



.UBA económicas
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ANUARIO

Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo

N°14 | Diciembre - Mayo | Año 12 | 2020

Buenos Aires, Argentina



.UBA económicas
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo
(CEEED)

ANUARIO

ISSN 2545-8299



Nº 14
Diciembre-Mayo - Año 12
2020

ANUARIO

Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo

Directora

María Inés Barbero. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina.

Subdirectora

Viviana Román. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina.

Comité Editorial

Hebe Mariel Dato. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. | *Raúl García Heras.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Jorge Gilbert.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Juan Lucas Gómez.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Aníbal Pablo Jáuregui.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Benedicto Flavio*

Ruffolo. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Ciclo Básico Común. Universidad de Buenos Aires, Argentina. | *Cintia Russo.* Universidad Nacional de Quilmes. Departamento de Economía y Administración. Argentina.

Consejo Asesor Externo

Araceli Almaraz. El Colegio de la Frontera Norte. Baja California, México. | *Mario Cerutti.* Universidad Autónoma de Nueva León, Monterrey-México. | *Carlos Dávila L. de Guevara.* Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia. | *Paloma Fernández Pérez.* Universidad de Barcelona-España. | *Raúl Jacob.* Universidad de la República-Uruguay. | *Norma Lanciotti.* Universidad Nacional de Rosario-Argentina, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. | *Manuel Llorca Jaña.* Universidad de Valparaíso, Valparaíso. Chile. | *Andrea Lluch.* Universidad Nacional de La Pampa-Argentina, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. | *Rory Miller.* Universidad de Liverpool-Inglaterra. | *Martín Monsalve Zanatti.* Universidad del Pacífico, Lima. Perú | *Nuria Puig Raposo.* Universidad Complutense de Madrid-España. | *Andrés Regalsky.* Universidad Nacional de Tres de Febrero-Argentina. | *Javier Vidal Olivares.* Universidad de Alicante-España. | *Moisés Villamil Balestro.* Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

Secretario de Redacción. *Juan Lucas Gómez.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. **Asistente de Secretaría de Redacción.** *Martin Ariel Mamuli.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. **Asistentes Editoriales.** *Mariana Kunst.* Universidad de Buenos

Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. | *Tomás Chami Rouvroy.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. | *Hernando Arbelo.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. **Diseño de tapa.** *Gabriela Franca.*

Aclaración: Todas las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Anuario editado por el Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Facultad de Ciencias Económicas. Propietario: Universidad de Buenos Aires.
Córdoba 2122 - C.P. 1120 - CABA, 2º Piso.
TE: 5285-6826
Dirección electrónica: ceed@fce.uba.ar / ceed@econ.uba.ar
ISSN 2545-8299
Registro DNDA 03201596-APN-DNDA#MJ

Índice

Presentación.....	165
--------------------------	------------

Dossier

El Estado planificador en el desarrollo argentino: del centro a las regiones, de las ciudades al campo, de la economía a la salud (1932-1994)

coordinado por Aníbal Jáuregui y Hernán González Bollo

Introducción: El Estado planificador en el desarrollo argentino: del centro a las regiones, de las ciudades al campo, de la economía a la salud (1932-1994)

Aníbal Jáuregui y Hernán González Bollo	167
--	------------

Un Estado omnipresente en el Oeste argentino: las Direcciones de Arquitectura e Industrias (Ministerio de Industrias y Obras Públicas, Mendoza, 1932-1943)

Cecilia Raffa y Florencia Rodríguez Vázquez	171
--	------------

Planificación y desarrollo exógeno. Un modelo de desarrollo inconcluso en el Noroeste Argentino. El Proyecto Río Dulce en la provincia de Santiago del Estero (1964-1994)

Dardo Ibáñez	207
---------------------------	------------

El rol de la salud en el desarrollo nacional: el caso del Consejo Nacional de Desarrollo y sus indicadores estadísticos en la Argentina de las décadas de 1960 y 1970

Juan Librandi.....	255
---------------------------	------------

Artículos abiertos

Mudanças estruturais na indústria da carne bovina nos últimos 50 anos: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil
Marlon Vinícius Brisola y Aníbal Jáuregui 289

Reseñas

Perren, J., Casullo, F. y Padín, N. (2020). Rompecabezas urbano. Producción de desigualdades en ciudades de la Norpatagonia. Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
María Emilia Soria 309

Notas críticas de eventos académicos

Nota crítica sobre la I Jornada de Investigadores en Formación del CEEED
Agostina López, Ernesto Curvale y Miguel Marconi 315

Directrices para autores/as..... 319



.UBA económicas
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo
(CEEED)

ANUARIO

ISSN 2545-8299



Nº 14
Diciembre-Mayo - Año 12
2020

Presentación

Esta catorceava edición del Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo contiene el dossier titulado “El Estado planificador en el desarrollo argentino: del centro a las regiones, de las ciudades al campo, de la economía a la salud (1932-1994)”, coordinado por Aníbal Jáuregui y Hernán González Bollo. Está integrado por tres colaboraciones que analizan temas como las Direcciones de Arquitectura e Industrias en la provincia de Mendoza (1932-1943), el Proyecto Río Dulce en la provincia de Santiago del Estero (1964-1994) y el Rol de la salud en el desarrollo de la Argentina. Ellas abordan problemáticas en torno a la planificación estatal en diversas jurisdicciones y en diferentes períodos de la historia de nuestro país. A su vez, el dossier incluye una Introducción a cargo de sus coordinadores.

El Anuario cuenta además con una sección abierta de artículos, en ella hemos incorporado un estudio comparado entre Argentina y Brasil sobre los cambios estructurales en la industria de la carne en los últimos cincuenta años. Como es habitual presentamos, también, una reseña y, además, en esta edición inauguramos una nueva sección de notas críticas sobre eventos académicos.

Su preparación ha demandado un gran esfuerzo colectivo de parte de todo el equipo editorial del Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo y de los/las referís externos/as que destacamos especialmente y que, sin duda, ha contribuido a enriquecer los análisis de los/las autores/as.

Equipo Editorial

Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo

Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo

Dossier

**El Estado planificador en el desarrollo
argentino: del centro a las regiones, de
las ciudades al campo, de la economía a
la salud (1932-1994)**

coordinado por Aníbal Jáuregui y Hernán González Bollo

Introducción

El Estado planificador en el desarrollo argentino: del centro a las regiones, de las ciudades al campo, de la economía a la salud (1932-1994)

Aníbal Jáuregui¹

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto
Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de
Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(UBA-CONICET), Argentina.

Hernán González Bollo²

Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales. Universidad
Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Consejo Nacional
de Investigaciones Científicas y Técnicas (IGEHC- CONICET),
Argentina

El estudio de la denominada “intervención del estado” por parte de la literatura ha abordado normalmente las políticas públicas mas que en los aparatos responsables de esas políticas. Si esto ha sido así en la esfera nacional, mucho más esta tendencia puede advertirse en la provincial, en la que los estudios muestran ahora una temprana consolidación de capacidades. Esto tiene mayor gravitación si lo pensamos desde la perspectiva de la configuración del federalismo argentino que con sus deficiencias permitió constituir aparatos públicos de significación.

Desentrañar la historia del estado argentino presupone el estudio del proceso de formación de sus órganos y la evolución de sus conductas especialmente de los estados provinciales. Decisores y decisiones se entrelazan con los imaginarios colectivos y con las burocracias de distintos niveles que buscaron, con resultados dispares, aplicar las recetas de las planificaciones compulsiva e indicativa.

¹ jaureguiianibal37@gmail.com.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1935-2095>

² hgbollo@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6844-3834>

El balance bibliográfico sugiere que el papel protagónico del centro decisor político ha dejado paso a sólidas investigaciones regionales³; o emerge una relación centro-periferia mediatizada por agencias especializadas u organismos de asistencia internacionales⁴.

El estudio de la escala provincial de gestión resulta de interés, entonces, no como réplica de un ámbito jurisdiccional mayor sino sobre todo para conocer sus atribuciones, los niveles de autonomía y el diseño e implementación de políticas públicas con base en las condiciones y problemas locales, además de sus oscilantes vinculaciones con el poder central. Con relación a este punto Cecilia Raffa y Florencia Rodríguez Vazquez indagan sobre acción estatal en dos áreas constitutivas de la gestión gubernamental durante la década de 1930 en la Provincia de Mendoza, que se constituyó en un ejemplo temprano de un estado con capacidades propias: las obras públicas y la producción agroindustrial. Para ello, las autoras se abocan al estudio de dos dependencias nodales en el funcionamiento del Ministerio de Industrias y Obras Públicas: las Direcciones de Arquitectura e Industrias entre 1932 y 1943, una etapa decisiva de la expansión estatal. En el contexto de la situación institucional irregular de ese período, ambas reparticiones impulsaron un incremento del poder estatal en varias direcciones, multiplicando áreas de injerencia, incrementando su dotación de recursos humanos con creciente grado de especialización. Ellas contribu-

³ González Bollo, Hernán, “Andrea Lluch (Editora). *Desarrollo, políticas públicas e instituciones: la experiencia de La Pampa en una visión de largo plazo*, Santa Rosa, EdUNLPam, 2017, 256 páginas”, *Quinto Sol*, Vol. 21, N° 3, Santa Rosa, septiembre-diciembre 2017, pp. 1-5.

⁴ Se ha dado cuenta de estas temáticas en forma reciente en distintas reuniones científicas en mesas coordinadas por los autores de esta introducción. Mesa 66, “La planificación argentina, entre la liberación nacional y la demanda de recursos externos –expertos, fondos, modelos- (1944-1975)”, XV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Facultad de Humanidades y Cs. Sociales, Secretaría Investigación y Posgrado, Comodoro Rivadavia, 16-18 septiembre 2015, Mesa 106, “La planificación y el Estado argentino: agencias, expertos, modelos foráneos e impacto regional (1933-1983)”, XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Departamento de Historia y Centro de Estudios Históricos, Facultad de Humanidades, UNMDP, Mar del Plata, 9-11 agosto 2017 y Mesa 93, “Planificación y Estado en la Argentina: agencias, expertos, modelos foráneos e impacto regional (1933-1990)”, XVII Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca, 2-5 octubre 2019.

veron a hacer del Ministerio de Industrias y Obras Públicas un organismo multiforme y heterogéneo se correspondía a las heterogeneidades que presentaba la realidad provincial.

Así la formulación de las políticas públicas que involucraban a actores privados, como empresarios, profesionales y trabajadores encontraron marcos regulatorios y estímulos diversos que legitimaban el conocimiento técnico para dar marcha a los distintos proyectos emprendidos. Las burocracias de este período – y esto excede a la provincia cuyana – se fueron conformando en elites que alternaban la experiencia estatal con la participación en la actividad privada. Dicho derrotero se habría de continuar en el tiempo, aunque con mudanzas significativas.

Esta experiencia de desarrollo local asumía otra dimensión en otra provincia caracterizada, más que Mendoza, por la penuria hídrica como es Santiago del Estero. Sin duda, la configuración del estado aquí sufrió un retraso significativo en su desarrollo. Dentro de una perspectiva regional, Santiago Ibáñez estudia un ejemplo sumamente interesante de promoción de la actividad agrícola por intermedio de la irrigación en la cuenca del Río Dulce. La Corporación Río Dulce (CRD) fue una experiencia que buscó dotar a los pequeños campesinos de la zona de condiciones de producción y de comercialización adecuados con la que se intentó superar las condiciones de marginalidad. Sin embargo, el proyecto transitó desde su creación por diversos avatares que generaron un desempeño dispar, tanto por la irregularidad del financiamiento como por la inestabilidad de la política nacional. El objetivo propuesto consistía en la capitalización del pequeño productor generando condiciones de adecuadas por la colocación de su producción en un polo agroindustrial ubicado en las proximidades. El caso demuestra que la producción agrícola en la provincia no tenía posibilidades de desarrollo aun en las condiciones ecológicas santiagueñas. El modelo propuesto implicaba la profundización del proyecto de desarrollo mercado internista por una parte y una profundización del crecimiento a través de los polos que surgieron en la década de 1960 y que no presentaba demasiados ejemplos en el noroeste argentino.

Finalmente, en el trabajo de Juan Martín Librandi se nos presenta un análisis original sobre el Sector Salud del Consejo Nacional de Desarrollo. De su estudio se desprende que la propuesta de planificación sanitaria en la década de 1960 había alcanzado un nivel significativo de precisión y calidad técnica, una política de verdadero *welfare state*. Para el Sector Salud del CONADE, el punto crítico no estaba tanto en el nú-

mero de las prestaciones sino en su financiamiento, planificación y racionalización de recursos. Para ello se requería funcionalizar las estructuras existentes. Para esto se diseñó la puesta en marcha del seguro social que cubriera un amplio espectro de contingencias sanitarias y transfiriera parte del gasto a los usuarios a través de tres mecanismos: transferencias, elección de mercado y limitación del gasto en los beneficios. Este proyecto no llegó a ponerse en marcha dificultando el fortalecimiento de salud pública, llevando a la formulación posterior de los sistemas de obras sociales, prepagas sector público vigente.

Como se advierte, los resultados de las propuestas de los planificadores pueden mostrar déficits significativos. Al final siempre los resultados de la planificación indicativa y de sus presupuestos están siempre sujetos a dificultades radicalmente insuperables. Recordemos que en una fecha tan temprana para nuestro objeto como 1954, Albert Hirschman mostraba los obstáculos que tenían los organismos encargados en la denominada “planeación integrada y global del desarrollo”. Esto era así porque los agregados de valor que se hace sobre cada rubro del presupuesto no tendrían la capacidad de reproducirse en forma proporcional en el producto⁵. Los proyectos promisorios que no se pusieron en marcha y que fueron clausurados en la creciente volatilidad de las instituciones, generaron capacidades de gestión, recursos humanos y realidades que aparecieron de otras formas cuya incidencia es muy difícil de precisar y mucho más de cuantificar. Pero sabemos que quedaron subyacentes en la realidad.

⁵ Albert Hirschman, “La economía y la planeación de la inversión” en E. Furio-Blasco, *Albert O. Hirschman y el camino hacia el desarrollo económico*, México, FCE, 1998, p. 341

Un Estado omnipresente en el Oeste argentino: las Direcciones de Arquitectura e Industrias (Ministerio de Industrias y Obras Públicas, Mendoza, 1932-1943)^{1 y 2}

Cecilia Raffa³

Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (CONICET)

Florencia Rodríguez Vázquez⁴

Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (CONICET)

Resumen

Este artículo aborda el derrotero institucional de dos agencias nodales en el funcionamiento del Ministerio de Industrias y Obras Públicas de la provincia de Mendoza, entre 1932-1943. Como resultado se advirtió que, bajo la égida de políticas nacionales para paliar los efectos adversos de la crisis de 1929, la Dirección Provincial de Arquitectura y la Dirección de Fomento Industrial y Agrícola diseñaron e implementaron políticas orientadas a la obra pública, y a la vitivinicultura y diversificación agroindustrial, respectivamente. El abordaje complementario de ambas dependencias permite concluir que la primera encaró proyectos de largo plazo pero con efectos contundentes y duraderos; la otra de corto plazo pero con resultados inmediatos, con diversos grados de autonomía respecto de la Nación. En ambos casos, se tornó prioritaria la gestión de áreas claves para atender las demandas del incremento poblacional y de urbanización, así como para resolver los vaivenes económicos. Esta agenda de prioridades cristalizó en la incorporación de personal especializado y la reorganización de las dependencias con vistas atender demandas crecientes de un Estado provincial, que ampliaba sus injerencias de acción.

Fecha de recepción del artículo: 20-06-2020

Fecha de aceptación del artículo: 31-08-2020

¹ Investigación desarrollada en el marco de proyectos de investigación de CONICET y, parcialmente, de la Universidad Nacional de Cuyo.

² Las autoras expresan su agradecimiento a los anónimos evaluadores del Anuario del Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo.

³ craffa@mendoza-conicet.gob.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5109-2679>

⁴ frdriguezv@mendoza-conicet.gob.ar

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7037-8429>

Palabras clave

Agencias estatales; políticas públicas; arquitectura pública; agroindustrias.

An omnipresent State in the Argentine West: the Direcciones de Arquitectura e Industrias (Ministerio de Industrias y Obras Públicas, Mendoza, 1932-1943)

Abstract

This article deals with the institutional path of two nodal agencies in the operation of the Ministerio de Industrias y Obras Públicas of the province of Mendoza, between 1932-1943. As a result, it was noted that, under the aegis of national policies to alleviate the adverse effects of the 1929 crisis, the Dirección Provincial de Arquitectura and the Dirección de Fomento Industrial y Agrícola designed and implemented policies aimed at public works, and viticulture and agro-industrial diversification, respectively. The complementary approach of both agencies allows us to conclude that the former faced long-term projects but with strong and lasting effects; the other is short-term but with immediate results, with varying degrees of autonomy from the Nation. In both cases, the management of key areas became a priority to meet the demands of population growth and urbanization, as well as to resolve economic fluctuations. This agenda of priorities crystallized in the incorporation of specialized personnel and the reorganization of the dependencies with a view to meeting the growing demands of a provincial State, which expanded its scope of action.

Keywords

State agencies; public policies; public architecture; agroindustries.

1. Introducción

A partir de la aplicación de políticas proteccionistas y de fomento agroindustrial, la llegada del ferrocarril (en 1883) y del aporte del contingente inmigratorio, hacia 1890 la provincia de Mendoza pasó a ser el núcleo productivo de la denominada región vitivinícola argentina, zona que desde entonces iba abastecer con vino las demandas de la inmigración

radicada en el Litoral argentino (Girbal-Blacha 1983-1987; Richard-Jorba et al 2006). Junto con Tucumán conformó una de las economías regionales más dinámicas del interior del país (Balán 1978), con una marcada orientación mercadointernista. Como resultado, la provincia cuyana creció sostenidamente desde fines del siglo XIX. Por ejemplo, en términos demográficos a inicios de la década de 1930 sus habitantes eran más de cuatrocientos mil, y en 1940, quinientos mil (Economía y Finanzas de Mendoza 1940, 104). Gran parte de esa población asentada en zonas rurales de oasis, formó parte de las migraciones a áreas más urbanizadas, con mayor oferta de servicios sanitarios, de saneamiento y de viviendas, entre otros. Puede decirse que ese incremento poblacional demandó infraestructura para atender esas necesidades y fue precisamente en la década de 1930 cuando se convirtió en una política pública prioritaria.

Por su parte, ese despegue productivo no estuvo exento de crisis, motorizadas, principalmente, por la fuerte dependencia de la provincia a los vaivenes de la política económica, nacional y provincial. Ese devenir estimuló la atención de diversos abordajes sobre la actuación estatal sobre la principal industria provincial, tanto en coyunturas prósperas como adversas (Mateu y Stein, 2008).

Con base en esas consideraciones este artículo indaga sobre la acción estatal en dos áreas constitutivas de la gestión gubernamental durante la década de 1930: las obras públicas y la producción agroindustrial.

Para ello dialoga con los estudios que pusieron en discusión la concepción del Estado como una entelequia y evidenciaron la complejidad intrínseca de sus prácticas y de sus integrantes. Estos abordajes relativizaron la idea del Estado como un todo y prestaron atención a las dependencias que lo componían, los funcionarios que las integraban y el juego de posiciones en ese devenir (Bohoslavsky y Soprano 2010; Zimmermann y Plotkin 2011, Di Liscia y Soprano 2017). A su vez, echaron luz principalmente sobre las agencias de jurisdicción nacional, vinculadas con los Ministerios de Economía (Heredia y Gené 2009; Daniel 2011; Caravaca 2012; González Bollo 2014), Obras Públicas (Ballent 2016; Jáuregui 2012), de Agricultura (González Bollo 2011) y de Desarrollo Social (Perelman 2016), entre otros, y dieron cuenta de los perfiles de las burocracias especializadas y su injerencia en el diseño e implementación de políticas públicas en la primera mitad del siglo XX. Para ese mismo período, los estudios sobre las dependencias provinciales son más recientes (Di Liscia 2007; Casullo, Galluci y Perrén 2013; Ortiz Bergia 2015a y 2015b; Rodríguez Vázquez y Raffa 2016; Di Liscia y Soprano 2017; Fernández 2019; Raffa y Luis, 2020). No obstante su pluralidad metodológica y amplitud temática, tienen en común el señalamiento de las prácticas estatales

en atención a aquellas demandas y problemáticas no resueltas o desatendidas por el “potente” Estado nacional, dadas las limitadas capacidades de este último para la implementación de determinadas políticas públicas como por ejemplo, las orientadas hacia espacios rurales y a la asistencia social (Ortiz Bergia 2015). El estudio de la escala provincial de gestión resulta de interés, entonces, no como réplica de un ámbito jurisdiccional mayor sino sobre todo para conocer sus atribuciones, los niveles de autonomía y el diseño e implementación de políticas públicas con base en las condiciones y problemas locales, además de sus oscilantes vinculaciones con el poder central.

En este artículo nos detendremos en dos dependencias nodales en el funcionamiento del Ministerio de Industrias y Obras Públicas de la provincia de Mendoza: las Direcciones de Arquitectura e Industrias. El recorte temático y temporal, delimitado por la etapa que a nivel nacional se abrió con la llegada a la presidencia de la Nación de Agustín P. Justo en 1932 y cerró con la revolución de 1943 que expulsó a Ramón Castillo de la presidencia y, que en Mendoza, incluyó la sucesión de los gobiernos de Ricardo Videla-Gilberto Suárez Lago (1932-1935), Guillermo Cano-Cruz Vera (1935-1938), Rodolfo Corominas Segura-Armando Guevara Civit (1938-1941) y Adolfo Vicchi-José María Gutiérrez (1941- 1943) responde a múltiples elementos. Por un lado, la sucesión de administraciones ideológicamente cohesionadas por la pertenencia a una elite dirigente tradicional (Lacoste 1991; Caroglio 2017) e institucionalmente más compactas pusieron fin a una convulsionada década previa, afectada por cuatro intervenciones federales que interrumpieron toda posibilidad de continuidad en la implementación de las políticas públicas diseñadas por el radicalismo-lencinista. A partir de entonces, el partido conservador provincial articularía una continuidad política e institucional con el gobierno nacional, distanciándose, así, de la ruptura entre ambas jurisdicciones que había caracterizado a la gestión anterior. Por otro lado, se sabe que la década de 1930 significó un período crítico para las economías nacional, y provincial, que obligó a un corrimiento de las políticas económicas de corte liberal y la implementación de planes de emergencia de mayor regulación e intervención sobre producciones regionales deprimidas (azúcar, yerba, vino) y sobre el mercado, así como también, de fomento industrial con base en el procesamiento de las materias primas nacionales (Berrotarán 2003; Jáuregui 2005; Belini y Korol 2012; Caravaca 2011; Belini 2017; Rougier y Odisio 2017) y de incentivo de la obra pública, con vistas a generar mano de obra (Ballent y Gorelik 2001; Raffa 2018). Otro elemento que caracterizó al período analizado es la severa y larga crisis que afectó a la vitivinicultura, principal agroindustria regional, y que generó dos res-

puestas estatales: una mayor regulación para controlar la oferta crónicamente excedente (Ferro 2008; Mateu 2005, Olguín 2012; Ospital y Cerdá 2016) e iniciativas para diversificar la matriz productiva (Martín 1992; Barrio y Rodríguez Vázquez 2018; Rodríguez Vázquez 2019).

En ese contexto político y económico, estas Direcciones asumieron entonces el devenir de áreas claves, y desde allí protagonizaron múltiples transformaciones (la ampliación y/o alteración de sus funciones y ámbitos de injerencia, la multiplicación de sus integrantes con grado diverso de especialización) que cristalizaron en la reorganización institucional de una de las dependencias nucleares del Ejecutivo provincial, esto es el mencionado Ministerio de Industrias y Obras Públicas, que lejos de configurarse como una estructura homogénea puede ser caracterizado por como un ámbito heterogéneo, atendiendo a las particularidades de cada Dirección, “en el cual coexisten diferentes principios de jerarquización formal e informal y la presencia de zonas de prácticas no formalizadas” (Perelmiter 2016, 29). En ese proceso, reunieron actores fundamentales para la formulación de diversas políticas públicas (empresarios, técnicos) y la legitimación de la autoridad estatal a través del saber técnico y de las obras emprendidas⁵. Se buscaba, así, responder a problemáticas locales, pero acoplándose en distintas formas y grados a los programas diseñados desde la Nación. Si bien se sabe que las burocracias en este período conformaron “un cuerpo especializado y estable de funcionarios de carrera, con reglamento, relaciones jerárquicas y cierto estatus” (González Bollo 2014, 30), en los casos aquí analizados estos grupos tienen la particularidad de constituirse como un elenco de profesionales que habrían alternado su trayectoria estatal con el desempeño en el sector privado. En virtud de lo expuesto, en este artículo se revisará parte de la estructura de posiciones que ha definido al Ministerio durante el período analizado.

Esta propuesta analítica encuentra antecedentes en trabajos que analizan al Ministerio de Obras Públicas de la Nación (Ballent y Silvestri 2004; Ballent 2008; Jáuregui 2012), que tenía a su cargo el estudio y realización obras referidas a vías de comunicación, construcciones hidráulicas y de algunas tipologías arquitectónicas. Sin embargo, en el caso provincial, la función ministerial refleja una ampliación respecto de su par nacional dada la sumatoria de atribuciones puesto que asumió, como su denominación lo indica, también el control y regulación de las industrias

⁵ Si bien esta relación ha sido ampliamente reconocida a través de la inserción de economistas en dependencias del gobierno nacional (Caravaca 2012), en el caso analizado, se hace extensiva a la incorporación de ingenieros y arquitectos para satisfacer las demandas técnicas de la obra pública (Raffa 2019).

locales. Decisión que no resultó ingenua puesto que implicaba el control de la principal fuente de recursos impositivos para el Estado provincial: la vitivinicultura (Barrio 2007).

Esa ampliación de incumbencias abre interrogantes sobre el vínculo entre conocimiento y gobierno, a partir de la reconstrucción de los modos en que los grupos disciplinarios –en este caso especialmente arquitectos y enólogos, pero también ingenieros, civiles y agrónomos– intervinieron en la discusión, adopción y aplicación de saberes en el Estado y el modo en que los requerimientos de especialización de las dependencias constituyeron y definieron a esas comunidades (Neiburg y Plotkin 2004). Asimismo, cabe analizar si para nuestro caso de estudio hubo disciplinas que colonizaron las jefaturas del Ministerio y de sus dependencias.

Con base en propuestas metodológicas y literatura especializada que coincide en la necesidad de atender los pormenores de los derroteros institucionales del Estado, en este artículo buscamos aportar un inicial balance sobre dos áreas particularmente sensibles para el devenir socioeconómico provincial: el control y regulación de las agroindustrias y el diseño y ejecución de obras públicas⁶. La reconstrucción de las políticas sobre ambos ejes y de las dependencias que les dieron forma, además, mostrará de qué modo esas iniciativas implicaron o generaron modificaciones organizacionales y atribución de funciones en el marco de un creciente proceso de regulación e intervención estatal como estrategia para sortear los efectos adversos de la crisis de 1930, e impulsaron la progresiva incorporación de personal calificado y/o equipos técnicos para su planificación y construcción. En este sentido, es importante anticipar que en 1938 el Ministerio de Industrias y Obras Públicas fue denominado Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego, y con ello, amplió aún más sus atribuciones.

Por último, la reconstrucción se nutre de fuentes oficiales, editas e inéditas, correspondientes a memorias de gobierno, que funcionaron como dispositivos de difusión sistemática de los programas y resultados de los

⁶ Como antecedentes a nivel local, contamos con trabajos descriptivos sobre historia institucional de Mendoza (Cueto, Giamportone y Micale 1992; Giamportone 1998) en el periodo conservador, con análisis sobre la inclusión de los arquitectos como saber especializado en las oficinas técnicas provinciales; la vinculación entre campo técnico y campo político (Raffa 2015, 2016a y 2020c) y la incorporación de técnicos en dependencias provinciales de orientación productiva (Rodríguez Vázquez 2010).

gobiernos demócratas⁷, discursos de apertura de sesiones legislativas, boletines y documentación interna, elaborada por las reparticiones aquí analizadas. A su vez, la prensa local aportó elementos para reconstruir y comprender el contexto en que se desarrollaron estas agencias.

2. El Ministerio y sus dependencias: notas para entender su funcionamiento

El antecedente inmediato del Ministerio de Industrias y Obras Públicas, creado durante la segunda gobernación de Emilio Civit, fue el Ministerio de Fomento (1897). Entró en funciones mediante la sanción de la ley 71 durante la primera y corta gestión de aquél mandatario⁸.

Este primer Ministerio vinculado a las industrias y la obra pública, absorbió parte de las funciones que hasta ese momento habían centralizado las carteras de Gobierno y Hacienda. Comenzó a gestionar todo lo concerniente al trazado de vías de comunicación de diferente escala, la construcción de puentes, de los edificios para el servicio y funcionamiento del Estado, cuestiones topográficas y de catastro; también adquirió incumbencias en lo relativo a industrias en general y especialmente a minería; a irrigación y obras hidráulicas, y a beneficencia pública, entre otras atribuciones. El ministro a cargo de la repartición fue Enrique Day (1897-1898) (Giamportone 1998, 9 y ss.), médico perteneciente a una tradicional familia de la elite económica y política.

Con la salida del gobierno provincial de Emilio Civit, para asumir el cargo de ministro de la Nación, el gobernador Jacinto Álvarez ordenó en 1898 el cese de actividades del nuevo Ministerio, aduciendo razones económicas. Así Mendoza volvió a quedar bajo la gestión de dos Ministerios.

⁷ Esta tarea fue complementada con publicaciones periódicas. Por ejemplo, la Dirección de Industrias publicó entre 1935 y 1941 el Boletín Agrícola, con información técnica sobre la marcha de las diversas agroindustrias que eran objeto de fomento estatal. Alcanzó una tirada mensual de 2000 ejemplares. (Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego 1941). Hacia fines de la década de 1930, el Instituto de investigaciones Económicas comenzó a editar una publicación similar (Boletín Informativo), con información estadística sobre salario, condiciones de vida, precios y agroindustrias en la provincia.

⁸ Emilio Civit fue gobernador de la provincia de Mendoza en dos oportunidades. Asumió el primer mandato en 1897, pero renunció un año después para hacerse cargo del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Entre 1907 y 1910, ganó nuevamente las elecciones provinciales y completó una gestión de gobierno marcada por el avance material, sobre todo de la ciudad capital de Mendoza (Raffa 2016a)

Con Civit nuevamente a cargo de la gobernación de la provincia en 1907, se dispuso la creación del Ministerio de Industrias y Obras Públicas que asumiría la función de ejecutar obras públicas, vialidad, irrigación, industria, ganadería, agricultura, salubridad e higiene. El primer encargado de esta nueva agencia fue el abogado Silvestre Peña y Lillo.

Dada la amplia competencia de la nueva repartición, Civit mediante un decreto-acuerdo dispuso la creación de la Dirección General de Industrias (25/3/1907). Desde entonces, esa dependencia se organizó técnicamente para satisfacer las demandas del sector productivo en etapa de modernización y expansión. Funcionó como un organismo de aplicación de la Ley Nacional de Vinos (1904), complementó la labor de las oficinas químicas nacionales e implementó un férreo control de la actividad para erradicar uno de los problemas que ponía en jaque la expansión de una industria sobre bases sólidas: la adulteración del vino (Barrio 2010). De modo que la gestión estatal de las industrias tuvo que ver principalmente con la vitivinicultura, solo a partir de la década de 1920 y con más énfasis a partir de 1932 esta noción de industria se amplió a otras esferas productivas, como la fabricación de conservas de frutas, extractos de tomate y aceite de oliva, así las fábricas y talleres que abastecían las demandas de aquellas (aserraderos para cajones, hojalaterías para envases de conservas) y la explotación hidrocarburífera.

También en 1907, se incorporó en el organigrama institucional la Dirección General de Obras Públicas, constituida por las secciones de Geodesia y Topografía; Arquitectura; Puentes y Caminos e Hidráulica. A estas dos dependencias se sumó la Dirección General de Asistencia Pública⁹.

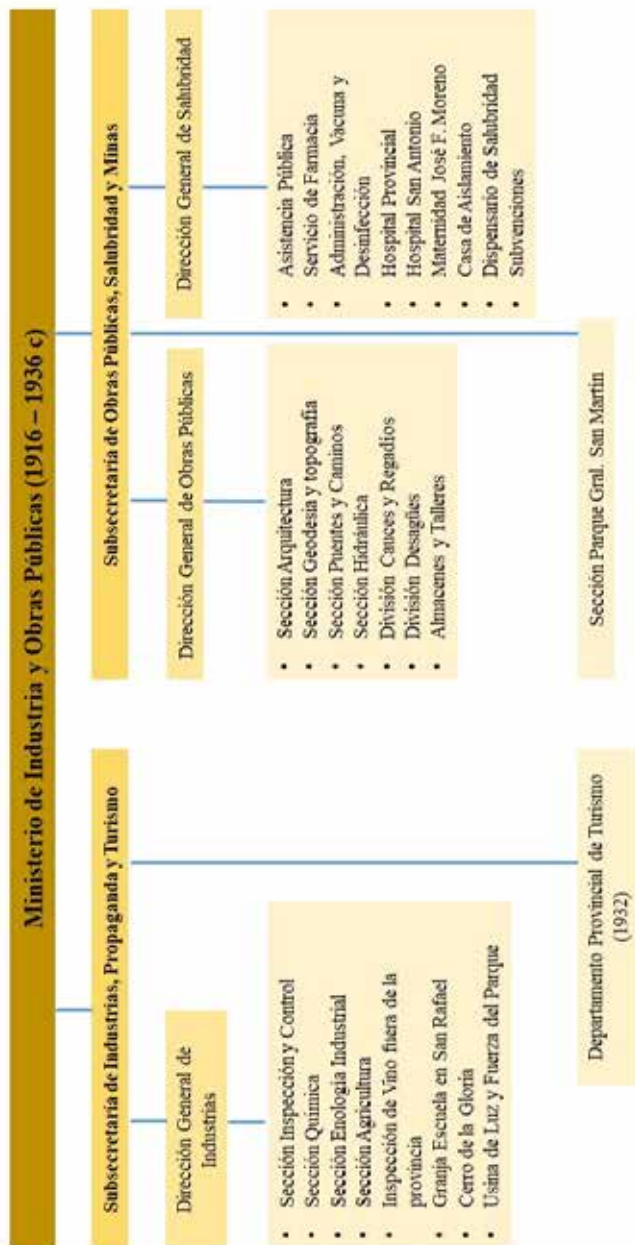
En 1916, con la sanción de la nueva Constitución provincial, quedó determinada la reglamentación para los tres Ministerios (Gobierno, Hacienda e Industrias y Obras Públicas) como parte del Poder Ejecutivo, así como las atribuciones y aspectos administrativos¹⁰ (cfr. Esquema 1). Entre 1932 y 1936 las Subsecretarías y las Direcciones Generales fueron eliminadas del organigrama, para sumar más Direcciones dependiente directamente del ministro: Vialidad (1933)¹¹, Turismo (1936) y Arquitectura (1936), por ejemplo. Esta reorganización institucional evidencia el pro-

⁹ Esta Dirección estaba conformada por las áreas de Asistencia Pública, Hospital Provincial, Hospital San Antonio, Casa de Aislamiento y Vacuna y desinfección (Giamportone 1998: 19).

¹⁰ Constitución de la Provincia de Mendoza, sección IV, artículo 131.

¹¹ La sección Puentes y Caminos se transformó en Dirección en 1933 mediante la ley n° 1019/33. Absorbió buena parte del personal de la hasta entonces Dirección General de Obras Públicas (BOPM, Dto. 206, 8-4-1933).

Esquema 1: Conformación del Ministerio de Industria y Obras Públicas (1916-1936 c).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes y bibliografías citadas en el texto.

gresivo grado de especialización de las dependencias para atender problemáticas particulares que formaban parte de los intereses prioritarios de la gestión del gobierno provincial pero que, a su vez, encontraban correlación con las políticas de cuño nacional.

