana
- Bandieri, S., Favaro, O. y Morinelli, M. (1993). *Historia del Neuquén*. Buenos Aires, Argentina: Plus Ultra.
- Barada, J. (2017). *Un pueblo es un lugar. Materialidades y moviidades de los pastores puneños ante las lógicas del estado. Coranzulí, Jujuy, Argentina*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Tesis doctoral.
- Barbetta, P., Domínguez, D., Sabatino, P. (2012). La ausencia campesina en la Argentina como producción científica y enfoque de intervención; *Mundo Agrario*, vol. 13, N° 25.

- Baringo Ezquerro, D. (2013). La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración; *QUID 16*. Facultad de Ciencias Sociales UBA.
- Barsky, A. (2001). Auge y ocaso de las 'Regiones geográficas argentinas' de Federico Daus. De un pasado con certezas a una actualidad de fragmentación; *8vo Encuentro de Geógrafos de América Latina*, 121-128.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2001). *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Grijalbo.
- Baudrillard, J. (1984). *Cultura y simulacro*. Barcelona: Kairós.
- Beduschi Filho, L. y Abramovay, R. (2004). Desafíos para o desenvolvimento das regiões rurais; *Revista Nova Economia* 14, 3, pp 1-36.
- Bendini, M., Tsakoumagkos, D., Destefano, D. (1993). *Campesinado y Ganadería Trashumante en Neuquén*. Grupo de Estudios Sociales Agrarios (GESA). UNCo. Buenos Aires: La Colmena.
- Bendini, M. (2006). Modernización y persistencias en el campo latinoamericano. *Revista ALASRU Nueva Época, Análisis Latinoamericano del Medio Rural*, N. 4, Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Chapingo, pp. 221-241.
- Bendini, M. (2008). Actores sociales y reestructuraciones de los ámbitos rurales y agrarios de América Latina. En Pérez C., Farah, M. y de Grammont, H. (Eds.), *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana - CLACSO.
- Bendini, M., Steimbregger, N., Bunzli, A., Andrade, N., Kreiter, A., Alvaro, B., Torrens, S. y Rivera, N. (2008). Dinámica sociodemográfica de los pueblos rurales de la línea sur rionegrina; *VI Jornadas Patagónicas de Geografía*. UNCo. Neuquén.
- Bendini, M. y Steimbregger, N. (2010). Dinámicas territoriales y persistencia campesina: redefinición de unidades y espacios de trabajo de los crianceros en el norte de la Patagonia; *Revista Transporte y Territorio*, N° 3.
- Bendini, M. y Steimbregger N. (2011). Ocupaciones y movilidades en pueblos rurales de la Patagonia: Una mirada desde lo agrario; *Mundo Agrario*. vol.12, n.23.
- Bendini, M. y Steimbregger, N. (2014). Territorialidad campesina en el sur de Argentina. Cambios productivos y laborales como formas de resistencia; *Eutopía, Revista De Desarrollo Económico Territorial*, N°4, pp. 25-44.

- Benedetti, A. (2005). *Un territorio andino para el país pampeano. Geografía Histórica del Territorio de los Andes (1900-1943)*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Tesis Doctoral.
- Benedetti, A. (2009). Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino; *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, 13, 281-309.
- Benedetti A. (2011). Territorio: concepto integrador de la Geografía contemporánea. En Souto, P. (coord.), *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en Geografía*, (pp. 11-82). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Benedetti, A. y Salizzi E. (2014). Fronteras en la construcción del territorio argentino; *Cuadernos de geografía, revista colombiana de geografía*, Vol. 23, N° 2.
- Benedetti, A. y Salizzi E. (2016). 150 años de geografía regional en argentina: cambios y continuidades en las propuestas de regionalización del territorio nacional (1839 a 1988); *Folia histórica del nordeste*, (25), pp. 11-34.
- Berdegú, J. A. y Favareto, A. (2019). Balance de la Experiencia Latinoamericana de Desarrollo Territorial Rural y Propuestas para Mejorarla, 15 años del DTR en América Latina; *RIMISP*.
- Bernazza, C. (2006). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*, Buenos Aires: FLACSO.
- Besse, J. (2011). Procesos y diseño en la construcción del objeto de investigación: las costuras de Frankenstein o un entre dos que no hace dos. En Escolar, C. y Besse, J. (Coords.), *Epistemología fronteriza: Puntuaciones sobre teoría, método y técnica en ciencias sociales*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Bessera, E. (2011). Exequiel Bustillo y la gestión de Parques Nacionales, una aproximación de las fronteras como áreas naturales protegidas. En Navarro Floria, P. y Delrio, W. (Eds.), *Araucanía-Norpatagonia: cultura y espacio*. (Pp. 115- 125). Viedma, Argentina: Universidad Nacional de Río Negro
- Blanco, G. (2008). La disputa por la tierra en la Patagonia norte. Ganadería, turismo y apropiación de recursos naturales en Neuquén a lo largo del siglo XX; *Páginas, Revista digital de la Escuela de Historia – UNR*. Rosario, pp. 124-149.
- Blanco, G., Gentile, M., Quintar, J. (1998). *Neuquén, 40 años de vida institucional*. Neuquén, Argentina: COPADE.

- Bondel, C. S. (2004). La Patagonia y el imaginario geográfico, ¿tan solo una cuestión de mapas? *Revista Párrafos Geográficos*, Vol. 3 (3), pp. 1-10.
- Bondel, S. y Vazquez, A. (2016). Multiterritorialidad en la Patagonia rural esteparia. Destinos de la tierra, ausentismo y problemáticas emergentes; *Revista Universitaria de Geografía*, v. 25, N°2.
- Bosque Sendra, J. y García, R. (2000) El uso de los sistemas de Información Geográfica en la planificación territorial; *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, N°20.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.c, Passeron, J. C. (2002). *El oficio del sociólogo*. Argentina: Siglo XXI.
- Briones, C., y Delrio, W. (2007). La “Conquista del Desierto” desde perspectivas hegemónicas y subalternas; *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre*, 27(1), 23-48.
- Bustillo, E. (1999). *El despertar de Bariloche*. Buenos Aires: Sudamericana
- Cáceres, D. (2015). Tecnología agropecuaria y agronegocios. La lógica subyacente del modelo tecnológico dominante; *Revista Mundo Agrario*, 16(31).
- Cáceres, D. M., Gras, C. (2020). A tipping point for agricultural expansion? Technological changes and capital accumulation in Argentina's rural sector; *Journal of Agrarian Change*.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial; *Revista Eure*, Vol. XXXII, N° 95, pp. 95-111.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina; *Andamios*. vol.4, N°7.
- Cárcamo Vázquez, H. (2005). Hermenéutica y análisis cualitativo; *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, (23), pp. 204-216.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1971). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Casalderrey Zapata, C. y Michel, C. (2018). ¿Puede un SIG integrar distintas territorialidades? El caso de un conflicto socio-ambiental en la comarca andina. *XI Jornadas patagónicas de geografía y I Congreso Internacional de geografía de la Patagonia argentino-chilena*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- Castoriadis, C. (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets, Colección.
- Castro, H. (2007). Otras miradas, otros lugares. Los relatos de viajeros en la construcción de la Puna argentina. En Zusman, P., Lois, C., Castro, H. (Eds.), *Viajes y geografías*.

- Exploraciones, turismo y migraciones en la construcción de lugares* (pp. 93-113). Buenos Aires: Prometeo.
- Castro, H. (2013). *Crónicas de desastres, tramas del riesgo. Contribuciones para una historia ambiental de la Quebrada de Humahuaca*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Tesis doctoral.
- Castro, H. y Arqueros, X. (2018). Conflictividad ambiental y planteos territoriales en Argentina; *Estudios Rurales*, vol. 8, N° Especial, pp. 53-82.
- Ceña, F. (1993). El desarrollo rural en sentido amplio. *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del siglo XXI*. Congresos y Jornadas (Andalucía, España) N°32.
- Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- Claval, P. (2002). El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio; *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 34, 21 –39.
- Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En Rofman, A. (Coord.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*, (pp. 119-136). Universidad Nacional de General Sarmiento: Los Polvorines.
- Clichevsky, N. y Rofman A. (1989). Planificación regional y urbana en la argentina. Una revisión crítica; *Ciudad y territorio*, pp.79-1.
- Comerci, M. E. (2011). *Vivimos al margen. Trayectorias campesinas, territorialidades y estrategias en el oeste de La Pampa*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Tesis Doctoral.
- Comerci, M. E. (2012). Espacios y tiempos mediados por la memoria. La toponimia en el oeste de La Pampa en el siglo XX; *Corpus*, Vol 2, N°2.
- Conti, S. y Nuñez, P. G. (2012). Poblaciones de la Estepa rionegrina, el desafío de superar un pasado folklorizado y ser reconocidos como agentes económicos; *Revista Artemis*. Universidad Federal de Paraíba. vol.14. pp. 144-155.
- Conti, S. y Nuñez, P. G. (2013). La violencia del silencio, las mujeres de la estepa; *Revista Polémicas Feministas*, 2. pp. 67-76.
- Conti, S. (2017). *Psicología, Organizaciones Rurales y Modelos de Desarrollo: experiencias recientes de la zona andina y la línea sur rionegrinas*. Tesis de Doctorado, Buenos Aires: Facultad de Psicología. Universidad de Buenos Aires. Inédita.