La antigua Sección de Arquitectura devenida en Dirección mantuvo esa denominación hasta 1954, cuando fue absorbida por la Dirección de Planificación, de la Secretaría Técnica de la Gobernación. Desde 1932, comenzó a perfilarse la más importante característica que distinguirá a los años conservadores: la homogeneidad en la planificación de obra pública. La construcción de equipamiento e infraestructura comienza a ser leída como una política de largo alcance en las filas partidarias provinciales (Raffa 2016b).

De manera que, desde su creación, el Ministerio de Industrias y Obras Públicas amplió paulatinamente sus injerencias y dependencias, e incorporó en su organigrama de funcionamiento direcciones, institutos y secciones, con diversos niveles de vinculación y complementariedad entre sí pero con el claro objetivo de avanzar en una marcada especialización de las nuevas dependencias. Finalmente, y como corolario de este proceso de transformación institucional, en 1938 durante el gobierno de Rodolfo Corominas Segura, se reglamentó la Ley Orgánica de Ministerios. A partir de esa sanción, la agencia pasó a denominarse Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego, designación que registra la influencia del peso de las políticas económicas en el desempeño institucional de esos años.

Luego de esa disposición los temas de Asistencia Social pasaron a ser atendidos por el Ministerio de Gobierno y Asistencia Social. Mientras que el novel Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego comenzó a nuclear además de las Direcciones de Industrias y Fomento Agrícola; de Arquitectura; de Turismo; Vialidad; Desagües¹² y Obras Hidráulicas; Parques, Calles y Paseos; al Departamento General de Irrigación (Ortega 2019); a una serie de Comisiones vinculadas a la vivienda, el riego y el abastecimiento, y al Instituto Técnico de Investigaciones y Orientación Económica de la Producción¹³ (cfr. Esquema 2). Desde en-

¹² En el marco del programa de diversificación productiva "...es de impostergable urgencia más que ampliar la superficie cultivada, asegurar la sanidad y productividad de las tierras que gozan ya de los beneficios del regadío. Es la política económica razonable y prudente: la apertura de desagües en toda la Provincia será uno de los problemas que en primer término hemos de atacar" (Provincia de Mendoza 1932).

¹³ Dependencia abocada a la realización de estudios económicos, la organización y atención de la estadística provincial (y la compilación de estadísticas nacionales

tonces, el Ministerio estuvo dotado de una pluralidad de competencias: proyección y ejecución de obras públicas, regulación y fiscalización de las industrias, atención de los servicios para la población –agua, saneamiento y electricidad¹⁴- y organización otros aspectos vinculados con el crecimiento urbano¹⁵.

3. Profesionales, aficionados, expertos y técnicos en el Estado

Una vez conformadas las agencias o bien durante su proceso de institucionalización, es posible contemplar distintos tipos de incorporaciones a sus filas.

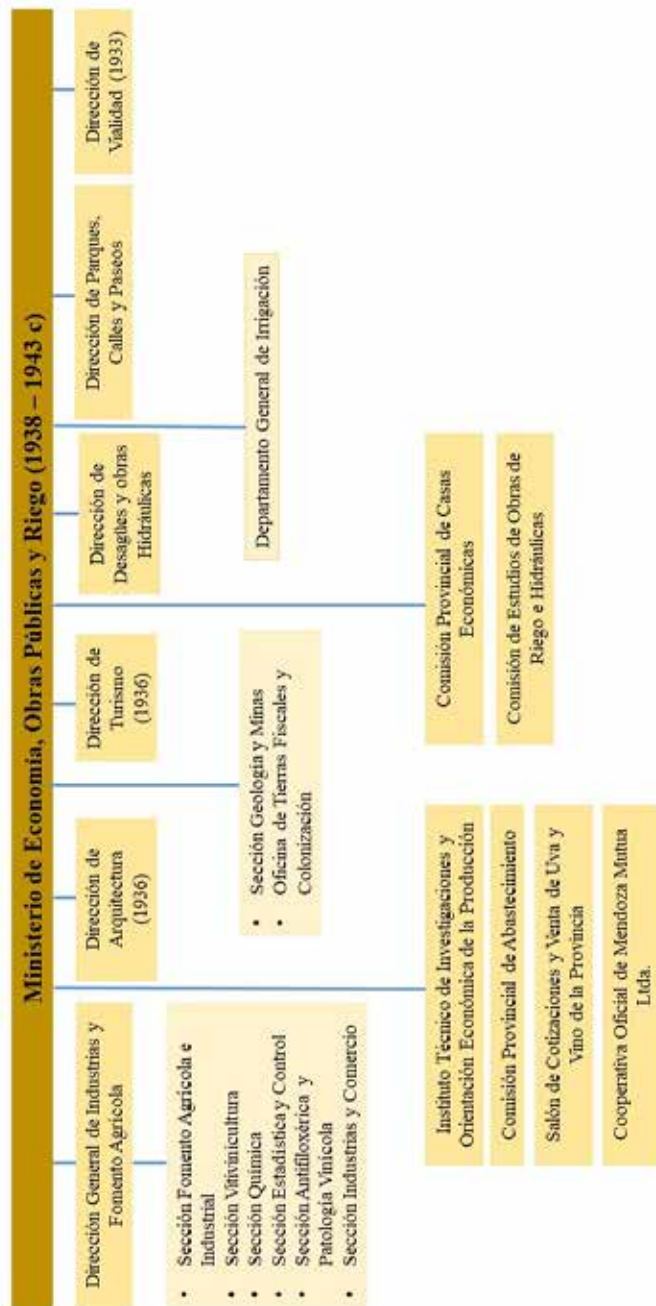
La noción de expertos ha destacado los específicos saberes y prácticas académicas y profesionales que detentan los sujetos (Neiburg y Plotkin 2004); también es cierto que no resulta apropiado aplicarla taxativamente en contextos históricos en los que las esferas sociales y, por ende, los actores sociales insertos en ellas, difícilmente revelen ser expresivos de unos procesos de racionalización técnico-legal o burocrático al uso del tipo ideal que presupone o sustenta esa categoría (Soprano 2014; Jáuregui 2008). A partir de ello, es posible contemplar el alistamiento de aficionados y académicos a las dependencias estatales, o bien, de profesionales liberales que en el ejercicio de su profesión alcanzaron cierto grado de competencia sobre otras áreas de la economía, la agri-

en las que la provincia tuviera interés), la resolución de consultas sobre los temas de su incumbencia provenientes de particulares y público en general y la publicación periódica de información de interés para los productores y comerciantes (D'Agostino 2019). Centralizó, así, varias funciones, como la edición de lo que hasta entonces se publicaba como Anuarios Estadísticos de la provincia, y la recolección y publicación de información sobre los sectores agroindustriales, tarea desarrollada hasta entonces, con limitaciones técnicas, por la Sección de Estadísticas y Control de la Dirección de Industrias y Fomento Agrícola.

¹⁴ En 1938, el Ministerio firmó un contrato con la firma extranjera Compañía Eléctrica de los Andes S.A. para la provisión de alumbrado en zonas urbanas y de fuerza motriz para hospitales y establecimientos productivos de la zona denominada Gran Mendoza. (BOPM, Dto. 20-1-1939)

¹⁵ Por ejemplo, en 1938 la Dirección de Vialidad presentó el Reglamento de Tránsito para organizar la circulación de vehículos, a motor y tracción a sangre, en las zonas urbanas y rurales de la provincia. La norma establecía la obligatoriedad de la mayoría de edad y portación de documentación de idoneidad para conducir. El mismo se basaba en el elaborado por la Dirección Nacional de Vialidad en 1936. (Raffa y Luis 2020: 148)

Esquema 2: Conformación del MEOPyR (1938-1943)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes y bibliografías citadas en el texto.

cultura o la industria, tal el caso de los abogados que se desempeñaron como directores de industria en Mendoza, a partir de su grado de solvencia sobre aspectos de la vitivinicultura local.

El funcionariado del Ministerio y sus dependencias corrobora que en esta variable, la agencia no se desempeñó como un compartimento homogéneo, sino que las jefaturas estuvieron sujetas a cuestiones técnicas tanto como a vinculaciones sociales y pertenencia partidaria.

El Ministerio, por ejemplo, estuvo presidido durante todo el período por ingenieros. Ellos fueron Emilio López Frugoni (ingeniero civil) en la gestión de Videla (1932-1935); Frank Romero Day (agrónomo titulado en Montpellier, Francia), funcionario de Guillermo Cano (1935-1938) y Adolfo Vicchi (1941-1943), y José María Alurralde (también ingeniero civil), quien se desempeñó en la cartera durante el mandato de Rodolfo Corominas Segura (1938-1941) (Raffa 2016b). Esta plantilla corrobora que empresarios/políticos como el agrónomo y ex asesor técnico del Ferrocarril BAP Ricardo Videla, el empresario vitivinícola Frank Romero Day y el abogado Guillermo Cano, retornaron a las filas estatales. Estos hombres tuvieron activa participación en la intervención federal entre 1929 y 1932, y desde ese espacio –en el que fortalecieron lazos con la dirigencia nacional- diseñaron un programa de gobierno que presentó propuestas para resolver la crisis vitivinícola y expandir y/o fortalecer nuevos sectores agroindustriales e hidrocarbúricos, con niveles progresivos de implementación durante la década siguiente. Pero también se verifica la participación de técnicos sin tradición política, tal el caso de López Frugoni quien se dedicaba a la construcción civil. Que los ministros fueran ingenieros muestra los movimientos al interior del campo técnico general y su relación con ámbitos burocráticos: la ingeniería es una de las profesiones, junto a la abogacía y la medicina, que mayor cantidad de funcionarios aportó a las gestiones públicas nacionales y provinciales desde el proceso de constitución de la Nación. (Plotkin y Zimmermann 2012: 10 y ss.; Cirvini 2004). Resulta todavía posible advertir en los años '30, la subordinación de unas profesiones respecto de otras (la Arquitectura y la Enología respecto de las Ingenierías, en este caso), dentro de los procesos de consolidación disciplinares. Esto debido al peso que la Ingeniería como saber todavía tenía en áreas técnicas y en el posicionamiento privilegiado de sus practicantes respecto de sus vínculos con instituciones (las Universidades y las Asociaciones profesionales por ejemplo) como con la burocracia estatal, pero también

a un proceso de constitución disciplinar más reciente en nuestro país, de los campos de la Arquitectura y Enología.¹⁶

A su vez, las orientaciones en la gestión del Ministerio iban a estar selladas por el doble intento de responder a los problemas que imponía la coyuntura local y de plegarse a las políticas económicas nacionales de estímulo a la obra pública, promoción de la industria y sustitución de importaciones para abastecer al mercado nacional.

Las Direcciones, por su parte, tuvieron en común la recepción de profesiones liberales, como los ingenieros agrónomos, químicos y civiles formados en universidades públicas nacionales y, eventualmente, extranjeras, de técnicos calculistas y dibujantes (a veces sin diplomas) pero también, de otras disciplinas más específicas que se desprendieron de las primeras a partir de las demandas industriales, económicas y constructivas. Nos referimos a los arquitectos y enólogos. Aunque su campo profesional estaba en disputa con aquellas profesiones socialmente más reconocidas, su participación en el Estado estimuló un proceso de reconocimiento social, la ampliación de injerencias y en algunos casos, la inserción profesional en el sector privado, en forma alternada y/o simultánea. (cfr. Tabla 1)

En la Dirección Provincial de Arquitectura (en adelante, DPA) el vínculo inicial de los profesionales dedicados a la arquitectura, (ingenieros, paisajistas, arquitectos, etc.) con el Estado provincial fue a través de contratos de cargos jerárquicos para organizar y desarrollar la primera obra pública para reconstruir la ciudad capital luego del terremoto de

¹⁶ Es oportuno mencionar la ausencia de instituciones de educación superior en la provincia hasta 1938, cuando se creó la Universidad Nacional de Cuyo. En efecto, la carrera de Arquitectura se dictaba en la Universidad de Buenos Aires y a partir de los años veinte, las Universidades del Litoral y Córdoba posibilitaron también la formación en esa disciplina. En la región de Cuyo, se creó la Facultad de Arquitectura con sede en San Juan en 1944. Fue solo en 1961, que en la provincia comenzó a funcionar la primera Facultad de Arquitectura a instancias de la Universidad de Mendoza (Raffa 2017 y Cirvini 2004:79-86). Por su parte, la formación técnica sobre vitivinicultura estuvo centrada en la Escuela Nacional de Vitivinicultura, dependencia del Ministerio de Agricultura de la Nación. Impartía los títulos de peritos agrónomos y luego, viticultor-enólogo. En 1939, fue absorbida por la Universidad de Cuyo y luego convertida en la actual Facultad de Ciencias Agrarias, que expedía el título de Ingeniero Agrónomo, campo disciplinar dedicado también a la dirección técnica de bodegas. A partir de la década de 1930, solo la Escuela de Enología de los Salesianos comenzó a expedir el título de enólogo (Fresia 2012).

1861¹⁷. Inmersa en el largo proceso que supuso su reconstrucción material, la provincia (pero sobre todo la capital provincial) fue campo fértil para la creación y la implementación de modelos foráneos sobre las formas de habitar, en el amplio sentido¹⁸.

Luego, el ingreso de arquitectos a la burocracia estatal provincial creció progresivamente en los primeros años del siglo XX. Pero fue hacia 1920, cuando la visión respecto de la actividad profesional dentro de la administración pública dio un giro importante, ante los nuevos problemas urbanísticos y arquitectónicos que había generado el mismo proceso modernizador. La búsqueda de soluciones a estos problemas promovió la formación de una burocracia técnica cada vez más compleja y eficiente para planificar y ejecutar obras en todos los niveles.¹⁹ Pero fue durante el ciclo conservador, que la producción de arquitectura pública diseñada por la DPA dio un salto cualitativo y cuantitativo. El Estado comenzó a demandar este saber y desde la corporación de arquitectos se reconoció la importante posibilidad de influir (y decidir) sobre la arquitectura y la ciudad, lo que suponía participar en la burocracia estatal (Raffa 2016b)

En 1932 se incorporaron al Estado los arquitectos Manuel y Arturo Civit, formados en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. Manuel a cargo de la repartición entre 1932 y 1939, fue secundado por su hermano. A partir de 1939 y hasta 1941, Arturo asumiría la dirección, acompañado en la subdirección por otro arquitecto: Luis Brishigelli. En enero de 1942, Ewald Weyland, graduado de la UBA, fue

¹⁷ En 1861, la ciudad capital resultó prácticamente destruida, con pérdidas materiales y humanas importantísimas. Dos años después de aquel suceso, se inició el traslado del centro político-administrativo de la ciudad a un emplazamiento distinto del colonial y se conformó una nueva trama urbana. El proceso de construcción y reconstrucción de la ciudad fue de larga duración, extendiéndose durante la primera mitad del siglo XX. (Raffa 2016 a)

¹⁸ Nos referimos a las formas en que la arquitectura condiciona modos de habitar en las ciudades a través de las tipologías arquitectónicas utilizadas para construir el espacio urbano: escuelas, hospitales, edificios de gobierno e incluso espacio público como calles y plazas, entre otros.

¹⁹ A partir de los años '30 se hicieron evidentes también los cambios en la organización de la estructura técnica del Estado Nacional en referencia a la obra pública. Esos cambios afectaron particularmente a la Dirección General de Arquitectura mediante el aumento de su producción y atribuciones: a sus funciones tradicionales se agregaron la construcción de la edilicia pública (particularmente edificios para la administración nacional) y la confección del catastro de los bienes inmuebles de la Nación, entre otras (Parera 2012)

nombrado por decreto director de la repartición, la dupla se completó con Raúl Panelo Gelly quien, contemporáneamente, había ingresado a esa oficina técnica por concurso. Las trayectorias de estos profesionales indican que paralelamente a su trabajo en el Estado, todos practicaron la profesión a través de sus Estudios de Arquitectura, En todos los casos, estos arquitectos destacan por ser proyectistas de una gran cantidad de viviendas unifamiliares, en un contexto de desarrollo del campo profesional acotado: hacia 1940, no eran más de treinta los arquitectos que ejercían la profesión en Mendoza. (Raffa 2016b y 2017).

La estructura de proyectación de la Dirección estaba asentada en los arquitectos que dirigían la repartición y en un equipo técnico de respaldo a la gestión²⁰. Dentro de ese grupo es particularmente destacable la labor de los “dibujantes proyectistas” Pedro Ribes y Luciano Pagotto que se ocupaban tanto de la confección de la documentación técnica, como del control de la construcción de las obras.

Durante algún tiempo se contrataron ingenieros especialistas en hormigón armado, hasta que se estableció alrededor de 1938, la figura de un asesor técnico en el organigrama del Ministerio, cargo ocupado por el ingeniero en construcciones Alvisè Bevilacqua²¹ que comenzó a participar en las comisiones de expertos que se formaban para obras arquitectónicas de envergadura (Raffa 2020a).

De este modo, los técnicos insertos en el aparato estatal provincial, adquirieron la *expertise* para llegar a diagnosticar los problemas sociales e idearon estrategias materiales para resolverlos. En ese proceso la Arquitectura, al tiempo que se consolidaba como campo disciplinar y profesional a través de mayores injerencias (Cirvini 2004, 341-342), se transformaba en saber del Estado, es decir “en un saber experto y operativo demandado por y a la vez constitutivo, del Estado moderno” (Plotkin y Zimmermann 2012, 10).

Ahora bien, en el caso de los directores de Industria y Fomento Agrícola (en adelante, DIyFA) la *expertise* técnica titulada estuvo supedi-

²⁰ Hacia 1940 integraban la DPA: José María Peña López (secretario e inspector de obras); Margarita Siri y Alida Herrera (auxiliares); Sebastián Ribes (mesa de entradas); Nilo Doiz (auxiliar); Alejandro Lamí Aguirre (ayudante calculista); Pedro Ribes y Luciano Pagotto (dibujantes proyectistas); Walter Franke, Espartaco Cotino, Pedro Valento, Julio Rossi y Carlos Varas Gazzari (dibujantes); Arq. Raúl Odoriz y Osvaldo Godoy (adscriptos) y Humberto Rosales y Humberto Alcalde (copistas) (Giménez Puga 1940, 188-189).

²¹ En 1941, Bevilacqua se convierte en presidente-director de la Dirección Provincial de Vialidad sucediendo en el cargo a Francisco Gabrielli (Raffa y Luis, 2020)

tada a la afinidad política y no siempre era un requisito excluyente para el desempeño de esa jefatura. En efecto, después de la gestión del ingeniero chileno Enrique Taulis (1907-1910), sólo a partir de 1918 estuvo dirigida por un especialista en materia vitivinícola (el enólogo Mario Bidone). Luego, en 1922 la Dirección fue ocupada por un enólogo, el italiano Arminio Galanti (Barrio y Rodríguez Vázquez 2016). Pero también, fue posible detectar varios abogados (“hombres de confianza del partido”) que alcanzaron relevancia pública pero su grado de autonomía fue escaso. En la práctica, se dio un proceso de reclutamiento “puertas adentro” (Heredia y Gené 2009, 9) de profesionales que se limitaban a asegurar el cumplimiento de políticas diseñadas por el Ejecutivo, sobre todo en etapas críticas, para garantizar la recaudación impositiva y/o regular la oferta de vinos. Su función no tenía que ver tanto con el diseño de una política pública sino con la de ser un interlocutor con el sector productivo, de modo de legitimar políticas “poco amigables”. Tal el caso de los abogados Francisco J. Trianes Díaz, quien intervino la dependencia en 1919 (Abraham, 2019), y de Alfredo Guevara, perteneciente, además, a una tradicional familia mendocina.

Por el contrario, durante el período analizado la Dirección estuvo a cargo de personal titulado. Tal el caso del químico Santiago Mayorga (1932-1934), sucedido luego por Guevara (1935) y Francisco Croce (1935-1939)²². Esta última gestión fue particularmente activa y otorgó cohesión a la dependencia en diversos planos. La continuidad en el cargo junto con su formación en el extranjero iba a sellar las diversas acciones para fomento y regulación de la fruticultura (exposiciones, ferias, acuerdos de precio, reglamentaciones, registros de productores, plantas de empaque, entre otras) que se destacaron en el período. También estuvo integrada por agrónomos, químicos y enólogos, es decir, profesiones con áreas de incumbencia laboral afines aún en la actualidad. Esos derroteros alternaron la participación estatal con su actividad privada, especialmente, como directores técnicos de bodega y la administración de empresas familiares.

4. Agencias y procesos de configuración estatal local

Ya mencionamos que ambas dependencias fueron medulares en el funcionamiento del Ministerio durante el período analizado. Una, en sin-

²² Graduado de la Escuela Nacional de Vitivinicultura y becario del gobierno provincial en California, donde se especializó en temas frutícolas. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, Dto. 138, 21-6-1932.

tonía con la jurisdicción nacional, desplegó la política de obras públicas para generación de empleo e irrumpió materialmente en el territorio. A través de ese desempeño, aportó un velo de “saber hacer” sobre un gobierno caracterizado por el fraude electoral. La otra, asumió el desafío de gestionar la crisis vitivinícola, en forma complementaria a la acción de la Junta Reguladora de Vinos desde 1935. Para la consecución de esos objetivos, durante la década de 1930 estas agencias fueron objeto de modificaciones, no solo nominales sino también institucionales. Por un lado, la Sección Arquitectura fue elevada a Dirección, mientras la DIyFA amplió sus funciones. Ambas encarnaron las áreas de interés e intervención prioritarias dentro del programa económico del gobierno nacional de los ‘30. Detengámonos en reconstruir la cristalización de esas modificaciones.

4.1. La Dirección de Arquitectura: técnica para avanzar sobre el territorio

El cambio de jerarquía de Sección a Dirección de Arquitectura, al que hemos hecho referencia, impactó no sólo en el posicionamiento de la temática dentro de los programas de gobierno, sino también en el espacio social general: los planes sanitarios definieron mejoras en las instalaciones hospitalarias, los planes de alfabetización propiciaron la construcción de nuevas escuelas, se proyectaron o mejoraron aéreas de esparcimiento y hubo un interés manifiesto (aunque con escasa concreción) por comenzar a mejorar el acceso a la vivienda de los sectores medios-bajos. Se promovió el uso de la arquitectura tanto para sustentar un discurso relacionado al progreso, como para reforzar la identidad nacional a través de la ocupación del territorio en ámbitos urbanos, suburbanos y rurales, y de la utilización de determinadas estéticas. A partir de los programas implementados, la obra pública entró en temas de acción social que originalmente no formaban parte de sus competencias (Raffa 2018).

La obra pública fue, además, la manera en que el Estado en sus distintas escalas, pudo alimentar las representaciones vinculadas al orden y la capacidad ejecutiva, características de las cuales los gobiernos del ciclo se jactaban.

La DPA era la encargada del proyecto, dirección técnica y ejecución de todas las obras públicas correspondientes a edificios, monumentos conmemorativos, palcos para la Fiesta de la Vendimia y celebraciones patrióticas, así como también la reparación y modernización de los edificios fiscales existentes que le encargara el Poder Ejecutivo, o que estuvieran bajo la administración de reparticiones autónomas y autárquicas del Estado provincial. Con una marcada continuidad programática y con un

Tabla 1: Provincia de Mendoza. Gobernantes y jefaturas ministeriales y direccionales (1932-1943)

Período	Gobernadores y vicegobernadores	Ministros de Industrias y Obras Públicas	Directores	
			De Arquitectura (**)	De Industrias y Fomento Agrícola
1932-1935	Ricardo Videla Gilberto Suárez Lago	Emilio López Frugoni	Manuel Civit Arturo Civit	Santiago Mayorga (1932) Alfredo R. Guevara (1933)
1935-1938	Guillermo Cano Juan Cruz Vera	Frank Romero Day		Francisco Croce
1938-1941	Rodolfo Corominas Segura Armando Guevara Civit	José María Alurralde (*)		
1941-1943	Adolfo Vicchi José María Gutiérrez	Frank Romero Day	Arturo Civit Luis Brishigelli (1939)	
			Ewald Weyland Raúl Panelo Gelly (1942)	

(*) Pasa a denominarse Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego

(**) Funcionaba como Sección, hasta 1936 cuando se organizó como Dirección

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes y bibliografía.

equipo técnico que se mantuvo durante prácticamente todo el ciclo, aquel período se caracterizó por la permeabilidad que sobre el campo político tuvieron las propuestas técnicas, y los posicionamientos disciplinares de la Arquitectura. Esto se dio sobre la base de la estrecha relación que agentes de uno y otro campo tuvieron por afinidad política, pero también por su capital simbólico común (Raffa 2016b).

Manuel y Arturo Civit manejaron en su discurso los conceptos de higiene, industria constructiva, alojamiento de masas, vivienda moderna, científica y confortable y funcionalidad, sustento teórico para la resolución de problemas técnicos y sociales desde la DPA que fue esgrimido por la arquitectura y la planificación de los Estados Modernos (Alemania, Francia, Austria, Estados Unidos). Esos principios fueron apoyados por el grupo político que gobernaba la provincia, a través de la inversión en

arquitectura pública, en ese sentido la gestión de Weyland al mando de la DPA, continuó varios de los programas arquitectónicos impulsados por sus antecesores (Raffa 2009 y 2016b).

En varias ocasiones, y a lo largo del período, tanto para escuelas como para centros de salud se utilizaron prototipos (mismo edificio para ubicaciones diferentes), aun cuando fueran distintas gestiones de gobierno. Esto supone una continuidad de políticas, que se puede leer en el desinterés por diferenciarse en términos materiales, y en el orden técnico, un reconocimiento al capital cultural por parte de los sucesivos gobiernos, con todo lo que supone, del equipo de la DPA. En los discursos de varios de los gobernadores se destaca el aporte de los equipos técnicos estatales, a través de la obra pública, principal baluarte político del período.

Durante la gestión de Ricardo Videla se construyeron numerosos edificios escolares y comenzó a trabajarse sobre los aspectos turísticos de Mendoza con la creación de la Comisión Provincial de Turismo y la construcción del Arco Desaguadero, puerta de entrada a Mendoza sobre la Ruta Nacional 7. En materia asistencial se completaron las salas en distintos nosocomios de la provincia (Raffa, 2020a).

Guillermo Cano se hizo cargo de la provincia en 1935, probablemente su gestión junto a la de su sucesor Rodolfo Corominas Segura, fueron las más prolíferas en concreción de arquitectura pública.

Uno de los principales emprendimientos, que puede ilustrar la vinculación técnica-política durante su mandato, es el de las Casas Colectivas, primer y más importante ejemplo de vivienda bajo los cánones racionalistas (planta compacta, agrupamiento en bloques y aprovechamiento de suelo) que se construyó en Mendoza. El gobernador, apoyado en el conocimiento que sus viajes por Europa y el estudio de operatorias privadas, mixtas o estatales sobre el tema de la vivienda popular le habían proporcionado²³, entendía que el Estado Moderno debía cumplir la función social ineludible a favor de las clases menos afortunadas y decidir su intervención directa en la construcción de viviendas populares.

Ese apoyo a la gestión de la DPA, se mantuvo con el gobernador Corominas Segura, quien no sólo prosiguió con el proyecto de las Colectivas, sino también con otros de envergadura, entre tantos: el Hospital Cen-

²³ En el mensaje el gobernador se refiere al fomento de la vivienda realizado a partir de tres tipos de procedimiento: la iniciativa privada como El Hogar obrero en Buenos Aires; la acción mixta, mediante subsidios estatales e iniciativas particulares como las que se realizan en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, y las estatales como la ley nacional 9677 o la edificación a gran escala que se hacía en Rusia o Alemania (Cano 1938).

tral (1938- 1941); los Hogares para Menores de Agrelo (1941) y de San Rafael (1943), los Hoteles y Hosterías para el uso turístico (1940- 1941), muchos de los cuales extendieron su ejecución hasta la gobernación de Adolfo Vicchi (Raffa 2018).

El plan de la construcción de equipamiento durante el ciclo conservador fue múltiple y extenso y supuso para su consecución la emisión de títulos de deuda pública internada autorizada a partir de distintas leyes. Esta herramienta fue la que permitió una financiación directa en base al crédito de la provincia e independencia respecto de los aportes de la Nación para la realización de obras; aunque sí se recibía financiamiento para la puesta en marcha de programas específicos para las áreas de salud y educación, por ejemplo. La determinación de la centralización provincial en lo que respecta a la planeación y construcción de arquitectura pública, implicó un monto de ejecución entre 1932 y 1939 que ascendió a un total de \$10.037.220,23 (Raffa 2020a).

Así, para el levantamiento de las Casas Colectivas, se emitieron títulos en 1937 con un tipo de interés del 5% y una amortización anual acumulativa del 1% (Raffa 2006, 127-128). También se emitieron bonos para la construcción de escuelas, asilos y de hoteles y hosterías, estos últimos amparados en las leyes n° 1216/37 y n° 1298/38 y sus complementarias n° 1351/39 y n° 1401/41. De los hospitales y centros de salud ejecutados entre 1932 y 1943, la provincia recibió fondos de la Nación sólo para el hospital del departamento de Rivadavia, cuyo diseño fue realizado por la DPA. La construcción del Hospital Central, por su parte, supuso una inversión de alrededor de \$ 7.451.000, de los cuales la Nación aportó \$ 756.599,06, autorizados mediante el Decreto- acuerdo 496/44, de la Intervención Federal (Los Andes, 20/08/1945)²⁴.

En los once años del ciclo conservador, sólo hemos podido verificar una suspensión transitoria en la ejecución de los proyectos contenidos en la ley n° 1235/37, promulgada durante la gestión de Guillermo Cano. A mediados de 1938, el Ejecutivo encabezado por Corominas Segura, se vio obligado a realizar modificaciones al Plan General de Obras Públicas incluido en aquella ley que había determinado la inversión de \$ 13.000.000 en títulos de deuda pública interna, dejando sin efectos una serie de expropiaciones que se habían dispuesto en relación a aquel plan. La primera emisión de bonos prevista para costear la inversión económica, no tuvo el permiso de inscripción en la Bolsa de Comercio, lo que llevó al gobierno

²⁴ Sólo para el área de salud, hemos detectado fondos nacionales orientados a la construcción de edificios. El resto del equipamiento público construido se ejecutó exclusivamente con fondos provinciales.

a tener que hacer frente a los certificados de las obras iniciadas con fondos provenientes de rentas generales. Finalmente, el presupuesto que se destinó durante 1938, ascendió a un poco más de \$3.000.000 (MEOPyR 1941, 5 y ss.). Un año después Corominas Segura promulgó la ley n° 1351 con un plan orgánico, más amplio que el anterior, que adaptó las autorizaciones de esas leyes a las obras más urgentes y permitió la financiación de la obra pública mediante cuotas anuales que no impactaran sobre el presupuesto oficial. Esta nueva ley cubrió la insuficiencia de créditos del año anterior, permitió pagar las obras ejecutadas y terminar las iniciadas, además de concluir con una serie de estudios previstos (Raffa 2018,32-33)

Las fuentes disponibles no nos permiten detectar negociaciones/conflictos entre técnicos y políticos, en relación a la ejecución de obra pública en general. Sin embargo, resulta una constante durante el período conservador, la conformación de comisiones técnicas que acuerdan las formas de materializar los proyectos de envergadura (Colonias para Menores, Casas Colectivas, Hospital Central, entre otras). Una práctica que entendemos, funciona como estrategia para disminuir tensiones entre técnica y política (incluso con las líneas opositoras), y como forma de legitimar a través del saber de profesionales, los proyectos encarados ante la sociedad.

La conformación de la DPA se fue ampliando paulatinamente. Con la salida de Arturo Civit y contemporáneamente también de Pedro Ribes y Luis Brisighelli hacia fines de 1941, resultó necesario para el campo político consolidar esa franja especializada de la agencia. Además de Weyland y Panelo Gelly, como ya mencionamos, se fueron uniendo calculistas, especialistas en instalaciones e inspectores de obras, entre otros. La prosecución de proyectos después de la revolución de 1943, indica la continuidad de los cuerpos técnicos en sus cargos, situación común a otras reparticiones hasta la asunción del peronismo en 1945.

En Mendoza, la realización de obras abarcó además de núcleos consolidados, oasis productivos, zonas desérticas y montañosas, materializándose en los más remotos parajes de la provincia²⁵. La articulación entre política y territorio supuso que todos los departamentos en los que se preveía obra pública, aún aquellos que no fueran representativos por su cantidad de población, recibieran el equipamiento básico.

Toda esta operación significó fundamentalmente, el descubrimiento político de la extensión territorial. Si bien esta variable registra antecedentes en las formas políticas precedentes, durante este período se

²⁵ Una representación gráfica de la territorialización de la arquitectura pública para el período 1932-1943, puede verse en Raffa 2018.

profundizó en términos materiales²⁶ y procuró la atención de las demandas de las zonas urbanas consolidadas, pero también el acceso a servicios básicos en zonas de población dispersa en el resto de la provincia²⁷.

4.2. La Dirección de Industrias y Fomento Agrícola: ampliación de funciones para el destino productivo provincial

La DIyFA también expandió sus funciones como nunca antes desde su creación en 1907.

Entre 1933 y 1935 los gobernadores Videla y Cano sancionaron normativas que multiplicarían la funcionalidad de la dependencia. Para resolver la crisis vinícola, que a su entender era el problema industrial de la provincia, se profundizaron los controles a la elaboración y expendio del vino y se impulsó, la fabricación de vinagre vínico y otros derivados de la uva, pero tuvo escasa repercusión entre los productores. Luego, se diseñaron políticas para concretar el viejo anhelo de que “Mendoza reconstruyera su maquinaria económica bajo nuevas normas que reforzaran y pulieran los mecanismos hasta entonces existentes, para dejar de depender del vino... tratando de bastarnos a nosotros mismos en la medida de lo razonable, dando trabajo a nuestra propia población y evitando drenajes innecesarios de dinero que desangren nuestra economía” (Provincia de Mendoza 1933, 8). Esta discursividad da cuenta de la preocupación central en las administraciones de la década de 1930 acerca de diversificar la matriz agroproductiva provincial a través del fomento estatal a las agroindustrias (Informe 1936: 130), para impulsar aquellas que habían tenido un modesto desempeño, o bien, la radicación de nuevas fábricas.

La centralidad adjudicada a la dependencia fue ilustrada por el gobernador: “...es uno de los puntales básicos de nuestra administración y el organismo que más directamente tiene contacto con las actividades productoras de la provincia” (Informe 1936).

Concretamente, se sancionó un *corpus* normativo de exenciones impositivas y primas para la promoción de industrias –de base agrícola,

²⁶ Sobre la vinculación entre políticas públicas y concreciones materiales durante el leninismo sugerimos ver entre otros: Richard-Jorba 2011, 31-62 y Luis 2018, 27-96.

²⁷ El aspecto cobra valor frente a otras experiencias provinciales contemporáneas, como la santafesina, en donde la obra pública estuvo focalizada en los distritos urbanos más poblados y se caracterizó por un bajo nivel de coordinación (Piazzesi 1997, 111-112).

minera y química- que procesaran materia prima local²⁸ (leyes 1008/33, 1069/33, 1139/34, 1168/35, 1337/38) (Provincia de Mendoza 1938). El fomento también alcanzaría a la industrialización de los subproductos de la vinificación (alcohol vínico, vinagre de vino, aceite de semillas de uva). Los numerosos dispositivos y requerimientos para la implementación de este programa, que tuvo vigencia durante toda la gestión conservadora, recayeron bajo la égida de la dependencia, así como también los equipos de control y mecanismos de fiscalización de las nuevas fábricas²⁹, de la vigilancia fitosanitaria y experimentación con nuevas variedades de plantas a través del vivero oficial (BOPM, Dto. 470, 25-8-1933).

Más tarde, en 1935, fue sancionada la ley provincial de fruticultura (N° 1165), un dispositivo para organizar y controlar el notorio incremento en la expedición de frutas hacia el mercado nacional³⁰. Reglamentaciones posteriores avanzaron en el control sanitario de las partidas. De la mano de los excedentes anuales de frutas llegaron también las iniciativas para industrializarlas (conservas). Con vistas al control de higiene de esos procedimientos, se sancionó la ley 1118/34 sobre fábricas de conserva de frutas y hortalizas. Este conjunto normativo buscaba un efecto técnico a través de la imposición de acciones generalizadoras (formularios, certificaciones, registros de productores), que ampliaron el número de técnicos e inspectores para su implementación. Pero a su vez, tenía un marcado tono fiscalizador de esos nuevos sectores productivos. Hay que recordar que por entonces la principal fuente de recursos para el erario público atravesaba una fuerte depresión, lo que explica el interés estatal por avanzar en la fiscalización de ramas que iban abastecer el mercado nacional.

También, la dependencia tuvo a su cargo la implementación de las leyes 1215 y 1362 sobre erradicación de la filoxera, cuyos cargos téc-

²⁸ Vinculada con esta normativa, puede mencionarse que compró semillas para su experimentación y adaptación local, y luego las distribuyó a bajo costos para impulsar nuevos sectores, como la olivicultura y la horticultura, tomates para conserva -se autorizó una partida de 300.000 para tal finalidad-. (BOPM Dto. 128, 14-3-1933).

²⁹ Por ejemplo, en sucesivas oportunidades se aprobó la adquisición de fumigadores (BOPM, Dto. 529, 3-10-1933) y, en el extranjero, de equipos de control (BOPM Dto 56, 31-1-1939).

³⁰ Por esos años los envíos se incrementaron en un 176% (1931-1938), por lo que la dependencia diseñó sucesivas reglamentaciones sobre tamaño y capacidad de los cajones, tipos y variedades de frutas aptas para comercializar, no solo en el Litoral sino también en el extranjero.

nicos eran designados por oposición de antecedentes³¹. En relación con esto es importante aclarar que hacia 1936 la vitivinicultura fue afectada por una de las plagas más graves, la filoxera. Mediante la ley n° 1215 de creación de la sección Antifiloxérica, se dotaron de recursos económicos y técnicos para el control y erradicación de la plaga. No obstante, en la práctica, fue la Dirección de Industrias la dependencia que organizó los recursos técnicos para la detección y erradicación de los viñedos afectados a través de la creación de la Sección Antifiloxérica y de estaciones experimentales³². Los avances en este tipo de instalaciones³³ significaron que la agencia interviniera sobre un área tradicionalmente asociada a la órbita del Ministerio de Agricultura de la Nación y/o a las empresas ferroviarias. Demuestra, asimismo, un significativo grado de plasticidad para intentar responder a las problemáticas y coyunturas que signaron al sector productivo provincial.

El incremento de estas funciones se tradujo en la ampliación de la planta de personal técnico y administrativo, permanente o temporal, en competencias y número. Este movimiento se hizo más vigoroso a partir de la gobernación de Guillermo Cano, por la puesta en marcha de las iniciativas formuladas durante la administración de su antecesor.

Además de la incorporación de técnicos especializados, cuyo ingreso estaba asegurado por la ley 744 (1919), detectamos, principalmente, el ingreso temporal de burócratas de la calle (Lipsky, 1983), es decir, aquellas organizaciones situadas en la línea de frente de la acción estatal que garantizaban el cumplimiento de la normativa y que ejemplifican otra forma de avance territorial del Estado desde los puestos de escritorio a otros que implicaban una mayor presencia en otros ámbitos. Este cuerpo de inspectores integraba una parte significativa de la plantilla direccional y estaba integrado por enólogos formados en la provincia y químicos, y eventualmente, agrónomos graduados de universidades nacionales. Su rol tuvo que ver con el diseño, implementación y control de dispositivos y reglamentaciones para el control de la producción, y finalmente, la autorización para comercializar las partidas. Si bien casi desde la creación del

³¹ Como resultado de ese concurso, el Ing. Agr. Jorge Christensen fue nombrado jefe de la dependencia. El Ing. Agr. Mario Ceresa y enólogos Ernesto Moretti y Miguel Sáez, inspectores (BOPM Dto. 864 E, 22-11-1940)

³² El control estatal de esta y otras plagas agrícolas puede verse en Hirschegger 2018, 111-134.

³³ Encomienda viaje de estudios al empresario vitivinícola Pedro Benegas en Estados Unidos, para organizar luego una estación experimental en la provincia para aclimatación de plantas frutales y ornamentales (BOPM, Dto. 25 -E-, 19-1-1940).

ministerio su función debía garantizar la circulación de vino genuino, de acuerdo con los parámetros de la Ley Nacional de Vinos (1903) y normativa provincial complementaria, la diversificación de la producción obligó a hacer extensivos estos controles a nuevas fábricas y procedimientos de elaboración (de conservas, de aceite, de especias, entre otros). En concreto, controlaban las explotaciones agrícolas –principalmente a través de asesoramiento técnico y distribución de semillas y plaguicidas³⁴, las fábricas y los despachos de productos vegetales, en las estaciones ferroviarias³⁵. Otro ejemplo lo aporta la implementación de la ley 1165, por la cual se formaron comisiones de control (BOPM Dtos. 335 y 448/1937) y se contrató, anualmente, personal técnico, inspectores y auxiliares para la temporada de mayor comercialización, entre enero y marzo. Las diversas y crecientes demandas llevaron, incluso, a instalar una sede de la Dirección en el Sur provincial en el departamento de San Rafael (BOPM, Dto. 380, 27-6-1933) para agilizar los requerimientos técnicos (análisis de muestras, expedición de certificados para traslado de vino) de casi 250 bodegas que allí funcionaban, lo cual confirma la política de expansión territorial. Este proceso de especialización institucional incrementó ostensiblemente la plantilla de funcionarios³⁶, pero de modo algo caótico puesto que se detecta una superposición de funciones en la designación de cargos técnicos sin funciones delimitadas, por ejemplo, “inspector de frutas”, “inspectores y auxiliares de frutas”, y “comisión de control de frutas”, todo personal temporario designado en enero de 1937 (BOPM Dtos. 5, 335, 548, 815, 820, 1138).

Este aspecto fue el objeto de principal crítica entre los empresarios agroindustriales, pero lo que no se advertía es que esa legislación, aún con parches, habilitaba la inserción de la producción local y regional en mercados internacionales y obligaba a una elaboración sobre bases higiénicas a fin de velar por el cuidado de la salud de los consumidores.

³⁴ Compra de equipos para controlar las plagas de la agricultura (BOPM, Dto. 529, 3-10-1933); distribución de plantas de olivos y asesoramiento técnico (BOPM, Dto. 491, 31-8-1937).

³⁵ Acuerdo sobre comercialización de frutas a bajo precio (1940) (BOPM, Dtos. 35 E, 26-1-1940; 73 E, 3-2-1940).

³⁶ Por caso, en 1932 se contrataron 35 inspectores para control de bodegas; 16 para la sección de estadísticas y control de muestras de vino. Con la organización de la Junta Reguladora de Vinos, se designaron 4 inspectores nuevos, cuyas funciones se superponían con las del mencionado personal. (BOPM, Dtos. 147, 30-1-1932; 29, 21-6-1932; 359, 1935).

En forma simultánea, la DIyFA colaboró con la implementación del programa regulador aplicado por la Junta de Vinos. En relación con este punto es importante realizar algunas precisiones. Varias de las pautas de acción de la Junta habían sido previamente discutidas en la legislatura provincial, en un plan regulador de la industria, de autoría de Ricardo Videla, sin embargo no logró aval para su aprobación. Aun así, más tarde, varios aspectos para controlar el exceso de materia prima fueron implementados, tal la formación de zonas libres alcoholeras (para la elaboración de alcohol como insumo para otras industrias). También, en plantas fraccionadoras de vino en Córdoba y Santa Fe (1937), bajo la jefatura del enólogo Enrique Simois, graduado de la mencionada Escuela de Vitivinicultura.

Sin embargo, el poder de decisión de la dependencia sobre el área técnica y fiscal de la vitivinicultura se vio cercenado. Primero, por la organización de las Juntas Reguladoras de la producción, entre las cuales, la del Vino tuvo un rol preponderante para controlar una oferta que excedía la demanda. Si bien algunos de los miembros de la Junta integraban el gobierno provincial, puede decirse que la dependencia alteró la injerencia de la Dirección en la órbita de la producción vitivinícola y se generó la duplicación de funciones. Por ejemplo, en 1938 dos técnicos cumplían la misma labor de control, uno respondía a la Junta, y el otro, a la DIyFA. Lo curioso es que ambos fueron designados por el Estado provincial.

5. Conclusión

La reconstrucción presentada en este artículo permite demostrar y caracterizar el dinamismo del Ministerio de Industrias y Obras Públicas en el período abordado.

A través del análisis focalizado en dos áreas representativas, se verificó que las Direcciones de Arquitectura e Industrias y Fomento Agrícola desarrollaron una intensa actividad en la década de 1930. Bajo la égida de políticas nacionales para paliar los efectos adversos de la crisis de 1929, las administraciones provinciales diseñaron e implementaron una serie de iniciativas y políticas que se caracterizaron por su continuidad en el período 1932-1943, posibilitada por el marcado rasgo programático de las gobernaciones de los dos primeros gobiernos (1932-1935) y la continuidad con los siguientes. En los mismos se concretaron, progresivamente, las proyecciones iniciales a las que se sumaron nuevas, y se marcó, así, un contraste con la intermitencia institucional de la gestión gubernativa anterior.

En concreto, se fomentó y fortaleció la obra pública, específicamente la arquitectura pública en nuestro caso de estudio, no sólo como estrategia para combatir el desempleo sino además como un instrumento

para materializar una política de estado que buscaba dotar de mejores condiciones de vida a las poblaciones urbanas y rurales. La arquitectura pública realizada en Mendoza se destacó del resto de las provincias tanto por su volumen como por las condiciones cualitativas de su ejecución. Estos aspectos estuvieron fuertemente apoyados en los vínculos positivos entre los gobiernos nacional y provincial –algunos de los cuales se originaron durante la intervención federal de José María Rosa sobre la provincia-, que permitían el financiamiento de programas para la salud, la educación y la asistencia social, principalmente, y en la concepción compartida por las cuatro gestiones gubernativas locales, que consideraban, al igual que el Estado Nacional, la producción de la obra pública en general como una política de largo plazo y, como hemos señalado, en la continuidad de los equipos técnicos relacionados política y personalmente con la dirigencia en prácticamente todo el período de estudio.

En forma simultánea, para paliar los efectos adversos de la crisis económica y avanzar en la industrialización por sustitución de importaciones, se verifica la atención estatal denodada a equilibrar la oferta de vinos con una demanda alicaída, y en particular, la búsqueda de alternativas para encausar el sobre stock de vinos. Sin embargo, en este objetivo la injerencia de la DIyFA fue obnubilada por las acciones de la Junta Reguladora de Vino (1935) y quedó supeditada a colaborar con las decisiones de esta última. Poco después, la reglamentación de impuestos internos afectó la función recaudadora de la dependencia. No obstante ello no fue óbice para la ampliación de las funciones, con vistas a responder a una matriz productiva en el extendido proceso de diversificación. En ese marco, más que una concepción planificada de las políticas subyace una idea de prueba/error para resolver la crisis vitivinícola a través de la implementación de medidas de emergencia, luego el fomento de diversas agroindustrias y, finalmente, la reglamentación progresiva de las nuevas actividades.

El abordaje complementario de ambas dependencias permite concluir que una encaró proyectos de largo plazo pero con efectos contundentes y duraderos; la otra de corto plazo pero con resultados inmediatos. En ambos casos, las Direcciones asumieron la gestión de áreas claves que se proyectaron en la tecnificación y especialización de un Estado provincial, que ampliaba sus injerencias, con distintos grados de sujeción al poder central. En suma, de la reconstrucción presentada se colige que la progresiva especialización de las dependencias locales, institucionalizada en la mencionada ley de ministerios de 1938, significó el aumento de las incumbencias del Ministerio, así como el acceso a mayores recursos técnicos y el control de diversos aspectos del devenir socioeconómico de la provincia. En este marco, impulsaron acciones que gravitaron, desde 1932 hasta 1943, entre la regulación y la ejecución.

Referencias bibliográficas

Abraham, Andrés. 2019. «Un abogado al frente de la ‘policía del vino’. La gestión de Francisco José Trianes como Interventor en la Dirección General de Industrias (Mendoza, 1923-1924)». *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* 21: 19-39. Acceso el 3 de mayo de 2020. <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/estudiosocontemp/article/view/2640>

Balán, Jorge. 1978. «Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador». *Desarrollo Económico* 18 (69).

Ballent, Anahí y Adrián Gorelik. 2001. «País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis». En *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, editado por Alejandro Cataruzza, 143-200. Buenos Aires: Sudamericana.

Ballent, Anahí y G Silvestri. 2004. «Ministerio de Obras Públicas». En *Diccionario de Arquitectura en Argentina*, dirigido por Francisco Liernur y Fernando Aliata, 136-139. Buenos Aires: Clarín.

Barrio, Patricia. 2010. «Controles estatales a la industria del vino en Mendoza». *H-Industria* 4 (7). Acceso el 10 de febrero de 2018. <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/425>

Barrio, Patricia y Florencia Rodríguez Vázquez. 2018. «Diversificación agroproductiva en Mendoza, Argentina. El tomate fresco y procesado en la década de 1930». *Región y Sociedad* 30 (73). DOI <https://doi.org/10.22198/rys.2018.73.a1001>

Belini, Claudio. 2017. *Historia de la Industria en la Argentina. De la Independencia a la crisis del 2001*. Buenos Aires: Sudamericana.

Belini, Claudio y Juan Carlos Korol. 2012. *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Berrotarán, Patricia. 2003. *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Caravaca, Jimena. 2011. *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina. 1870-1935*. Buenos Aires: Sudamericana.

Caravaca, Jimena. 2012. «Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930-1935». *Estudios críticos del desarrollo II* (3): 105-132. Acceso 30 de abril de 2020.

<https://estudiosdeldesarrollo.mx/estudioscriticosdeldesarrollo/wp-content/uploads/2019/01/ECD3-5.pdf>

Caroglio, Valeria. 2017. «Una historia sobre la relación entre política, prácticas políticas y Legitimidad: Mendoza bajo la égida de los gobiernos demócratas, 1932-1943». Tesis doctoral. Universidad Nacional de Cuyo.

Casullo, Fernando, Leandro Gallucci y Joaquín Perrén (coords.). 2013. *Los estados del Estado. Instituciones y agentes estatales en Patagonia, 1880-1940*. Rosario: Prohistoria.

Cirvini, Silvia. 2004. *Nosotros los Arquitectos. Campo disciplinar y profesión en la Argentina moderna*. Mendoza: Fondo Nacional de las Artes- Zeta.

Cueto, Adolfo, Teresa Giamportone y Adriana Micale. 1992. *Historia institucional de Mendoza*. Mendoza: Ediciones Culturales.

Daniel, Claudia. 2011. «Cuando las cifras componen lo social. Estado, estadísticas y expertos en la construcción histórica de la cuestión social en Argentina (1913-1983)». En *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina*, compilado por Silvia Morresi y Gabriel Vommaro. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.

D'Agostino, Lucrecia. 2019. «Estadísticas para promover una provincia argentina Mendoza, 1938-1945». *Estudios Sociales Contemporáneos* 21: 198-218. Acceso 10 de julio de 2020. <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/estudiosocontemp/article/view/2649>

Di Liscia, María Silvia. 2007. «Dificultades y desvelos de un Estado interventor. Instituciones, salud y sociedad en el Interior Argentino. La Pampa, 1930-1946». *Anuario IEHS*, 22: 93-123.

Di Liscia, María Silvia y Germán Soprano. 2017. *Burocracias estatales: Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario: Prohistoria.

Economía y Finanzas de Mendoza. 1940. 1 (3).

Fernández, Noelia. 2019. «Agencias estatales, política y burocracia técnica: el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, 1917-1943». *Estudios Sociales del Estado* 5 (10): 168-208. Acceso 5 de mayo de 2020. <http://estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/193>

Ferro, Verónica. 2008. *Los efectos económicos de la crisis mundial de 1929 en la provincia de Mendoza. Graves consecuencias en la Industria Vitivinícola*. Buenos Aires: Dunken.

Fresia, Ariel. 2012. *Urbanizar la campaña, modernizar las costumbres. Rodeo del Medio, una villa mendocina (1900-1915)*. Rosario: Prohistoria.

Giamportone, Teresa. 1998. *El Ministerio de Obras y Servicios Públicos*. Mendoza: Ediciones Culturales.

Girbal de Blacha, Noemí. 1983-1987. «Ajustes de una economía regional. Inserción de la vitivinicultura cuyana en la Argentina agroexportadora (1885-1914)». *Investigaciones y Ensayos*, n.º 35: 409-443

González Bollo, Hernán. 2011. «Medir el agro argentino: La Dirección de Economía Rural y Estadística, Ministerio de Agricultura, 1898-1948». *Estadística e Sociedade* 1: 104-114. Acceso 15 de de julio de 2018. <https://seer.ufrgs.br/index.php/estatisticaesociedade/article/view/24489/0>

González Bollo, Hernán. 2014. *La fábrica de cifras oficiales del Estado (1896-1947)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Heredia, Mariana y Mariana Gené. 2009. «Atributos y legitimidades del gabinete nacional: Socio-historia de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009)». *El Príncipe. Revista de ciencia política*, n.º 2 (3): 109-135.

Hirschegger, Ivana. 2018. «La sanidad vegetal en la provincia de Mendoza entre las décadas de 1930 y 1950. *RIVAR* 5 (15): 111-134. Acceso 12 de mayo de 2020.

<http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/rivar/article/view/3946/26003112>

Jáuregui, Aníbal. 2005. «La planificación económica del peronismo (1945-1955)». *Prohistoria*, n.º 9: 15-40.

Jáuregui, Aníbal. 2008. «La política como administración: las obras públicas durante la Segunda Guerra Mundial» Ponencia presentada en las XXI Jornadas de Historia Económica, 23 al 26 de septiembre.

Jáuregui, Aníbal. 2012. «Obras públicas y eficiencia burocrática (1932-1943)». *Travesía* 14-15: 79-106. Acceso 15 de julio de 2019. <http://www.travesia-unt.org.ar/pdf/numero14/04-jauregui.pdf>

Lacoste, Pablo. 1991. *Los gansos de Mendoza: Aporte para el estudio de los partidos provincianos y del modelo conservador. Argentina (1880/1943)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Lipsky, Michael. 1983. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Luis, Natalia. 2018. «La vivienda popular. Discurso y políticas públicas en la Mendoza leucenista (1918-1928)». *Cuadernos de Historia del Arte* 30: 27-96. Acceso 2 de abril de 2020. <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/cuadernoshistoarte/article/view/1474>

Martín, Francisco. 1992. *Estado y empresarios: relaciones inestables*. Mendoza: EDIUNC.

Mateu, Ana María. 2005. «La vitivinicultura mendocina en los años 30: entre el derrame de los vinos y la profusión de estudios sobre la crisis». Ponencia presentada en el *III Congreso de Historia Vitivinícola Uruguaya y I Congreso de Historia Vitivinícola Regional*. Universidad de la República. Montevideo, noviembre.

Mateu, Ana María y Stein, Steve (comp.). 2008. *El vino y sus revoluciones. Una antología histórica sobre el desarrollo de la industria vitivinícola argentina*. Mendoza: EDIUNC.

Neiburg, Federico y Mariano Ben Plotkin (comps.). 2004. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Olguín, Patricia. 2014. «Estado, empresas y regulación. La experiencia de las entidades reguladoras del mercado vitivinícola de Mendoza (Argentina). 1914-1943». *Historia Industrial XX* (49): 77-110. Acceso 5 de marzo de 2018.

<https://www.raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/262718/350127>

Ortega, Laura. 2019. «Estudio preliminar sobre la política hídrica de los neoconservadores en Mendoza (1932-1943)». Ponencia presentada en la I Jornada Provincial de Investigadores en Historia Regional. Universidad Nacional de San Juan, 18 y 19 de septiembre.

Ortiz Bergia, María José. 2015a. «La compleja construcción del Estado intervencionista. Lógicas políticas en la conformación de una estructura estatal provincial, 1930-1955». *Trabajos y Comunicaciones* 42: 0-00 Acceso 10 de abril de 2019.

<https://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyC2015n42a01>

Ortiz Bergia, María José. 2015b. «El Estado en el interior nacional. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión». *Estudios Sociales del Estado* 1 (1): 59-85. Acceso 10 de abril de 2019. <http://estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/24>

Ospital, María Silvia y Juan Manuel Cerdá. 2016. «Intervención estatal y agroindustria vitivinícola: el caso de la Junta Reguladora de Vinos». *H- Industria* 10 (18): 58-78. Acceso 5 de marzo de 2018. <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/873>

Parera, Cecilia. 2012. «Arquitectura pública: entre la burocracia y la disciplina. Intervenciones de Nación y Provincia en el territorio santafesino durante la larga década del treinta». Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata.

Perelmiter, Luisina. 2016. *Burocracias plebeyas: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín.

Piazzesi, Susana. 1997. «Después del liberalismo, ¿un nuevo conservadurismo? El Iriondismo santafesino en la década del treinta». *Estudios Sociales* VII (13): 101-118

Plotkin, Mariano Ben y Eduardo Zimmerman (comp.). 2012. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.

Raffa, Cecilia. 2009. «La vanguardia racionalista en Mendoza: la obra de los arquitectos Manuel y Arturo Civit». *Revista de Historia de América* 139: 181-205.

Raffa, Cecilia. 2016a. *Plazas Fundacionales, el espacio público mendocino entre la técnica y la provincia (1910-1943)*. Mendoza: Ed. Autora.

Raffa, Cecilia. 2016b. «Propuestas técnicas y prácticas políticas: arquitectos en la Dirección de Arquitectura (Mendoza, 1932-1955)». En *Profesionalizando un Estado provincial, Mendoza (1890-1955)*, coordinado por Florencia Rodríguez Vázquez y Cecilia Raffa, 84-111. Mendoza: Instituto de Historia Americana y Argentina. Universidad Nacional de Cuyo. Acceso 10 de abril de 2019. <http://bdigital.uncu.edu.ar/8430>

Raffa, Cecilia (dir.). 2017. *Arquitectos en Mendoza. Biografías, trayectorias profesionales y obras*. Tomo 1. Mendoza: Instituto de Historia del Arte. Universidad Nacional de Cuyo.

Raffa, Cecilia. 2018. «El avance del Estado: arquitectura y políticas públicas en el territorio (Mendoza- Argentina, 1932-1943)». *Avances del Cesor* 19: 25-47. Acceso el 20 de junio de 2019. <https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/AvancesCesor/article/view/v15n19a02>

Raffa, Cecilia. 2020a. «Políticas sanitarias y arquitectura de Estado en Mendoza: el Gran Policlínico Central (1938-1943)». *Estudios Sociales del Estado* 6 (11): 39-75. <http://estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/207>

Raffa, Cecilia. 2020b. «El turismo como estrategia del Estado: visiones políticas y aportes técnicos en Mendoza (1936-1943)». *Anuario de la Escuela de Historia Virtual* 17: 104-127. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuariohistoria/article/view/24473>

Raffa, Cecilia. 2020c. *Construir Mendoza. Obras y políticas públicas en el territorio (1932-1943)*. Mendoza: Instituto de Historia del Arte. Universidad Nacional de Cuyo.

Raffa, Cecilia y Natalia Luis. 2020. «Caminos para el turismo y la producción. La acción de la Dirección Provincial de Vialidad en Mendoza (1933-1943)». *Coordinadas* VII (2): 146-172. Acceso 3 de agosto de 2020. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/coordinadas/article/view/17593/pdf>

Richard-Jorba, Rodolfo. 2011. «Los gobiernos lencinistas en Mendoza. Salud pública y vivienda popular, 1918-1924». *Avances del Censor* 8: 31-62. Acceso el 10 de agosto de 2017. <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/12661>

Richard-Jorba, Rodolfo; Eduardo Pérez Romagnoli; Patricia Barrio e Inés Sanjurjo. 2006. *La región vitivinícola argentina. Transformaciones del territorio, la economía y la sociedad 1870-1914*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Rodríguez Vázquez, Florencia. 2010. «Las escuelas de orientación agrícola en Mendoza y la formación de burocracias estatales (1900-1920)». *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, n.º 10: 141-158.

Rodríguez Vázquez, Florencia. 2019. «Estado y empresarios atraviesan coyunturas de crisis: condiciones y posibilidades para la diversificación productiva en Mendoza (1901-1939)». *Apuntes* 46 (85). DOI: <https://doi.org/10.21678/apuntes.85.1069>

Rodríguez Vázquez, Florencia y Cecilia Raffa (Coords.). 2016. *Profesionalizando un Estado provincial, Mendoza (1890-1955)*. Mendoza: Instituto de Historia Americana y Argentina-Universidad Nacional de Cuyo. Acceso 10 de abril de 2019. <http://bdigital.uncu.edu.ar/8430>

Rougier, Marcelo y Juan Odisio. 2017. *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Soprano, Germán. 2014. «Agencias estatales y procesos de configuración estatal». En *Historia de la salud y la enfermedad. Bajo la lupa de las ciencias sociales*, editado por Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, 131-146. Buenos Aires: Biblos.

Fuentes documentales

Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza. *Ministerio de Industrias y Obras Públicas. 1932-1942*. Mendoza.

Cano, Guillermo. 1938. *Tres Años de Gobierno*. Mendoza: Imprenta Oficial.

Corominas Segura, Rodolfo. 1942. *Labor de Gobierno 1938-1941*. Tomo I. Mendoza: Ed. Oficial.

Constitución de la Provincia de Mendoza. 1916.

Giménez Puga, Francisco. 1940. *Guía Comercial de Mendoza*. Buenos Aires: Kraft.

Informe anual sobre la marcha de la administración pública período 1935-36 del Gobernador de la Provincia Dr. Guillermo G. Cano a la Honorable Legislatura. Mendoza, junio de 1936.

Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1938. Tomo II. Buenos Aires: Gerónimo Pesce y Cía. Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego. 1941.

Memoria correspondiente al período 1938-1941. Tomo IV. Mendoza: Ed. Oficial.

Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego. 1941. *Memorias 1938-1941*. Tomo VIII. Mendoza: Ed. Oficial.

Ministerio de Hacienda. 1935. *Efectos de la ley 12139 de unificación de los impuestos internos*. Buenos Aires: monográfico

Provincia de Mendoza. 1933. *Discurso del Gobernador de la provincia de Mendoza Señor Ricardo Videla, al prestar juramento ante la Honorable Legislatura*. Mendoza: Best.

Provincia De Mendoza. 1938. *Recopilación de leyes sancionadas desde 1926 hasta 1937*. Tomo III. Mendoza: G. Kraft.

Vicchi, Adolfo. 1941. *Labor Gubernativa (marzo, abril, mayo y junio)*. Tomo I. Mendoza: Ed. Oficial.

Vicchi, Adolfo. 1943. *Labor Gubernativa (julio-diciembre 1942 y enero 1943)*. Tomo V. Mendoza: Ed. Oficial.

Abreviaturas utilizadas

BOPM: Boletín de Obras Públicas de la provincia de Mendoza
MEOPyR: Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego.

Planificación y desarrollo exógeno. Un modelo de desarrollo inconcluso en el Noroeste Argentino. El Proyecto Río Dulce en la provincia de Santiago del Estero (1964-1994)

Dardo Ibáñez¹
UNSE, FHCSyS

Resumen

El presente artículo pretende analizar un fenómeno poco difundido en la segunda mitad del siglo veinte como lo fueron los proyectos de desarrollo rural integral (DRI) desplegados en nuestro país a partir del financiamiento externo, en un contexto de control político del peligro de eventuales reformas agrarias que devolvieran derechos a los sectores agrarios más vulnerables. Es por ello que, para contrarrestar esa ofensiva, se dio impulso a instancias de la “Alianza para el Progreso”, a la promoción de políticas públicas orientadas a mitigar los efectos de posibles reformas de matriz socialista y de crear un escenario propicio para bloquear la expansión del proyecto cubano en el cono sur.

Puntualmente, el análisis de proyectos de desarrollo rural integral como fue el de la Corporación del Río dulce, en el tiempo en que duro (entre mediados de la década de 1960 y comienzos de la década de 1990) intenta explicar en buena medida la historia sobre el desarrollo social y económico de la zona de riego de la provincia de Santiago del Estero en la segunda mitad del siglo XX. También proporciona elementos para interpretar el subdesarrollo presente en la zona estudiada. El análisis se realiza en el marco de los actores involucrados en el proyecto; colonos, cooperativas para la producción y la colocación en el mercado. Así, el desarrollo de un polo agroindustrial inconcluso adquirió una importancia significativa en el tiempo en que duro el proyecto de planificación. Por lo tanto nos proponemos examinar la pequeña producción agraria, inserta en

Fecha de recepción del artículo: 17-04-2020

Fecha de aceptación del artículo: 12-06-2020

¹ Agradezco los comentarios vertidos a este trabajo de Aníbal Jáuregui, Diego Pereyra y Rubén De Dios.

dardosantiago771@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7207-0196>

un paulatino proceso de descomposición, que se dio con la experiencia del proyecto de desarrollo articulado entre la Corporación Río Dulce, el Estado provincial, nacional y organismos de crédito y planificación extranjeros, con el propósito de explicar la inestabilidad que provocaron ciertas políticas foráneas que, apoyadas en teorías promovedoras del desarrollo exógeno dejarían como resultado un espacio productivo deteriorado y una formación social inconclusa.

Palabras clave

Planificación y desarrollo; economía social; políticas públicas.

Planning and exogenous development. An unfinished development model in the Argentine Northwest. The Río Dulce Project in the province of San- tiago del Estero (1964-1994)

Abstract

This article aims to analyze a phenomenon that was not very widespread in the second half of the twentieth century, such as the comprehensive rural development projects (DRI) deployed in our country based on external financing, in a context of political control of the danger of eventual agrarian reforms to restore rights to the most vulnerable agricultural sectors. That is why, to counteract this offensive, impetus was given at the request of the “Alliance for Progress” to promote public policies aimed at mitigating the effects of possible socialist reforms and creating a favorable scenario to block the expansion of the Cuban project in the southern cone.

Specifically, the analysis of integral rural development projects such as that of the Río Dulce Corporation, in the time when it lasted, (between the mid-1960s and the beginning of the 1990s) tries to explain the history to a great extent. on the social and economic development of the irrigation zone of the province of Santiago del Estero in the second half of the 20th century. It also provides elements to interpret the underdevelopment present in the studied area. The analysis is carried out within the framework of the actors involved in the project; settlers, cooperatives for production and placement on the market.

Thus, the development of an unfinished agroindustrial pole acquired significant importance during the time the planning project lasted. Therefore, we propose to examine the small agricultural production, inserted in a gradual process of decomposition, which occurred with the experience of the development project articulated between the Río Dulce Corporation, the provincial and national state and foreign credit and planning agencies, with the purpose of explaining the instability caused by certain foreign policies that, supported by theories promoting exogenous development, would leave as a result a deteriorated productive space and an unfinished social formation.

Key words

Planning, development, social economy, public politics.

Introducción

A partir de la apertura de la economía luego de posguerra y la consecuente vulnerabilidad a la externalidad que la misma provocaría, en la década de 1960 se comenzaron a proyectar un conjunto de iniciativas novedosas en cuanto al desarrollo de las regiones atrasadas del cono sur en el marco de aplicación de teorías modernizantes que vendrían a imponerse luego de finalizada la guerra con el apoyo financiero a través de organismos internacionales. Es así que el Gobierno de la provincia de Santiago del Estero aprueba a instancias de un equipo interdisciplinario de técnicos agrupados bajo la denominada comisión “Río Dulce”, un proyecto conteniendo un diagnóstico y propuestas para desplegar en la zona de minifundio de la provincia: El área de riego del Río Dulce.

La propuesta consistía en:

a) La creación de un ente específico denominado en un primer momento “Comisión del Río Dulce”, luego con el decreto del gobernador Benjamín Zavalía en el año 1964 y publicado en el boletín oficial, paso a ser CRD, (Corporación Río Dulce) en el ámbito de la Agricultura intensiva, destinada a prestar asistencia técnica para la organización de los productores, lograr mejoras productivas, apoyar la comercialización, y posibilitar el acceso al financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) para conformar un Fondo como mecanismo de garantía y acceso al crédito bancario en condiciones accesible en cuanto a los montos y costo financiero para los pequeños productores.

b) la promoción de la organización de los pequeños productores en el formato de cooperativas como modo de afianzar y planificar las actividades socio productivas a desarrollar y, por último

c) la prueba y adaptación de tecnologías que, a través de las obras de arte necesarias en las parcelas destinadas a la optimización de la producción (sistema de riego, drenaje y canalización) mitiguen los efectos adversos del proceso de salinización del suelo en el área proyectada y planificada y, por lo tanto, un mejor aprovechamiento de un bien escaso en la provincia como lo es el agua para la producción primaria.

La experiencia de la Corporación Rio Dulce en la zona de riego de la provincia durante sus casi tres décadas de existencia, fue la experiencia más importante en términos integrales con las que conto el campesinado de la zona y la que tuvo mayor continuidad encarada desde la implementación de políticas públicas por un gobierno provincial en el Norte del país, para intentar superar las condiciones de marginalidad con las que tradicionalmente se desempeñaron los pequeños productores. Sin embargo, el proyecto transitó desde su creación por diversos cambios tanto políticos como económicos. Su desempeño fue dispar, en buena medida tanto por el flujo del financiamiento como por los avatares de la coyuntura de la política nacional, teniendo en cuenta que el objetivo del plan era capitalizar al pequeño productor. La herramienta para lograrlo, era la colocación de la producción en el mercado interno con la creación de un polo agroindustrial cercano al territorio de producción. La finalidad en este sentido fue eliminar un elemento distorsivo en el circuito y composición de los precios de la producción primaria como lo era la intermediación comercial y lograr precios compensatorios a través de un mecanismo más solidario como el circuito corto de comercialización y el fomento de cooperativas. Dichas herramientas de la planificación del proyecto, se sostendrían desde la dotación de riego permanente en los predios hasta la colocación de la producción en el mercado y su consecuente agregado de valor.

En el presente estudio, al abordar la cuestión de los pequeños productores en el proyecto Rio Dulce, la definición de los actores que actuaron en ese contexto socioeconómico generado por un proyecto que recurrió en financiamiento externo, aparece como un problema prioritario tanto conceptual como metodológico. En este sentido, para el caso de nuestro estudio, la aplicación de la categoría pequeños productores campesinos nos da la pauta de un tipo de unidades productivas ubicadas hacia

la producción entendida como proceso social, así como de las lógicas que implementaron esas unidades en la reproducción socio-económica.

Más aun, esta categoría no sólo expone las diferencias con otras unidades productivas de carácter empresariales, medianas o grandes que se visualizaron en el territorio de aplicación del proyecto ya entrada la última década de implementación. El punto central fue observar a los pequeños productores como una unidad, que, a su interior combinaban trabajo familiar, tierra, y capital. Esta lógica hasta el presente, asume diversas formas en su relación con el mercado, tanto de productos como de fuerza de trabajo. La agencia planificadora entendió en este sentido que podía llegar a conformar un grupo social diferenciado, categorizado partiendo de la planificación.

La manera en que los pequeños productores combinan una serie de actividades y recursos expresa una determinada lógica, que puede ser entendida como estrategias de vida y reproducción y en cierto modo llama la atención en el presente trabajo. En el marco de dicha experiencia, interesa en particular el análisis del impacto que tuvo el proyecto de la CRD en los pequeños productores y campesinos residentes en el área de su influencia.

Siguiendo una tendencia histórica, la producción agropecuaria local en general tenía y sigue teniendo hasta el presente baja competitividad para posicionarse de forma eficaz en mercados regionales y nacionales que, según estimaciones de la Corporación Río Dulce, en el periodo de estudio: “los colonos no poseen el capital necesario para evolucionar económicamente, y tienen que recurrir al crédito agrícola con las limitaciones, tales como: a) créditos disponibles inadecuados para la adquisición de maquinaria agrícola, hacienda y tierras b) altas cargas por intereses y plazos muy cortos de amortización y c) créditos no disponibles para la masa de minifundistas de la zona de riego. Por lo tanto serán necesarios los préstamos a largo plazo para la compra de tierras, equipos y hacienda, particularmente en que los colonos deben capitalizarse”.²

A comienzos del siglo XX la extendida zona de riego de la provincia contaba, en base a los estudios que realizó en la década de 1940 el ingeniero Carlos Michaud, con más de tres mil hectáreas con canales de riego y sistemas de acequias, lo que nos permite suponer la viabilidad

² Proyecto del río dulce. Informe preliminar para el Banco Interamericano de Desarrollo, tomo 5, 1965, pag13-14.

económica de la zona. El área de riego del Río Dulce, una de las zonas de mayor potencialidad productiva de Santiago del Estero, fue decayendo de modo acentuado a lo largo del siglo XX, convirtiéndose en una zona de subdesarrollo, mostrando a su vez una geografía caracterizada por la salinización y deterioro de los suelos, producto de la falta de inversión.