- Coronato, F. (2010). El rol de la ganadería ovina en la construcción del territorio de la Patagonia. Tesis de Doctorado, Paris: Escuela Doctoral ABIÉS, Institute des sciens et Industries du Vivant et de l' Environnement (Agro Paris Tech).
- Cosgrove, D. (1994). Worlds of Meaning: a Cultural Geography and Imagination. In: Foote, K.; Hugill, P.J.; Mathewson, K. & Smith, J. M. (Eds.), *Re-reading cultural geography*, (pp. 387-395). Austin: University of Texas Press.
- Cosgrove, D. (2002). Observando la naturaleza: el paisaje y el sentido europeo de la vista; *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 34, pp. 63–89.
- Cosgrove, D. (2008): *Geography & Vision. Seeing imagining and representing the world*. London: I.B. Tauris.
- Cowan Ros, C. (2017). Política, modos de vida y sociabilidad en una pequeña sociedad rural; *Mundo Agrario*, 18(37).
- Da Costa Gomes, P. C. (1998): El concepto de región y su discusión. En Ortega Uribe, G. (Comp.), *¿Cómo pensar la Geografía? Cuadernos de Geografía Brasileña*, (pp. 47-68). México: Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.
- Da Costa Gomes, P. C. (2017). *Quadros Geográficos*, Río de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 160.
- Danklmaier, C., Heinrichs, W. y Riveros, H. (2013). *Activación territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT-SIAL): La Comarca Andina del Paralelo 42°*. Argentina-México: IICA.
- Dargoltz, R. (2003). Las economías regionales argentinas y la globalización. El caso de Santiago del Estero y la explotación del quebracho colorado; *Trabajo y Sociedad* (Santiago del Estero, Argentina) N°6, Vol. V.
- Daus, F. (1947). Trashumación de montaña en Neuquén. *Anales GAEA* 8(2), Pp.: 383 – 426
- De Jong, G. (2001). *Introducción al método regional*. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue.
- De Jong, G. (2007). *Desertificación en la patagonia: análisis para la acción*, Neuquén, Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Comahue.
- De Moussy, V. (1864) [2005]. *Description géographique et statistique de la Confédération Argentine*. París: Librairie de Firmin Didot Frères. Traducido por Academia Nacional de Historia. *Descripción geográfica y estadística de la Confederación Argentina*, Buenos Aires: ANH.



- De Sousa Santos, B. (2000). Crítica de la razón indolente, contra el desperdicio de la experiencia. *Una cartografía simbólica de las representaciones sociales: el caso del derecho* (pp. 223-255). Sao Paulo.
- Dear, M. (2000). *The postmodern urban condition*. Oxford: Blackwell - (1994).
- Del Valle, H. (2003): Degradación de la tierra en la Patagonia extrandina: estrategias de la percepción remota; *Centro Nacional Patagónico, CONICET*.
- Delrio, W. (2002). De ‘salvajes’ a ‘indios nacionales’: interpelaciones hegemónicas y campañas militares en Norpatagonia y la Araucanía (1879-1885); *Mundo de Antes*, Pp. 189-208.
- Delrío, W. (2005). *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia, 1872- 1943*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. 310 pp.
- Diez Tetamanti, J. M. (2018). *Cartografía Social Teoría y Método. Estrategias para una eficaz transformación comunitaria*. Buenos Aires. Editorial Biblos.
- Dimendberg, E. (1998). Henri Lefebvre on abstract space. En Light, A. y Smith, J.M. (Eds.), *The production of Public Space*. (Pp. 17-47). Boston. Rowman & Littlefield.
- Dos Santos, T. (1970). Dependencia y cambio social; *Centro de Estudios Socio-Económicos*. Santiago de Chile.
- Dyer, J. A., Kulshreshtha, S. N., McConkey, B. G., Desjardins, R. L. (2010). An assessment of fossil fuel energy use and CO2 emissions from farm field operations using a regional level crop and land use database for Canada; *Energy*, N°35.
- Easdale, M. H., Aguiar, M., Román, M., Villagra, S., (2009). Comparación socio-económica de dos regiones biofísicas: los sistemas ganaderos de Río Negro, Argentina; *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 62, pp. 173-198.
- Easdale, M. H., Rosso, H. (2010). Dealing with drought: social implications of different smallholder survival strategies in semi-arid rangelands of Northern Patagonia, Argentina; *Rangel. J.* 32.
- Easdale, M. H. (2014). Nuevos desafíos para la actividad trashumante: la urbanización; *Presencia*. 62, pp. 14-18.
- Easdale, M. y Domptail, S. (2014). Fate can be changed! Arid rangelands in a globalizing world – A complementary co-evolutionary perspective on the current ‘desert syndrome’; *Journal of Arid Environments*, pp. 52-62.
- Easdale, M. H. (2016). Zero net livelihood degradation – the quest for a multidimensional protocol to combat desertification; *SOIL*, 2, pp. 129–134.

- Easdale, M. H., Aguiar, M.R. y Paz, R. (2016). A social-ecological network analysis of Argentinean Andes transhumant pastoralism; *Regional Environmental Change*, 16, 2243-2252.
- Easdale, M. H. y Aguiar, M.R., Paz, R. (2018). From traditional knowledge to novel adaptations of transhumant pastoralists the in face of new challenges in North Patagonia; *Elsevier; Journal of Rural Studies*, 63; 65-73.
- Easdale, M. H., López, D. R., y Aguiar, M. R. (2018). Tensiones entre conservación de ecosistemas y desarrollo territorial: hacia un abordaje socioecológico en las ciencias agropecuarias; *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 15 (81), 26-45.
- Easdale, M. H., Pérez León, N., Aguiar, M. R. (2020). Strains in Sustainability Debates: Traditional Ecological Knowledge and Western Science through the Lens of Extension Agents in a Pastoral Region; *Rural Sociology*, 85, 1, pp. 57-84.
- Ejarque, M. (2011). Lanas de calidad y su impacto en el mercado de trabajo rural en Chubut. *10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Ejarque, M. (2016). Entre el “desierto” y el productivismo: un recorrido por la historia de las interpretaciones sobre la naturaleza en la Patagonia Central de Argentina; *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC): revista de la Solcha*, 6.
- Ejarque, M. (2020). ¿Solo “hay que esperar que llueva”? Interpretaciones y prácticas sobre una sequía de los agentes laneros en las comarcas meseta central y virch-valdés de Chubut; *Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural*. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. ISSN: 2250-4001. vol. 10, núm. 20.
- Elias, D. (1996). Expansão do meio técnico-científico informacional. En Fani, A. *Ensaio de geografia contemporânea. Milton Santos obra revisitada*, (pp. 210-219). São Paulo: Hucitec,
- Escobar, A. (1996). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá, D. C.: Norma S. A.
- Escobar, A. (2005). *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia*. Bogotá: icanh Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Escolar, C. (2010). Institución, Implicación, Intervención. Revisando y revisitando las categorías del Análisis institucional. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 28, pp. 235-250.

- Escolar, C. (2011). La 'gestión' de datos como proceso de toma de decisiones. En Escolar, C. y Besse, J. (coords.), *Epistemología fronteriza. Puntuaciones sobre teoría, método y técnica en ciencias sociales*. (pp. 137-144). Buenos Aires: Eudeba.
- Esteva, G. (1996). Desarrollo. En Sachs, W. (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.
- Estévez-Hernández, P. (2015). Censo y etnicidad en España. Historia de una ausencia. *Papeles del CEIC*, 2, pp. 1-28.
- Favareto, A. (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Iglu, Fapesp.
- Favaro, O. (1996). Realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los Territorios Nacionales, 1884-1955. *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, pp.144
- Favaro, O. (1999). La construcción de un orden estatal; *Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura*. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- Favaro, O. (2001). Estado, política y petróleo. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Favaro, O. (2005). El modelo productivo de provincia y la política neuquina. En Favaro, O. (Coord.) *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la norpatagonia argentina*. Buenos Aires: La Colmena.
- Favaro, O. (2018). *Neuquén, una provincia mediterránea*, (pp.72). Neuquén: Centro Editor.
- Feito, M, C. (2013). Agricultura familiar para el desarrollo rural argentino; *Avá*. N°23.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2017). La planificación estratégica participativa. Conceptos e instrumentos para nuevos modelos de gestión pública; *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Vol. 7 N° 14.
- Fernández, L. F. (2016) El Desarrollo Territorial Rural y su influencia en las políticas para la agricultura familiar; *Cuestiones de Sociología*, (15), e018.
- FIDA. (2006). Convenio de préstamo entre la República Argentina y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA). Buenos Aires.
- FIDA. (2011). Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI). Diseño Final. Texto principal y anexos. Buenos Aires.