La observación de la disminución productiva de la zona de riego del Río Dulce, como también el deterioro de la infraestructura de riego y la caída de la rentabilidad, que continúan hasta nuestros días, debido en buena medida al poco interés de los dueños de las tierras y de los sucesivos gobiernos de la provincia en cuanto hace a la falta de inversión y de políticas públicas en la zona, dan cuenta de la posición marginal que la provincia asume en relación al resto de la región y del país. Su escasa participación en la producción primaria da lugar a que se intente indagar el periodo de 1960 a 1990 en la zona productiva bajo riego de la provincia. Esta observación es la que motiva el presente trabajo.

Esto es especialmente cierto para la pequeña producción agropecuaria que ha carecido históricamente de políticas sistemáticas que los atiendan. La experiencia de la CRD pretendió cubrir este déficit de política pública orientada al sector proporcionando asistencia financiera, capacitación y asistencia técnica para la planificación y aplicación de nuevas tecnologías y de ese modo procurar el incremento de la renta del productor rural del área de su influencia.

En este aspecto nos proponemos brindar un panorama retrospectivo sobre el desempeño de la CRD (Corporación Río Dulce) como agencia planificadora y a su vez, elementos que aporten el marco interpretativo en torno al proceso de ruptura en la conformación de un estrato de pequeños productores. Mirado así, se sostenía desde la visión de la agencia planificadora que los minifundistas agrupados bajo el proyecto de la Corporación Río dulce (C.R.D) experimentarían una transformación integral en el ámbito del desarrollo de base (que es lo se pretendía) en lo que se denominó como el inicio de un ciclo de desarrollo socioeconómico a partir de la planificación de las actividades en la agricultura intensiva (de características diferentes a la que se venía desarrollando) en la zona de riego de la provincia de Santiago del Estero en la segunda mitad del siglo XX.

Teniendo en cuenta que este Proyecto formó parte de un conjunto más amplio de políticas públicas diagramadas con financiamiento externo, estos serían conocidos como Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI). La consideración de las políticas no puede ser tratada de manera

aislada, sino que debe hacerse en el marco de los paradigmas de desarrollo económico que tuvieron vigencia desde fin de la Segunda Guerra Mundial. Desde la segunda mitad del siglo XX en el nivel continental y latinoamericano pueden reconocerse tres propuestas principales relacionadas con el desarrollo rural, cuyos destinatarios son los sectores con menos recursos vinculados a la actividad primaria: los programas de desarrollo de la comunidad (1950-1960); los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) (1970-1980) y en la década de 1990, los programas focalizados.

En forma sintética intentaremos dilucidar algunas preguntas en torno a este tipo de proyectos de desarrollo encarados hacia la ruralidad que iban desde la asistencia financiera, hasta la adquisición de prácticas productivas y comerciales y el aprovechamiento de infraestructura que podríamos denominar de vanguardia para la época, novedosas hasta ese momento en el ámbito de la ruralidad. Atendiendo, además, que su importancia era necesaria en cuanto a sus objetivos fijados: ¿pudo el proyecto fortalecer a los minifundistas de cara a la producción primaria y en la adhesión hacia el proyecto en el que participaban? ¿Generó niveles de cohesión en torno de la economía social? ¿se adecuaron al cambio tecnológico que proponía la agencia planificadora, y se incrementaron los ingresos a través de la misma? ¿Pudo el proyecto revertir la dinámica migratoria que resultaba ser una sangría para la familia rural? ¿Dieron resultado la política de los incentivos crediticios que recayeron sobre los productores en el sentido de plantearles una capitalización adecuada a las circunstancias del mercado? ¿Pudo solucionar el problema de la intermediación comercial a la que estaban expuestos los productores de la zona de riego?

La siguiente conjetura plantea que los colonos y pequeños productores que participaron del proyecto no llegaron a formar un grupo homogéneo de productores a pesar del respaldo integral que le brindó la Corporación en tanto orientadora de las actividades que proponía y que siguieron los mismos productores. La tenencia de la tierra en manos legalmente de los pequeños productores, (propia a título oneroso)³, la co-

³ La CRD luego de estudiar las posibilidades financieras con la que contaría para financiar la adquisición de las parcelas por parte de los colonos, estableció que para cada unidad agraria los productores podrían amortizar las tierras con un plazo de diez años con dos de gracia de manera que la amortización permita a los agricultores una adecuada capitalización y por añadidura, un mejoramiento de su calidad de vida. a su vez los beneficiarios entregaron a la CRD los predios que

mercialización organizada (mediante la cooperativa agrícola) y la tecnología adecuada fueron consideradas como las principales fortalezas de las pequeñas explotaciones de nuestro objeto de estudio. Es por ello que la organización de los productores, a través de cooperativas, les permitió en un primer momento acceder a los canales de comercialización en forma más ventajosa en el contexto de la economía de mercado.

Sin embargo, la escala más bien pequeña con la que operaron y su lógica de producción intermitente hacia los centros de comercialización, constituyó una limitación de estas explotaciones. La utilización de una tecnología apropiada fue asimismo otro de los factores coadyuvantes con el que funcionaron estas unidades productivas, ya que tuvieron el acceso de un sistema de riego artificial novedoso y avanzado en cuanto a rendimientos para el periodo.

Otra de las debilidades estuvo por el lado de la asistencia crediticia. Sobre todo, con relación al acceso al crédito, al financiamiento público, en especial a líneas crediticias destinadas a atender las demandas específicas de mayor capitalización y de incorporación selectiva de tecnologías, destinadas a fortalecer la productividad de las explotaciones. En este sentido se sostenía por parte de los técnicos del proyecto planificador que, dado el camino tecnológico que se ha difundido en la segunda mitad del siglo XX, fue cada vez más determinante la capacidad de acceder a nuevos paquetes tecnológicos. Estos incluyeron la etapa de gestión y articulación con mercados de colocación de la producción, e incluso a más de una etapa de la cadena productiva en que se podían desenvolver económicamente los pequeños productores.

En este contexto y, dado el enfoque integral que proponía el proyecto planificador enmarcado por un proceso de incorporación a la economía de mercado, la situación de aquellos actores sociales más frágiles que de algún modo no pudieron amoldarse a una nueva performance productiva, se presentó cada vez más comprometida en cuanto hace a su producción primaria.

En este sentido, por un lado, trataremos de orientar sintéticamente desde qué perspectiva fueron los criterios de asignación de recursos para el colectivo involucrado en el proyecto, esto es, la distribución

poseían y esta los entregó a minifundistas en las mismas condiciones que las tierras de dominio privado de la provincia. Comisión del Río Dulce. 1965. Informe preliminar para el Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 21.

del recurso tierra: creación de una colonia productiva en “el simbolar” de 10 mil hectáreas como factor de inserción en el proceso de; primero, reestructuración del espacio a modificar a partir de la planificación estratégica y segundo, la inserción en el mercado dentro del sistema de acumulación capitalista.

Por otro lado, la intención es describir las causas que traten de evidenciar empíricamente por qué el espacio territorial que se pretendía modificar quedó expuesto al subdesarrollo y no pudo integrarse como un sistema productivo con competitividad en el cual, el pequeño productor no pudo asimilarse en el proyecto a partir del desarrollo de base que se proponía. Dicho de otro modo, de pasar de producir para su subsistencia a convertirse en un productor para el mercado, tipo “Farmer”.⁴ En este sentido, el presente trabajo está relacionado a una perspectiva de análisis histórica. Pretende, en la medida de lo posible acompañar la evolución del proyecto Río Dulce en cuanto hace a su propuesta de desarrollo y poder comprender sus fortalezas y debilidades en su conjunto. A su vez, tomar como eje de la discusión los elementos que operaron en el proceso de ruptura en el núcleo del proyecto.

En este aspecto, se pretende analizar el contexto en que se desempeñaron los actores involucrados, en el marco de las propuestas de planificación y desarrollo rural integral que comenzaron a aplicarse luego de posguerra en el cono sur. Políticas públicas que se tomaron desde el ámbito del poder de decisiones. Las mismas, de carácter exógeno que incidieron en la cotidianeidad de los actores involucrados. Estos actores sociales, pequeños productores devenidos en “farmer” gravitaron en la planificación del proyecto. Sin embargo, lo hicieron de manera pasiva en el marco decisional, dentro de un proyecto que pretendía romper el esquema de subordinación al centro de poder y por lo tanto replantear la desigualdad regional.

⁴ Cabe aclarar que el pequeño productor de la zona debía, con las herramientas provistas por la Corporación, insertarse de manera eficiente con su producción en el mercado local y regional, dentro de un sistema productivo que era visto como un mecanismo que influiría de manera ascendente en el progreso de la comunidad de la colonia, y que por otro lado estaba apto también para responder adecuadamente al proceso productivo, con continuidad en el tiempo respondiendo a las exigencias del mercado. CRD. Sub proyecto de colonización y rehabilitación, calendario de inversiones 1968-1971. Dic, 1967, pag 14-15.

Esta intención está relacionada al intento de comprender los impulsos que se promovieron en el cono sur con relación al desarrollo exógeno en los años de 1960 de un modo más general y por parte del desarrollismo en nuestro país. Teniendo en cuenta que gran parte de los países de la región en las décadas de 1960 y 1970 se volcaron y concentraron sus recursos a la distribución de la tierra y en infraestructura orientada al desarrollo rural como dinamizadores de reformas agrarias, surge la inquietud de comprender como se organizaron en torno a estas propuestas para entender la transferencia de tecnología y financiación para el desarrollo agrícola captadas por los estados y vehiculizadas por agencias dedicadas a tal fin. Dos elementos atraen la atención en este sentido: la extensión y la planificación asociadas en sus ideas al keynesianismo y a la sustitución de importaciones. Dicho desarrollo y modalidad se pusieron en discusión a medida que avanzaban en su concreción hacia el interior del país ya que su desempeño no encontró los resultados esperados. Uno de ellos, el proyecto DRI de la Corporación Rio Dulce que aquí nos ocupa.

Planificación del proyecto del rio dulce: contexto y debate

En la década de 1960 se firmó la Carta de Punta del Este, con la intencionalidad de llamar a un pacto continental en pro del desarrollo. Este hecho en sí mismo marcaría un antes y un después para el impulso de las políticas de crecimiento y la planificación. En dicha Carta se estableció el compromiso (materializada en “la Alianza para el Progreso”) de emprender un esfuerzo de cooperación económica para el desarrollo, sin precedentes hasta ese momento, en que participarían los Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y la gran mayoría de los gobiernos del cono sur. La Carta comprometía a los gobiernos signatarios a lograr metas ambiciosas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional. La Carta de Punta del Este y la firma de la Alianza para el Progreso representaron un nuevo impulso para la planificación y las políticas de desarrollo en la región, lo que se tradujo en la intervención de agencias dedicadas a la planificación. En este sentido, una mayor demanda de los servicios del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) y de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) por parte de los gobiernos. Estos colaboraron activamente y su rol fue clave con los países en el diseño de planes, programas

y políticas públicas, de carácter general y sectorial. De esta manera, con el desarrollismo Cepalino y el impulso externo de la “Alianza para el Progreso”, queda institucionalizada de manera generalizada la planificación en el cono sur⁵.

En cuanto al proceso planificador como factor de desarrollo y de configuración espacial se observó, para el periodo de estudio que siempre el papel cumplido por el estado ha sido decisivo, sea por acciones explícitas o implícitas y que en periodos de una determinada política (liberal, de bienestar o neoliberal), el territorio fue estructurado y reestructurado a partir del accionar del estado en conjunto con agencias dedicadas a este tipo de emprendimientos. Agencias nacidas muchas de ellas en el seno del estado y otras de organismos multilaterales de consulta.

Muchas fueron las experiencias sobre planificación socioeconómica alrededor del mundo. La experiencia de planificación económica en Estados Unidos surgida a consecuencia de la crisis del 29 e impulsada luego en el contexto del New Deal, sirvió de ejemplo en muchas experiencias de planificación a comienzos de la década de 1960. Dicha planificación se circunscribía en lo que se podría denominar planificación democrática ligada a las ideas liberales y del capitalismo en el formato keynesiano que, en la posguerra, incidirían en el cono sur. Otros casos de planificación como la experiencia de Rusia tendrían también incidencia en la región, dando origen a una disputa en el continente sobre cuál debía ser el horizonte del desarrollo económico de los países del cono sur. Disputa ideológica con los EE.UU materializada con la revolución socialista cubana y la crisis de los misiles.

En nuestro país, el gobierno de Arturo Frondizi creó, en 1961, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) como organismo central de planificación, que comenzaría a estudiar la aplicación de programas regionales. Así, se conformaron equipos de especialistas que elaboraron un Plan Nacional de Desarrollo (PND), en 1965, que recogía las recomendaciones sobre políticas públicas de largo plazo que hacía la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En este periodo, se inician procesos de Reforma Agraria en distintos países del cono sur; con objetivos y resultados diversos. Sin embargo, el intento de superar el subdesarrollo en el campo, de expandir la producción y de reorganizar a la sociedad agraria, salvo

⁵ Ibáñez, Dardo. 2008. “Proyectos de desarrollo y planificación en la segunda mitad del siglo xx. Aportes desde la teoría y la historia. Revista Fundación cultural, n° 35: 70.

contadas excepciones, no logran el impacto esperado. Es en este periodo que se promueven los proyectos DRI (desarrollo rural integral) en distintos países de América Latina, incluyendo la Argentina, vinculados en su mayoría a la construcción de represas y de importantes obras de regadío. Su propósito era atender las demandas de agua de los pequeños productores agropecuarios de las regiones extrapampeanas, y en el largo plazo, erradicar el minifundio e incrementar los rendimientos de la producción en el sector primario de la economía. Los DRI abordaban la problemática desde un enfoque integral. Partían de un concepto de extensionismo multidisciplinario, que por un lado procurara transmitir los conocimientos de las nuevas tecnologías de producción y comercialización; y que por otro promoviera diversas formas de asociativismo entre los productores, y en especial, las formas cooperativas de producción y mercadeo.

La idea era planificar el desarrollo integral en el agro, transformando a los minifundistas en productores con una lógica diferente, más asociada a la idea de un pequeño empresario agrario “eficiente”, o tipo “farmer”. Su suerte fue dispar, encontrarían sus límites a partir de las dificultades relacionadas en cuanto al financiamiento externo y a la propuesta de desarrollo productivo, contribuyendo en algunos casos a un proceso de descomposición de los sujetos agrarios a los que debía darle impulso a través de la producción planificada.

Un recorrido por la historia del desarrollo territorial y planificado de la Argentina da cuenta de una realidad con muchas propuestas y según investigadores sobre la temática⁶ muy pobres resultados para la mayor parte de la población, tanto en términos de calidad de vida como de inserción productiva en el desarrollo nacional. La articulación, desarrollo, y participación fueron conceptos de relevancia en el ámbito de la academia y fueron también términos importantes para que los programas de desarrollo integral logran un desempeño exitoso en los sectores por ella impactados. En este sentido uno de los argumentos a favor de la planificación regional era la necesidad de corregir la desigual asignación de recursos producto de la excesiva concentración económica en otras regiones más desarrolladas. Este paradigma hizo repensar y poner en discusión el concepto de región.

Concepto que en el marco de las propuestas de planificación y teniendo en cuenta las particularidades propias de cada territorio, ponía en la agenda el debate sobre el rol activo e integrado de la región tenien-

⁶ Se puede mencionar como ejemplos de investigaciones que abordan el problema a (Manzanal 1993), (Jáuregui 2005, 2014, 2015, 2016, 2018), (Pereyra 2014), (Berrotarán 2003).

do en cuenta la evolución económica política y social del NOA. Estas discusiones vinieron a traer en el plano de las propuestas, un conjunto de mejoras integrales en el ámbito de la producción primaria. Demandas que incluían mejoras y soluciones a los problemas de los escasos de agua para la producción, un sistema de irrigación más óptimo en la zona de regadío y una distribución más equitativa del recurso tierra y de mano de obra para la producción agrícola intensiva. Estas inquietudes atravesaron la primera mitad del siglo XX. Ante estos problemas crónicos de la estructura productiva no solo de Santiago del Estero, sino también del NOA en su conjunto, aparecieron los intentos de soluciones ante la complejidad del retroceso y estancamiento que vivía la Región en general y de manera muy acentuada la provincia de Santiago del Estero.

Canal Feijoo analizo, junto a un grupo de intelectuales del Norte Argentino, esta situación de subdesarrollo estructural que vivía Santiago del Estero. Partía de la premisa de que toda planificación significa transformaciones a nivel espacial, que tiene el carácter de irreversibles. En el congreso del PINOA (Planificación Integral del Noroeste Argentino) antecedente inmediato del proyecto de la Corporación Río Dulce, sobre la cuestión de planificación, había elegido la región del noroeste como objetivo general a planificar. Para el PINOA, “planificar significa organización social que no puede quedar librada al juicio, capacidad y fines de los particulares. Es el estado el que se encuentra en condiciones de afrontar la solución. Pero ella no puede buscarse resolviendo hechos o problemas particulares o inconexos. Un equipo, de técnicos, ingenieros, arquitectos, agrónomos, economistas, sociólogos y juristas, deben hallar la solución de los problemas afrontando la planificación de aquellos hechos, es decir planificar una industria, una ciudad, una región”⁷.

En un sentido amplio, “planificar es un ordenamiento económico, social con análisis de causas, previsión de resultados realizado bajo control del estado y dirigido a lograr los propósitos del mismo tendiente a asegurar el bienestar social”⁸. Como se puede apreciar, la planificación es una medida en conjunto, por la cual incorpora al actor social destinado a aumentar la eficiencia social y económica en beneficio del grupo y de la

⁷ Amato Agoglia, Francisco. 1947. “La planificación regional”. Documento presentado en el Primer Congreso Regional de Planificación Integral del Noroeste Argentino.

⁸ PINOA 1946, 12.

región impactadas

Bernardo Canal Feijoo sostuvo como impulsor de esta iniciativa planificadora que era en Santiago donde “las dificultades sociales y económicas más que un problema de recursos inmediatos ,plantean un problema político e histórico” y agrega que “en Santiago existe una población rural totalmente descuajada o desarraigada ; una industria forestal de arrasamiento en donde la población rural se siente arrastrada por la necesidad de encontrar trabajo en los centros que pueden ofrecérselos y el pequeño agricultor antiguo ha ido desapareciendo bajo el nuevo tipo del asalariado”⁹ Por su parte Figueroa Román sostuvo que debía nacer en Santiago el primer movimiento planificador de Latinoamérica y debía serlo por las fuerzas de las circunstancias “Tucumán y salta restringen y limitan cada vez más las posibilidades de Santiago en el aprovechamiento de los río dulce y salado, por otra parte, la nación toda se beneficia con la leña y el carbón de Santiago practicando una economía de tipo enclave, de economía destructiva. Los hombres de Santiago del Estero, no han planteado la planificación de una provincia, han extendido las inquietudes las inquietudes a toda la región que padece los mismos males y que puede presentarse si no como unidad geográfica, por lo menos como unidad humana y económica. “(P.i.n.o.a, Boletín N. ° 3,1946)

Por esta razón, Canal Feijoo argumentaba que el problema de la población del norte, “es todo crisis “. Las migraciones constituyen un fenómeno común a todas las provincias del norte “las de Santiago y Catamarca las padecen en magnitudes de verdadera catástrofe social, pero es en Santiago donde se presenta con extraordinaria gravedad “. Las migraciones arrebatan al campo una gran cantidad de masa obrera campesina y eso quiere decir que los éxodos dejan sin población hábil a la campaña”.¹⁰ Para canal Feijoo, este movimiento significa el abandono de las tareas rurales, el languidecimiento y extinción de la economía agropecuaria, la formación de un instinto viajero, la disolución de la familia campesina. Este drama se planta como común a todas las provincias del norte.

Canal Feijoo ve el problema; “como un problema de soluciones por unificación integradora de las cosas, a eso le llamo estructuración. También puede llamársele “planning”. solo mediante una planificación

⁹ PINOA.1946. Boletín N°3.

¹⁰ Canal Feijoo, Bernardo. 1945. Los problemas del pueblo y de la estructura en el norte Argentino, Catamarca, 23.

tomado como una unidad de integración, geográfica, económica y sociológica podrá encontrarse el camino de esas soluciones. el problema es de arquitectura objetiva de estructuración de cosas, de estudio integrado y ese estudio puede ser abordado por profesionales debiendo, todos actuar coordinadamente”¹¹.

En un sentido amplio, “planificar es un ordenamiento económico, social con análisis de causas, previsión de resultados realizado bajo control del estado y dirigido a lograr los propósitos del mismo tendiente a asegurar el bienestar social”¹². Como se puede apreciar, para el PINOA, la planificación es una medida en conjunto, por la cual incorpora al actor social destinado a aumentar la eficiencia social y económica en beneficio del grupo y de la región impactadas.

La planificación postulada tanto por el congreso del PINOA previa a la implementación del proyecto Río Dulce, compartían similitudes en cuanto a su accionar programático. Obedecían a una lógica en la cual se priorizaba los problemas más urgentes de resolver y que en muchos puntos coincidían con las prioridades y lógicas de los beneficiarios de la planificación en cuanto hace a la asignación de recursos. Sin embargo no siempre los pequeños productores contaron o hicieron valer sus lógicas y prioridades, es decir, escasos grados de libertad para hacerlos valer.

No quedan dudas de que Canal piensa que la planificación perseguirá fines colectivos. Sin embargo, cuando se planteó problemas como el del noroeste y en los términos en que se lo hizo, con financiamiento externo y en el marco de la alianza para el progreso, se advirtió que la planificación fue un método para lograr en el menor tiempo posible y con la mayor eficacia los propósitos de bienestar general promovidos bajo el paradigma de la “revolución verde”. En este sentido, la planificación tendría carácter tecnocrático – eficientista. Estos operaron a través de los canales burocráticos del estado. No funciona como un proceso abierto de gestión social sino más bien como una experiencia coyuntural cortoplacista. Teniendo en cuenta el contexto político e ideológico en el cual se pensaron estos proyectos, se advierte que en un proyecto de desarrollo planificado el espacio se articula manteniendo viable política social y económicamente el horizonte futuro del emprendimiento. En esta experiencia planificadora del Río Dulce no fue el caso, encontró sus límites, ya que en cierto modo

¹¹ Canal Feijoo 1945, 24.

¹² PINOA 1946, 12.

ignoro las especificidades de las estrategias de los actores sociales y con modalidades novedosas en el seno de la producción primaria, encontré una barrera a la predisposición por parte del pequeño productor. En este sentido, los técnicos que llevaron adelante la planificación pudieron no tener en cuenta los procesos que modelaron la realidad social particular en la cual se pretendía intervenir.

El contexto histórico del desarrollo rural en la región, el dilema de las “dos Argentinas” y la marcha del proyecto: discusión sobre el rol del estado acerca del desarrollo

El concepto de desarrollo, y en relación al desempeño del estado sobre el mismo, como acertadamente lo sostiene Boisier es un tópico de la posguerra y más aún, habría que agregar, es un tópico de las Naciones Unidas¹³. Fue en este sentido que en la segunda mitad del siglo XX se dio el ascenso de una burguesía semiindustrial que va a compartir el poder con la fuerza de trabajo y con determinados sectores agrarios que no vieron para nada mermados su poder direccional. Este sector, reorientó la función del estado hacia la promoción de la industrialización basada en la producción vernácula (modelo ISI) y subsidiada mediante los ingresos del sector agro exportador.

Los proyectos de desarrollo integrales que se pusieron en marcha fueron, por un lado, desplegados desde un centro de poder de decisiones políticas con arreglo al tipo de interés económico que despertaba la región. No solo permeables de modificaciones cualitativas y cuantitativas; si no también, por el otro, ejecutados en el marco de disputas y tensiones en el ámbito del poder hegemónico global, con incidencias político-ideológicas. Por ejemplo, la lucha y del triunfo del capitalismo bajo la hegemonía de Estados Unidos en Latinoamérica y del progreso del marxismo-leninismo con la revolución cubana y el temor a su expansión en la región.

La situación problemática se dio cuando no tuvieron en cuenta una cuestión central en el proceso de cambio que se pretendía realizar. Interpretaron al actor social no como sujeto de cambio sino como objeto en el marco de la toma de decisión. Una contradicción aparente se puede apreciar en este tipo de proyectos; gran parte de su trayecto iba en direc-

¹³ Boisier Sergio. 1991. “Política económica, organización social y desarrollo regional” Cuadernos del ILPES.

ción opuesta de los poderes decisorios en el acompañamiento por parte del estado de dicha transformación. Sin embargo, cuando hubo acompañamiento, según testimonios mediante entrevistas a los colonos participantes en el proyecto, lo hizo para generar distorsiones que no tenían que ver al proyecto original.¹⁴

Por otro lado, en la preocupación por dilucidar la problemática asumida por la corporación, es de interés incorporar el análisis político a la discusión sobre el desarrollo en el sentido de la dirección que tomaron las políticas públicas y económicas que se adoptaron luego de la segunda guerra mundial.¹⁵ Estas, en buena medida marcaron el rumbo tanto teóricos, como de aplicación a los contextos reales regionales.

¹⁴ En una entrevista realizada a un colono sobre el funcionamiento del proyecto, afirmaba que “a la gente de la Corporación o a la Corporación los políticos los consideraban como una cueva de víboras, pero no era por ideologías políticas, sino era porque realmente la gente de la Corporación defendía el proyecto porque estaban compenetrados con el mismo, y los políticos no, ellos venían (a la colonia el simbolar) a trabajar políticamente”. En este sentido es interesante analizar la transferencia de fondos de la CRD para la construcción (que nada tenían que ver con el diseño del proyecto original), por ejemplo, del hipódromo provincial que generaba, según el gobierno un espacio de esparcimiento y turismo. Proyecto del Río Dulce. Calendario de Inversiones 1968-1971, reseña de labores cumplidas de la C.R.D, 1974-1975, 12.

¹⁵ Podemos afirmar que de la década de 1960 es cuando comienzan a sistematizarse estudios que se centran en el agro extra pampeano. Los trabajos realizados por el Grupo de Sociología Rural del Servicio de Economía y Sociología Rural (dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación), los efectuados por técnicos del Consejo Federal de Inversiones, los estudios llevados desde el Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CICSO) son sólo algunos ejemplos del interés por la región extrapampeanas. El Consejo Federal de Inversiones es un organismo federal de planificación económica, en el cual intervienen los gobiernos provinciales y el nacional; El CICSO es un instituto privado que tiene una larga tradición en la investigación en ciencias sociales; el ILPES, (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) es una institución de las naciones unidas que actúa como agencia intergubernamental especializada en planificación económica y coordinación de políticas públicas, siendo su principal preocupación la programación del sector público a partir del financiamiento del mismo y sus aplicaciones a los programas de desarrollo.

En este sentido, se asume que el problema agrario en América Latina, la estructura de la propiedad y el sistema de tenencia de la tierra, tanto como la incorporación de tecnología a la actividad agrícola y la función que se le asigna a la actividad agrícola intensiva en el proceso de desarrollo económico desde el punto de vista de su estructura en general, son los grandes aspectos a que hacen referencia los estudios de las instituciones agrarias de esa época (*CEPAL, FAO, ILPES, ICIRA*),¹⁶ entre las más significativas.

Ya Rofman señalaba sobre un análisis regional que “el fenómeno regional no es un hecho aislado sino que obedece, en alta medida, a las decisiones que se van adoptando fuera de la región involucrada y que inciden sobre el desenvolvimiento de cada una de las partes que componen el territorio nacional”.¹⁷ Donde, además, se genera la contradicción entre sistema productivo y organización del espacio; dinámico y cambiante el primero, “configuración delimitada subjetivamente y cristalizada en el tiempo” el segundo. De todos modos nuestro país reconocerá un común denominador ; su actividad productiva que se remonta al proceso de integración en la división internacional del trabajo a fines del siglo XIX que involucra a todas las regiones la actividad agrícola- ganadera como una actividad productiva esencial a todas independientemente de la región, por ejemplo, cereales y forrajes, además de ganado vacuno de alta mestización para exportación que son típicos en la región pampeana; vitivinicultura en el Oeste cuyano; caña de azúcar en el Noroeste y su centro en Tucumán; actividad agroforestal, quebracho y algodón en la región del Nordeste argentino y, junto al ganado ovino, fruticultura en los valles irrigados de la región de la Patagonia en el Sur del país.

Este esquema se prolongó hasta la crisis internacional de fines de la década del veinte, pero preservará el perfil agro-exportador en tanto suministrador de divisas al interior del país con el apoyo de las políticas del estado de bienestar.

Por su parte, la integración y el desarrollo fueron los tópicos del pensamiento desarrollista encarado por el presidente Arturo Frondizi (1958-

¹⁶ CEPAL (Comisión Económica para América Latina); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación); ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social); ICIRA (Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria).

¹⁷ Rofman, Alejandro. 1999. Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar. Buenos Aires: Ariel.

1962) a partir de la planificación en la actividad económica, ya que se pretendía quebrar la estructura del espacio regional distorsiva que generaba asimetrías en los ingresos a través de los mecanismos de regulación, control e intervención en la actividad económica. Sin embargo, si produjo transformaciones, esto era evidente no solo en la mayor visibilidad social de los habitantes del interior sino también en las extensas inversiones, la expansión del mercado interno la amplia red de proyectos y actores que se conformaron en torno a los intentos de planificación económica. Estos últimos significaron una apertura política y social decisiva, a pesar de que la vocación federalista del peronismo resultó ser más fuerte en teoría que en los hechos¹⁸. Sin dudas, no era solamente el dilema de resolver el problema de las desigualdades de la distribución del ingreso por regiones del país (que no dejó estructuralmente, de mirar “hacia afuera” producto de la inserción en la división internacional del trabajo como productora de materia prima que la atravesó a lo largo de todo el siglo veinte)¹⁹. Sino que el interior fue puesto en perspectivas no en términos de desarrollo socioeconómicos genuinos y con principios de realización endógenos, sino más bien tomado como un asunto político por el cual comenzó a cobrar importancia bajo otras perspectivas de análisis e intervención por parte del gobierno desarrollista.

La tarea a abordar por el desarrollismo era superar las fracturas heredadas del peronismo que asomaban como debate político luego de su caída en 1955. Sin dudas, fue este hecho el que marcó hondamente las realizaciones proyectadas para el interior argentino que se debatía, como lo señala Mark,²⁰ entre “las dos Argentinas”: una pudiente clase social

¹⁸ Healey, Mark, Alan. 2003. “El interior en disputa: proyectos de desarrollo y movimientos de protesta en las regiones extra pampeanas”. En Nueva Historia Argentina Tomo 9, compilado por Daniel James, 169-212. Buenos Aires: Sudamericana.

¹⁹ En este artículo, la división internacional del trabajo es entendida genéricamente como estructurante de la actividad económica esencial de los países poco desarrollados en general y de nuestro país en particular; es decir, generadora de inputs primarios para el mercado mundial y absorbente de outputs de los centros industriales, todo, bajo el eslogan del *laissez faire*. (*libre mercado*)

²⁰ El esquema de las dos argentinas, plantea dos miradas opuestas de ver la realidad del país por la clase dirigente y el poder económico; por un lado, la Argentina pudiente que mira hacia Europa y EEUU con su modelo agro exportador y su clase dirigente liberal burguesa, por otro, el interior estancado que recibió la herencia de un modelo mercantil proindependentista.

terrateniente del litoral argentino y su antítesis, la clase trabajadora movilizaba bajo un rumbo ideológico asociativo vertical, hacia las metrópolis producto del modelo mercado- internista que luego de la caída de Perón fue perdiendo fuerza de cohesión. Aníbal Jáuregui por su parte sostiene que la década de 1960 fue en la Argentina un periodo de bonanza en cuanto a crecimiento sostenido, pero que encuentra sus límites en cuanto hace a la volatilidad y deficiencia de la estructura económica lo que favorecía a propiciar un cambio de rumbo. Ese impulso vino de la denominada Revolución Argentina con una propuesta de modernización autoritaria a mediano y largo plazo a instancias de una planificación programática en lo que hace a la economía y al estado como partícipes prioritarios.

Así, se intentó proyectar la eliminación de prácticas sociales y económicas en contextos de subdesarrollo, como las que caracterizaban al interior. Por medio del Consejo Federal de Inversiones (CFI), se formó un grupo de profesionales técnicos con el objetivo de incorporar el interior a la matriz de integración del desarrollismo. Desde el CFI se materializaron proyectos de desarrollo hidráulico, industrial y agrícola. Sin embargo, estos proyectos como eje de una política regional y como prioridad del gobierno fortaleció a las empresas contratistas, el endeudamiento exterior y la concentración decisional en Buenos Aires; en realidad lo que se consiguió en este sentido fue reformular los términos del debate a partir de las obras que realizó hacia el interior. Los críticos de estas obras remarcaban la poca contribución al desarrollo local. Así, “el desarrollismo dio el marco para un debate cada vez más amplio sobre el desarrollo regional y supo impulsar un proceso que, a la larga, hizo que ese debate fuese irrelevante”²¹. El mismo debate fue trasladado al interior donde los proyectos de planificación fueron retomados por cada provincia a partir de la necesidad de superar los desequilibrios regionales que planteaba el dilema de las dos argentinas.²²

Para Agustín Lodola, la caída de la producción global a partir de la década del cuarenta provocó una deflación que fue reflejada en el hundimiento de la demanda efectiva. Este hecho hizo que los países latinoamericanos tuvieran una mayor injerencia en los asuntos económicos, en este caso, en la regulación de los mercados. De esta manera “Las estrategias de desarrollo atribuyeron un papel muy importante al Estado en la comercia-

²¹ (Healey 2003).

²² Es en ese contexto de discusión en el ámbito del debate político sobre la cuestión regional donde se pone en marcha el Proyecto Río Dulce

lización de los insumos y productos y en la planificación de la producción y la asignación de los recursos”.²³ Una característica común de muchos planes de desarrollo “era la insistencia en la autosuficiencia parcial o total en la producción de alimentos, motivada por consideraciones estratégicas. La escasez sufrida durante la guerra y la posguerra había convencido a muchos Países de la importancia de garantizar los suministros de alimentos y les había hecho desconfiar de una dependencia excesiva de las importaciones. La planificación estatal y la seguridad alimentaria como prioridad, si bien se traducen en medidas defensivas y proteccionistas que disminuyen el intercambio comercial internacional, también generan decisiones que vuelcan recursos públicos a la financiación de actividades de centros de investigación dedicados a la agricultura que son el germen de la denominada “revolución verde”²⁴.

Para Lodola, la revolución verde, (que a partir 1965 dio fuerza a una expansión agrícola porque tuvo efectos positivos en los países desarrollados) fue la culminación de un proceso de transferencia de la industria manufacturera al agro; y no solamente para lograr mayor productividad, sino para lograr que una determinada especie de cultivo pueda desarrollarse en ecosistemas que no le son propicios. De esta forma los productos industriales mecánicos, químicos y biológicos permitieron un incremento decisivo en la productividad y un uso intensivo del suelo agrícola.

Con el derrocamiento de Perón se expresó un cambio en las políticas económicas que estaban arraigadas en él y que eran pilares del modelo capitalista del estado. Lo que se procuró fue dinamizar el rol del sector privado en la economía. Así, el reto sobre el desarrollo se presentaba como una tarea “impostergable en Argentina a comienzos de la década de 1950, cuando quedó en evidencia que el modelo de crecimiento horizontal sostenido en el consumo interno debía ser transformado”²⁵ Como afirma Silvia Lázaro “la ideología liberal y el desarrollismo redefinieron la nueva inserción dependiente de la economía argentina, en la fase de la internacionalización del Capital bajo la hegemonía de Estados Unidos. Como

²³ Lodola, Agustín. 2008. Contratistas, cambio tecnológico y organizaciones en el agro argentino. Santiago de Chile: CEPAL. Colección documentos de proyectos. Publicación de Naciones Unidas: 17-18.