- Firbank, L.G., Petit, S., Smart, S., Blain, A., Fuller, R.J. (2008). Assessing the impacts of agricultural intensification on biodiversity: a British perspective; *Philos. Trans. R. Soc. B* 363.
- Foucault, M. (1984). El juego de Michel Foucault. En *saber y verdad*, Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- Foucault, M. (2012) [1968]. *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias*
- Frigerio, R. (1963). *Las condiciones de la victoria*. Montevideo: Editorial A. Monteverde y Cía. Montevideo.
- Frigerio, R. (1967). *Estatuto del subdesarrollo*. Buenos Aires: Editorial Buenos Aires.
- Furtado, C. (1965). *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Galaty, J. G. y D. L. Johnson. (1990) Introduction: Pastoral Systems in Global Perspective. En Galaty, J. G. y Douglas L. J. (Eds.), *The World of Pastoralism. Herding Systems in Comparative Perspective* (pp. 1-31). The Guilford Press: New York.
- García Bossio, H. (2012). *Pensamiento y praxis de Rogelio Frigerio, fundador del proyecto desarrollista en Argentina*. Tesis de Doctorado, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Universidad Católica Argentina.
- García, A. O. y Rofman, A. (2009). Agrobusiness y fragmentación en el agro argentino: Desde la marginación hacia una propuesta alternativa; *Mundo Agrario*, 10(19).
- Giarracca, N. (1990). El campesinado en la Argentina: un debate tardío; *Realidad Económica*, (Nº94), pp.55-65.
- Godfray, C., Beddington, J., Crute, I., Haddad, L., Lawrence, D., Muir, J., Pretty, J., Robinson, S., Thomas, S. y Toulmin, C. (2010). Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People; *Science*. 327. 812-8.
- Gómez Echenique, S. (2001). ¿Nueva ruralidad? Un aporte al debate; *Estudios Sociedade e Agricultura*, Nº17. pp. 5-32.
- Gómez Lende, S. (2011). Región y regionalización: su teoría y su método. El nuevo orden espacial del territorio argentino; *Tiempo y Espacio* 27, 83-122.
- González Arzac, F. A. (1964). *Informe del director del departamento de Asesoría Jurídica del Consejo Federal de Inversiones*. Entes Regionales de Fomento. Buenos Aires: CFI.
- Gonzalez-Bollo, H. (2007). *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Tesis doctoral.

- Gras, C. y Hernández, V. (2009) Reconfiguraciones sociales frente a las transformaciones de los 90: desplazados, chacareros y empresarios en el nuevo paisaje rural argentino. En Gras, C y Hernández, V. (Coords.), *La Argentina Rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Biblos. Buenos Aires
- Gras, C., y Hernández, V. (2013). *El Agro Como Negocio; Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.
- Gregory, D. (1994). *Geographical Imaginations*. Oxford: Blackwell.
- Grosso Cepparo, M. V. (2014). *La escasez hídrica en tierras secas. Un estudio territorial sobre la apropiación, gestión y uso del agua en la cuenca de Río Mendoza, Argentina*. Tesis de doctorado, Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Grosso, S. (2010). Impactos de los pools de siembra en la estructura agraria. Una aproximación a las transformaciones de los espacios centrales de la Provincia de Santa Fe; *Revista de Estudios Regionales*, 6, 115-138.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2019). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio; *Economía, sociedad y*
- Haesbaert, R. (2006). *Territorios alternativos* (2ª edición). Sao Paulo: Contexto
- Haesbaert, R. (2011) [2004] El mito de la desterritorialización. México: Siglo XXI.
- Haesbaert, R. (2014). *Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Hall, S. (2010) El problema de la ideología: el marxismo sin garantías. En Restrepo, E., Walsh, C. y Vich, V. (Comp.), *Stuart Hall Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*, (pp. 133-153). Popayán-Lima-Quito: Envió Editores-IEP- Instituto Pensar-Universidad Andina Simón Bolívar.
- Hall, S. (2010), Significación, representación, ideología: Althusser y los debates postestructuralistas. En Restrepo, E., Walsh, C. y Vich, V. (Comp.), *Stuart Hall Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*, (pp. 193-220). Popayán-Lima-Quito: Envió Editores-IEP- Instituto Pensar-Universidad Andina Simón Bolívar.
- Harley, J. y Woodward, D. (1987). *Cartography in Prehistoric, Ancient, and Medieval Europe and the Mediterranean*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Harley, J. (2005). Hacia una deconstrucción del mapa. En Harley, J. (Ed.), *La nueva naturaleza de los mapas: Ensayos sobre la historia de la cartografía*. (Trad. Leticia García Cortés y Juan Carlos Rodríguez. Comp. Paul Laxton). México: Fondo de Cultura Económica, pp.185-207.
- Harley, J. (2005). Textos y contextos en la interpretación de los primeros mapas. En Harley, J. (Ed.), *La nueva naturaleza de los mapas: Ensayos sobre la historia de la cartografía*. (Trad. Leticia García Cortés y Juan Carlos Rodríguez. Comp. Paul Laxton). México: Fondo de Cultura Económica, pp.185-207.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad*. Argentina: Amorrortu editores.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Editorial Akal SA.
- Heffernan, M. (2009). Histories of Geography, En: Clifford, N.; Holloway, S.; Rice, S. P. y Valentine, G. (Eds.), *Key Concepts in Geography*. London: SAGE
- Hiernaux, D. (2007). Los imaginarios urbanos: de la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos; *EURE*, Vol.33, N° 99, pp. 17-30.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (2012). Renovadas intersecciones: la espacialidad y los imaginarios. En: Hiernaux, D. y Lindón, A. *Geografías de lo imaginario*, (pp. 9-28). Barcelona y México: Anthropos/UAM.
- Hollman, V. (2016). Mapas ambientales: tensiones en la comunicación de la preocupación ambiental en Argentina; *Geograficando*, 12 (1), e003.
- Hopenhayn, M. (2000). Ciudadanía e igualdad social: la ecuación pendiente; *Reflexión Política*, vol. 2, N°3.
- Illius, A. W., O'Connor, T. G. (1999). On the relevance of non-equilibrium concepts to arid and semiarid grazing systems. *Ecological Applications* 9, 798e813.
- Iuorno, G. y Crespo, E. (Coords.) (2008). *Nuevos espacios. Nuevos problemas. Los Territorios Nacionales. Neuquén*. Argentina: Universidad Nacional de la Patagonia-Universidad Nacional del Comahue-Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura.
- Janssen, M. A., Bodin, O., Anderies, J. M., Elmqvist, T., Ernstson, H., McAllister, R.R., Olsson, P., Ryan P. (2006). A network perspective on the resilience of social-ecological systems; *Ecol Soc* 11(1),15.
- Kay, C. (2007). Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina; *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, 29.

- 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.
- Kayser, B. (1990). *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Khazanov, F. (1994). *Nomads and the outside world*. The University of Wisconsin Press.
- Kloster, E. E. (2003). La ganadería minifundista en el norte de la Patagonia. Intervenciones tendientes a mejorar la productividad de pequeños productores. *Noveno Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Mérida, México. Editado en CD Rom.
- Krieger, M., Azcorra, A., Blanco, P., Blutman, G., Bonifacio, J., Dellasanta, A. (2013). *Estado y administración pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: ERREPAR S.A.
- Laclau, P. y Pozo, L. M. (2011). Tendencias de la forestación en Neuquén. Proyección del área forestada y su rendimiento en los departamentos Aluminé y Mina; *Realidad Económica*.
- Lanari, M. R., Reising, C., Monzón, M., Subiabre, M., Killmeate, R., Basualdo, A., Cumilaf, A. M., Zubizarreta, J. L. (2012). Recuperación de la oveja linca en la Patagonia Argentina; *Actas Iberoamericanas de Conservación Animal*.
- Landini, F. (2016). Enfoques y prácticas de extensión rural públicas en el noreste argentino; *Revista de economía e sociología rural*. vol. 54 pp. 167 – 186.
- Latour, B. (1990). Drawing things together. En Lynch, M., y Woolgar, S. (Eds), *Representation in scientific practice* (pp. 19-68). Cambridge: MIT Press ed.
- Latour, B. (1996). Les 'vues' de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques. En Akrich, M. y Callon, M. (Eds.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs* (pp. 33-70). Paris: Presses de l'Ecole des Mines de Paris.
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones; *Temas y Debates*, (27), 13–47
- Lattuada, M., Márquez, S., Neme, J. (2012). *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- Lefebvre, H. [1974] (2013). *La producción del espacio*. Trad. Martínez Gutiérrez Emilio. Colección.
- Leff, E. (2006). Ética por la vida. Elogio de la voluntad de poder; *Polis* (5)13: 1-14.

- Leiva Lavalle, J. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Inst. Lat. y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Lema, C., Núñez, P. G. (2019). Destruir para desarrollar: ciencia natural y desigualdad en el ordenamiento territorial patagónico; *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 28 (2), pp. 255-270.
- Lindon, A. (2007). Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: los hologramas espaciales; *EURE*, Vol. 33, N° 99, pp. 31-46.
- Lindon, A. (2012) ¿Geografías de lo imaginario o la dimensión imaginaria de las Geografías del Lebenswelt? En: Lindón, A. y Hiernaux, D. (pp. 65-86), *Geografías de lo Imaginario*. Barcelona: Anthropos.
- Lindon, A. y Hiernaux, D. (2012). *geografía de lo Imaginario*. 265 pp. Barcelona: Anthropos.
- Llambi, L. (2004). Nueva ruralidad, multifuncionalidad de los espacios rurales y desarrollo local endógeno; *Desarrollo Rural y Nueva Ruralidad en América Latina y La Unión Europea*, pp. 91-107.
- Lois, C. (1999). La invención del desierto chaqueño. Una aproximación a las formas de apropiación simbólica de los territorios del chaco en los tiempos de formación y consolidación del estado nación argentino. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, N°38.
- Lois, C. (2006). Técnica, política y “deseo territorial” en la cartografía oficial de la argentina (1852-1941); *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol 218, núm. 52.
- Lois, C. (2009). Imagen cartográfica e imaginarios geográficos. Los lugares y las formas de los mapas en nuestra cultura visual. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 13.
- Lois, C. (2015). El mapa, los mapas: Propuestas metodológicas para abordar la pluralidad y la inestabilidad de la imagen cartográfica. *Geograficando*, 11 (1).
- Lois, C. y Hollman, V. (2013). *Geografía y cultura visual. Los usos de las imágenes en las reflexiones sobre el espacio*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- López, S. (2014). *Establecimiento de la Estación Experimental Regional Agropecuaria INTA Bariloche en la formación de la provincia de Río Negro (1958-1976)*. Comahue: Tesis



- de Licenciatura en Historia, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.
- Lorentz, P. (1883). *Informe oficial de la Comisión Científica agregada al Estado Mayor General de la expedición al Río Negro*. Botánica. Buenos Aires, Imprenta Ostwald y Martínez.
- Losada, L. (2016). La elite social argentina: visión en perspectiva sobre sus orígenes y formación, 1770- 1910. *Actas de la 2ª Reunión internacional sobre formación de las elites. Familia, sociabilidad y procesos de distinción en el acceso a posiciones de elite*, (pp. 184-204).
- Lucero, M. (1875). Informe Anual del Rector de la Universidad Nacional. 1874; *Boletín Nacional de la Academia Nacional de Ciencias*. Tomo II-Entrega I, pp. I-XXII.
- MAGyP. (2018). *Denominación de Origen del Chivito Criollo del Norte Neuquino*. Secretaría de Gobierno de Agroindustria, Secretaría de Alimentos y Bioeconomía, Dirección Nacional de Alimentos y bebidas.
- Mailhe, A. (2009). Hacer el desierto. Ensayo y fotografía en la percepción del 'otro' en la Campaña del Desierto; *Representaciones*, UNC, Córdoba.
- Maldonado, G. (2013). El agro en la urbe. Expresión del circuito superior de la producción agropecuaria en la ciudad de Buenos Aires (Argentina); *Scripta Nova*. XVII (452).
- Manzanal, M. (1980). Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la provincia de Río Negro: 1958-1964; *Revista interamericana de planificación*. Vol. XIV, N° 53, pp. 97-140.
- Manzanal, M. y Rofman, A. (1986). *Las economías regionales de la argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina CEUR.
- Manzanal, M. (2000). Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal); *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, N° 78, Vol. XXVI.
- Manzanal M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (Comps.) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires; Ciccus.

- Manzanal M. (2009). Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina. En Manzanal, M. y Villarreal, F. (Orgs.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Buenos Aires: Ciccus.
- Manzanal, M. (2009). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. En Almeida, J. e Dessimon Machado, J. (Ed.), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento* (pp. 10-55). Porto Alegre: e-book.
- Manzanal, M. y Fernando G. (2010). Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino; *Realidad Económica* N° 255. IADE, Buenos Aires.
- Manzanal, M. y Villarreal, F. (Org.) (2010) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Manzanal, M. (2014). Desarrollo: perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio; *Realidad Económica* 283, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires, Argentina
- Manzanal, M., Arzeno, M., Villarreal, F., González, F., y Ponce, M. (2014). Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina); *Eutopia*, (6), 11–24.
- Marini, R. M. (2007). Dialéctica de la dependencia. En Marini, R. (Ed.), *América Latina, dependencia y globalización*. Buenos Aires: Clacso-Prometeo.
- Mármol, L. (1983). *Estudio de la Cuenca del Río Neuquén para el control de la erosión y sedimentación en áreas degradadas de la Provincia del Neuquén*. Programa de Cooperación Técnica de la OEA, Neuquén.
- Martínez Valle, L. (2000). *La pluriactividad entre los pequeños productores rurales: el caso ecuatoriano en la pluriactividad en el campo latinoamericano*. FLACSO
- Masera, R. (1993). *La meseta rionegrina de Somuncurá. Área natural protegida*. Legislatura de Río Negro. Viedma.
- Massey, D. (1984). *Spatial divisions of labor. Social structures and de geography of production*. London: MacMillan.
- Massey, D. (2005). La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones. En Arfuch, L. (Comp.), *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*. Buenos Aires: Paidós.

- Massiris Cabeza, Á. (2008) Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: desarrollos recientes; *Proyección*, Año 4, Vol. 1, N° 4.
- Mathey, D. (2009). Complementación de los censos agropecuario y de población para la caracterización de la agricultura familiar. Estudios de caso en el noreste de Formosa, Argentina. Tesis de maestría. Buenos Aires: FLACSO.
- Matteucci, S. (2011). Ecorregión Estepa Patagónica. En Morello, S., Matteucci, S., Rodriguez, A. *Ecorregiones y Complejos Ecosistémicos Argentinos*. Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora S.R.L.
- Mazzoni, E. y Vázquez, M. (2010). *Desertificación en la Patagonia*. Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Río Gallegos. Santa Cruz, Argentina.
- Meerganz Von Medeazza, G. (2008). *Escasez de agua dulce y desalinización. Los casos de Marruecos, Lanzarote (España), Palestina y el sur de la India*. España: Bakeaz y Fundación nueva cultura del agua.
- Mehta, L. (2005). *The politycs and poetics of water. The naturalisation of scarcity in western India*. Nueva Delhi: Orient Longman.
- Méndez, J.M. (2010). *Sociedades del bosque. Espacio social, complejidad ambiental y perspectiva histórica en la Patagonia andina durante los siglos XIX y XX*. Tesis de Maestría. Maestría en “Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales”. Buenos Aires: CLACSO-FLCASO.
- Méndez, L. (2010). *Estado, frontera y turismo: historia de San Carlos de Bariloche*. Buenos Aires: Prometeo
- Méndez, L. y Muñoz Sougarret, J. (2013). Alianzas sectoriales en clave regional. La Norpatagonia Argentino Chilena entre 1895 y 1920. Nicoletti, M. A. y Núñez, P. (Comp.) *Araucanía-Norpatagonia: la territorialidad en debate. Perspectivas culturales, ambientales, sociales, políticas y económicas, (pp.152-167)*. Bariloche: IIDyPca/UNRN.
- Michel, C. L. y Núñez, P. G. (2017). Planificación y cambio en áreas rurales norpatagónicas. En Moroni, M., Funkner, M., Ledesma, L., Morales Schmuker, E. y Bacha, He. (Eds.), *Reconfiguraciones territoriales e identitarias. Miradas de la historia argentina desde la Patagonia*, (pp. 258-269). La Pampa, Santa Rosa: UNLPam.
- Michel, C., Nuñez, P. (2020). La globalización en la norpatagonia andina desde la agricultura familiar; *Revista Austral de Ciencias Sociales*.

- Michel, C., Nuñez, P., Easdale, M. (2020). Producción Agropecuaria y Desarrollo en Argentina: Un Análisis desde la Regionalización en el Censo Agropecuario 2008; *Cuadernos Geográficos*.
- Michellini, J. (2015). Regadío, acción estatal e intereses provinciales sobre la cuenca del Colorado (1890-1960); *Anuario de Estudios Americanos*. 72-2 pp. 723-754.
- Micuk, J. P. (2017). *Procesos de intervención estatal en el marco del desarrollo rural: El caso del territorio de influencia de la Comisión de Fomento de Manzano Amargo*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
- Mondada, L. (2006). Espacio y lenguaje. En: Lindón, A., Hiernaux, D. (Eds.), *Tratado de Geografía Humana* (pp. 433-459). Barcelona y México: Anthropos/UAM.
- Montón, D. (2020). Soberanía Alimentaria (Argentina, 196-2020). En Muzlera, J. y Salomón, A. (Eds.), *Diccionario del Agro Iberoamericano*. Argentina: Teseopress.
- Montoya Arango, V. (2007). El mapa de lo invisible. Silencios y gramática del poder en la cartografía; *Universitas Humanística*, pp. 155-179
- Mueller, J. (2000). *Producción Ovina en Argentina, situación actual y perspectivas futuras*. Comunicación Técnica INTA Bariloche.
- Mueller, J. (2007). Una década del Sector Ovino Argentino; *Sumario Ganadero. Comunicación Técnica INTA Bariloche*, pp. 6.
- Mussat, E., Fariña, M., [Laclau, P. \(2013\)](#). El modelo forestal neuquino y el desarrollo rural del departamento Minas; *Revista Realidad Económica*. IADE.
- Muzi, E. (2013). *Atlas población y agricultura familiar en la región Patagonia*. 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Napp, R. (1876). *La República Argentina*, Comité Central Argentino, Buenos Aires.
- Navarro Floria, P. (1999). Un país sin indios. La imagen de la pampa y la Patagonia en la geografía del nascente estado argentino; *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, 51.
- Navarro Floria, P. y Nicoletti, M. A. (2001). *Río Negro: mil voces en una historia*. Neuquén: Manuscritos Libros.
- Navarro Floria, P. (2002). El desierto y la cuestión del territorio en el discurso político argentino sobre la frontera sur, 1853-1879; *Revista Complutense de Historia de America (Madrid)*, 28, pp. 139-168.