²⁴ (Lodola 2008, 18).

²⁵ Jáuregui, Aníbal. 2018. Planificación económica y autoritarismo en la revolución argentina, (1966-1971). Quinto Sol, Vol. 22, N.º 1: 3.

resultado de la creciente ola de inversiones extranjeras en la industria, se modificaron las relaciones de fuerza en la sociedad.”²⁶ En síntesis, un crecimiento hacia afuera y desde afuera reforzando la hipótesis de que en la relación estado-mercado como lo había advertido Petras es el estado el garante de la consolidación y afianzamiento de las economía capitalista suplantando (pero señalando los límites de esta nueva relación) la matriz estado-céntrica vigente en la etapa del estado de bienestar donde el estado fue protagonista del desarrollo económico.

Así, como sostiene Javier Ekboir, las políticas económicas que se aplicaron en la posguerra pueden ser categorizadas como políticas de corto plazo ya que no hubo un plan de largo alcance que haya alterado en el sentido de integrar territorialmente de forma visible en su aplicación y positivamente a la sociedad en general en el pensamiento económico argentino. Hubo sí en el marco de nuestro objeto de estudio por medio del CFI un despliegue de profesionales técnicos encargados de incorporar el interior del territorio a la matriz de integración del desarrollismo, en donde se materializaron proyectos de desarrollo hidráulicos, industriales y agrícolas, “pero estos fueron de calidad desigual dado que el organismo no tenía poder de decisión real. Por lo tanto, su impacto fue relativo durante el gobierno de Frondizi solo relevante en algunas pequeñas iniciativas locales. Aun así, a largo plazo permitieron consolidar un incipiente grupo de expertos en desarrollo regional”.²⁷

De este modo, los programas de desarrollo para América Latina luego de la posguerra y de las ideas sobre el crecimiento sostenido que plantearon los teóricos de la CEPAL, rompían de algún modo con la ortodoxia clásica del esquema de acumulación vigente en esos años. En este sentido, para la CEPAL la integración de la región desde el punto de vista socioeconómico la llevaría adelante el estado (una vía) y no el mercado,²⁸ como una manera de integración económica que pueda visibilizar la

²⁶ Lázaro, Silvia. 2003. Políticas públicas y desarrollo rural en Argentina durante la década de 1960. Buenos Aires: Conicet, universidad nacional de Quilmes.

²⁷ (Healey 2003).

²⁸ Existen dos vías de integración económica nacional; la vía socialista, que se desenvuelve a partir de formas sociales estatales y cooperativas y por las cuales establece una formación objetiva en su estructura económica sobre la base de la socialización de la producción (países socialistas); la fuerza motriz es el Estado. La otra es, la vía del mercado; y la integran los países de desarrollo capitalista en

homogeneidad de las regiones.

Bajo esta premisa, y en una aparente contradicción entre la realidad y los programas a llevarse a cabo, se dio importancia a las condiciones internas del desarrollo, pero dejando en claro la incidencia de la externalidad del sistema económico mundial por sobre los procesos endógenos de desarrollo. Con los estudios de la CEPAL en Latinoamérica nace el enfoque estructuralista e histórico estructural que se desarrolló desde la década de 1960 y a lo largo de los 70. Las ideas desarrolladas por el estructuralismo estaban influenciadas por la teoría keynesiana (papel activo del estado frente a los efectos desestructurantes del mercado, demanda efectiva hacia el mercado interno, resolución del problema de la inflación). Este enfoque busca explicar con una mirada global la problemática agraria regional, dando prioridad a las connotaciones básicas de funcionamiento de la economía capitalista donde el subdesarrollo, con respecto a nuestro tema de interés, no se explica por las distorsiones exógenas provocadas por las políticas económicas, sino por factores estructurales endógenos tales como la distribución desigual del ingreso, la población y la riqueza, la concentración de la propiedad de la tierra, la inserción dependiente en el comercio mundial y el retraso tecnológico junto a la elevada concentración de los mercados (prevalencia del capital financiero). Se distinguen en ella, a su vez, dos vertientes: la teoría de la dependencia, que privilegia en sus análisis las condiciones internacionales de funcionamiento del sistema, y la que jerarquiza los factores internos de acumulación, en un intento por reformular aquella primera versión de la teoría y profundizar el análisis de las peculiaridades locales, articulando las variables económicas con las del campo social y político. Historiadores, economistas, sociólogos e ingenieros agrónomos buscan desde aquí “una explicación de las debilidades del desarrollo argentino de comienzos de siglo”²⁹.

donde la base de la integración económica la conforma el modo capitalista de producción donde los resultados de este proceso dependen en gran medida de la composición y las formas de capital que predominan en su interior; la fuerza motriz es el mercado y su actividad y capacidad contribuye a acrecentar la desigualdad incrementando la heterogeneidad social y tecnológica de los países en desarrollo.

²⁹ Girbal-Blacha, Noemí. 2001. La historiografía agraria argentina: enfoques micro históricos regionales para la microhistoria rural del siglo XX (1980-1999). E.I.A.L vol.12, n° 2: 15.

En definitiva, la preocupación central de los aportes teóricos de los años de posguerra es caracterizar globalmente el sistema socio-económico en relación con el diseño de un programa político sustentable para lo cual se hace uso de un modelo teórico que propone la proyección del mismo sobre la coyuntura política. Es desde el enfoque neoclásico quienes advierten sobre los fracasos de la política del desarrollo inducido en el llamado Tercer Mundo o periferia y hacen especial hincapié a la postergación del despegue económico. “*A fines de esta década (70), este estilo metodológico y de interpretación es decididamente criticado por su anacronismo*”³⁰. Los neomarxistas, por otro lado, elaboran teorías sobre el crecimiento desigual, sobre los modos de producción, las formaciones socioeconómicas y llaman la atención a las estrategias desarrollistas sobre la profundización del subdesarrollo a partir de la lógica socio política que se genera a partir de los actores en relación con la estructura económica regional y de la expansión y profundización de la dependencia del capitalismo.

El desarrollo exógeno. Intentos de desarrollo integral del proyecto Río Dulce ¿desarrollo o crecimiento?

En este contexto, históricamente los pequeños productores han carecido de políticas sistemáticas que los atiendan. La experiencia de la Corporación Río Dulce, como un programa integral de desarrollo socio-económico de base agropecuaria con la asistencia técnica, la planificación y aplicación de nuevas tecnologías procuraría cubrir ese déficit en cuanto a políticas públicas hacia el sector. En primer lugar, pretendía balancear el desarrollo territorial con el propósito de equilibrar las desigualdades existentes en cuanto a capacidad productiva de la región. En segundo lugar, lograr el incremento de la renta en términos económicos del productor rural mediante el mejoramiento de la producción atendiendo a la factibilidad tecnológica, económica, y financiera de tales producciones.

En esas condiciones, el minifundio, así como diversos actores públicos y privados relacionados con la problemática de la pequeña producción y el desarrollo rural, orientaron sus preocupaciones hacia la búsqueda de un nuevo escalón tecnológico, y hacia propuestas de diversificación productiva. En conjunto, los años 60 y 70, no parecen indicar cambios

³⁰ (Girbal-Blacha 2001, 15).

profundos en el volumen de pequeños productores. Comienzan a observarse, no obstante, ciertos procesos en materia de extensión rural, la introducción de algunos cambios técnicos que permean parcialmente hacia estos productores, así como el impulso a actividades nuevas que comienzan a desarrollarse o las tradicionales que experimentan reconversiones tecnológico productivas importantes.

Desde mediados de los años 70, en el contexto de las transformaciones económicas que dan inicio a la reestructuración neoliberal, la situación de los productores familiares cambia significativamente. En este sentido, la Alianza para el Progreso junto a la CEPAL (organismo de naciones unidas creado con el fin de encontrar las claves del atraso de la región) y la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) promover el desarrollo en el Cono Sur. Entonces, el desarrollo junto al crecimiento comenzó a interpretarse de distintas maneras, sin lograr muchos de los objetivos que se propusieron.

En este aspecto, las metas inmediatas que se propuso y pudo llevar adelante la corporación fueron como primera medida:

- 1) Selección homogénea y uniforme de los campesinos, potenciales beneficiarios por reglamento.
- 2) La implementación de un parque de maquinarias de uso comunitario.
- 3) La conformación de cooperativas integrales para la compra de alimentos de consumo, de insumos para la producción y para la venta y traslado de esa producción.
- 4) El otorgamiento de créditos supervisados y orientados hacia la producción para la inserción en el mercado.³¹

Por circunstancias endógenas al proyecto y también exógenas, en la discontinuidad institucional de la coyuntura política del periodo y en el financiamiento externo de la política económica nacional respectivamente; el proyecto no tuvo una continuidad sistemática y comenzó a desvirtuarse de su programa original. Es así que podemos caracterizar al menos tres periodos en la vida institucional de la Corporación que asistió técnica, logística y financieramente a los pequeños productores.

- 1) Los colonos beneficiarios entre 1968 y 1975, éstos fueron solo una minoría (388 familias minifundistas) de las 480 parcelas dispo-

³¹ Proyecto del Río Dulce, informe preliminar para el Banco Interamericano de Desarrollo, Tomo V, octubre 1965, 6.

nibles que recibieron los servicios del parque de maquinarias, la cooperativa y el crédito de manera adecuada. Y que realmente se enmarcaba en los planes originales del proyecto.

- 2) Entre 1975 y 1980 se arribó a un 40% de las 480 parcelas, pero ya empezó a mermar la atención financiera con la que contaba el productor rural para hacer frente a la campaña agrícola, y el servicio de maquinarias empezó a ser deficiente, producto del deterioro de los implementos agrícolas. (entre otras dificultades a los que se sometieron los productores)
- 3) Desde 1980 hasta 1994, año de la liquidación de la Corporación Río Dulce por parte de la intervención federal en la provincia y en el marco de la reforma del estado menemista, ingresaron productores con mayor poder para concentrar recursos (tierras). Disponían del capital suficiente para producir dentro de otras lógicas, enmarcadas en el avance de la frontera agropecuaria. Estos grandes empresarios del campo, provocaron la absorción en un primer momento de los pequeños productores y su paulatino deterioro y descomposición como pequeños productores³².

³² Periodización y caracterización elaborada a partir de los convenios de asistencia técnica y financiera entre el gobierno de la provincia y el CFI y ejecutadas por la Corporación Río Dulce en el marco de las actividades desarrolladas en el transcurso en que se desarrolló el proyecto (1960-1994); el ítem número uno, se enmarca en un programa general de obras (previstas en el plan general de desarrollo) que pretendía un proceso de cambio que involucraba al proyecto en su conjunto en el marco de la prórroga de los préstamos que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concedió a la Corporación Río Dulce y a Agua y Energía Eléctrica de la nación. El mismo principalmente estaba destinado al crédito a partir de una política crediticia como objetivo del plan, el mismo contribuiría a la reestructuración parcelaria, y la incorporación de tecnología mediante la financiación de las tareas que sean necesarias para poner los suelos en condiciones y aptos para la producción; para este programa, se previó otorgar créditos a largo plazo, para el mediano plazo, el objetivo fue; programas de producción agraria en apicultura, avicultura, tambo, citrus, vid y frutihortícolas con el objetivo, según el proyecto, de facilitar el acceso al crédito en sociedad para productores que operan en unidades de hasta 50 hectáreas integradas con la finalidad de utilizar en común cualquier elemento de la producción agraria considerándose a las cooperativas que tendrían trato prioritario, por último, el crédito a corto plazo estaba destinado para los cultivos en donde el financiamiento de la deuda, se recupera en el término de un año e incluye además un apoyo financiero para las cooperativas para

El análisis estadístico del censo nacional agropecuario de la década de 1960-70 y de población señala que el contexto socioeconómico de la provincia muestra un déficit en cuanto hace a la actividad productiva que la coloca en bajo nivel en la media regional y, por lo tanto, no tiene gravitación en la estructura productiva e impulsora de la economía nacional en el periodo analizado. Los resultados del Censo de Población de 1960 hacen notar que en la región y sobre todo en la provincia se terminó agudizando el problema del éxodo. Santiago es la penúltima provincia en el NOA y una de las primeras expulsoras de población rural asalariada, dado que el 70%, o más, de su crecimiento vegetativo en la década tomará la decisión de emigrar: en el período 1947-1960 la tasa de su crecimiento vegetativo fue del 24 por mil; la de migración fue del 14 por mil; en el periodo 1960/70 fue del 25,1 por mil y 22,7 por mil respectivamente para el NOA fueron 20,9 y 4,2 por mil para el primer período y 23,9 y 16,2 por mil para el segundo³³. Problema crónico de la provincia teniendo en cuenta los porcentajes de éxodo poblacional hacia las grandes urbes.

Los resultados muestran que en la década de 1960 en la zona de riego la agricultura, se mantuvo estancada. El minifundio y la falta de tecnificación no permitieron ofrecer condiciones de competitividad hacia el mercado interno. La infraestructura fue deficiente y el incremento de la densidad poblacional en el área de impactada por la Agencia de desarrollo fue logrado recién a partir de un proceso de subdivisión de la tierra en parcelas de 25 a 50 hectáreas. Este proceso de reducir las áreas de irrigación estuvo orientado por organismos de consulta externos. El motivo fue crear las condiciones propicias para el desarrollo de la zona impactada.

Como vemos, la zona de riego del río Dulce, en el marco del proyecto, tuvo, como uno de los problemas a solucionar para lograr una reestructuración del espacio, la cuestión del minifundio que explotados directamente por sus propietarios o dados en arrendamientos, no llegaban a cumplir un ciclo productivo económicamente rentable. A fin de evitar el éxodo poblacional que incidía de manera negativa en la estructura social y ocupacional de la provincia, se planteó en una primera etapa la radicación de minifundistas con el objetivo de transformarlos en productores capitalizados tipo "Farmer". A la vez del problema del agua, se proponía

promover la industrialización de la materia prima y también destinado a la comercialización de la producción. CRD. 1973. Plan General de Desarrollo, 20-25.

³³ Censo nacional de población 1960.

transformar la zona de riego en un área planificada que arranque con la conversión de ese bien escaso en un bien permanente orientando su uso hacia la producción primaria intensiva.

El método para la radicación consistió en habilitar nuevas áreas, en la zona de riego, en tierras fiscales aun no explotadas para el establecimiento de colonias. La adjudicación para el asentamiento, tendría como prioridad a los minifundistas de la zona de riego³⁴.

Veamos como fue el proceso de ensamble en el cual los futuros colonos se convertirían en una suerte de productores “farmerizados” según los pronósticos del proyecto río Dulce. Se debe tener en cuenta que en este proceso se realizó todo un trabajo previo llevado adelante por instituciones participantes del proyecto tanto a nivel local, nacional e internacional. La materialización del mismo, y su consecuente planificación, tenía antecedentes de demandas hacia el sector productivo de la provincia; tres demandas principales que a lo largo del siglo XX debían encontrar soluciones al atraso y terminarían concretándose con el proyecto río Dulce. Estas fueron la concreción de obras de magnitud que pudieran contener el agua (aguas abajo) del río Dulce; dique de río Hondo. La otra; leyes de riego y estructuración y Re funcionalización de la zona de riego. En este sentido, fue de importancia vital la obra realizada por el ingeniero Carlos Michaud en los años cuarenta sobre el sistema de regadíos de la provincia. En él se trabajó sobre la cantidad de unidades productivas de minifundio con el propósito de una intervención óptima del estado en cuanto a políticas de riego en la zona y, sobre las posibilidades de encarar una reestructuración del sistema de riego existente ya obsoleto. Por último, el PINOA (planificación integral del noroeste argentino), a través de su impulsor Bernardo Canal Feijoo expuso como una suerte de denuncia el atraso de la región en términos estructurales y propuso soluciones en torno al problema vital de los santiagueños: el agua y el éxodo de la población rural. En el PINOA, Canal Feijoo explica el desajuste en el que se encuentra la región del NOA ya que, según él, el país desde su constitución moderna

³⁴ La zona de riego más importante para la radicación de los minifundistas era colonia El Simbolar, un campo de propiedad del estado provincial con una superficie de casi 16 mil hectáreas (anteriormente fue un establecimiento con características de latifundio en donde no se percibió explotación alguna importante, salvo la extractiva) y la Corporación propició la colonización en la ahora llamada “Colonia El Simbolar”. CRD. 1973. Plan General de Desarrollo,20-25

tiene graves falencias en cuanto a la regionalización federal y observa la crisis del proyecto modernizador del país llevado adelante por “la ilustración liberal vernácula”. Para Canal Feijoo la región podía modificarse e integrarse a partir de la historia y la cultura.³⁵

Fomento de la economía social y extensionismo en el área planificada

El gobernador de la provincia Benjamín Zavalía señalaba en el año 1964 el rol central que el financiamiento venía cumpliendo con el Banco de la Provincia, “en la medida de sus posibilidades, nuestro Banco de la Provincia ha puesto al servicio de la reactivación y promoción económica importantes sumas” (Mensaje del Gobernador, 1964, pág. 10) la cita intenta explicar que ya comenzaba a ponerse en marcha la reactivación económica de la zona de riego y de la necesaria infraestructura para tal fin. A su vez, señalaba cuáles eran las prioridades para la inversión, “hemos sostenido que éste es el conducto adecuado para realizar obras básicas de infraestructura que sirvan al desarrollo de Santiago del Estero en sus aspectos esenciales, caminos, canales, pozos y represas, colonización agraria, electrificación rural, capitalización del Banco de la Provincia, formación y promoción de empresas mixtas para la industrialización de nuestros productos y materias primas”(Mensaje del Gobernador, 1964, pag. 18). Dos elementos del discurso del gobernador son de interés en lo que hace a nuestro objeto de estudio: por un lado, la centralidad del agua y por otro, la posibilidad de conformación de entidades mixtas que conformaban parte de las políticas del desarrollismo. Inquietud sobre sociedades mixtas que en el periodo peronista (1946-1955) fue la “época de mayor expansión numérica del cooperativismo agrario argentino, quintuplicándose el número de entidades y de productores asociados”³⁶.

El cooperativismo estuvo presente en los planes originales del proyecto de desarrollo rural integral encarado por la corporación río Dulce. La economía social iba a ser el motor de cohesión socioeconómica que impulsaría el desarrollo de la zona impactada y a su vez, fomentaría ese desarrollo en cuanto hace a la producción y comercialización de los minifundistas de la colonia “El Simbolar” a partir de prácticas comunitarias

³⁵ Canal Feijoo, Bernardo. 1951. Teoría de la ciudad argentina. Buenos Aires: Sudamericana.

³⁶ (Mateo 2012, 75).

sostenidas en base a la solidaridad. En tal sentido, fomentar el desarrollo de los colonos implicaba en cierto modo que estén presentes fuerzas endógenas basadas en recursos locales con el objetivo de mejorar la competitividad de la producción también. Este concepto basado en el desarrollo local fue incorporado por el proyecto río dulce materializado en el fomento del cooperativismo que ya estaba previsto en el artículo N° 5 inciso “d” de la ley de creación del proyecto río Dulce se establecía una de sus funciones centrales, como la de “administrar las tierras de su patrimonio y las que se les confieran a tal fin, colonizarlas o constituir reservas, seleccionar y asentar a los productores y dar organización a la vida económica y social de las colonias promoviendo la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo” (boletín oficial, 17/03/1966).

La función de administración y otorgamiento de financiación era central al momento de organizar el proyecto. Así lo demostraban los incisos “f” y “g”: “f) Participar con capitales, financiamiento, avales y otras garantías en empresas cooperativas o comerciales para el cumplimiento de los objetivos de esta ley. g) Orientar la política crediticia y promover el crédito planificado, integral y supervisado en cuanto tenga relación directa con sus fines” (Boletín oficial, 17/03/1966). En esta tarea que el estado le otorgaba a la Corporación, las cooperativas tenían un lugar central, ya que señalaba que una de sus funciones era “promover la formación de cooperativas” (Boletín oficial, 17/03/1966). Además, es significativo para este trabajo, el inciso “o” del artículo N°12 cuyo objetivo era “fijar precios de sostén a la producción agraria”, por lo cual se mantenían elementos de políticas públicas y de intervención en el mercado local que beneficiaban los intereses de los pequeños productores agropecuarios y así superar los obstáculos de los circuitos cortos de comercialización como los eran los intermediarios en la cadena de mercadeo.

El objetivo tendiente a promover el desarrollo de cooperativas en el proyecto río dulce tuvo que ver entonces con unas de las funciones requeridas en lo que hace a la formación de extensionistas que iban a prestar los servicios profesionales en la colonia el simbolar. Para ello, la corporación firmó convenios que serían de importancia al momento de ejecutar el plan en su primera etapa. En este sentido, la agencia planificadora aplicó la misma política seguida para realizar los estudios, es decir, dar intervención directa a los distintos organismos nacionales y provinciales existentes en cada una de las especialidades, aprovechando así, la organización y capacitación de los extensionistas. Para tal fin, la Corporación río dulce

suscribe en el mes de agosto del año 1967 con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) un convenio sobre asistencia técnica reembolsable para la utilización de fondos con fines de asistencia técnica, que figura en el contrato de préstamo n° 136/ sf-ar suscrito entre el BID y la Corporación en febrero de ese mismo año.

El objetivo del préstamo fue destinar fondos para financiar los gastos que demandaran el cumplimiento del programa de asistencia técnica para el desarrollo de la colonia el Simbolar. A tal fin, el convenio comprendía la contratación de técnicos expertos en economía agraria, en suelos, en extensión agrícola, en maquinaria agrícola, en crédito agrícola, en educación y cooperativas, en industrialización, en comercialización (C.R.D, 1967) los cuales serían seleccionados por la Corporación río dulce de acuerdo a los términos del convenio firmado.

La función de estos expertos contratados por la Corporación fue organizar cursos de capacitación para grupos de extensionistas, jefes de cooperativas y supervisores de crédito. A su vez el BID gestionó ante la FAO, con el objetivo de que esta proponga los expertos en economía agraria, suelos, extensión agrícola y maquinaria agrícola y asimismo contrate directamente a los que seleccione la Corporación río dulce.

Con respecto a las funciones de los expertos contratados por la Corporación para llevar adelante el proyecto de colonización y rehabilitación parcelaria en colonia el Simbolar, la Corporación propuso las siguientes condiciones de contratación que, teniendo en cuenta la magnitud del proyecto, debían conformar un grupo de profesionales capacitados para llevar adelante el emprendimiento. Es por ello que se apeló a la convocatoria de distintos profesionales de todos los ámbitos de las ciencias:

A: los expertos deberán poseer amplia experiencia práctica en la ejecución de proyectos similares al presente. Y sus tareas tendrán un plazo máximo de tres años a partir de la firma del contrato.

B: producirán informes para su aprovechamiento de inmediato

C: el economista agrario y los expertos formularan planes de trabajo de común acuerdo con la corporación y con las otras entidades participantes

D: los expertos deberán participar de las reuniones de coordinación que efectuó la corporación y agua y energía eléctrica

E: las recomendaciones que hagan los expertos deberán ser aplicadas por la corporación, no obstante, de existir objeción del banco (BID) o de la corporación, se seguirá el criterio fijado por el primero, pero la

Corporación podrá por alternativas que resulten aceptables para el banco.

F: los expertos se integrarán a los grupos técnicos de trabajo de la Corporación según sus especialidades (CRD 1967).

De esta descripción y de los montos de erogación surge el análisis de acuerdo a la documentación aportada que entre 1969 y 1975 la agencia planificadora canalizo un porcentaje elevado de su presupuesto para las actividades de extensión. Desde 1976 en adelante, disminuye de manera abrupta el presupuesto. En la década de 1980 no se brindó apoyo de extensión debido a la falta de financiamiento. Las condiciones y términos de los contratos con los expertos estuvieron sujetos a conformidad entre la corporación rio dulce y el BID. La contratación de los expertos estaba relacionada a propósitos de difundir y transferir tecnología al sector rural.

Un ejemplo de la trayectoria a implementar fueron los convenios que la agencia planificadora iba a suscribir y la importancia de los informes técnicos por ella elaborados para materializar el programa integral de desarrollo. El estudio del Sistema de Presupuesto por Programas realizado por el CFI (Consejo Federal de Inversiones) en la década de 1960 se inició con un primer informe denominado "Diagnóstico de la Situación de la Corporación del Rio Dulce", a los efectos de implementar partidas presupuestarias por Programas. Dicho informe consistió en una breve reseña de los antecedentes de la Corporación del Rio Dulce, y un estudio de su ciclo presupuestario, la estructura orgánica y el sistema de costos existentes. Las conclusiones a las que se arribaron, demostraban la factibilidad ya que son favorables en cuanto a las posibilidades de implantación de la programación presupuestaria.

Por otro lado, la Corporación inicio ante el B.I.R.A (Banco industrial de la República Argentina) gestiones para obtener un crédito equivalente en moneda nacional de 3.400.000 destinados a financiar el 85% de las inversiones totales para la instalación de las plantas industriales previstas en el plan agro-industrial del proyecto.

Los beneficiarios de estos créditos serían las cooperativas de productores del área del proyecto quienes aportarían en forma de contrapartida el 15% de los requerimientos totales de la planta a instalar. Con el apoyo y fomento de organizaciones de la economía social en formato de cooperativas, los colonos beneficiarios del proyecto se convertirían en sujetos de crédito como parte integrantes de las cooperativas que a su vez se convertirían en prestatarias de la agencia de planificación con las obligaciones y derechos que surgieran como consecuencia de los efectos contractuales.

Cuadro 1: fondos destinados a expertos y extensionistas contratados por la CRD

Economista agrario (coordinador)	Plazo de contratación 18 meses	Monto en dólares u\$\$. 33.000
Experto en suelos	24 meses	33.000
Experto en extensión agrícola y cooperativas	18 meses	19.000
Experto en maquinaria	6 meses	14.000
Experto en crédito agrícola	12 meses	30.000
Experto contable	12 meses	30.000
Consultores eventuales	18 meses	25.000
Plan de entrenamiento		16.000
		Total: u\$S 200.000

Fuente: elaboración propia en base al convenio CRD-BID, plan de inversiones del año 1967.

Como se dijo, el sub proyecto consistió en la colonización y desarrollo de 60.000 hectáreas en la zona de riego. Comprendió la habilitación de 10.360 hectáreas de tierras nuevas, la rehabilitación de 34.790. de predios existentes y un programa de desarrollo agroindustrial. Para lograr estos objetivos era necesario la prestación de asistencia técnica para el agricultor y para el organismo ejecutor, así como diferentes servicios que comprenden la investigación, la organización de cooperativas, y la comercialización de los productos.

La creación de una red de cooperativas insertas en el proyecto de la Corporación tenía un destino clave: contribuir con el desarrollo agropecuario de los minifundistas trasladados a colonia “el simbolar”, tal como lo sostiene la Corporación en el plan general de desarrollo; el crédito se considera como una de las herramientas más ágiles para inducir y acelerar el proceso de cambio que involucra el proyecto en su conjunto.

El crédito a mediano plazo era la herramienta más adecuada para cumplir con los objetivos en cuanto a implementar hasta la unidad mínima rentable los programas de producción agraria en apicultura, avicultura tambo, citrus y vid, facilitar el acceso al crédito en sociedad para produc-

**Cuadro 2: inversiones para créditos a mediano plazo
en el término de tres años gestionados por la CRD**

Año 1973	Año 1974	Año 1975	Total
U\$s 604.200	U\$s 856.000	U\$s 822.000	U\$s2.282.900

Fuente: elaboración propia en base al plan general de inversiones, CRD 1973.

tores que operaban en unidades de hasta 50 hectáreas e integradas con la finalidad de utilizar en comunidad cualquier elemento de la producción agraria incluidas las cooperativas que tuvieron trato prioritario por parte de la Corporación. Con una serie de líneas de créditos otorgados a corto plazo que solventarían al pequeño productor el 100% de sus gastos, desde la roturación del suelo, hasta la obtención de la cosecha y su posterior comercialización a través de cooperativas; y a mediano plazo para la adquisición por parte del productor, de su maquinaria agrícola para actividades que venía cumpliendo antes de la puesta en marcha del proyecto sin el apoyo estatal y crediticio. “Todos estos créditos a corto y mediano plazo fueron otorgados a pequeños productores con menos de cincuenta hectáreas con una tasa anual del 9% al 15% mediante garantías y avales de la corporación. Los créditos a largo plazo fueron destinados a financiar viviendas, construcción de acequias y cortinas rompevientos.” (CFI, 1964).

El crédito a corto plazo contribuiría también al fomento del cooperativismo en el proyecto ya que estaban orientados hacia aquellos cultivos donde los desembolsos se recuperarían en el término de un año. De acuerdo con lo expuesto en el documento del plan general y por los fundamentos que allí se dan, el área de aplicación de este no tiene limitaciones, es decir, cubre toda el área del proyecto incluyendo además el apoyo financiero especial para las cooperativas y destinado a la comercialización de la producción de sus asociados. Tanto las inversiones para créditos a mediano y corto plazo fueron ejecutadas en periodos de gobiernos democráticos en la provincia. Al igual que en el periodo anterior de comienzos de ejecución del proyecto en el gobierno radical de Benjamín Zavalía, las inversiones en cuanto a sus montos como se aprecia en los cuadros fueron importantes y demuestran en buena medida que existía una estrategia de desarrollo volcando recursos hacia el sector.

Cuadro 3: inversiones para crédito a corto plazo en el término de tres años gestionados por la C.R.D

Año 1973	Año 1974	Año 1975	Total
U\$s 604.2	U\$s 805.6	U\$s 1.007.0	U\$s 2.416.0

Fuente: elaboración propia en base al plan general de inversiones CRD, 1973.

La acción cooperativa y la agroindustria en el proyecto de la Corporación Río Dulce

A comienzo de la década de 1970, la tarea de la Corporación en referencia a las colonias siguió la orientación de acuerdo a sus políticas públicas de desarrollo con un sentido de reordenamiento y adecuación a las experiencias previas del periodo anterior.

Como dijimos en su momento, el productor rural de la zona de aplicación del proyecto río dulce, debió competir durante largos años en condiciones adversas producto de la restricción de acceso al crédito, entre otras situaciones desfavorables. El proyecto río dulce contempló esas aspiraciones de los pequeños productores estableciendo facilidades crediticias orientadas a la promoción de la producción primaria, al desarrollo industrial y a la asociación de los productores en organizaciones cooperativas.

Una de las líneas de créditos que interesa en este sentido es la correspondiente a créditos industriales ya que con la canalización de esos fondos por parte de la corporación se eliminaba un elemento distorsivo en la cadena productiva: el intermediario o la intermediación comercial. Como dijimos en el capítulo precedente, en la etapa anterior ya se habían gestionado préstamos ante el B.I.R.A y, continuando con esta misma política, para el siguiente periodo (1972-1973), el convenio firmado entre la Corporación río dulce y el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) permitió contar para el desarrollo industrial en el área del proyecto con u\$s 3.400.000 con el fin de cubrir el 70% de la inversión total del proyecto industrial incluyendo el capital de inversión sin sobrepasar el 100% del activo fijo.

El plazo de los créditos industriales fue de 8 años con dos años de gracia y a una tasa anual de interés del 14% gozando de desgravaciones impositivas provinciales y nacionales de acuerdo a la ley 3513 y decre-

to 3113/64 respectivamente. Hacia el año 1972, el monto de los créditos otorgados por la Corporación rio dulce alcanzo los \$ 9.568.990.00 en moneda nacional.

Estas líneas de créditos financiadas tanto por el estado provincial como por Nación y el BID y la agencia de planificación, implicaban una inserción del sector de los pequeños productores rurales en la tarea de agregar valor a la producción primaria. Indican la intención por parte de la corporación de generar, a comienzos de la década de 1970, un complejo agro industrial integrado de importancia para la provincia. De ahí la magnitud de los montos asignados a tales efectos arriba mencionados.

Para los objetivos propuestos en el proyecto industrial se creó un parque industrial de 160 hectáreas entre la ciudad de Santiago del estero y La Banda contando al año 1972 con las siguientes fábricas instaladas: Algonor SRL, dedicada a la producción de algodón hidrófilo, productora santiagueña rio dulce: envasadora de frutos y grasería integral, Copo SRL; elaboración de yeso, construcción de placas para acumuladores, Molinos rio dulce; molienda de granos y sus derivados ,ceca argentina; frascas; industria molinera santiagueña; matadero frigorífico la isla ; novsider S.A; cerámica Santiago (anuario B.I.D,1972).

Los trabajos de infraestructura del parque industrial fueron ejecutados con un presupuesto de \$4.794.233.38 moneda nacional y consistieron en la construcción de la red vial de acceso e interna, el tendido de la red eléctrica y de agua potable y desagües en todas las áreas del complejo.

La apreciación que hizo la Corporación rio dulce en relación al proyecto industrial y la promoción de cooperativas fue que su vinculación era necesaria para que la producción primaria del área proyectada promoviera el desarrollo agroindustrial integrado, basado en el valor agregado de la producción primaria transferida hacia las cooperativas y comercializadas para ser industrializadas en el mismo ámbito de influencia del proyecto rio dulce posibilitando a su vez ,excedentes de producción comercializados en otros centros de consumo. En tal sentido, dada la magnitud del emprendimiento llevado a cabo por la Corporacion rio dulce y la importancia de los compromisos financieros contraídos con los organismos de crédito internacional, requirió asesoramiento como dijimos anteriormente a nivel de expertorias como condición exclusiva de garantizar los requerimientos financieros con dichos organismos y la viabilidad de la ejecución de obras y trabajos planificadas en el proyecto.

En las diversas etapas de su accionar y siguiendo el cronograma de ejecución de la planificación, participaron, expertos cuya contratación fue prevista mediante un contrato de préstamo especial con el B.I.D que, por las características e importancia del contrato, instaló una oficina de inspección cuya misión fue de control y colaboración para la realización de los planes proyectados.

Una de las primeras recomendaciones hechas por los técnicos en colonización fue promover una guía de acción que tuviera en cuenta la reestructuración parcelaria que consideraría a la unidad productiva (parcela) económicamente rentable en función de su eficacia real y potencial de 25 hectáreas aconsejando unidades productivas de este tamaño o próximas a esta, ya que su rentabilidad estaría ligada tanto a la superficie como a la explotación que se realice de ella ya que superficies menores a este tamaño no pueden competir con las exigencias del mercado. Este fundamento se sostiene a partir de la premisa de que una unidad mayor a 25 hectáreas en condiciones actuales de explotación y la presión tributaria en el agro han impedido cumplir a gran cantidad de productores con todas las exigencias previsionales vigentes. En este sentido, una serie de guías de acción se implementaron con el objetivo de promover las asociaciones de la economía social materializadas en cooperativas y que estuvieran en estrecha relación a la planificación más amplia que tenía que ver con el proyecto agroindustrial integrado de la Corporación río dulce.

De acuerdo con el análisis general del área del proyecto; no es posible el acceso a la propiedad agrícola de todos los productores reales y potenciales por la limitación de la disponibilidad del agua. Por otra parte, es necesaria la existencia de mano de obra asalariada para el funcionamiento de las unidades económicas y empresas agrícolas .por ello se debe crear las condiciones para que sean beneficiarios de las medidas tendientes a elevar el nivel de vida, promoviendo con esa finalidad su organización en asociaciones de trabajadores rurales o cooperativas de trabajo y a través de las mismas su capacitación y/o especialización según las necesidades agrícolas y/o industriales .en este último caso, para prever la desocupación que podría provocar un incremento de la tecnificación, a efectos de que el excedente de mano de obra sea absorbido por el proceso industrial³⁷.

Para tal fin, hacia el año 1975 la Corporación inició la construcción de pabellones de alberque para personal temporario a los propósitos

³⁷ CRD, agencia de colonización, 1971.

de ser utilizados como apoyo de los trabajos agrícolas que requieren mano de obra asalariada.