- Navarro Floria, P., Salgado, L. y Azar, P. (2004). La invención de los ancestros: el «patagón antiguo» y la construcción discursiva de un pasado nacional remoto para la Argentina (1870-1915); *Revista de Indias*, 64(231), pp. 405-424.
- Navarro Floria, P. (2006). Paisajes del progreso. La Norpatagonia en el discurso científico y político argentino de fines del siglo XIX y principios del XX; *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. X, N° 218 (76).
- Navarro Floria, P. (2006). Utopía Agraria y Realidad Latifundista. El debate sobre las tierras públicas en la Patagonia norte hasta principios del siglo XX. En Maldonado, J. C. (Dir.), *La propiedad de la tierra, pasado y presente. Estudios de Arqueología, historia y antropología sobre la propiedad de la tierra en Argentina* (pp. 168-200). Córdoba: Alción Editora.
- Navarro Floria, P. (2007). Landscapes of an uncertain progress. Northern Patagonia in Argentine scientific journals (1876-1909); *Journal of Latin American Cultural Studies* 16, pp. 261-283.
- Navarro Floria, P. y Williams, F. (2010). La construcción y problematización de la regionalidad de la Patagonia en las geografías regionales argentinas de la primera mitad del siglo XX; *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, vol. XIV, N° 322.
- Navarro Floria, P. (2011). Territorios marginales: los desiertos inventados latinoamericanos. Representaciones controvertidas, fragmentadas y resignificadas. En Trejo Baraja, D. (Ed.), *Los desiertos en la historia de América. Una mirada multidisciplinaria*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Universidad Autónoma de Coahuila.
- Navarro Floria, P. y Núñez, P. G. (2012). Un territorio posible en la República imposible: El coronel Sarobe y los problemas de la Patagonia argentina; *Andes*, 23(2).
- Neiman, M. (2010). La agricultura familiar en la región pampeana argentina. La utilización de los factores de producción y su relación con nuevas dinámicas familiares; *Mundo Agrario*, vol. 11, N° 21.
- Nicoletti, M. A. y Núñez, P. G. (2016). Desarrollo, territorio y sujetos sociales en América Latina. Desarrollo y sentidos de los espacios en la norpatagonia. Un análisis en clave de larga duración. 8° Congreso de CEISAL. Simposio S1.3. Salamanca. España.
- Niembro, A. (2015). Las brechas territoriales del desarrollo argentino: Un balance (crítico) de los años 2000. *Desarrollo Económico*, 215, 21-47.

- Nogué, J. (1989). Espacio, lugar, región: hacia una nueva perspectiva geográfica regional; *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 9, pp. 49-62.
- Nogué J. y Romero J. (Eds). (1996) *Las otras geografías*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Nogueira, M. E., Urcola, M. A., Lattuada, M. (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017; *Revista latinoamericana de estudios rurales* 2 (4).
- Nori, M., Taylor, M. y Sensi, A. (2008) Browsing on fences. Pastoral land rights, livelihoods and adaptation to climate change, International Land Coalition - World Initiative for Sustainable Pastoralism – Irish Aid; *International Institute for Environment Development*, Issue 148:1-22.
- Núñez, P. G. y Conti, S. (2012). Desarrollo, resistencia y cambio. Una mirada desde la estepa rionegrina; *Revista Desafíos*; vol. 24 pp. 135 – 165
- Núñez, P. G. y Almonacid, F. (2013). Nación y región a mediados del siglo XX. Una mirada comparada sobre la integración de la Norpatagonia en Argentina y Chile. Nicoletti, M. A. y Núñez, P. (Eds.), *Araucanía-Norpatagonia: la territorialidad en debate. Argentina*. Argentina: IIDYPCA-UNRN.
- Núñez, P. G. (2014). Derribando montañas y desiertos en la Patagonia argentina. La naturaleza y el paisaje como frontera disciplinadora. *IX Encuentro de Filosofía e Historia de la Ciencia del cono sur*. Los Cocos, Córdoba.
- Núñez, P. G. (2014). La región del Nahuel Huapi en el último siglo: Tensiones en un espacio de frontera; *Revista Pilquen*,17(1), 00.
- Núñez, P. G. y Conti, S. (2015). Cenizas, sequías, inundaciones y nevadas: la catástrofe como normalidad. *2do Encuentro Científico Nacional y 1ro Internacional. 3ra Reunión de Socios REDULAC – CHILE*. Universidad de Osorno.
- Núñez, P. G. y López, S. (2015). Mapas en escenarios de cambio: el caso de la provincia de Río Negro; *Cuadernos Geográficos* 54(2), pp. 38-66.
- Núñez, P. y López, S. (2016). Desigualdades regionales en planificaciones desarrollistas: Una revisión del proceso de territorialización de Río Negro 1958-1976; *Revista de geografía Norte Grande*, (63), pp. 121-144.
- Núñez, P.G. (Comp). (2016). *Sombras del Desarrollo*. Bariloche: IIDYPCA-UNRN.
- Núñez, P. G. (2018). Marcas y atractivos en una provincia imaginada. Río Negro, Argentina, 1958 – 1976; *Quinto Sol* vol.22 N°1. pp. 1-24.

- Núñez, P. G. y Lema, C. (2018). Botánica, ciencia y guerra en la conquista patagónica de 1879; *Epistemología e Historia de la Ciencia* 2 (2): 27-50.
- Núñez, P. G. y Lema, C. (2019). Destruir para desarrollar: ciencia natural y desigualdad en el ordenamiento territorial patagónico; *Cuadernos geográficos*.
- Núñez, P. G. y Michel, C. L. (2019). Territorios conquistados y trabajos invisibles. Las mujeres en el ordenamiento territorial patagónico; *Pilquen, revista de ciencias sociales*.
- Obschatko, E., Foti, M. y Román, M. (2006). Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. 1ª Edición, *Serie Estudios e Investigaciones N° 10, DDA, PROINDER*, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires: IICA.
- Oesterheld, M., Loreti, J., Semmartin, M., Paruelo, J. M., (1999). Grazing, fire and climate effects on primary productivity of grasslands and savannas. En Walker, L.R. (Ed.), *Ecosystems of Disturbed Ground*. New York, USA: Elsevier.
- Oliva, G., González, L., Rial, P. y Livraghi, E. (2001). El ambiente en la Patagonia austral. En: Borrelli, P. y Oliva, G. (Eds.). *Ganadería ovina sustentable en la Patagonia Austral. La tecnología de manejo extensivo*. Río Gallegos: INTA ediciones
- ONU. (2006). *Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua. Informe de Desarrollo Humano*.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación; *Redes*, vol. 2, N° 4.
- Otero, H. (1997). Estadística censal y construcción de la nación. El caso argentino, 1869-1914; *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*. Tercera serie, 16 y 17.
- Otero, H. (1999). Demografía política e ideología estadística en la estadística censal argentina 1869-1914; *Anuario IEHS* 14.
- Otero, H. (2006). *Estadística y nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires: editorial Prometeo, pp. 522.
- Palermo, V. (1988). *Neuquén: la creación de una sociedad*. Buenos Aires, CEAL.
- Parekh, B. (2000). El etnocentrismo del discurso nacionalista. En: Fernández Bravo, A. (Comp.), *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, (pp. 91-122). Buenos Aires: Manantial,

- Paruelo, J. M., Jobbágy, E. G., Sala, O. E. (1998). Biozonas de Patagonia (Argentina); *Ecología Austral*, N.º 8, pp. 145-153.
- Paz, R. y Cristian J. (2014). Censos Y Registros De La Agricultura Familiar En Argentina: Esfuerzos Para Su Cuantificación; *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, n.º 6 (diciembre), pp. 75-91.
- Peemans, J. (1996). El nuevo orden global: dimensiones y perspectivas. *Seminario Globalización y Desarrollo*, Bogotá.
- Perez Centeno, M. (2007) Transformations des strategies sociales et productives des eleveurs transhumants de la province de Neuquen et de leurs relations avec les interventions de developpment. Doctoral thesis, Universite Toulouse le Mirail, France.
- Pérez, E. (2001). Hacia una Nueva Visión de lo Rural. En Giarracca, N. (Comp.), ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina? *Colección Grupos de Trabajo de CLACSO*. Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. Buenos Aires.
- Pérez, E. (2004). El mundo rural latinoamericano y nueva ruralidad. *Revista Nómadas*, n.º 20 (V), pp. 180-193.
- Plaza, O. (2002). Perspectivas y enfoques de desarrollo rural. Visión desde América. En Pérez, E. y Sumpsi Viñas, J. M. (Coords.), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, (pp.33-46). España: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias
- PNUMA. (2002). *Por una ética para la Sustentabilidad*. Séptima Reunión del Comité Intersesional del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Sao Paulo, Brasil.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo de la América Latina y sus principales problemas*. En *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Santiago de Chile: FCE-CEPAL
- PROLANA. (2009). *Manual de capacitación PROLANA*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos Aires.
- Quijano, A. (2000), El fantasma del desarrollo en América Latina; *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, 2, pp. 73-90.