Por otra parte, como tarea primordial, la Corporación del Río Dulce en apoyo y asistencia al pequeño productor creó una estación agro mecánica en la localidad de Arraga departamento Silipica asistiendo a la cooperativa San Martín de esa zona con implementos agrícolas para cumplir planes comunitarios. Dicho plan comunitario en la zona agrícola, realizó trabajos de infraestructura tales como reparación de caminos vecinales, reconstrucción de banquinas y ampliación del camino a colonia el Simbolar. Estos trabajos se realizaron con el objeto de mejorar las comunicaciones entre las agencias de extensión de la corporación río dulce para una mejor prestación de los servicios del área de su influencia.

Colonización de la zona de riego

Con respecto a la colonización que se efectuó, esta estuvo encaminada al desarrollo integral del área priorizando al beneficio común, económico y social de toda la provincia, ya que, según la corporación, "el objetivo del plan de colonización, es realizar la colonización con santiagueños como modo de detener su éxodo y promover las condiciones necesarias para el arraigo definitivo de la familia rural santiagueña".³⁸

En el convenio firmado entre Agua y Energía Eléctrica de la Nación y la provincia en el año 1964, las partes se comprometieron a completar los estudios ya existentes (hidrológicos, agro ecológicos) así como también a evaluar el funcionamiento y estado de canales de regadío. El convenio también incluía la posibilidad de extender el servicio de riego

³⁸ *Ibidem*, 1. Como pauta de selección de colonos, el llamado para el traslado a colonia "El Simbolar", estaban fijados en el reglamento de adjudicación de parcelas con una escala de puntajes confeccionada por la Corporación Río Dulce a través de llamados públicos; la Corporación propuso el siguiente criterio: productores agrarios propietarios de la zona de riego, arrendatarios, aparceros, medieros y trabajadores rurales en minifundio trabajadores rurales de la provincia que constituyan un nuevo núcleo familiar y con la finalidad de realizar una selección adecuada de colonos, la corporación contara con un equipo técnico de extensionistas y serán ellos los que tengan la última palabra y si varios aspirantes, se hayan en igualdad de condiciones, serán preferidos los que a igual edad tengan mayor número de hijos en edad económicamente activa; original de la CRD reglamento de adjudicatarios creada por Resolución n° 526 del directorio de la CRD.

y de encarar la colonización racional e integrada en función del riego. De esta manera Agua y Energía Eléctrica de la Nación estuvo a cargo de las gestiones pertinentes para obtener los recursos que las obras demandaban y la provincia dejó constituidas por ley N.º 3210 la comisión del río dulce. Comenzando de tal modo una acción coordinada para la mejor utilización de las aguas y tierras de la zona de influencia del río dulce.

Agua y Energía Eléctrica de la nación tomó a su cargo el estudio de la reconstrucción y ampliación del sistema de canales y las obras de desagües y drenajes para las ciento veinte mil hectáreas que abarcara (según informe de factibilidad del proyecto preparado para Agua y Energía eléctrica en el año 1965 por Harza Engineering Company)³⁹ el regadío reorganizado. Por su parte la Comisión del Río Dulce transformada en el año 1966 bajo el gobierno de Benjamín Zavalía, por ley N.º 3363 en Corporación Río Dulce, encaró el estudio, proyecto y ejecución de las “obras de infraestructura, servicios básicos comunitarios, redistribución parcelaria, la organización de la producción, la instalación de las industrias básicas y secundarias, la apertura de mercados internos y externos y la asistencia técnica y financiera de los pequeños productores”⁴⁰

De esta manera, se encaraba la ejecución de un proyecto que comprendía la totalización de los servicios que reclama una producción organizada y planificada para lograr la elevación del bienestar socioeconómico de la población rural impactada por el proyecto.

Todo el programa integral sería respaldado financieramente a través de créditos internacionales, dividido como dijimos en dos sub-proyectos, cuya responsabilidad de ejecución fue la siguiente:

- A. “Sub-Proyecto de colonización y rehabilitación a cargo de la Corporación río dulce, con un préstamo n°136/5f-ar del BID de 25 años de plazo y cinco años de gracia a la provincia de Santiago del Estero de u\$s 10.480.000 y con recursos locales: Nación, provincia, banco nacional de desarrollo (BANADE), Banco Provincia y

³⁹ Consultora Estadounidense, encargada de realizar el informe de factibilidad del proyecto, que actuó en articulación con agencias de desarrollo internacionales como la USAID (Agencia Para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos) y la IDA (Asociación Para el Desarrollo Internacional).

⁴⁰ Comisión del Río Dulce. 1965. Informe preliminar para el Banco Interamericano de Desarrollo. Tomo V, 13-15.

cooperativas con u\$s 35.626.285.”⁴¹

- B. “sub-proyecto de riego y drenaje a cargo de Agua y Energía eléctrica de la nación con un préstamo n° 135/5F-ar del BID a agua y energía eléctrica de u\$s 22.230.000, y con recursos propios de agua y energía u\$s 11.500.000”.⁴² como consecuencia el monto total del proyecto ascendía a 79.836.285 millones de dólares, que se canalizarían en parte al pequeño productor rural que durante muchos años debió competir en forma desventajosa, ya que no tenía acceso a líneas de crédito formal.

Al respecto la apreciación sobre la comercialización de la producción y el crédito que hizo la corporación río dulce, fue la siguiente: “el crédito destinado a financiar los cultivos prevén una prórroga automática para los casos en que la comercialización se demore. y se han realizado proyecciones para el cultivo de las parcelas considerando su tamaño y ubicación con respecto a los centros de consumo, y en estas proyecciones se encuentran expresadas todas las erogaciones e ingresos de las parcelas por periodos de 15 años, incluyendo las amortizaciones de los préstamos otorgados”. Según las estimaciones de la corporación río dulce, “dadas las prudentes estimaciones de rendimiento previstas y analizadas todas las circunstancias, todos los predios resultan rentables”.⁴³

La capacidad productiva se daría a partir de la canalización hacia sector de pequeños productores del crédito agrícola, y el rendimiento en las cosechas, su diversificación y posterior comercialización sería el resultado buscado por el proyecto. Toda la actividad llevada a

⁴¹ Del préstamo del BID, la provincia lo destino a la CRD, encargada del sub-proyecto. La amortización del mismo fue pautaada en 42 cuotas semestrales y consecutivas, la primera comenzó en el año 1971 y las restantes, hasta 1992. De acuerdo a lo estipulado en el contrato, la provincia pago sobre los saldos deudores, un interés del 2 y 1/2 % anual. Además del interés, se pagó una comisión de servicios que rondaba el 3/4 % por año.

⁴² Corporación del Río Dulce. 1976. Obras del Río Dulce 1967, 72-76.

⁴³La provincia contribuyo al sub proyecto de colonización, con 13.480.000 proporcionando todos los recursos con el objeto de satisfacer los requerimientos del crédito agrícola a corto y mediano plazo para permitir a la CRD continuar con el desarrollo agropecuario de la zona. Para ello la provincia hizo efectivo su compromiso a través de los ministerios. Programa para Estudio del desarrollo integral del río dulce, convenio provincia de Santiago del Estero. CFI, 1964.

cabo por la Corporación en el sub-proyecto de colonización implicaba una reestructuración parcelaria destinada a la reubicación de los productores minifundistas y a la ubicación de los colonos trasplantados hacia la colonia El Simbolar a partir de una fuerte política crediticia que beneficiara al sector. Al respecto, la acción proyectada para canalizar los requerimientos del sector agropecuario del proyecto. “estaban dirigidas especialmente a pequeñas producciones con actividades tendientes a la consolidación, eficiencia y expansión de la estructura del mercado agrícola-cooperativo tendiente a la eliminación de la intermediación innecesaria y al logro de precios compensatorios para los costos y esfuerzos del productor. También a posibilitar el acceso al proceso industrial por parte del sector agropecuario, lo que permitirá su participación en las utilidades generadas por el valor agregado”.⁴⁴

A modo de conclusión

El principal y más importante intento de transformación en la zona de riego fue producido por el proyecto de planificación de la Corporación del Río Dulce. Así, en el ámbito de su influencia en el periodo en que duro, se produjo un considerable incremento de la población económicamente activa dado la novedosa tarea de cultivos intensivos que daban la posibilidad de retener mano de obra. La incorporación de estas tierras a la producción en explotaciones de 25 a 50 hectáreas y la reorientación de cultivos reemplazando el algodón en mayor medida por la agricultura intensiva (horticultura), producción dependiente a rendimientos y precios

⁴⁴ AyE, Intendencia de riego, proyecto Río Dulce, 1967, 3-7. Se debe hacer notar que para el pensamiento económico dominante(en el marco del agotamiento del modelo mercado-internista), la consignación /intermediación ,era el mecanismo más ágil, operativo y accesible para que el productor vendiese sus productos, Entonces, para contrarrestar esta acción, el productor del área de riego, debía agruparse y planificar su producción en función de la demanda que evitara superproducción o escasez frente a un mercado necesitado de esos productos(mercado de concentración);en el cual el sistema de comercialización le asegure una compensación cuando los precios excedan o sean inferiores al precio fijado o índice. cuando esto ocurre(regulación) , el productor puede producir dentro de una cierta estabilidad, estando en condiciones, por otra parte ya de generar valor agregado a sus productos, esto es ,agroindustrias en el mismo lugar donde se promueve el desarrollo de base(en este caso ,el área de riego del río dulce).

y con elevadas cargas de capital y mano de obra en momentos de mucha demanda, produjeron transformaciones significativas. transformaciones sociales y territoriales curiosamente en dirección opuesta a la idea original del proyecto: por un lado, se produjo una proletarización del campesinado de la zona con el incremento de trabajadores rurales sin tierra y por otro, la aparición de productores capitalizados. Este proyecto de reconversión productiva orientada al mercado, no termino de completarse. La legislación para la adjudicación de parcelas de 25 hectáreas le daba obligaciones al pequeño productor a trabajar en forma directa la parcela recurriendo a la mano de obra familiar como una manera de evitar el éxodo poblacional. En la década del 1980 se dejó de lado estas pautas reglamentarias. Se comenzó a adjudicar las parcelas sin una evaluación previa de los futuros minifundistas. La mayor parte de las parcelas de la colonia fue adjudicada, a productores con mayores recursos de capital y es recurrente ver en la actualidad, a los pequeños productores alquilar sus parcelas adjudicadas en el proyecto original con el adicional de su mano de obra a productores más capitalizados. Es una tendencia predominante en el área de riego ver productores “sojeros”. Tendencia extensiva a toda la región que posibilita observar la diferenciación capitalista que predomina en toda el área de riego que, a partir de la década de 1980 fueron evidentes.

En los vaivenes de la discontinuidad de financiamiento e institucional en la que transito el proyecto, la heterogeneidad de los minifundistas debido al contexto socio-político diverso y al sesgo en la adjudicación de parcelas en sus últimos tramos dejaron el saldo de un programa inconcluso.

El endeudamiento, como consecuencia de los cambios tecnológicos facilitados por un tipo de cambio en buena medida beneficioso y por políticas crediticias incidieron en el deterioro y la disminución de este sector de la producción familiar: crisis por endeudamiento en los productores que pudieron capitalizarse, aparición sobre todo en la década de 1980 de empresarios agrarios con mayor poder económico quienes comenzaron a producir un proceso de absorción de los colonos y pequeños productores ,en el contexto de la expansión de la frontera agraria en la zona ,ya sea por cambios tecnológicos o por introducción de nuevas producciones o adquiriendo sus parcelas productivas. Situaciones que agudizaron el prematuro proceso de descomposición a las que fueron sometidas estas pequeñas explotaciones minifundistas en el marco del proyecto.

La gran mayoría del núcleo de pequeños productores, luego de su inclusión en el proyecto llevado a cabo por la corporación Río Dulce,

siguieron operando desde el punto de vista de una economía de subsistencia, desarrollando sus actividades dentro del ámbito de precariedad productiva, entendida esta como la falta de dinamismo para insertarse, a partir de un modelo de producción más dinámico, al mercado. Continuaron insertos en actividades de subsistencia, lo que explica de alguna manera el proceso de descomposición al que estuvieron expuestos.

Este fenómeno asimétrico, a partir de la observación empírica en la desvirtuación del proyecto original hizo notar también que la penetración de la economía de mercado en el sector de los pequeños productores determinó su atraso a través de las relaciones con los intermediarios en la cadena de comercialización. Las consecuencias fueron el desmantelamiento del sistema de cooperativas, el endeudamiento como dijimos de los productores y sobre todo el atraso y el subdesarrollo como elementos visibles en la zona de riego.

Quizás un elemento de análisis sea aun de mayor importancia en este sentido, es el de hacer una breve reflexión final sobre el desarrollo exógeno impulsado desde el exterior a través de los proyectos DRI. Estos partieron de una concepción deliberada con supuestos que implicaban el mejoramiento de la calidad de vida y producción de los sectores más retrasados del agro sobre todo del minifundio. Si bien el discurso integral ponía el acento en la participación de los beneficiarios, la complejidad técnica exigida por las metodologías de formulación y ejecución hacía que, en la práctica, la participación campesina fuese escasa. En el proyecto planificador de la CRD, no alcanzo los objetivos deseados debido al propio modelo productivo propuesto y a la carencia de recursos técnicos suficientes capaces de permanecer en el tiempo no logro mejorar las condiciones de vida de pequeños productores y campesinos y su acceso a los mercados. En su mayor parte no lograron mejorar su estatus y transformarse en productores farmerizados.

La problemática de la producción fue atendida en el caso de la CRD a través de la asistencia técnica y el crédito. Sin embargo, la experiencia indica que estas acciones enfrentaron problemas por la frecuente desarticulación con los mercados y la oferta de la producción, debido a una sobrevaloración de los instrumentos con respecto a la viabilidad productiva y la fortaleza de la organización social. Luego de conformar organizaciones cooperativas con el propósito de colocar la producción a precios compensatorios, a poco de andar fracasaron y se desmantelaron. El crédito, fue administrado por las agencias planificadoras absorbiendo

los gastos financieros en las tasas de interés del 10% anual para los productores, cuando el Estado pagaba 14% anual por los préstamos del BID. A su vez, el crédito al estar desacoplado del apoyo tecnológico en su continuidad y no abarcar a la etapa de comercialización, no sirvió como dinamizador de la producción. Llegaron a su fin con la crisis de la deuda que se asomaba insostenible junto a las recurrentes discontinuidades institucionales que atravesaron a estos proyectos a lo largo de su implementación, sumado a los brotes inflacionarios y devaluaciones de la moneda de fines de la década de 1980. En esos años, dieron por concluido su desempeño en nuestro territorio, al quedar restringido el financiamiento externo con este sector de cooperación.

Bibliografía

Amato Agoglia, Francisco. 1947. *La planificación regional: primer Congreso Regional de planificación integral del noroeste argentino (P.I.N.O.A)*.

Arqueros, María Ximena y Manzanal Mabel. 2004. "Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino". III congreso latinoamericano de antropología rural, Jujuy.

Bartolomé, Leopoldo. 1975. "Colonos, plantadores y agroindustria. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones". *Desarrollo Económico*, Vol.15, n° 58.

Berrotarán, Patricia. 2003. *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi

Boisier, Sergio. 1998. "Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n°2.

Canal Feijoo, Bernardo. 1945. *Los problemas del pueblo y de la estructura en el norte Argentino*. Catamarca

Canal Feijoo, Bernardo. 1948. *De la estructura mediterránea argentina*. Buenos Aires.

Chayanov, Alexander. 1975. *La organización de la unidad económica campesina*. México: Ed. Cultura Popular.

CEPAL. 1982. *Economía campesina y agricultura empresarial*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CEPAL. 2000. *La iniciativa de desarrollo económico*. Buenos Aires.

De Dios, Rubén. 1993. “Las cooperativas agrarias de Santiago del Estero”. Cuadernos de CIFRA n° 1.

Ekboir Javier, Raúl Fiorentino, y Liliana Lunardelli. 1990. “La ocupación de la mano de obra rural en argentina”. Desarrollo Económico n° 119, Vol. 30.

Figueroa, Román Miguel. 1946. Planificación y sociografía, Instituto de sociografía. Tucumán: Colegio Libre de Estudios Superiores

Fiszbein, Martin. 2011. “Vulnerabilidad externa y desarrollo. Los aportes de Prebisch al pensamiento económico”. BCRA Ensayos Económicos n°63 julio – septiembre.

Forni, Floreal, Roberto Benencia, y Guillermo Neiman. 1991. Empleo, estrategias de vida y reproducción. Buenos Aires: Centro editor de América latina.

Gonzales, Erel. 1984. Estado y economías campesinas. Buenos Aires: Flacso.

Ibáñez, Dardo. 2008. “Proyectos de desarrollo y planificación en la segunda mitad del siglo xx. Aportes desde la teoría y la historia”. Revista Fundación Cultural, n° 35.

Ibáñez Dardo. 2010. “Un modelo de formación social trunca en la provincia de Santiago del Estero”. Revista Trama, n°1, vol.1.

Jáuregui, Aníbal. 2018. “Planificación económica y autoritarismo en la revolución argentina, (1966-1971)”. Quinto Sol, Vol. 22, n.º 1.

Jáuregui, Aníbal. 2016. “Desarrollismo y el progreso en la Argentina: un aporte marxista”. Trabajos y Comunicaciones, 2da. Época, n.º 44.

Jáuregui, Aníbal. 2014. “La planificación en la argentina del desarrollo. (1955-1973)”. Temas de historia argentina y americana, n.º 22.

Jáuregui, Aníbal. 2005. “La planificación económica en el peronismo (1945-55)”. Prohistoria, año IX, n° 9: 15-40.

Kautsky, Karl.1978. La cuestión agraria. México: Ediciones Cultura Popular.

Lázaro, Silvia. 2003. Políticas públicas y desarrollo rural en Argentina durante la década de 1960. Buenos Aires: CONICET, Universidad Nacional de Quilmes.

Lattuada, Mario. 1996. “El sector agropecuario en un nuevo escenario de acumulación. Subordinación, concentración, y heterogeneidad”. Realidad económica, n°139.

Lebosse, C.J. y M. Ouisse. 1979. “Las políticas de integración de la agricultura artesanal en el modo de producción capitalista”. En La

evolución del campesinado. La agricultura en el desarrollo capitalista. Compilado por Miren Etchezarreta. Barcelona: Servicio de Publicaciones Agrarias.

Lodola, Agustín. 2008. *Contratistas, cambios tecnológicos y organizacionales en el agro argentino*. Santiago de Chile: CEPAL colección documentos de proyectos. Naciones Unidas.

Lodola, Agustín, Karina Angeletti, y Román Fossati. 2005. "Maquinaria agrícola, estructura Agraria y demandantes". Cuadernos de Economía, n. ° 72.

Manzanal, Mabel. 1993. *Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Mateo, Graciela 2012. *Cooperativas agrarias y peronismo*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, CONICET, CEAR

Murmis, Miguel. 1993. "Algunos temas para la discusión de la sociología rural latinoamericana: reestructuración, desestructuración, y problemas de excluidos e incluidos". *Ruralia* n°5.

Michaud, Carlos. 1942. *El regadio en Santiago del Estero*. Santiago del Estero: Publicación oficial

Neiman, Guillermo. 1989. *Reproducción y expansión en la agricultura familiar. Un estudio de caso en el noroeste argentino*. *Desarrollo económico*, vol.29, n°114.

Olivera Mónica y Dardo Ibáñez. 2013. "Dos Modelos de Colonización: Colonización en el Valle Central de Catamarca y Proyecto Río Dulce de Santiago del Estero". Ponencia presentada en las XIV Jornadas Inter escuelas/Departamentos de Historia. Universidad Nacional de Cuyo.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1976. "Estado y políticas estatales en América latina. Hacia una estrategia de investigación". Buenos Aires: CEDES.

Paz, Raúl. 1993. "Las explotaciones familiares y los procesos de diferenciación social. Los colonos de la provincia de Santiago del Estero". *Ruralia*, n° 4.

Pereyra, Diego. 2015. "Planificación y sociología en el primer peronismo: los congresos del PINOA (1946-1950)". *Anuario IEHS*, n° 29 30: 125-139.

Petras, James. .2002. "Los campesinos y el estado en América Latina". *Revista Problemas de Desarrollo*.

PINOA (Planificación Integral Del Noroeste Argentino). Boletín n°3.

Rofman, Alejandro. 1999. Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar. Buenos Aires: Ariel.

Rofman, Alejandro y Luis Alberto Romero. 1997. Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina. Buenos Aires: Amorrortu.

Tapella Esteban. 2004. "Reformas estructurales en Argentina y su impacto sobre la pequeña agricultura. ¿Nuevas ruralidades, nuevas políticas?" Revista Estudios Sociológicos.

Warman, Arturo. 1988. "Los estudios campesinos: veinte años después". Revista Comercio exterior.

Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976). Colección Nueva Historia Argentina. 2003. Buenos Aires: Sudamericana.

Documentos consultados:

Boletín Oficial de la Provincia de Santiago del Estero. Editado. 1966. Año XXXIII, N° 9.364

Censo Nacional Agropecuario. (1937). Buenos Aires: Ministerio de Agricultura.

Censo nacional agropecuario (CNA) (1960).

Censo Nacional Agropecuario (CNA) (1969). Datos del relevamiento agrícola, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. 1964. Programa para el estudio del desarrollo integral del Río Dulce y su zona de Influencia. Convenio Provincia de Santiago del Estero-CFI.

COMISION DEL RIO DULCE. 1964. Programa para el estudio del desarrollo integral del Río Dulce y su zona de influencia. Convenio Provincia de Santiago del Estero-CFI.

CRD. 1965. Informe preliminar para el Banco Interamericano de Desarrollo, tomo III, IV y V.

CRD. 1967. Calendario de inversiones 1968-1971.

CRD. 1971. Calendario de obras.

CRD. 1973. Plan general de desarrollo.

Otras fuentes:

Archivo histórico de la provincia de Santiago del Estero
Biblioteca Sarmiento

El Liberal: *70° aniversario*, 1968

El Liberal: *80 Aniversario*, 1978

El Liberal: *90° Aniversario*, 1988

El Liberal: *Fecha 10-4-92.*

El Liberal: *Fecha 5-4-92.*

El Liberal: *Fecha 29-12-90.*

El Liberal: *Fecha 31-12-06*

El Liberal: *Fecha 19-11-01*

El Liberal: 1998 *Retrato de un siglo: Una Visión Integral de Santiago Del Estero.*

Hemeroteca biblioteca 9 de julio

Informe de factibilidad del Proyecto Rio Dulce:1965 *preparado por Harza Engineering Company. Para Agua y Energía Eléctrica BS.AS.* febrero.

Mensaje al pueblo de la provincia (1964) Gobernador Dr. Benjamín Zavalía. 12 de octubre de 1964.

El rol de la salud en el desarrollo nacional: el caso del Consejo Nacional de Desarrollo y sus indicadores estadísticos en la Argentina de las décadas de 1960 y 1970

Juan Librandi¹

Universidad Nacional de la Matanza, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Resumen

En el presente artículo describimos la agenda de investigación e intervención desarrollada durante la década de 1960 y principios de 1970 en Argentina por el Sector Salud del Consejo Nacional de Desarrollo (SSC). Mostramos cómo una concepción economicista de la salud pública, construida a partir de indicadores estadísticos de carácter novedoso, resultó motor de un proyecto de intervención sobre el sistema de salud. Para ello, trabajamos con análisis de documentos del periodo. A partir de este caso, buscamos mostrar el proceso de economización de la estadística sanitaria nacional, así como contribuir a los estudios de casos de las agencias estatales, sus capacidades y proyectos técnicos políticos en general y sobre el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en particular. Este funcionó entre 1961 y 1971 y fue creado con el objetivo de coordinar y diseñar una estrategia de desarrollo nacional a partir de un modelo de industrialización impulsado por el Estado. Mostramos cómo esta agenda de investigación intervino activamente en el debate sobre la relación entre desarrollo económico social y salud de la población. La combinación de esta forma de describir el sistema sanitario, el diagnóstico producido y la orientación planificadora del CONADE llevaron a que el SSC haya propuesto una agenda de reforma del sistema sanitario caracterizado por la ampliación de cobertura, la instalación de un seguro de salud y el control del gasto público.

Palabras Clave:

Métodos cuantitativos; salud y desarrollo económico; historia argentina.

Fecha de recepción del artículo: 03-05-2020

Fecha de aceptación del artículo: 06-07-2020

1 juan@librandi.com.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8771-4898>

The role of health in national development: the case of the National Development Council and its sta- tistical indicators in Argentina in the 1960s and 1970s

Abstract

In this article we describe the research and intervention agenda developed during the 1960s and early 1970s in Argentina by the Health Sector of the National Development Council (SSC). We show how an economic conception of public health, built on the basis of novel statistical indicators, was the driving force behind an intervention project on the health system. For this, we work with analysis of documents of the period. From this case, we seek to show the process of economization of national health statistics, as well as to contribute to case studies of state agencies, their capacities and technical political projects in general and about the National Development Council (CONADE) in particular, which functioned between 1961 and 1971 and was created with the objective of coordinating and designing a national development strategy based on an industrialization model promoted by the State. We show how this research agenda actively intervened in the debate on the relationship between economic and social development and the health of the population. The combination of this way of describing the health system, the diagnosis produced and CONADE's planning guidance led the SSC to propose a health system reform agenda characterized by the expansion of coverage, the installation of health insurance and the control of public spending.

Keywords:

Quantitative methods; health and economic development; Argentine history

Introducción

El Sector Salud del Consejo Nacional de Desarrollo (SSC) trabajó para anudar un diagnóstico del sistema sanitario marcado por la desigualdad regional y la ineficiencia, con dos respuestas: la planificación a nivel nacional y la implementación de un seguro social integral. Para ello, se distanció de las estrategias tradicionales que se usaban para analizar el

sistema sanitario, y generó una nueva cadena estadística², esto significa que buscó una nueva forma de describir el sistema sanitario a partir de la utilización de un indicador cuantitativo novedoso: el uso de la cama hospitalaria. Este cambio de punto de vista implicó también un diagnóstico diferente al sostenido por otros órganos sanitarios, como la OPS basados en la escasez de recursos y la necesidad de expandir la inversión como argumentos principales (Cueto, 2006; Cueto y Palmer, 2015, Pires-Alves y Maio, 2015). En cambio, desde el SSC se pasó a sostener la necesidad de una racionalización del sistema, a partir de una modificación de sus normas y de la maximización de la utilización de sus recursos. Además, innovó al leer al campo de la salud desde una perspectiva centralmente económica, con un desarrollo integrado y condicionado al de los otros sectores. Para el SSC, el problema no se ubicó en cómo expandir las prestaciones, sino en cómo financiar, planificar y racionalizar los recursos puestos en el sector, a partir del control de su gasto y la racionalización de las estructuras ya existentes, y lograr así que la salud contribuyera al desarrollo. Frente a esto, diseñaron y apoyaron la implementación de un seguro social que cubriera numerosas contingencias sociales, transfiriera parte del gasto a los usuarios y racionalizara por medio de tres maneras distintas el gasto: por transferencia a los usuarios en copagos, por elección de mercado y por limitación del gasto en los beneficios del seguro. Finalmente, el seguro no logró implementarse y el propio lugar subordinado del sector salud al desarrollo impidió que este proyecto tomase la fuerza necesaria para aplicarse en el complejo escenario político de la Argentina de las décadas de 1960 y 1970 (Belmartino y Bloch, 1994).

Metodológicamente, centramos nuestro trabajo en análisis documental de material producido por el CONADE y en particular por el SSC, desde los cuales se buscó reconstruir su matriz cognitiva, la agenda de

² Por cadenas estadísticas entendemos a los procedimientos de complejidad técnica variable dotadas de diversos eslabones que permiten articular sentido estadístico en una cifra cuantitativa. La cadena se conformaba por el encadenamiento de múltiples eslabones: definiciones teóricas y operacionales, criterios de elaboración de nomenclaturas o clasificaciones, tipos de desagregación espacial, matrices de datos, formas de presentación, etc. Estas cadenas no han de ser entendidas como espacios cerrados a la acción, sino que, aún constreñidas a las reglas de enunciabilidad del conocimiento estadístico, permiten márgenes de acción y decisión donde influyen las características políticas, sociales y económicas del proceso estudiado (Otero, 2006). En relación a la trayectoria de las estadísticas sanitarias en Argentina, referimos los trabajos de C. Daniel (2012) y M.S. Di Liscia (2009).

intervención propuesta y las principales categorías teóricas desde las cuales orientaron su accionar. Además, se complementó este análisis con entrevistas semi estructuradas en profundidad realizadas entre 2014 y 2018 procesadas con análisis temático a seis ex funcionarios del SSC, donde indagamos sobre la agenda de trabajo de la agencia, la forma de reclutamiento de funcionarios, la organización interna del trabajo y la fijación de prioridades, el tipo de calificaciones profesionales valoradas y la interacción con otros actores de los campos sanitario y no sanitario.

El CONADE y su contexto

La trayectoria del CONADE y el impulso que brindó a la estadística sanitaria estuvo marcada fuertemente por la relación con tres grandes vectores: 1) discurso desarrollista, 2) las fuentes de financiamiento surgidas a partir de la Carta de Punta del Este (1961) y los organismos internacionales que las administraron y 3) la política interna del país.

En términos esquemáticos, entenderemos al desarrollismo argentino como un proyecto político que, con un discurso de fuerte matriz económica, promovió el impulso de industrias de base y energéticas a partir de la programación del gasto e inversión estatales de forma tal de producir las reacciones deseadas en los actores económicos no estatales. Este modelo, conocido como Industrialización Dirigida por el Estado (IDE) propuso la extensión de la acción del Estado hacia diversos espacios sociales que influyen en los resultados económicos. La propuesta implicaba un “desarrollo hacia adentro”, privilegiando el desarrollo de industrias locales antes que la articulación parcial en procesos productivos internacionales basados en las ventajas comparativas de los productos agropecuarios. Este proyecto suponía que este desarrollo industrial llevara hacia una mejora en las condiciones de vida, ya sea por los efectos del propio mercado o bien por la intervención del Estado en la mejora de las condiciones de vida de la población (Jáuregui, 2013).

En términos operativos, este proyecto suponía la ampliación y desarrollo de las capacidades del Estado, particularmente sus burocracias, para poder planificar las inversiones y el gasto. Esto permitiría salir de la dinámica cíclica de la economía argentina a partir de evitar crisis en la balanza de pagos y maximizando los componentes exportables a partir de la integración de operaciones productivas sobre materias primas locales (Jáuregui, 2014). Esta forma de planificación suponía un gran caudal de datos manejados por el Estado, no sólo de los procesos económicos sino de la sociedad en su conjunto, como mecanismo para administrar las controversias sociales surgidas de la emergencia de nuevas riquezas o

de la conflictividad de los procesos productivos. Los planes por su parte, se elaborarían científicamente como forma de reducir las influencias (o desviaciones) sectoriales o corporativas y, maximizar los beneficios sistémicos, por sobre los de sectores particulares. Esta apuesta a contener la conflictividad social y su puja de interés por la asignación científica de prioridades resultó en una marca clave de su narrativa. De esta manera, el desarrollo a través de la planificación, como era entendida por CONADE implicaba un cambio tanto económico como cultural y ético vinculado a la resolución de conflictos al interior del Estado y el desarrollo de instancias democráticas. Esta perspectiva llevó al desarrollo de nuevas instituciones formadoras de estadísticas y a un proceso generalizado de crecimiento de la generación de información cuantitativa dentro del Estado (González Bollo, 2014). Además produjo, en vistas de la internacionalización general de la perspectiva desarrollista y su vínculo con el financiamiento de capitales externos por medio de préstamos, una homogenización creciente de las cadenas estadísticas utilizadas para la asignación y monitoreo de los mismos.

La planificación no era una temática novedosa en Argentina. Si bien es un tema que todavía no ha sido estudiado desde un punto de vista diacrónico y comparativo, las formas de planificación modernas empezaron con el plan Pinedo en la década de 1930 y se consolidaron durante el peronismo con experiencias como el Consejo Nacional de Posguerra o planes quinquenales (1947-1952 y 1952-1955) (de la Vega, 2017). Este marco planificador no fue propio de Argentina, sino que contó con antecedentes en distintas partes de la región como los planes sexenales mexicanos (1934-1940, 1941-1946) y los brasileros (1937-1945) (González Bollo, 2014). Sin embargo, la planificación normativa que tuvo lugar durante la década de 1960 tenía cuatro características que la diferenciaba de la etapa peronista anterior: la búsqueda y apertura a capitales y financiamiento externo; la centralización en un único organismo que buscaba dictar (entre predecir y producir) las relaciones sociales y sus consecuencias; la elaboración de planes de desarrollo con metas cuantificables (objetivos, instrumentos, proyecciones, plazos y ciertos resultados cuantificables) y finalmente, la participación de organismos internacionales que aportaron experticias específicas para la organización de este sistema de planificación.

A pesar de este diagnóstico, la puesta en funcionamiento de los planes nacionales de desarrollo no fue tan lineal y el proyecto tuvo una conflictiva implementación, atravesando distintas etapas donde se priorizaron más o menos las metas de largo plazo en función de las coyunturas económicas o sociales y las diversas orientaciones de los sucesivos gobiernos (Jáuregui, 2014).

El segundo vector corresponde a la influencia de los organismos internacionales. En agosto de 1961, durante en una reunión en Punta del Este (Uruguay) se lanzó la Alianza para el Progreso (APEP). Esta estrategia buscó orientar y financiar reformas “preventivas” que evitaran el avance de las revoluciones nacionales y socialistas en América Latina, ante la amenaza del proceso revolucionario cubano. El programa contempló reformas en la infraestructura de los países, en las formas productivas, en las burocracias estatales y ampliación de los derechos sociales y un conjunto de préstamos a bajas tasas de interés para financiar estas reformas.

Para la estructuración de este discurso fue central un organismo dependiente de las Naciones Unidas, en el cual tuvo una participación destacada el economista argentino R. Prébisch: la CEPAL, y en particular el ILPES. Esta organización cumplió varios roles: la formación de profesionales, brindó asesorías, consolidó herramientas metodológicas y fundamentalmente desarrolló una línea de conceptos que estructuraron un diagnóstico común sobre el estado de las economías de América Latina y su abordaje para desarrollar las economías. Para esto, era necesario cuestionar y superar el modelo agroexportador desde la planificación estatal de la tecnificación del agro y el aprovechamiento de esa renta sumadas a las inversiones y prestamos extranjeros para sustituir las importaciones por producciones locales. La visión positiva sobre el carácter de los capitales e inversiones extranjeras es una marca diferencial sobre el periodo anterior y llevó a acrecentar el poder de los organismos internacionales en la política interna nacional a medida que se incrementaba el endeudamiento y la participación de funcionarios formados en su forma de entender el desarrollo (Mínguez, 2011).

El tercer vector corresponde al panorama socio político general en el que se creó CONADE. Hacia el final del periodo analizado, el politólogo G. O'Donnell (1972) sintetizó de una forma que encontramos representativa del núcleo compartido de diagnósticos sobre la situación local correspondiente al periodo analizado. Describe a la economía en particular, y a la sociedad en general como dependiente de los centros de poder, organizada en una estructura productiva y una configuración espacial desequilibrada política y económicamente hacia la zona de Buenos Aires. Esta parte del país poseía un importante grado de industrialización, grandes concentraciones urbanas, un alto grado de diferenciación social y de actividad política. También una articulación de la conflictividad social en torno al trabajo.

Esto decantó en una situación donde la combinación de inflación, condiciones de suma cero en la economía interna y restricciones del juego político llevaron a que una aceleración de la puja por mantener los ingre-

sos. A medida que este escenario intensificó su dinámica contribuyó a una fuerte politización y concentración de las demandas socioeconómicas. El autor señala que hubo dos grandes perdedores de este proceso: por un lado, los diversos sectores y regiones, carentes del poderío organizacional requerido para presionar efectivamente a los gobiernos que fueron quedando cada vez más marginados en la asignación de recursos; el otro gran perdedor fue el gobierno nacional, cuyos recursos disminuyeron marcadamente durante el periodo (O'Donnell, 1972).

Genesis y estructura del Consejo Nacional de Desarrollo

En el presente apartado daremos cuenta del contexto de emergencia del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), sus distintas etapas, el papel que cumplió en los distintos proyectos políticos, y en particular detallaremos la forma en que buscó intervenir el campo sanitario.

Fundado en 1961 el Consejo tuvo como función principal la generación y articulación de planes de desarrollo de alcance nacional, la orientación de inversiones extranjeras y la redacción de planes sectoriales. A partir de estas funciones se convirtió en la institución icónica del desarrollismo argentino.

En términos del SSC, contribuyó a la modernización de las estadísticas públicas y en particular a las sanitarias desde el desarrollo de una extensiva secuencia de estudios que brindaron un novedoso panorama de la estructura prestacional. Estas estadísticas, a diferencia de las producidas por el sector salud, se encontraban orientadas por la dimensión económica del espacio sanitario.

A partir de esta información, el SSC propuso una solución distinta para el problema de cuál era el rol de la salud en el desarrollo: el gasto en salud no debía ser considerado factor de desarrollo, sino una consecuencia del mismo. Desde esta concepción, el SSC proponía cambiar el enfoque desde el que se abordaba la salud pública y que ya no se tratara de incrementar el gasto sanitario, sino de evitar que crezca racionalizando la utilización de recursos tanto físicos como humanos. El ahorro surgido de la optimización de recursos y de la contención del gasto expansivo permitiría desarrollar más rápidamente otros sectores de la economía que sí se entendían como conducentes al desarrollo. Para esto, el Sector Salud de CONADE (SSC) propuso describir el espacio sanitario a partir de una nueva cadena estadística: la utilización de camas hospitalarias. Y a partir de este indicador se desplegó un proyecto de reforma centrado en la extensión de un seguro social y la contención del gasto en salud.

El CONADE funcionó hasta 1973 cuando fue disuelto. La Secretaría de Programación y Coordinación Económica tomó sus funciones y parte de su personal. Durante sus 12 años de existencia cumplió distintas funciones y cambió sustancialmente su morfología en función de los distintos proyectos políticos, sin embargo, mantuvo una orientación constante: la búsqueda del desarrollo económico a partir de la planificación.

El CONADE fue creado durante la presidencia del radical A. Frondizi (1958-1962). Al principio actuó en tándem con la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFAD-DE). Establecida en 1958, esta comisión fue la encargada de administrar el dinero resultante de los acuerdos bilaterales argentino estadounidenses obtenidos en 1955 del crédito del Export Import Bank de Washington, y terminó siendo absorbida por el CONADE en 1962 (Jáuregui, 2013; Aguirre, 2007a, Grondona, 2014).

A pesar de su corta extensión temporal, el CONADE ocupó lugares importantes, tanto en el imaginario de la época como en el organigrama del Estado. Si bien el alcance de sus acciones no estuvo a la altura de sus competencias teóricas, reclamó para sí dos espacios políticos significativos: el de promover y ubicar inversiones extranjeras para orientar el desarrollo del país por medio de la economía; y por el otro, el de cuantificar y nombrar los problemas que llevaron al atraso relativo de la nación. Durante un breve periodo, se sumó a esto el de servir como espacio de resolución de los problemas sociales surgidos del proceso de desarrollo, como, por ejemplo, el aumento en la demanda de atención sanitaria o mejoras en las condiciones de trabajo o remuneración. De esta forma, se posicionaba tanto como diagnosticador, planificador y ejecutor de la acción del Estado.

Esta importancia se puede corroborar en otros hechos, como por ejemplo la dimensión espacial que se le concedió, puesto que ocupó el edificio donde durante el gobierno de J. D. Perón (1952-1955) funcionó el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI). Este último era un lugar destacado en el imaginario respecto de la gestión del peronismo y su orientación económica, por tanto, este espacio implicaba una equivalencia entre los espacios simbólicos que cada institución ocupaba en los diferentes proyectos políticos.

Volviendo al CONADE, Aguirre (2007b) propuso tres etapas para entender los cambios internos en la entidad, dados por su morfología, la normativa y su producción medida en publicaciones. En función de esta estructura primaria, y a partir de una lectura centrada en la relación con los proyectos políticos y las modificaciones que atravesó el CONADE según

la manera en que los distintos proyectos buscaron utilizarlo, proponemos una estructura modificada de esta periodización:

1) Creación y puesta en funcionamiento (1961–1963). Etapa comprendida la creación del organismo en agosto de 1961 y octubre de 1963, momento en el que Illia accedió a la presidencia. Fue la instancia de organización del Consejo, puesta en funcionamiento y reclutamiento de la mayor parte de sus cuadros técnicos.

2) Planeamiento democrático (1964–1966). Marcado por el gobierno de Illia, este periodo presentó un CONADE como espacio físico y simbólico de la planificación democrática. Además, presentó el primer plan de desarrollo. Su finalización corresponde a la promulgación de la Ley 19.964, cuando se crea el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, y CONADE vuelve a cambiar de rol.

3) Planeamiento normativo y ocaso (1966–1973). En esta etapa vemos un intento de reformulación del rol del organismo, seguido de una pérdida sostenida de importancia que, sumados a un general de las políticas públicas, se orientó hacia un proyecto menos participativo. Finalmente, terminó con la desaparición de CONADE en 1973.

Creación y puesta en funcionamiento (1961 – 1963)

El organismo fue creado en agosto de 1961 mediante el decreto N.º 7290/61. Desde su diseño el Consejo siguió el modelo francés que implicaba la división del espacio social y productivo en sectores y la cuadrícula de los mismos a partir de oficinas de planificación vertical y horizontal. La vertical correspondería a los distintos sectores (transporte, vivienda, salud, etc.), mientras que la horizontal a mano de obra, financiamiento, tributación y comercio exterior. La adopción de este modelo implicó una jerarquización administrativa significativa, puesto que el Consejo pasó a depender de la presidencia. En su diseño se esperaba que fuera un ámbito de integración de los diversos actores sociales y las problemáticas surgidas del desarrollo (Jáuregui, 2014).

Durante esta primera etapa, el CONADE se consolidó y formó sus cuerpos de profesionales. Su producción estuvo dedicada al relevamiento y procesamiento de información de las diversas áreas. Sin embargo sus atribuciones eran difusas y no produjo actividades concretas de planificación. En 1964 modificó su organización en grupos de trabajo sectoriales (Por rama de industria -metalurgia, ganadería, etc.- o atribución del estado- salud, vivienda, desarrollo social, etc.-). Este cambio se pensó como forma de facilitar la redacción del plan de desarrollo 1965-1969 (Aguirre, 2007a)

La misión original planeada por el gobierno de Frondizi, fue la de canalizar y dirigir eficazmente el dinero proveniente del ayuda internacional vinculado a la Carta de Punta del Este (1961). Esto suponía una institución dinámica que en el corto plazo se encargaría de conseguir y orientar la financiación externa para inversiones tanto para obras públicas como en industria.

Además de esta función de planificación económica Frondizi esperaba que el CONADE se volviera un espacio de encuentro y discusión entre empresarios y trabajadores desde donde se pudieran canalizar, administrar y resolver a partir de la intervención científica y la coordinación política las tensiones sociales surgidas en el proceso de desarrollo. Esta fue una innovación remarkable: se buscó consolidar una organización capaz de planificar el desarrollo y abordar la conflictividad social surgida de ella simultáneamente a partir de la constitución de un único espacio institucional, pero también simbólico destinado a la planificación nacional.

Durante el breve gobierno de José M. Guido (1962-1963), y en medio de una crisis política, económica e institucional, el gobierno decidió apostar al discurso de la planificación y amplió su personal y recursos. Esta reorganización estuvo directamente vinculada con una recuperación de la influencia de Prébisch en la Argentina, cuyo prestigio continental era creciente (Jáuregui, 2014).

Desarrollo del planeamiento democrático (1964 – 1966)

El periodo de Arturo Illia (1963-1966) estuvo signado por el reenfoco en las políticas de largo plazo. Esto llevó a la extensión administrativa del CONADE que ganó en personal, autonomía administrativa y presencia en la gestión pública. De acuerdo a Jáuregui (2013) esto fue una estrategia para compensar su escasa base electoral y su debilidad política.

A diferencia de otras agencias estatales marcada por la discontinuidad de los proyectos institucionales y sus profesionales, el Consejo logró mantener y ampliar su staff de profesionales. Además, agregó nuevas áreas vinculadas a políticas de corto plazo: 1) Programación del Desarrollo Nacional; 2) Estadística, Metodología y Cálculo; 3) Inversión Pública y 4) Proyectos Especiales.

Para este momento, el CONADE contaba con 500 empleados, la mitad de los cuales eran técnicos profesionales (Aguirre, 2007b). Este perfil altamente calificado marcó una diferencia en la identidad de los funcionarios del organismo que se vería reflejada en la percepción externa, puesto que se entendía que poseían experticias y saberes que no estaban disponibles en la burocracia administrativa tradicional y un fuerte espíritu

de cuerpo centrado en la importancia de la tarea y la cientificidad del enfoque. En el caso del SSC, hemos relevado la presencia de un grupo relativamente pequeño de una docena de profesionales entre médicos formados en Salud Pública, matemáticos y sociólogos.

Este periodo marca el fin de la planificación democrática, puesto que las tensiones entre este proyecto y el reconocimiento de la legitimidad de los representantes corporativos llevó a que no se implementaran estas instancias colaborativas (Tearoti, 2011). Con esto terminó el intento de CONADE de ser una institución que absorbiera la conflictividad social y se volcaría más bien a su análisis y la intervención en sus condicionantes. Esto marcó un punto de inflexión en la identidad del organismo, a decir de una entrevistada:

“Empecé a trabajar en 1964 en el CONADE de la época de Illia ... allí realmente aprendí a trabajar. Era un organismo muy plural y justo (...). En el año 1966, con el golpe de Onganía, CONADE se acaba. Yo lloré ese día, el día del golpe, porque con Onganía no solamente se terminó CONADE, se terminaron muchas cosas. Nunca más sentí que lo que yo hacía tuviera tanta importancia para las políticas públicas”
(Matemática, ex funcionaria de CONADE)”

Redefinición y ocaso (1966–1973)

El golpe de estado y la asunción de Onganía en 1966 llevó a una reforma significativa del Estado. Este gobierno propondría canalizar la conflictividad social no en el organismo, sino en el Ministerio de Bienestar social (Osuna, 2012). Esto redujo el ámbito de incumbencia del CONADE a la elaboración de diagnósticos y planes, dando lugar a una transición entre un modelo de planificación democrático (que incorporaba los actores al proceso de planificación) a un modelo normativo, donde la función de los actores es determinada por los técnicos o los políticos.

El otro vector que afectó el contexto fue el cambio de la política de los EUA, que se desplazó de una centrada en el asistencialismo hacia una más vinculada a la intervención violenta en la sociedad para asegurar el mantenimiento del orden capitalista (Doctrina de Seguridad Nacional). Esto llevó a la creación del CONASE (Consejo Nacional de Seguridad) y la búsqueda de integración de estas dos dimensiones: desarrollo y seguridad nacional. Para ello se creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. Este buscó ampliar la participación del sector

privado en la formulación de planes y programas; y a los objetivos de desarrollo se le unían y equiparaban los de seguridad. Esto desplazó al CONADE de su rol central y lo puso en paridad con el otro consejo (Ley N° 16.964).

Es importante remarcar que la expansión de los profesionales del CONADE implicó su apertura a perfiles ideológicos diversos y si bien no hemos registrado despidos u otros abusos del estilo, si diversos testimonios sobre un control más estricto y la limitación de las posibilidades de los funcionarios en relación a su ideología. Un entrevistado, por ejemplo, refirió que por razones políticas le fue negado el acceso a capacitación: “no pude viajar al exterior para formarme. Me dijeron ‘presentás el pedido de beca y al día siguiente estás en la calle, quedate quietito donde estás en tu escritorio, no te muevas’” (Físico, ex funcionario de CONADE).

A pesar de este panorama, el CONADE recuperó vitalidad y precisión en sus acciones. Como señala Jáuregui (2014) participó activamente en las negociaciones ante los organismos internacionales de crédito presentando propuestas que fueron importantes en relación a la asistencia financiera que recibió Argentina. Aquí resultaron clave los esfuerzos realizados por la institución por mejorar la organización estadística, puesto que esta forma de asistencia dependía de criterios cuantitativos claramente delimitados y para la rendición de cuenta de los mismos era imprescindible un sistema estadístico más o menos aceptado.

Además, durante los años del gobierno de Onganía, se presentó un plan quinquenal y CONADE participó en el diseño de diversas obras públicas de envergadura, como represas hidroeléctricas.

Finalmente, y ya depuesto Onganía, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974. Este plan presentó un cambio en el diagnóstico sobre la economía, denunciando que el problema central sobre que el Consejo debía operar era el desarrollo desbalanceado entre las provincias, que era productor de conflictividades sociales.

Las estadísticas como lenguaje del proyecto de CONADE

El corolario de expansión estadística llevado a cabo por CONADE fue la reforma de la ley de estadísticas para dar lugar al nuevo Sistema Estadístico Nacional, sancionado en 1968. La ley buscó integrar a los diversos productores de estadísticas de la administración pública, jerarquizarlos y nombrar una autoridad coordinadora. Para ello situó al CONADE como autoridad normativa del mismo.

El CONADE incorporó nuevos estándares internacionales e innovó en la constitución de objetos estadísticos, como, por ejemplo, con la en-

cuesta sobre expectativas económicas o la encuesta sobre presupuestos de consumo de las familias urbanas implementada en 1963, que introdujo la novedad de segmentar la población en tramos de ingresos. Posteriormente, daría lugar a la Encuesta Permanente de Hogar del INDEC (Daniel, 2013). Otro ejemplo es el de la Matriz Insumo Producto desarrollado en conjunto con la CEPAL. Esta permitía visibilizar y encadenar los bienes entre los distintos sectores de la economía y permitía identificar los cuellos de botella o los problemas de desarrollo. Grondona (2014) describe a la matriz como la emergencia de una nueva tecnología estadística que produjo un cambio en el modo de diagnosticar e intervenir en la economía en su conjunto.

En un interesante análisis sobre las publicaciones de CONADE Aguirre (2007) encontró que, de 426 documentos relevados en la biblioteca del Ministerio de Economía, las tres categorías centrales eran el análisis económico (91), seguidos por el planeamiento (84), la agro ganadería (78) y la industria (45), en este análisis los tópicos que requieren nuestro interés tuvieron una participación marcadamente menor: Salud y educación (38) Estadística y Censos (23) y demografía (12). Sin proponernos un relevamiento sistemático de toda la producción de CONADE, sí señalamos que hemos encontrado un acervo más rico en lo relativo a materiales publicados por el SSC, que sobrepasa las 60 publicaciones. Este nuevo dato nos permite afirmar que esta área tuvo un rol aún más importante que él se le adjudicó en investigaciones anteriores.

Desarrollo y salud.

En términos de la situación del sistema sanitario argentino, posterior al derrocamiento de Perón en 1955, se fue consolidando progresivamente un diagnóstico general respecto que se contaba con un sistema ineficaz, que había crecido muy rápidamente, pero sin haber mejorado la atención de los problemas de salud de la población. Se afirmaba que el crecimiento durante el peronismo se había realizado bajo un modelo verticalista y centralizador a partir de la expansión de la oferta prestacional del Estado Nacional, multiplicando la cantidad de camas disponibles, pero sin tener en cuenta las necesidades coyunturales y futuras y que esto había resultado en una oferta centralizada en sentido geográfico y político, ya que era administrada por el Ministerio nacional (Belmartino y Bloch 1994, Arce, 2004).

Este diagnóstico compartido generó un punto de llegada común: la solución a los problemas sanitarios se encontraba en la intervención técnica, la corrección del modelo prestacional a partir de la reorganización

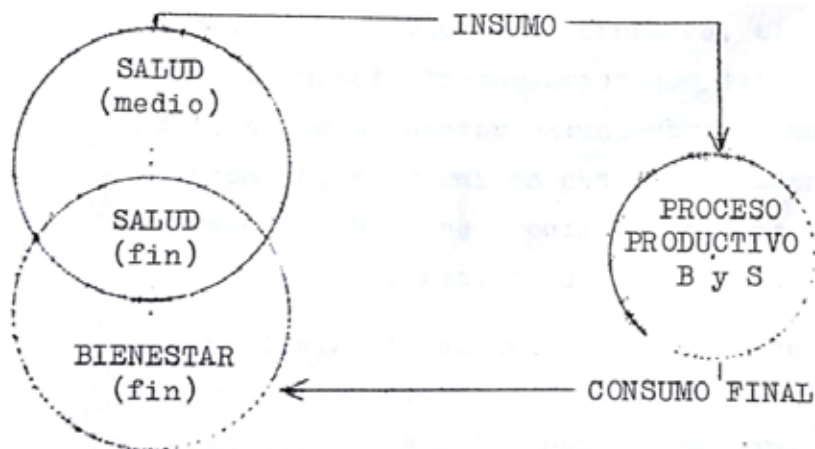
del sistema y sus condiciones de financiamiento, reduciendo la cantidad de actores participantes y equiparando condiciones para superar la fragmentación. En un grado mayor de detalle, este aparente acuerdo en las soluciones sostenía que era necesario descentralizar los servicios sanitarios hacia unidades de menor jerarquías (provincias y/o municipios) y establecer un nuevo marco normativo que regulara la provisión de servicios: una forma de seguro de salud único por provincia organizada a partir de la sumatoria de los financiamientos cruzados (Belmartino, 2005).

Sobre este diagnóstico común se articularon diversos proyectos tendientes a la reorganización del sistema, en un ciclo reformista donde los funcionarios nacionales buscaron poner al Estado en primer plano. Este ciclo finalizó con la sanción de la ley 18610/70 sobre el final del gobierno dictatorial de J.C. Onganía (1966-1970) donde se consolidó lo que Belmartino (2005) llama “pacto corporativo”. Esto fue una etapa de “pluralismo corporativo”, que ordenó el sistema sanitario durante las décadas de inestabilidad política de 1970 y 1980. Esta forma organizativa implicó que lo privado/corporativo se delimitaba en oposición a lo público/estatal. En la misma, la contratación de servicios entre obras sociales y organismos gremiales médicos como forma de organizar la práctica médica y sanitaria, excluyendo otras modalidades como el pago asalariado y organizándose a partir del pago por acto médico regulado por nomencladores de prácticas y consultas. En este esquema, el Estado resultaba como un tercer excluido que además de ser el principal financiador de la atención para población no cubierta, funcionó como árbitro en las disputas de las obras sociales y gremiales médicas. Sin embargo, en tanto las gremiales y las obras sociales siguieron manteniendo un reconocimiento sobre la superioridad de este sistema, lograron neutralizar los pocos esfuerzos del Estado para reorganizar el sistema de salud (Belmartino 1995).

El equipo del Sector Salud del CONADE (SSC) trabajó en torno de anudar un diagnóstico particular del sistema sanitario marcado por la desigualdad regional y la ineficiencia, con dos respuestas la planificación a nivel nacional y el seguro social integral.

La forma de lograr esto fue la incorporación de un nuevo indicador estadístico, el uso de la cama hospitalaria. Visibilizado desde este punto de vista, el diagnóstico era diferente al de escasez presentado por otros órganos sanitarios y por tanto ya no era necesaria una expansión del sistema, sino una racionalización del mismo: a partir de sus normas y de la maximización de la utilización de sus recursos. Frente a esto, elaboraron y apoyaron un seguro social que cubriera numerosas contingencias sociales, transfiriera parte del gasto a los usuarios y racionalizara por medio de tres

Imagen 1. La salud como factor concurrente del desarrollo



Fuente: (Barrenechea, 1965)

maneras distintas el gasto: por transferencia a los usuarios en copagos, por elección de mercado y por limitación del gasto en los beneficios del seguro.

El aspecto central para entender el enfoque del Sector Salud de Conade (SSC) respecto de la organización del sistema sanitario es el vínculo que propusieron entre desarrollo y salud.

El SSC propuso que no había una relación lineal entre desarrollo y salud, sino que eran fenómenos que co ocurrían. Esto implicaba que, probablemente, ambas cuestiones fueran resultado de los mismos procesos, pero que entre sí no existía una relación de causalidad. Por tanto, una mayor inversión en salud no produciría mayor grado de desarrollo. La “confusión”, de creer en la relación salud-desarrollo, la adjudicaron a la problemática definición del objeto salud, su indeterminación conceptual, la dificultad de su abordaje econométrico y las múltiples influencias que tiene con los otros sectores. Para el SSC, la salud no es resultado directo de una actividad específica, en este caso la atención sanitaria, de la misma forma que una manufactura de un taller, sino que los efectos del desarrollo en los indicadores sanitarios se explican por aspectos asociados, como la mejora de ingresos y el incremento general de recursos, innovaciones científicas o racionalidad administrativa, más

que requisitos para el mismo. Dicho esto, consideraban que el desarrollo podía producir una mejora en las condiciones de salud pero que esto tenía asociado un componente riesgoso: la mejora en las condiciones de vida llevaría tanto a un incremento de los niveles de salud, pero también de la demanda sanitaria produciendo tensión en una estructura suficiente para la demanda actual pero mal distribuida, ineficiente y sin un marco organizativo que le permitiera expandirse racionalmente para cubrir la demanda futura (ver imagen 1).

Este enfoque se encuentra enfrentado al predominante en el sector sanitario, quienes entendían que la salud era un factor necesario para el desarrollo, puesto que mejoraba la calidad de vida y en esto la productividad de la población evitando un círculo vicioso de enfermedad, baja productividad y pobreza (ver imagen 2).

Si bien parece una discusión sobre la forma de asociación entre dos variables, esta diferencia llevó al diseño de dos modos diferentes de abordaje. Para la planificación de sesgo económico del SSC, la actividad propia de la planificación era la asignación de recursos de forma de maximizar los resultados generales, y contando con una estructura – medida en camas- suficiente el eje estaría en la racionalización y administración de los recursos. En la otra visión, de planificación sanitaria, el incremento de gasto en salud (con sus consecuentes mejoras) era una recomendación sistemática, ya que representaba una forma de ahorro social y mejora de la productividad (CONADE, 1963a).

La posición de CONADE, a partir de desplazar la salud a un factor concurrente del desarrollo, lo llevó a calcular los resultantes de forma distinta. Mientras más se avanzará en la planificación, el desarrollo, el logro de aspiraciones y la distribución de la riqueza, mayor sería la demanda de servicios como la atención sanitaria, haciendo crecer la presión sobre una oferta, que si no se encontrase adecuadamente planificada y coordinada volvería a hacer proliferar un sistema de baja calidad, alto precio y que incrementaría la desigualdad regional. (CONADE, 1964a).

En este punto, también se transparentan dos visiones distintas respecto de los límites de la salud, y por tanto su peso específico en los procesos de mejora de la calidad de vida. Mientras la visión del CONADE presentaba una salud exclusivamente reparativa centrada en la atención de la enfermedad, el enfoque de la OPS amplía su propia definición hacia factores de infraestructura social, como la provisión de agua potable, la participación de la comunidad y las condiciones de trabajo (Cueto, 2006).

Imagen 2. Ciclo económico de la enfermedad



Fuente: (Sonis, 1964)

Esto fue lo que el primer director del SSC, J. Barrenechea³, describió como la “línea argumental básica” (Barrenechea, 1965:21). Esta postulaba que salud y desarrollo se vinculan en dos formas distintas. Por un lado, como un fin en sí mismo, puesto que la salud se encuentra integrada al concepto de bienestar y su propia definición incluye el concepto. En

³ Juan José Barrenechea fue un médico nacido en Necochea, provincia de Buenos Aires. Se desempeñó en la Escuela de Salud Pública de la UBA y posteriormente fue un destacado funcionario de OPS. Formó parte de los sanitaristas planificadores. Además de estas tareas formó parte del Consejo Federal de Inversiones donde llevó a cabo otras investigaciones sobre el sector sanitario. Dejó ese cargo en 1962 para crear y dirigir el SSC. Posteriormente se incorporó a OPS, donde primero fue un impulsor de la planificación y luego se volvió crítico de la misma. Fue uno de los redactores de “Salud para todos en el año 2000”, documento que consagró el abordaje de Atención Primaria para la Salud como modelo organizativo para el campo sanitario.

segundo lugar, a la salud como medio concurrente al proceso de producción económico necesario para alcanzar mayores niveles de desarrollo, ya que permitiría ampliar la capacidad productiva a través de la creación de capacidad humana, y sería requisito para el crecimiento de los sectores de producción (ver imagen 2). Para priorizar la segunda función lo necesario sería elevar la productividad de las acciones del sector y ordenar estas acciones según los requerimientos del proceso general de desarrollo. Esta segunda línea, de la salud como factor de desarrollo, era la posición oficial de la OPS y de los principales sanitaristas de la época (Iriart et al, 1994; Piris-Alves y Maio: 2015, Cueto, 2006)

Esta dualidad, sin embargo, era entendida como un problema metodológico de tipo estadístico: ¿cómo se podrían separar ambas funciones para poder aislar los pesos específicos de cada una y poder atribuir recursos a la dimensión de “medios” por sobre la de “fines”, desplazando la salud de la mera atribución de recursos asistenciales para integrarlo como inversiones en la función del bienestar?

Sin embargo, no consideraban que, en el estado del conocimiento de la época, las funciones fueran matemáticamente distinguibles entre sí, y por tanto la salud debía operacionalizarse como en el primer tipo, es decir, proveedora de bienestar. De esta manera, la asignación de recursos al desarrollo sanitario no sería una prioridad para el Estado. El mecanismo para hacer este juego de ponderaciones sería la planificación nacional o intersectorial. Esta debía ser capaz de conferir racionalidad al uso de los recursos y a la articulación de acciones dentro de los límites definidos para el sector. Sin embargo, a entender del Director del Sector Salud del CONADE (SSC) el desarrollo de semejante modelo requeriría de un juego de aproximaciones sucesivas para formalizar el modelo, pero una vez creado la planificación aplicada a nivel nacional y armonizando los sectores permitiría “adoptar una actitud tendiente a neutralizar a la connotación emocional inherente al sector” (Barrenechea, 1965: 2) para sopesar la función salud dentro de las necesidades de desarrollo.

Este es el punto que llevó a un abordaje cualitativamente distinto del propuesto por la OPS, quienes proponían jerarquizar la salud como componente del desarrollo en tanto generadora de bienestar y calidad de trabajo humano. En este punto, desde analizar como cada organismo constituyó las variables estadísticas se pueden evidenciar diferentes conceptualizaciones de salud, desarrollo y el rol del Estado en esta articulación.

La cama hospitalaria como matriz interpretativa

A partir de la línea teórica y la agenda de investigaciones que hemos detallado, caracterizamos el proyecto del SSC a partir de cinco premisas que caracterizaron su posición dentro del juego más amplio del campo sanitario: 1. el Estado manejaba y financiaba la casi totalidad del activo central del sistema sanitario, las camas; 2. a partir de este control casi monopolístico, se podría imponer un cambio en las reglas de juego que sirviera para 3. Implementar un formato de seguridad más eficiente y efectivo que llevara a 4. Mejorar uno de los factores de coproducciones del desarrollo, pero sin incrementar su costo. Y finalmente, 5. Producir un marco interpretativo racional (descentralización operativa, seguro de salud y planificación) en el que la demanda progresiva generada por el aumento del bienestar tuviera forma de ser encausada sin producir mayores ineficiencias ni un incremento del gasto que absorbiera recursos necesarios para sectores más prioritarios.

La cadena estadística de uso de camas representa el corazón del proyecto político del Sector Salud de Conade (SSC), puesto que fue central para el diagnóstico, monitoreo y para la comunicabilidad de sus ideas. Este indicador simplemente contemplaba el promedio de camas utilizadas en una determinada región, tomando la cantidad totales de camas ocupadas en un determinado día y dividiéndolas por las camas instaladas.

Analíticamente resulta muy interesante ya que el SSC tomó un objeto icónico de la atención sanitaria, como la cama hospitalaria y a partir de su definición estadística constituyó un nudo entre uso, gasto y planificación, dándole una entidad unívoca al sistema. Esta caracterización llevó a un diagnóstico: el sistema sanitario durante el proceso de desarrollo no debía aumentar su estructura, sino maximizar su utilización y la distribución de recursos. Además, el mapa construido a partir de este indicador dejaba al Estado como el único actor con peso específico sobre la organización de recursos y, por tanto, con la capacidad de imponer su voluntad a partir de su rol monopolístico sobre otros actores más pequeños y dispersos. La explicación sobre la falta de acción anterior por una suma de falta de voluntad política y de marcos analíticos capaces de guiar el proceso de expansión prestacional además permitió realzar el carácter político del proyecto.

Para el SSC la cama reunía un conjunto de cualidades que potenciaban su uso como indicador estadístico:

- 1) Era información fácil de conseguir, estandarizar y actualizar. En un diagnóstico basado en la escasez y baja calidad de información era un rasgo clave. También permitía construir líneas temporales.

2) Servía como unidad estadística de recurso, es decir que se podía usar la cama como base para la elaboración de índices de referencia respecto de la proporción de otros recursos y profesionales.

3) A partir de considerar una relación constante entre la proporción del gasto en medicina asistencial y los otros gastos en salud pública, se podía estimar el gasto y su distribución.

4) En vistas de que la internación representaba la actividad central, la distribución de camas según establecimiento, dependencia y localización representaba una forma eficiente de mapear las capacidades del sector sanitario, así como sus distribuciones geográficas.

5) En los años previos, y con gran apoyo de los organismos internacionales, se había consolidado una relación óptima entre camas y habitantes para una correcta atención. Esto no era extrapolable a otros indicadores estadísticos. Además, su uso extendido y consensual facilitaba la comparación con otros países y sistemas sanitarios.

6) Desde la perspectiva del diseño de un plan de desarrollo presentaba la ventaja de ser una medida capaz de calcular global y funcionalmente el gasto del sector. También de referirlo a su uso económico y discriminarlo por dependencias administrativas, regionales, provinciales o municipales.

7) Servía como control de ejecución de plan, porque fácilmente revelaría problemas de distribución y /o disarmonía de recursos en áreas y regiones con respecto a las metas.

8) Una tipología conformada con cuatro variables lo volvían un indicador operativo e intuitivo para su manejo por los distintos actores del sector salud.

Desde sus definiciones operativas, la cama polivalente era la cama instalada en los hospitales generales, cualquiera fuera su uso médico concreto. A diferencia de las monovalentes, estas utilizaban un menor tiempo de permanencia y eran flexibles a usos alternativos respecto de su complejidad o patologías. La contraparte era que requerían una mayor dotación de personal médico, técnico y auxiliar dedicado exclusivamente a la asistencia, la instalación de servicios de especialidades y de consultas utilizadas por los distintos servicios, como servicios centrales para la realización de tareas administrativas. Los relevamientos del SSC indicaban que el sector público administraba el 80% de las camas monovalentes; dentro de las cuales la nación administraba el 33% mientras que las provincias el 30% y los municipios el 17%.

La cama monovalente se definió como aquella instalada exclusivamente para el tratamiento de pacientes con una condición específica. En función de los relevamientos previos se concluyeron dentro de este grupo aquellas destinadas a enfermos mentales, leprosos y tuberculosos. Estas camas poseían menor valor de instalación y de operación.

El número de personal profesional auxiliar y técnico vinculado a la actividad de los establecimientos polivalentes se estableció en una proporción de 4 o 3 a 1 respecto de los monovalentes. De las 36.539 camas monovalentes existentes al 31 de diciembre de 1960 el 93,5% estaba bajo la dependencia del sector público. El correspondiente al sector privado estaba en el orden del 4,5% (CONADE 1963a).

En el panorama descrito por el SSC, el caso más extremo de control del Estado responde al caso de las “camas mentales” (aquellas destinadas a personas con padecimientos mentales), donde representaban el 93%, de las cuales nacionales el 71,1% y provinciales el 20,5%. Este esquema variaba según cada enfermedad. Por ejemplo, mientras que las de tuberculosis eran mayoritariamente provinciales, las de lepra lo eran nacionales. Los municipios no tenían ninguna actividad para la atención de enfermos mentales ni para la lepra y solo participaban con un 13,9% del total de camas instaladas para la atención de tuberculosis (CONADE; 1963b). Nuevamente, el panorama presentado es de una gran dispersión y desorganización.

El SSC estimó el gasto de una cama polivalente 150.000\$ anuales, mientras que los costos de instalación eran 960.000\$, en el caso de las polivalentes y 504.000\$ monovalente. A su vez el costo de modernización de las mismas representaría el 10% de la instalación (CONADE 1963a).

La clave del diagnóstico, y por tanto de la utilidad de esta cadena estadística, se encuentra en la medición de su rendimiento. El SSC logró un diagnóstico resumen de su percepción de los problemas, que además permitió enunciar su proyecto para solucionarlo: El rendimiento de las camas generales era de una permanencia media de 13 días y un promedio de ocupación del 60%. A partir de los indicadores sugeridos por los organismos internacionales, e implementando un seguro de salud, una descentralización operativa y una planificación de las inversiones sería posible incrementar el rendimiento asistencial sin inversiones significativas en un 25% y una baja de 3 días en la internación promedio (CONADE, 1965c).

Para el SSC, la tasa de camas por habitante era aceptable, y por tanto no eran necesarias grandes inversiones. Fijaron como meta mantener esta tasa y su estructura por tipo y dependencia administrativa. De esta manera se podría congelar el gasto y, a su vez, incrementar la productividad del sistema (CONADE, 1965c: 350).

Partiendo de la centralidad de la cama hospitalaria pública, la baja eficiencia y la tendencia al atestamiento del gasto, sumados a la alta participación del Estado en la oferta prestacional (llamada socialización o estatización por el SSC) permitió fundamentar que el seguro social fuera una posibilidad muy conveniente, ya que permitiría homogeneizar el sistema organizativo jurídico, centrar la inversión estatal en menos actores, integrar la salud a otras agendas de bienestar social mejorando la viabilidad política del seguro y a su vez, dejar sentada una política racional que permita que la expansión de la demanda sanitaria sin un incremento sostenido de la ineficiencia.

Esta forma de describir el sector salud generó la imagen de un Estado básicamente monopolístico, que concentraba el gasto y los recursos, pero carecía de capacidad regulatoria y un marco analítico apropiado para hacerlo. De acuerdo a SSC, no era un problema de la cantidad de recursos sanitarios, sino de su distribución y de su administración. Esto se muestra con claridad en el cálculo de escenarios teóricos para la formulación de planes, donde sólo en el escenario de máximo crecimiento se tornaba viable ampliar las camas monovalentes en algunas provincias.

La agenda de investigación y trabajo del Sector Salud de CONADE

Para producir este diagnóstico el pequeño grupo de trabajo del SSC, compuesto por sanitaristas y sociólogos, llevó a cabo una cuantiosa cantidad de estudios: catastros de recursos, relevamientos de personal, cálculos de gasto, estimación de cobertura de obras sociales y mutualidades, distribución de personal, modelizaciones de la seguridad social, etc. Este conjunto de investigaciones, eran desplegadas en dos líneas de investigación distintas. Por un lado, la correspondiente a la cantidad de gasto y su distribución que contó con las publicaciones de Incidencia del gasto en el presupuesto familiar (1965), Asignación de recursos al sector salud (1965), Gasto en salud del sector público (1964b, 1966), Aspectos financieros de la salud (1967), Proyecciones demográficas de la población argentina (CELADE, 1967) y Costos de seguro social (CITMade, 1967). Por otro, las destinadas a analizar la estructura de prestaciones, distribución y recursos. De esta línea se publicaron trabajos relativos a la encuesta sobre escuelas de enfermería (1964b), encuesta sobre distribución de médicos por provincias y departamentos (1964c), encuesta de obras sociales y mutualidades (1965a), estudio sobre estructuras de personal de organismos de salud (1966) y la distribución de establecimientos hospitalarios en la República Argentina (1968).