- Quintero, S. (2002). Geografías regionales en la Argentina. Imagen y valorización del territorio durante la primera mitad del siglo XX; *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 6, 127.
- Raffestin, C. (1980). *Por uma geografia do Poder*. São Paulo: Ática
- Raffestin, C. (2014). *Por una geografía de poder*. México. El colegio de Michoacán
- Raffo, F., Umaña, F., Ayesa, J. (2018). Relevamiento Integrado. Distribución de las especies ganaderas dominantes en las Provincias de Rio Negro y Neuquén período 2011 - 2016. *Comunicación Técnica N°137, Área Recursos Naturales*, INTA.
- Ramírez-Miranda, C. (2014). Critical reflections on the New Rurality and the rural territorial development approaches in Latin America. *Revista Agronomía Colombiana* 32(1), pp. 122-129.
- Rausch, G. y Ríos, D. (2020). Imaginarios geográficos, grupos dominantes e ideas sobre nación. Dos propuestas de transformación territorial para ámbitos fluviales argentino. *Revista de Geografía Norte Grande*, 75, pp. 9-33
- Reising, C., Basualdo, A., Lanari, M. R. y Zubizarreta, J. L. (2010). Estrategias de preservación de ovinos Linca en la Patagonia Norte. *Memorias del XI Simposio Iberoamericano de Recursos Genéticos*, Joao Pessoa, Brasil.
- Reynolds, J.F., Stafford Smith, D.M., Lambin, E.F., Turner II, B.L., Mortimore, M., Batterbury, S.P.J., Downing, T.E., Dowlatabadi, H., Fernández, R., Herrick, J.E., Huber-Sannwald, E., Jiang, H., Leemans, R., Lynam, T., Maestre, F.T., Ayrza, M., Walker, B. (2007). Global desertification: building a science for dryland development; *Science*, 316, 847e851.
- Riella, A. y Romero, J. (2014). Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XXI; *PAMPA*. 1. 10.14409.
- Rivera Hernández, J.E., Blanco Orozco, N.V., AlcántaraSalinas, G., Houbron, E.P. y Pérez Sato, J.A. (2017). ¿Desarrollo sostenible o sustentable? La controversia de un concepto; *Posgrado y Sociedad. Revista Electrónica del Sistema de Estudios de Posgrado*. 15(1), pp.57-67.
- Robles, A. (2009). El dibujo y las estrategias de representación científica; *Revista Coherencia*, Vol. 6, N° 10. pp. 11-28.
- Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires; *Territorios*, (31), 37-56.

- Rohde, R. F., Moleele, N. M., Mphale, M., Allsopp, N., Chanda, R., Hoffman, M. T., Magale, L., Young, E. (2006). Dynamics of grazing policy and practice: environmental and social impacts in three communal areas of southern Africa; *Environmental Science and Policy*, 9, pp. 302-316.
- Roig, A. (2008). El desarrollo como conflicto institucionalizado; *Realidad Económica*, 237, 80-92.
- Rosso, I. (2018). *Buenos Aires indígena. Cartografía social de lo invisible*. UNICEN.
- Ruiz Rivera, N. y Galicia, L. (2016). La escala geográfica como concepto integrador en la comprensión de problemas socio-ambientales; *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*. Vol. 89, pp. 137-153.
- Ruffini, M. (2003). Estado nacional y territorios. Notas sobre la economía rionegrina en la etapa de los gobiernos militares (1884-1898); *Mundo Agrario*, vol. 3, núm. 6.
- Ruffini, M. (2005). Peronismo, Territorios Nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización; *Revista Avances del Cesor*, N° 5, pp. 132-148
- Ruffini, M. (2007). *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Colección Convergencia, pp. 275.
- Ruffini, M. (2014). Estado, desarrollo económico y nuevas provincias. El fracaso de un plan estatal para el sur argentino: la Corporación Norpatagónica (1957-1958); *Hindustrial: revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, año 8, (14), pp. 187-226.
- Sabatella, M.E. (2017). *Transformar la bronca en lucha: Articulaciones situadas entre Conflicto, Memoria y Política Mapuche en el Cerro León, provincia de Chubut*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Sábato, H. (1989). *La cría de ovejas en Buenos Aires. Capitalismo ganadería: la fiebre de lanas, 1850-1890*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Sablich, J. (2017). El Proyecto del Área Tabacalera Correntina. Concepto de desarrollo y política pública. En Patroullieau, M., Mioni, W. y Aranguren, C. (Eds.), *Políticas públicas en la ruralidad argentina* (pp. 165-182). Buenos Aires, Argentina: INTA.

- Sachs, I. [1975] (2004). Ambiente y estilo de desarrollo; *Comercio Exterior*, XXIV, pp. 360-368.
- Sack, R. D. (1986). *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Said, E. [1978] (1990). *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. San Pablo: Companhia das letras.
- Salizzi, E. (2012). Continuidades y rupturas en el discurso regional argentino: El proceso de construcción conceptual de la Pampa; *Mundo Agrario*, 12 (24)
- Samaja, J. (2004). *Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Samir, A. (1975). ¿Cómo funciona el Capitalismo? El Intercambio Desigual y la Ley del Valor. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sanchez Peña, L. (2015). Sustentabilidad y equidad: reflexiones en torno a la agenda latinoamericana; *post. R. bras. Est. Pop.*, Rio de Janeiro, v.32, N°3, pp. 599-607.
- Santos, M. (1990). Por una nueva geografía. Madrid: Espasa.
- Santos, M. (1996). *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Hucitec.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Madrid: España:Oikos Tau.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Madrid: Ariel
- Santos, M. (2000). *Por uma outra globalização: do pensamemto único ã consciência universal*. Rio de Janeiro: Record.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Sapag, A. y Arrigo, J. (2010). Programa Mohair Neuquén: una experiencia de desarrollo articulada entre productores minifundistas organizados e instituciones del estado. Estrategias y experiencias para el trabajo en extensión. *Encuentro nacional de economía agraria y extensión rural, córdoba*.
- Sapag, L. F. (2011). *Los veranadores del Alto Neuquén: Historia social y desafíos en la modernidad*. Argentina: Educo-Universidad Nacional del Comahue, 332 pp.
- Saquet, M. A. (2007). As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade; *Geosul*. Vol. 22, N° 43, pp. 55-76.

- Sarmiento, D. F. (1845). *Civilización i barbarie: vida de Juan Facundo Quiroga i aspecto físico i costumbres i hábitos de la República Argentina*. Memoria Chilena.
- Sasson, A. (1970). Terres arides dans un monde en mutation; *Comptes-rendus des séances mensuelles de la Société des Sciences naturelles et physiques du Maroc*, pp. 35-66.
- Sauer, C. [1925] (2006). La morfología del paisaje; *POLIS, Revista Latinoamericana*, 5 (15).
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural. Debates y temas rurales*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2006). Desarrollo territorial rural. En Bengoa, J. (Ed.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, (pp. 45-83). Santiago de Chile, RIMISP – Catalonia.
- Schejtman, A. y Barsky, O. (2008). *El desarrollo rural en Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Schiavoni, G. (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. En Manzana M. y Neiman G. (Comp.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, (pp. 43-59). Buenos Aires: CICCUS.
- Schiavoni, G. (2013). Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones. En Manzanal M. y Ponce, M. (Orgs.), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas de desarrollo rural en el norte argentino* (pp. 51-68). Buenos Aires: CICCUS.
- Schneider, S., Peyré Tartaruga, I. G. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Manzanal, M.; Nieman, G., Lattuada, M. (Orgs.), *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio*, (pp. 71-102). Buenos Aires, Ed. Ciccus.
- Schweitzer, A.F. (2014). Patagonia, naturaleza y territorios; *Geograficando*, 10 (2).
- SENASA (2014). *Definición de Zonas Agroecológicas correspondiente a los principales cultivos en la Argentina*. Buenos Aires: MAGyP.
- Serjé, M. (2005). *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierra de nadie*. Bogotá: Uniandes-Ceso.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas; *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, N° 10.
- Sierra Bravo, R. (1994). *Técnicas de Investigación social*. Madrid: Paraninfo.

- Sili, M. (2019). Crisis y renovación de la planificación y la gobernanza de los territorios. En Sili, M. (Ed.). *Modelos y prácticas de gobernanza territorial, una comparación internacional*. Lecce: Università del Salento. Ebook.
- Sili, M. y Soumoulou, L. (2011). *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*. Buenos Aires: FIDA - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, pp. 174.
- Sili, M. (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: Ediciones INTA.
- Silla, R. (2009). Identidad, intercambio y aventura en el Alto Neuquén; *Intersecciones en Antropología* 10: 267-278.
- Sislian, F. (2013). Políticas públicas y agricultura familiar. Los Acuerdos territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión como herramientas para una nueva política de desarrollo rural. *Perspectivas de Políticas Públicas*, (4), pp. 67–98.
- Soja, E. (2009). Thirdspace: Toward a new consciousness of space and spatiality. In Ika, K. y Wagner, G. (Eds.), *Communicating in the third space*, (pp. 49-61). Nueva York: Routledge.
- Sousa Santos, B. (2010) *Refundación del Estado en América Latina Perspectivas desde*
- Souto, P. (2011). Presentación. En Benedetti et al., (Eds.), *Territorio, lugar, paisaje: prácticas y conceptos básicos en geografía*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, pp. 288.
- Soverna, S. (2016). Políticas de desarrollo rural en Argentina Susana. En P., Tsakoumagkos (Coord.) *Problemas actuales del agro argentino* (pp. 435-461). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Stafford Smith, D. M. (2008). The 'desert syndrome' – causally-linked factors that characterise outback Australia; *Rangeland J.*, 30, pp. 3–14.
- Stafford Smith, D. M. y Huigen, J. (2010). From Desert Syndrome to Desert System: Developing a science of desert living. A science of desert living; *Dialogue: the Journal of the Academy of the Social Sciences in Australia*, Vol. 28.
- Staszak, J. F. (2009). Denis Cosgrove, European man of vision. *Progress in Human Geography*, 9, N° 33, pp. 557-559.

- Staszak, J. F. (2012). La construcción del imaginario occidental del “allá” y la fabricación de las “exóticas”: el caso de los toi moko moarís. En Lindon, A y Hiernaux, D. (Eds.), *Geografías de lo imaginario*. Anthropos, pp. 265.
- Svampa. M. (2009). La disputa por el desarrollo: conflictos socioambientales, territorio y lenguajes de valoración en Minería y territorio. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización, Cooper-Accion; *Conacami*, Universidad de San Marcos, pp. 65 – 87.
- Swyngedouw, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Tadeo, N. (2010). Los espacios rurales en la Argentina actual. Nuevos enfoques y perspectivas de análisis desde la Geografía Rural; *Mundo Agrario*, 10 (20).
- Taraborrelli, D. y Pena, S. (2017). Ley Ovina en la Patagonia (2001-2016): el proceso de la política pública. En Patroullieau, M., Mioni, W. y Aranguren, C. (Eds.), *Políticas públicas en la ruralidad argentina*, (pp. 207-232). Argentina: INTA.
- Taraborrelli, D. (2019). Ovejas al sur. Caracterización del sector lanero chubutense desde la economía política; *Revista de Investigaciones Agropecuarias (RIA)*, INTA.
- Taylor, P. (1993). *Geografía política: economía mundo, estado nación y localidad*. Madrid: Trama.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de significados*. Bueno Aires: Paidós.
- Taylor, S. y Spicer, A. (2007). Time for space: A narrative review of research on organizational spaces; *International Journal of Management Reviews*, vol 9, Issue 4, pp. 325–346
- Tejeda, E. (2011). *Implementación de la Ley Ovina en Río Negro. Alcance de las principales herramientas en la provincia*; Ministerio de Producción de Río Negro.
- Teubal, M. y Rodríguez, J. (2002). *Agro y Alimentos en la Globalización. Una Perspectiva Crítica*. Buenos Aires: La Colmena
- Tittonell, P., Bruzzone, O., Solano-Hernández, A., López-Ridaura, A. y Easdale, M. H. (2020). Functional farm household typologies through archetypal responses to disturbances; *Agricultural Systems*, Vol. 178,
- Tomasi, J. (2013). Espacialidades pastoriles en las tierras altoandinas: Asentamientos y movilidades en Susques, puna de Atacama (Jujuy, Argentina); *Revista de geografía Norte Grande*, (55), pp. 67-87.

- Tomasi, J. (2010). *Geografías del pastoreo. Territorios, movilidades y espacio doméstico en Susques*. Tesis Doctoral. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Torrado Porto, R. (2016). La trayectoria de la transformación de la agricultura argentina: controversias entre la modernización agraria y el desarrollo rural. *XVIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y X del Mercosur*. AADER 2016. Cinco Saltos, Río Negro, Argentina.
- Tort, M. I. y Román, M. (2005) Explotaciones familiares: diversidad de conceptos y criterios operativos. En González, M. C. (Ed.), *Productores familiares pampeanos: hacia la comprensión de similitudes y diferencias zonales*, (pp. 35-66). Buenos Aires: Editorial Astralib.
- Trejo Barajas, D. (2011). *El desierto y el mar en el poblamiento de Baja California*. En *Los desiertos en la Historia de América. Una mirada multidisciplinar*. México: IIHUMSNH.
- Trejo Nieto, A. (2010). Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional; *Región y sociedad*, 22 (49), 273-280.
- Trpin, V. y Rodriguez, M. D. (2018). Transformaciones territoriales y desigualdades en el norte de la Patagonia: extractivismo y conflictos en áreas agrarias y turísticas; *Albuquerque: revista de historia*, 10, 20, pp. 50-66.
- Tsakoumagkos, P., Soverna, S. y Craviotti, C. (2000). *Campesinos y Pequeños productores en las regiones agroeconómicas de Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER).
- Tsakoumagkos, P. (2005). Desarrollo rural y heterogeneidad económico-social. Los pequeños productores agrarios en la Argentina. *Jornadas El desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial*. [CD Room]. FLACSO/UBA/CONICET.
- Tsakoumagkos, P., Soverna, S. (2019). Uso de datos censales en la delimitación aproximada de EAP de campesinos y agricultores familiares. *XI Jornadas Interdisciplinarias De Estudios Agrarios Y Agroindustriales Argentinos Y Latinoamericanos*, Buenos Aires.
- Turner, M. (2009) Pastoralism. En Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M. y Whatmore, S. (Eds.), *The dictionary of Human Geography*. Wiley-Blackwell.

- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, (documento de investigación).
- Valenzuela, C. y Scavo, A. (2009). *La trama territorial del algodón en el Chaco. Un enfoque multiescalar de espacios en transición*. Buenos Aires: La Colmena
- Vallejo, G. y Miranda, M. (2004). *Los Saberes Del Poder: Eugenesia Y Biotipología En La Argentina Del Siglo XX*. Revista de Indias, N° 231, pp. 425-444.
- Valtriani, A. (2008). *Modelos de desarrollo forestal, sus conflictos y perspectivas en el sector de mirco pymes forestales; estudios de caso en la región noreste y centro de la provincia de Chubut*. Tesis Doctoral. Doctorado en Economía. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Vapñarsky, C. (1993). *Pueblos del Norte de La Patagonia 1779-1957*. General Roca: De la Patagonia.
- Vapnarsky, César. (2001). *Tres pueblos de las mesetas patagónicas*. General Roca: De la Patagonia.
- Vargas, M. (2017). Cartografías patagónicas heterotópicas. En León Crespo, P. y Troya, F. (Eds.) *'Mapear no es habitar' IV Encuentro Iberoamericano de Arte, Trabajo y Economía* (pp. 30-32). Flacso, Ecuador.
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial Investigaciones Regionales, núm. 11, pp. 183-210 Asociación Española de Ciencia Regional Madrid, España.
- Vázquez, A. D. (2019). *Transformaciones territoriales en la Patagonia ovejera. Movilidades, valorizaciones y fragmentación rural*. Tesis doctoral, Buenos Aires: Universidad Nacional del Sur.
- Veiga, J. (2002). Ciudades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula, Campinas, Autores Associados; *GEOUSP - Espaço e Tempo*, N° 13, pp. 179-187.
- Velázquez, G. y Manzano, F. (2015). Dinámica migratoria y desigualdades regionales en Argentina (1947-2010); *Estudios Socioterritoriales*.
- Viglizzo, E. F., Pordomingo, A. J., Castro, M. G., Lértora, F. A., Bernardos, J. N., (2004). Scale-dependent controls on ecological functions in agroecosystems of Argentina; *Agric. Ecosyst. Environ.* 101, 39e51.



- Villagra, S.E., Giraudo, C. (2010). Aspectos sistémicos de la producción ovina en la provincia de Río Negro; *Revista Argentina Producción Animal*. 30, 211e224.
- Villagra, S., Easdale, M., Giraudo, C., & Bonvissuto, G. (2015). Productive and income contributions of sheep, goat, and cattle, and different diversification schemes in smallholder production systems of Northern Patagonia, Argentina; *Tropical animal health and production*, 47.
- Villarreal, F. (2011). Poder y conflicto en territorios del norte argentino; *Estudios Socioterritoriales, Revista de Geografía*, UNICEN, pp. 57-81.
- Villarreal, F. y Manzanal, M. (2017). Inclusión de la agricultura familiar. Una cuestión en discusión. El caso del municipio de Tapalqué, provincia de Buenos Aires; *Revista de Ciencias Sociales*, 9 (32), pp. 57-79.
- Villarreal, F. (2018). La inclusión de la Agricultura Familiar. Discusión de su uso en programas de desarrollo rural en Argentina; *Mundo Agrario*, 19(41), e091.
- Williams, R. (1997). *Marxismo y Literatura*. Barcelona: Ediciones Península.
- Wood, D. (2013). Dogma visualizado. Estado-nação, Terra, Rios. En Cazetta, V. y Oliveira Jr. W. (Org.), *Grafiás do espaço*. Imagens da educação geográfica contemporânea. São Paulo: Alínea Editora.
- Wright, P. (2003). Colonización del espacio, la palabra y el cuerpo en el Chaco argentino; *Horizontes Antropológicos* No 19, pp.137-152
- Zubizarreta, J. L. y Campos Salvá, M. S. (2010). “El Mercado de la Estepa “QuimeyPiuké”, en Roberto Cittadini (et. al) (comp.) (2010): Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Zusman, P., Minvielle, S. (1995). Sociedades geográficas y delimitación del territorio en la construcción del Estado-Nación argentino. *Instituto de Geografía*, Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Zusman, P. (2000). Desierto, civilización, progreso. La Geografía del gran chaco y el proyecto territorial de formación del estado argentino. *Eria*, N° 51, pp. 60-67.
- Zusman, P. (2002). Milton Santos. Su legado teórico y existencial (1926-2001). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. 40, pp. 205-219.

## Fuentes consultadas

---

- CFI (1963). *Bases para el desarrollo regional argentino*, Buenos Aires.
- CFI-COPADE (1966). *Análisis regional de la Patagonia, Versión preliminar preparada por el Consejo Federal de Inversiones y Provincias Patagónicas*, Tomo I, Relación General, Neuquén.
- CFI (1970). *Plan de desarrollo ganadero, Informe final*. Provincia del Neuquén.
- CFI (2013). *Agenda de Actuación Territorial para la Provincia de Río Negro*. Secretaría de Planificación – IGC.
- Control de Estado de la Presidencia de la Nación (1950). *La nación argentina, Libre, Justa, Soberana*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Argentina: Talleres Gráficos Peuser.
- COPADE (1969). *Bases para la formulación del Plan de Desarrollo Provincial de 1969*. Provincia de Neuquén.
- COPADE (1970). *Zona Noroeste. Área de Frontera Chos Malal*. Provincia del Neuquén.
- COPADE (1974). *Plan Trienal provincial 1974-1976*. Provincia del Neuquén.
- COPADE (1984). *Bases para el desarrollo de la provincia de Neuquén*. Provincia del Neuquén.
- COPADE (1984). *Propuesta para la diversificación de la estructura productiva de la Zona Norte y mejoramiento de la comercialización pecuaria*. Provincia del Neuquén.
- Cruz del Sur (1965). *Panorama Provincia de Río Negro*. Viedma: Gobierno de la Provincia de Río Negro.
- De la Fuente, D. (1872). *Primer censo argentino. 1869*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, República Argentina
- De la Fuente, D. (1898). *Segundo censo de la República Argentina. 1895*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, República Argentina.
- DINREP (2015). *Informe Río Negro*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.
- Dirección de programas y proyectos, COPADE (2006). *Plan Estratégico Territorial Argentina 2016*. Provincia del Neuquén.
- FAO (1970). *Estudio de factibilidad para el desarrollo de la Región Comahue*. Argentina

- FAO (2004). *Uso de fertilizantes por cultivo en Argentina*. Servicio de Manejo de las Tierras y de la nutrición de las Plantas. Dirección de Fomento de Tierras y Aguas.
- FAO (2014). *Actividad Pecuaria en la Provincia del Neuquén*. PROSAP, Gobierno de la provincia del Neuquén.
- FAO (2015). *Diagnóstico de los Principales Valles y Áreas con Potencial Agrícola de la Provincia de Río Negro - Características económicas, sociales e institucionales*, Proyecto FAO UTF ARG 017.
- INDEC (1983). *La actividad estadística en la República Argentina 1550-1983*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires.
- INDEC (2000). *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Argentina.
- INDEC (2008). *Cuestionario del censista*. Censo Nacional Agropecuario.
- INDEC (2008). *Manual del censista*. Censo Nacional Agropecuario
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*.
- Italconsult (1969). *Plan para el desarrollo*. Provincias del Neuquén.
- Ley N°24.305. Programa Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa. Boletín Oficial, 5 de octubre de 1994.
- Ley N°25.422. Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Argentina, 4 de abril de 2001.
- Ley N° 26.141. Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina. Boletín Oficial, Argentina, 30 de agosto de 2006.
- Ley Provincial N°4952. Régimen de Protección y Fomento de los Sistemas Socioproductivos de la Agricultura Familiar. Boletín Oficial. Legislatura del pueblo de Río Negro, 14 de abril de 2014.
- Martínez, A. (1917). *Tercer Censo Nacional. Levantado el 1° de junio de 1914*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, República Argentina.
- ME-RN (1960). *PRO-5. Programa de Desarrollo Económico de Río Negro 1960/1964*. Viedma: Dirección General de Política Económica. Ministerio de Economía de Río Negro.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2010). *Argentina Líder Alimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. Buenos Aires, Argentina.

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Río Negro (2014). *Plan Ovino y Caprino*.
- Ministerio de Desarrollo Territorial de Neuquén (2009). *Plan productivo Provincial 2009-2018*.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y COPADE (2011). *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Neuquino*.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura*. Buenos Aires.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura*. 1a ed. - Buenos Aires.
- Ministerio de Producción y Turismo (2000). *Plan ganadero provincial*. Subsecretaría de Producción de Neuquén.
- PE-RN (1973). *Plan Trienal de Gobierno 1974-1976*. Viedma: Secretaría de Planeamiento.
- Resolución N°351. Programa para el Mejoramiento de la Producción y Calidad del Mohair. Boletín Oficial. 18 de julio de 2000.
- Resolución N°255. Registro nacional de agricultura familiar - Unidad de registro nacional. Boletín Oficial, 23 de octubre de 2007.
- Resolución N°255. Registro Nacional de Agricultura Familiar y la Unidad de Registro Nacional de Agricultura Familiar. Boletín Oficial. 26 de octubre de 2007.
- Resolución N° 376. Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina. Manual Operativo. Boletín Oficial, 12 de mayo de 2008.
- Resolución N° 199. Régimen para la recuperación de la ganadería ovina. Manual operativo. Boletín Oficial, 15 de mayo de 2012.
- Resolución N°114. Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina. Manual Operativo. Boletín Oficial, 25 de septiembre de 2002.
- SAyDS (1996). *Programa de Acción Nacional de Lucha Contra la Desertificación (PAN)*. Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación, Buenos Aires.
- Secretaría de Planificación y Control de gestión de Río Negro (2008). *Fortalecimiento Institucional. Plan de Desarrollo rionegrino RN 2015*. Fortalecimiento Institucional.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2014). Informe Síntesis. *Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta*. El

*desafío de la sustentabilidad de la región en el marco de la explotación de hidrocarburos de reservorios no convencionales.*


ANEXO

Anexo 1. Formulario con los indicadores solicitados por Ley Ovina para el financiamiento.

MINUTA DESCRIPTIVA – Planilla de Evaluación y Seguimiento

Beneficiario: Isabel Vilca  
Formulador: Ildo Brando Zepeda

RENSPARENAF N°  
Fecha:



**Manejo Nutricional**

**NUTRICIÓN** Pastoreo continuo  Pastoreo rotativo

**SUPLEMENTACIÓN** Sin/Esporádica  Planificada

**PLANIFICACIÓN FORRAJERA** No hay Planificación  Planificada

**EVALUACIÓN PASTIZALES** NO posee  SI posee

**RESERVIAS** NO posee  SI posee

**Manejo Reproductivo/Mejoramiento Genético**

**REPRODUCTORES** Carneros Propios  Reposición externa

**SERVICIO** Continuo  Estacionado

**VINCULACIÓN CON PROGRAMAS DE MEJORA** No Posee  Posee

**INSEMINACIÓN ARTIFICIAL** No Realiza  Realiza

**DIAGNÓSTICO DE PREÑEZ** NO realiza  Realiza

**Aspectos Sociales**

**MANO DE OBRA** Familiar  Contrato Temporal   
Contrato Permanente

**NIVEL DE INSTRUCCIÓN** Primario   
Secundario   
Terciario

**CAPACITACIONES AFINES AL PROYECTO** No  SI

**Manejo Sanitario**

**PLAN SANITARIO** Esporádico/Estratégico  Planificado/Sistémico

**Endoparasitosis** No  SI

**Ectoparasitosis** No  SI

**APLICA VACUNAS** No aplica  SI aplica

**ANÁLISIS SEROLÓGICO** No realiza  SI realiza

**ANÁLISIS MATERIA FECAL** No realiza  SI realiza

**Esquila: Programa Moahir** SI  NO

**Predadores/Abigeato** Sin Control  Con Control

**Asesoramiento Técnico** Nulo/Esporádico  Permanente

**Transformación**

Matadero  Frigorífico   
Municipal   
Provincial   
Federal

**Elaboración: productos lácteos** Industrial   
Autoconsumo

**Comercialización**

Informal  Formal   
Intermedarios  Directa   
Horizontal  Vertical

**INTEGRACIÓN**

**DESTINO DE LA PRODUCCIÓN** Autoconsumo   
Mercado Local   
Regional   
Nacional   
Externo

**Instalaciones**

	Malo	Regular	Buena	Muy Buena	No tiene
SALA DE ORDENE MECANICA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
SALA DE ORDENE MANUAL	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ALAMBRADOS PERIMETRALES	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
POTREROS	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
GALPÓN	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
CORRALES	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
COBERTIZOS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
DISPONIBILIDAD DE AGUA	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Anexo Fotográfico. Fotografías tomadas en los viajes a la estepa norpatagónica