En términos generales, el SSC consideraba que la consolidación del gasto sanitario resultaba de un largo proceso de estatización de la atención sanitaria que provenía de los tiempos del DNH y que se fue profundizando con el correr de los años. La marca de ese proceso era que la cantidad de camas (y por tanto gasto) se concentraron en las distintas dependencias estatales. Además, y por efecto de los procesos de descentralización, el gasto nacional había permanecido estable desde mediados de la década de 1950, y lo que se había incrementado eran las erogaciones provinciales y municipales. Agravado el panorama por una falta de un marco teórico metodológico que permitiera gestionar esto, se produjeron desequilibrios regionales en la instalación de recursos y profesionales. Este proceso se habría radicalizado desde mediados de la década de 1950 con la proliferación de clínicas privadas y obras sociales que competían por el mismo recurso escaso. Para el SSC, la solución no se encontraba en un incremento sostenido del gasto sino en enfocarse en el volumen total (sistémico) de prestaciones para establecer formas de coordinación entre los actores que permitiera definir un sistema uniforme de prestaciones, federal en su estructura y ejecución. Esto llevaría intervenir sobre el problema central del diagnóstico: la baja productividad de los establecimientos asistenciales. La forma de esta intervención sería un seguro nacional de salud para toda la población, financiado en forma conjunta por empleados, empleadores y el estado.

La expansión de las obras sociales y mutualidades y su regulación había sido un tema conflictivo desde mitad de la década de 1940. Vinculadas con la identidad obrera y con el aumento de poder de los sindicatos, a menudo habían servido como mecanismo de transmisión de fondos entre el Estado y los sindicatos, crecieron en las dos décadas siguientes produciendo enfrentamientos con la corporación médica y diversos y fracasados intentos de regulación (Belmartino, 2005). Desde el diagnóstico previo las obras sociales fueron generadoras de un gran impacto (negativo) en la expansión del gasto, los recursos y el volumen de los recursos humanos especializados. Consideran que son resultado de una expansión exógena (surgida de la política), producido sin un marco ordenador, tanto jurídico como administrativo, que promoviera la integración y la racionalización en la instalación y uso de los recursos. Este desbarajuste, a entender del SSC, se encontraba enmascarado porque, aún en sus deficiencias, produjeron una respuesta a aspiraciones crecientes de bienestar social expresadas por los trabajadores organizados sindicalmente. Este esquema generó que el Estado apoye mediante ayuda financiera a terceros prestadores, con la cesión de locales o transferencias monetarias en concepto de empleador o como subsidios. Además, desde la perspectiva de imponer una lógica re-

gulatoria advierten que los problemas progresivos que fue generando esa situación de carencia normativa llevaron a que las distintas obras sociales tomaran contacto entre sí para negociar coordinadamente aranceles, control de prestaciones, etc.

La mayor parte de estas instituciones resultaron de tamaño pequeño, 66% de las instituciones contaban con 400 beneficiarios o menos. Sin embargo, al ser clasificadas en cuatro grandes grupos, en el de mayor importancia (las de más de 25.600 afiliados) resultó que solo 22 instituciones, 2% del total de las que tienen atención médica, eran responsable de la atención del 62.5% de los cubiertos por el subsistema de obras sociales, es decir 1.885.000 afiliados. Además, este pequeño grupo representaba el 71.5% del gasto total en atención médica (\$7.500 millones) y un 74.5% de los ingresos totales, con un aporte promedio de \$3.969 (CONADE, 1964c).

Un grupo reducido de obras sociales realizaba la cobertura del mayor volumen de beneficiarios, y a su vez ocupaban los mayores volúmenes de recursos financieros por afiliado. Infirieron de este dato que a medida que aumentaba el número de afiliados, lo hacía también el gasto producto de una más integral atención médica asistencial. Esto estaría relacionado con dos factores del diagnóstico inicial: por un lado, el creciente peso del gasto en tecnología médica y por el otro, que mayores niveles de bienestar impulsan la demanda de atención sanitaria. En términos de gasto, encontraron una gran dispersión en el gasto anual por afiliado. Mientras que el promedio de gasto se ubicó en 1770\$, sus valores extremos representaron 71,6\$ y 2.547\$ (CONADE, 1965a).

Desde la perspectiva del financiamiento de las obras sociales, el SSC concluyó que el financiamiento ya estaba dividido en forma simétrica entre tres aportantes: los empleados, los empleadores y el Estado, que en algunos casos aportaba como empleador y en otras como un subsidio adicional para solventar el déficit de algunas obras sociales o mutuales. Este punto sería un argumento clave en los intentos de racionalizar el sistema, puesto que el Estado ya se estaba haciendo cargo en términos facticos de una gran parte del gasto que representaba (CONADE, 1966).

El seguro de salud en los planes de desarrollo

Como hemos señalado, el instrumento central del CONADE fueron los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Dentro de ellos, las secciones sobre salud fueron escritas por el SSC y reproducen los mismos diagnósticos y propuestas los documentos del SSC. Se describe al país con una natalidad y mortalidad similar a los desarrollados, pero con una

situación de desigualdad interna que lleva a que algunos perfiles epidemiólogos no correspondan a esta figura. Además, se atacó con dureza el sistema estadístico, la distribución de personal y el formato organizativo. Proponen como forma de solución el desarrollo de un seguro social que incluya salud, pero también otros beneficios como seguro por desocupación o maternidad.

Para expresar la desigualdad la unidad elegida es la cama hospitalaria y, para la eficiencia, su utilización. “La distribución de los recursos físicos medios en unidad cama instalada, señala una tasa nacional de camas por mil habitantes similar a la de los países de más alto desarrollo, aunque con serias deficiencias en la distribución regional (...) Del total de camas 9599 son de tipo polivalente (atención general) y 21622 de tipo monovalente (atención especializada: psiquiatría, lepra, tuberculosis, etc.). El rendimiento de estos establecimientos medidos en coeficientes de ocupación, promedio de permanencia de los egresados y número de consultas externas, muestra en los últimos años una marcada capacidad ociosa. Sin grandes modificaciones el coeficiente de ocupación para todos los establecimientos se mantiene alrededor del 60% y el promedio de permanencia alrededor de los 15 días por paciente egresado. Si tenemos en cuenta que los estándares administrados internacionalmente como buenos son respectivamente 85% y 10 días, puede inferirse una sub utilización de la capacidad instalada del orden del 50%” (CONADE, 1965c: 99)

Dentro de las actividades del primer PND, 1965-1970, se propone un plan para establecer un sistema mínimo de información técnica administrativa, como primer paso de la instalación de un nuevo marco organizativo. Estos datos debían hablar de los actores y su distribución, pero sobre todo de la composición del gasto y su eficiencia financiera de la utilización de los recursos, puesto que la meta no era la ampliación de la cobertura por aumento de la cantidad de establecimientos, sino por el aprovechamiento de la capacidad instalada. Esto sería el primer paso de una situación en la que el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública se haga cargo de su competencia de regular los otros actores, independientemente de su propio rol como prestador.

En términos de acciones concretas, dispuso una batería de medidas para cada una de las cuatro funciones que considera principales: medicina asistencial, medicina sanitaria, capacitación e investigación (CONADE, 1965c). Para la medicina asistencial, propuso la creación y habilitación de servicios de atención médica para la comunidad. Estos servicios serían formas semi públicas que cobrarían sus prestaciones a cualquiera de los sectores que los utilizaran (obras sociales, privados o mismo estado) y estarían dirigidas por un comité de funcionarios públicos y miembros de

la comunidad. Esta forma se vincula fuertemente con el proyecto de seguro, puesto serían las instituciones que cubrirían la demanda sin aumentar sensiblemente el gasto. Además, en el cobro por prestación, como estaba previsto en el seguro, se generaría un estímulo a la eficiencia. Desde la perspectiva de la medicina sanitaria se previó un plan de obras de actualización y mantenimiento de los edificios asistenciales que debía basarse en el plan de trabajo autorizado por la ley 13019 de 1947, sin incrementar la estructura prestacional existente. Sumado a esto, se implementaría un programa nacional de prevención de agua potable para población rural financiado por el BID, la OPS y los gobiernos nacionales, provinciales y municipales.

El PND 1965-1970 sanitario incluye la priorización de algunos programas sobre problemáticas específicas: maternidad e infancia, enfermedad de Chagas Mazza, tuberculosis, paludismo e inmunizaciones. El total de recursos destinados a estos programas alcanzaba un monto similar al propuesto para el acondicionamiento de instalaciones sanitarias.

Respecto a la capacitación, se previó que los procesos de descentralización ejecutiva y administrativa sólo serían realizables cuando las provincias dispusieran de los planteles profesionales adecuados, capacitados en “el moderno concepto de administración sanitaria” (CONADE 1965c: 130).

El plan de seguro propuesto es un seguro social y no exclusivamente de salud, es decir que pretendía concentrar varios tipos de prestaciones: jubilaciones y pensiones, salud, (incluyendo maternidad y rehabilitación) y desocupación. Se realizó una modelización matemática sobre la viabilidad de este seguro (CITMade, 1967). Esta presentó un esquema de reparto que permitiría satisfacer las necesidades de atención sanitaria, educación, a subsidiar situaciones especiales (maternidad, nupcialidad, defunciones) y a sufragar los gastos de la seguridad social. Se estimó una distribución de gasto de las prestaciones en las que jubilaciones y pensiones representarían la mitad del gasto; salud, maternidad y rehabilitación el 25%; desocupación el 16.66% y el total de las otras prestaciones el 8,33%. Las simulaciones mostraban que el proyecto era viable en tanto se cumplieran 4 condiciones: la estructura demográfica permanecería con un crecimiento moderado, costos administrativos fueran bajos, baja evasión y la posibilidad de ajustar a la baja los beneficios en caso de disminución de la capacidad de reparto. En términos de la cobertura sanitaria, esta sería provincial, con financiamiento tri partido (empleadores, estado y trabajadores). Los prestadores podrían inscribirse en un registro a partir de aceptar un nomenclador universal de costos dados por acuerdos entre las autoridades del seguro, las representaciones corporativas y representantes

de la comunidad. Esto llevaría a las obras sociales a desplazarse de financiadoras y prestadoras, a simplemente prestadoras equiparándolas con los efectores privados.

La sección referida a salud en el Plan Nacional de Desarrollo de 1970 también fue redactada por el SSC, pero este ya no se encontraba dirigido por Barrenechea, sino por Antonio Gonzales. En este plan, la salud apareció representada como una forma de granjear apoyo de “los sectores populares, cuyos integrantes serán los principales beneficiarios de la ejecución del plan”. Esta participación sería clave puesto que adjudican parte de los problemas del plan anterior a la falta de colaboración de los “los sindicatos laborales, los grupos representativos del empresariado nacional y otras organizaciones de la comunidad” (CONADE, 1970: 23). Este plan presenta una visualización mucho más económica que el anterior respecto de la salud, y también una más subordinada e indica que la orientación del sector deberá darse por dos intereses fundamentales 1) que los “gastos sociales” (educación, salud y vivienda) serían considerados en el plan como formas de inversión productivas y como capaces de incrementar la capacidad de ahorro de la economía al optimizar el gasto; mientras que 2) resultaban redistributivos del ingreso, mejorando la calidad de vida de la población. En esta lógica el plan plantea romper la línea sostenida anteriormente de congelar el gasto para impulsar su crecimiento desde 3,3% en 1968 al 5,6% en el año 1974. Este aumento estará concentrado en transferencias a las provincias y obras sociales, para cobertura de gastos de la descentralización en el primer caso y para cobertura de afiliados y déficit en el segundo.

El PND de 1970-1974 volvió a reducir las expectativas de la salud pública. Organizativamente, dejó de lado la idea del seguro social para proponer un nuevo modelo de seguro de salud, basado en el Sistema Efecto Coordinado (SEC). Este proponía una regionalización sanitaria para organizar la demanda por medio de un sistema integrado por la totalidad de los establecimientos de jurisdicción estatal y de las obras sociales financiadas exclusivamente por el Estado. Las otras obras sociales o prestadores privados podrían incorporarse optativamente. La apuesta era incorporarlos paulatinamente hasta integrarlos como prestadores privados en relación a la población no cubierta, manteniendo sus públicos originales. Esto produciría una “centralización financiera, manteniendo cuentas separadas por ramas de cobertura” (CONADE & CONASE, 1970: 94) También se preveía que racionalizaría administrativa y técnicamente los regímenes a partir de integrar los procedimientos administrativos. En este sistema, la prioridad en la asignación de gastos y recursos habría estado en aquellas acciones y regiones con peores tasas de morbimortalidad.

Las funciones mentadas para el sector nacional se encontraban, fundamentalmente, en la transferencia de recursos a las provincias y obras sociales, sumadas al mantenimiento de algunos programas sobre enfermedades infecto contagiosas. Sumado a esto, propuso una campaña para aumentar la población en áreas consideradas poco habitadas y mantener un ritmo demográfico similar al crecimiento económico que permitiera incrementar el número de trabajadores (CONADE & CONASE, 1970a).

Además, se centró en promover acciones en la reducción de morbilidad de los grupos desfavorecidos a partir de acciones específicas sobre problemáticas como enfermedades transmisibles y la desnutrición, inmunizaciones, control de enfermedades transmisibles crónicas, saneamiento ambiental, asistencia alimentaria y atención materno infantil.

Desde la perspectiva organizativa, se dejaron de lados los intentos de crear un sistema unificado de salud y se pasó a buscar una organización racional que “asegure la máxima independencia de cada uno de los sectores” (CONADE, CONASE y CONACyT, 1971: 120). Respecto del sector estatal, el camino propuesto fue continuar la descentralización con la transferencia de establecimientos y actividades y la búsqueda de generar un seguro social integral que unifique el sector salud con las jubilaciones. Este plan, además, justificó la disminución del peso sanitario en la planificación del quinquenio en la consideración de que “las acciones que se desplieguen sobre este sector y los efectos de estas acciones sobre el nivel de salud de la población no son exclusivamente reguladas a partir del mismo, sino que dependen en una importante medida, de las acciones que se realicen en otros sectores” (CONADE, CONASE y CONACyT, 1971: 124).

Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue mostrar cómo la adopción de un indicador estadístico, la ocupación de camas hospitalarias, permitió a un organismo producir una visión del panorama del sector de atención sanitaria y, a partir de esta visión, desplegar un conjunto articulado de propuestas para intervenirlo de forma tal que contribuyera al desarrollo de la nación. También, cómo este criterio se despegó de la visión más ampliamente difundida en el ambiente sanitario, propiciando un enfoque diferente en la relación salud-desarrollo. También mostramos la agenda de investigación sanitaria de un organismo de gran importancia en la historia reciente Argentina, que sin embargo, ha sido poco estudiado buscando poner en evidencia la relación entre el proyecto político, la modalidad de construcción de problemas públicos, la agenda diagnóstica y el desarrollo de planes de intervención del sistema sanitario.

En este contexto, la elección del indicador de porcentaje de camas hospitalarias ocupadas fue una elección estratégica del SSC dada por un conjunto de características remarcables: utilizaba información existente (pero mejorable), se podía usar como unidad para la estimación del gasto, la cama hospitalaria resultaba fácilmente identificable con la actividad asistencial, permitía mapear todo el territorio, existía consenso estadístico sobre la relación óptima entre camas y habitantes para una correcta atención y fundamentalmente, una tipología con cuatro variables posibles lo volvían un indicador sumamente operativo e intuitivo para su manejo por los distintos actores del sector salud.

A partir de esta visión del mundo dada por el indicador estadístico se generó una agenda de investigación e intervención sobre el sistema sanitario, compuesto por planes nacionales de desarrollo que incluían un seguro de salud.

En términos de las particularidades del CONADE como organismos productores de datos planteamos que nuestro objeto de estudio marca un cambio en la lógica de funcionamiento de las agencias estadísticas del estado. Gónzales Bollo (2014) describe a las agencias estadísticas de principios del siglo XX como actores relevantes tanto técnica como políticamente a partir de tomar la forma de fábricas, en tanto empresas estatales, instituidas a partir de las características generales de las burocracias estatales; con un objeto (o “mercancía”) definida y con intención de “monopolizar” el mercado de información a partir de imponer una particular matriz cognitiva y con ella, una visión oficial (estatal) del mundo y de las relaciones que allí se establecen. Por su parte, Lanata Briones, (2016) propone una idea más acotada, al figurarlos como un taller, más centrado en la actividad artesanal y de pequeña escala. Probablemente, la descripción de CONADE como un taller fallaría en representar la complejidad de sus operaciones, su tamaño y escala, la diversificación de sus operaciones y la intención deliberada de obviar el carácter artesanal del trabajo estadístico y “elevatorlo” hacia una integración de saberes y experticias validadas internacionalmente. Tampoco la imagen de la fábrica, competidora en un mercado de saberes, alcanzaría para dimensionar el proyecto de CONADE que, si bien recupera de esta figura la intención de la calculabilidad, de la estandarización de procesos para lograr la homogeneización de la mercancía (en este caso la información estadística) propone escalarla a un nuevo nivel integrando los procesos de normatización, recolección y articulación de la información estadística con la generación de planes a corto, mediano y largo plazo para los cuales la política sería más que un mercado un proveedor de información. En este sentido, la propuesta de CONADE figura más parecida a un polo industrial que a una fábrica, en tanto propone la

integración de procesos en una escala mayor y ya no trata de participar en el “mercado” como un oferente más de insumos sino como un actor con fuertes capacidades de generación de las mismas normas del mercado, modificar los productos, sus límites y orientaciones; con un laboratorio propio de investigación y desarrollo. La otra característica que nos lleva a vincular esta institución con esta figura es que, directamente surgió con ese tamaño. A diferencia del proceso de lento crecimiento de la fábrica y el taller, los avatares de su crecimiento -que corresponden a las instituciones analizadas por los autores citados- CONADE hizo su aparición como una institución enorme con grandes capacidades y autoridad técnica y legal. En parte por eso, la centralidad que tuvo, no siguió el recorrido de otros organismos que disminuyeron y aumentaron su tamaño con los ciclos políticos en una trayectoria inestable. Una vez que cambiaron sus condiciones de emergencia, CONADE fue desarticulado.

Finalmente, los avances en el establecimiento de un ordenamiento alternativo del campo sanitario quedaron truncados por la escasa viabilidad política y económica de las propuestas, pero la mirada centrada en los aspectos y criterios económicos planteados por el SSC permearon de forma perdurable las discusiones siguientes por la estructuración de este espacio social.

Bibliografía

Aguirre, Oscar. 2007a. *Análisis de la temática poblacional en el período desarrollista. La experiencia argentina del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)*. Trabajo presentado en la IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población Huerta Grande, Córdoba. 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007

Aguirre, Oscar. 2007b. *La experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo. Aspectos normativos e institucionales*. Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político”. Del 6 al 9 de Noviembre de 2007.

Arce, Hugo. 2010. *El Sistema de Salud: de donde viene y hacia donde va*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.

Barrenechea, Juan José. 1965. *La asignación de recursos al sector salud*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Belmartino, S y Bloch Carlos. 1994. *El sector salud en Argentina: actores, conflictos de intereses y modelos organizativos 1960-1985*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.

- Belmartino, Susana. 1995. «Transformaciones internas al sector salud: La ruptura del pacto corporativo». *Desarrollo Económico*, 35(137), 83-103. doi:10.2307/3467424
- Belmartino, Susana. 2005. *La atención médica en Argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cueto, Marcos y Palmer, Steven. 2015. *Medicine and Public Health in Latin America: A History*. New York, Cambridge University Press.
- Cueto, Marcos. 2006. *The value of health: a history of the Pan American Health Organization*. Washington, OPS.
- Daniel, Claudia. 2013. *De Dirección a Instituto: el devenir de la estadística pública argentina durante el desarrollismo*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia 2 al 5 de octubre de 2013
- González Bollo, Hernán. 2014. *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Grondona, Ana. 2014. *Saber de la pobreza, discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación: Buenos Aires.
- Iriart, Celia; Nervi, Laura; Olivier, Beatriz y Testa, Mario. 1994. *Tecnoburocracia sanitaria: ciencia, ideología y profesionalización en la salud pública*. buenos aires: lugar editorial.
- Jáuregui, Anibal. 2013. «*La planificación en la argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)*». Anuario del centro de estudios históricos “prof. Carlos S. A. Segreti” Córdoba (argentina), año 13, n° 13, 2013, pp. 243-266.
- Jáuregui, Anibal. 2014. El CONADE: organización y resultados (1961-1971). Anuario del Instituto de Estudios Históricos y Sociales; Tandil vol. 29, pp. 141-158.
- Lanata Briones, Cecilia. 2016. *Constructing Public Statistics: The History of the Argentine Cost of Living Index, 1918-1943* [tesis]. London Department of Economic History of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy.
- Otero, Hernán. 2006. *Estadística y nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Pires-Alves, Fernando y Maio, Marcos. 2015. «*Health at the dawn of development: the thought of Abraham Horwitz*». *História, Ciências, Health –Manguinhos*, v.22, n.1, jan.-mar.
- Ruiz, Juan. 2018. «*El Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) en la posguerra: reflexiones a partir del análisis de su*

flujo de fondos». H-industri@ 23:25-54:<http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/1226>

Sonis; Abraham. 1964. *Salud, medicina y desarrollo económico social*. Eudeba: Buenos Aires.

Daniel, Claudia. 2012. «*Contar para curar: estadísticas y comunidad médica en Argentina, 1880-1940*». *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 19(1), 89-114. <https://doi.org/10.1590/S0104-59702012000100006>

Di Liscia, María .2009. «*Cifras y problemas. Las estadísticas y la salud en los Territorios Nacionales (1880-1940)*». *Salud Colectiva*, V(2), 259-278. ISSN 1851-8265.

Fuentes documentales

Centro de investigaciones de Técnicas Matemáticas aplicadas a la Dirección de Empresas. 1967. *Evaluación del programa argentino de seguridad social*. Buenos Aires: CITMae.

Consejo Nacional de Desarrollo, Consejo Nacional de Seguridad y Consejo Nacional de Ciencia y Técnica. 1971. *1971-1975 Plan nacional de desarrollo y seguridad, metas para el mediano plazo*. Argentina: Presidencia de la Nación

Consejo Nacional de Desarrollo. 1963a. *Proyección del gasto público en salud Periodo 1963-1967*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1963b. *Informe preliminar sector salud pública camas*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1964a. *Gasto en salud sector público*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1964b. *Escuelas de enfermería*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1964c. *Distribución de médicos en la RA por provincias y departamentos*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1965a. *Encuesta preliminar sobre obras sociales y mutualidades, III nómina actualizada de obras sociales y mutualidades, Número de cotizantes y beneficios prestados*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1965b. *Incidencia de los gastos en medicina en los presupuestos familiares*. Temas de divulgación interna N°18. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

El rol de la salud en el desarrollo nacional:
el caso del Consejo Nacional de Desarrollo y sus indicadores
estadísticos en la Argentina de las décadas de 1960 y 1970

Consejo Nacional de Desarrollo. 1965c. *Plan Nacional de Desarrollo*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1966. *Gasto en salud del sector público*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1967. *Aspectos financieros de la salud*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1968. *Distribución de establecimientos hospitalarios en la República Argentina*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

Consejo Nacional de Desarrollo; Consejo Nacional de Seguridad. 1970. *Plan de desarrollo 1970-74 aprobado*. Argentina: Presidencia de la Nación

Mudanças estruturais na indústria da carne bovina nos últimos 50 anos: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil

Marlon Vinícius Brisola¹

Programa de Pós-graduação em Agronegócios – PROPAGA/UnB, Universidade de Brasília – UnB

Aníbal Pablo Jáuregui²

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina.

Resumo

A bovinocultura de corte sempre mereceu destaque nas histórias políticas, econômicas e sociais da Argentina e do Brasil. A indústria frigorífica, por sua posição intermediária entre a produção e o consumo, sofreu direta ou indiretamente os impactos das ações políticas, passando de protagonista a coadjuvante em diferentes momentos, tanto na Argentina, como no Brasil. Com o foco nos últimos 50 anos, este estudo aponta os principais movimentos da indústria frigorífica, nos dois países, frente às conjunturas nacionais e internacional do mercado de carne bovina. Nesta análise histórico-econômica comparada, é possível perceber que o Estado se mostra como importante indutor da problemática em questão, quando estabelece políticas de controle de preços e arranjos institucionais que afetam o crédito e a governança do setor.

Palavras-chave

Bovinicultura de Corte; Frigorífico; Comparação.

Fecha de recepción del artículo: 08-03-2020

Fecha de aceptación del artículo: 12-05-2020

¹ mvbrisola@gmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2262-5971>

² jaureguiianibal37@gmail.com.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1935-2095>

Cambios estructurales en la industria de la carne en los últimos 50 años: un análisis comparativo entre Argentina y Brasil

Resumen

La ganadería siempre ha sido destacada en las historias políticas, económicas y sociales de Argentina y Brasil. La industria de los mataderos, debido a su posición intermedia entre producción y consumo, sufrió directa o indirectamente los impactos de las acciones políticas, pasando de protagonista a apoyo en diferentes momentos, tanto en Argentina como en Brasil. Con un enfoque en los últimos 50 años, este estudio señala los principales movimientos de la industria de los mataderos, en ambos países, en vista de las coyunturas nacionales e internacionales del mercado de carne. En este análisis histórico-económico comparativo, es posible percibir que el Estado se muestra como un inductor importante del problema en cuestión, cuando establece políticas de control de precios y arreglos institucionales que afectan el crédito y la gobernanza del sector.

Palabras Clave

Ganado vacuno; Frigorífico; Comparación.

Structural changes in the beef industry in the last 50 years: a comparative analysis between Argentina and Brazil

Abstract

Beef cattle breeding has always been highlighted in the political, economic and social histories of Argentina and Brazil. The refrigeration industry, due to its intermediate position between production and consumption, suffered directly or indirectly the impacts of political actions, from protagonist to supporting at different times, both in Argentina and Brazil. Focusing on the last 50 years, this study points out the main movements of the refrigeration industry in both countries, facing the national and international conjunctures of the beef market. In this comparative historical-economic analysis, it is possible to see that the State is an important inducer of the issue in question, when it establishes price control

policies and institutional arrangements that affect the sector's credit and governance.

Key Words

Beef Cattle; Slaughterhouse; Comparison.

Introdução

Desde meados do século XVIII, a bovinocultura encontrou posição de destaque na economia argentina, como ofertante de carne, de couro e de sebo aos mercados interno e externo, levando o país a se encontrar como o maior gerador de produtos deste setor – especialmente carne resfriada e congelada – nos primeiros anos do século XX. De forma menos destacada, porém, o Brasil conservou crescente a produção de bovinos como fornecedor de carne, leite e couro, mas principalmente como ofertante de serviços (tração) às monoculturas vigentes até o início do século XX: a cana de açúcar, o cacau, a exploração de ouro e o café. As duas realidades, no entanto, conservaram crescentes os seus rebanhos ao longo do último século, porém, com variações em sua intensidade.

As frequentes crises políticas e econômicas internas, os efeitos das duas grandes guerras mundiais e a adoção de um movimento em prol da ‘Substituição de Importações’ propiciaram reduções na intensidade de crescimento do rebanho bovino na Argentina, que cedeu espaço para as culturas de trigo e milho na região do pampa. O maior rebanho bovino da história na Argentina foi alcançado no ano de 1977, com um contingente de 61,1 milhões de cabeças, número esse que reduziu paulatinamente nos anos seguintes (Basualdo e Arceo 2006).

No Brasil, tal movimento no estoque pecuário não sofreu tal interrupção. Ao contrário, reagiu positivamente ao cerceamento do ciclo do café, apropriando-se do capital disponível dos cafeicultores, que investiram fortemente na bovinocultura, expandindo a atividade para novas áreas a oeste e ao norte do país. Em meados do século XX, a bovinocultura encontrou ambiente favorável no mercado de exportações. O contingente bovino cresceu de 35,0 a 90,5 milhões de cabeças entre os anos de 1930 a 1965, uma impressionante taxa de 158,6%. (IBGE 1990, FAO 2018)

Mediante esse quadro, é possível imaginar o impacto gerado sobre toda a cadeia de valor ao longo desse período, afetando as estruturas de processamento e distribuição à jusante da produção pecuária, quais sejam, os abatedouros, os frigoríficos e os entrepostos portuários. Enquanto na Argentina, a expansão do parque industrial, alimentada por capital estran-

geiro, era referência na virada dos séculos XIX para XX, a nacionalização e o encerramento das atividades repercutiram até os anos '60. Já no Brasil, tal expansão (de plantas multinacionais estrangeiras) teve início a partir dos anos '30. Tal realidade prenunciava mudanças que se apresentaram de forma incisiva a partir dos anos '70.

A discussão que se segue propõe indicar números e fatos que marcaram o destino e a estrutura das indústrias de abate e processamento de carne bovina na Argentina e no Brasil a partir dos anos '70 – marcadamente ao longo dos regimes militares, passando pelos governos responsáveis pelo processo de redemocratização e culminando nos governos de centro-esquerda que se instalaram em ambas as nações nas últimas décadas – até o final do períodos Kirchner, na Argentina, e o primeiro mandato de Dilma Rousseff, no Brasil. Busca-se, com isso, encontrar os principais elementos que impactaram na estrutura dessa indústria ao longo dessa trajetória, nos dois países.

Utilizou-se como hipótese o argumento de que o Estado foi o principal indutor de seus destinos, em ambas situações, ao longo do tempo.

Para tanto, adotou-se uma descrição histórico-comparada, por meio da utilização analítica de dados e informações obtidos em fontes secundárias e em documentos públicos e privados.

A descrição comparada que se segue retrata a trajetória da indústria de abate e processamento da carne bovina na Argentina e no Brasil. Ela considera os diferentes e mais importantes episódios políticos, técnicos e econômicos que impactaram no setor, influenciando em sua estrutura física e operacional, na forma de governança e nas relações construídas com o Estado e com outros agentes do sistema macroeconômico vigente no país e no mundo.

Vale ressaltar que o momento econômico e político vigente em cada um dos países, em cada período tratado, compreende algumas semelhanças e muitas diferenças. Considerando que a indústria frigorífica presente em ambas as nações sempre se ancorou em movimentos econômicos de ordem tanto internos quanto externos, tornou-se conveniente fazer uma discussão conjunta e simultânea, cronologicamente.

Preliminares

Argentina e Brasil, em distintas ocasiões, com maior ou menor evidência, sempre se posicionaram como importantes *players* produtores e fornecedores de carne bovina aos mercados interno e externo, carecendo assim de plantas frigoríficas nacionais ou oriundas de outras nacionalidades, posicionadas estrategicamente em território nacional.

Marcadamente, desde o fim do século XIX, Inglaterra e Estados Unidos constituíram os principais detentores das operações de abate e processamento de bovinos nos principais países produtores, coordenando as cadeias por meio de grandes e modernas plantas frigoríficas em suas nações e em demais países produtores – mormente, Argentina e Brasil fizeram parte desse escopo. O contingente de plantas frigoríficas britânicas e estadunidenses instaladas na Argentina por volta dos anos ‘20 alcançava 17, sendo oito plantas norte-americanas, 5 britânicas e duas argentinas, com capacidade de processar 8554 quartos bovinos (Gilberti 1970). Neste contingente empresarial, destaque deve ser feito para o grupo norte-americano Swift que concentrava fatia expressiva das operações do setor na Argentina (Gresores 2002).

Merece destaque, neste período, a criação do Frigorífico Lisandro de la Torre (antes denominado Frigorífico Nacional da Capital Federal), criado em 1925 durante o governo de Marcelo Alvear com o fim de concentrar o abate dos animais estabelecidos próximos à Buenos Aires e facilitar as operações de controle de preços sobre os animais abatidos e a carne processada. A história desse frigorífico tem direta relação com os primórdios e apogeu do agronegócio da carne bovina argentina.

Em meados do século XX, por efeito da guerra do Vietnã, da crise monetária de 1971 e da crise do Petróleo de 1973, a economia norte americana viu-se afetada de tal modo que repercutiu na estrutura financeira das empresas de capital estadunidenses.

Neste contexto, o abalo das empresas frigoríficas norte-americanas instaladas na Argentina era iminente, sobretudo porque acontecimentos internos também viriam a afetar as suas operações neste país. O primeiro acordo realizado entre a Argentina e o FMI em 1956 encontra relevantes relações com o início da fragilidade econômica das empresas frigoríficas de maior porte neste país. Soma-se a este episódio a preocupação com a ampliação dos surtos de febre aftosa e a sua consequente disseminação junto à carne exportada – o que levou a criação de barreiras aos produtos cárneos argentinos por diversos compradores internacionais.

Concomitante a estes fatos, medidas do Estado peronistas (1946 a 1955) que incentivavam o surgimento de plantas nacionais de menor porte, mais próximas dos centros consumidores e capazes de abastecer o mercado interno com maior agilidade e menor custo que as plantas estrangeiras de maior porte. Destaca-se ainda no governo Perón as mudanças na estrutura organizacional da Junta Nacional de Carnes – JNC, instituição responsável pelas regras do comércio de carnes no país. Estas mudanças levaram à quebra dos interesses dos grandes frigoríficos e pecuaristas, ao incluir em sua composição a presença de representantes gremiais no seu

corpo diretivo, com destaque para a inclusão de representante de trabalhadores dos frigoríficos (Mendéz 1988).

Somado a essa realidade, a preocupação com a manutenção do consumo interno de carne sempre que sempre foi algo que fez parte da cultura e, por conseguinte, da política econômica dos governos argentinos – sejam eles de que ‘cor’ fossem.

Não se pode deixar ainda de considerar as razões que geraram os investimentos realizados e o conseqüente e crescente endividamento contraído pelas empresas frigoríficas internacionais instaladas na Argentina após breve período de incentivo às exportações derrocado pelo governo Frondizi (1958-1962) – o que gerou conseqüentes e graves percalços a estas empresas, que se viram em dificuldades até de honrarem os pagamentos dos salários a seus trabalhadores (Gresores 2002).

Em conseqüência destes acontecimentos, viu-se a paulatina transformação deste oligopólio, constituindo a maior parte das propriedades das plantas frigoríficas ao capital nacional.

Foi também nessa ocasião (em 1959), por meio de um acordo com o FMI que houve a tentativa de se privatizar o Frigorífico Lisandro de la Torre. Contudo, o insucesso dessa iniciativa levou à transferência de sua administração para a Corporação Argentina de Produtores de Carne – CAP (Gilberti 1970).

No Brasil, a implantação de plantas frigoríficas no Rio Grande do Sul (Estado brasileiro com características geográficas semelhantes às da Argentina) ocorre ainda no século XIX, mas somente se torna relevante por volta dos anos ‘10. A partir daí, contudo, a evolução do abate e processamento de carne bovina amplia-se e constitui-se num contínuo crescimento e, a partir dos anos ‘40, avança em direção ao centro-oeste e norte do país. Apesar da manutenção de plantas frigoríficas no Rio Grande do Sul, viu-se um importante crescimento dessas no oeste do Estado de São Paulo e no Triângulo Mineiro – estes últimos representaram os novos pontos de concentração da pecuária de corte nacional, mobilizados a partir do capital dos cafeicultores mineiros, paulistas e cariocas. A nova configuração da pecuária nacional recebeu o apoio governamental (estaduais e federal) que estimulou a importação e o desenvolvimento da genética dos bovinos instalados no país, fomentando a formação de novas raças e ampliação dos rebanhos por meio de fontes específicas de financiamento para apoiar projetos de unidades criatórias nas novas fronteiras nacionais. Consta que entre 1919 e 1932, um total de 16 plantas frigoríficas se instalaram no país, todas elas tendo como detentoras as marcas Wilson, Armour, Swift (estadunidenses) e Anglo (inglesa) (Prado Junior 2012).

Concernente ao aumento do rebanho bovino, outras plantas frigoríficas e centros de beneficiamento de carne e derivados surgem em diversos pontos do país nos anos que se seguem – especialmente nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Goiás. Destacam-se as plantas dos frigoríficos São João, em Uberlândia/MG; Ômega, em Araguari; Mataboi, em Santa Luzia/MG; e o Frigorífico Minas Gerais – FRIMISA, em Santa Luzia/MG, de propriedade do próprio Estado de Minas Gerais e, na ocasião, com a maior capacidade de abate do país – 1500 bovinos e 500 suínos por dia. (Costa 2011, A Noite 1953)

Nos anos ‘60 vê-se a maior parte dos abates acontecendo no Estado de São Paulo.

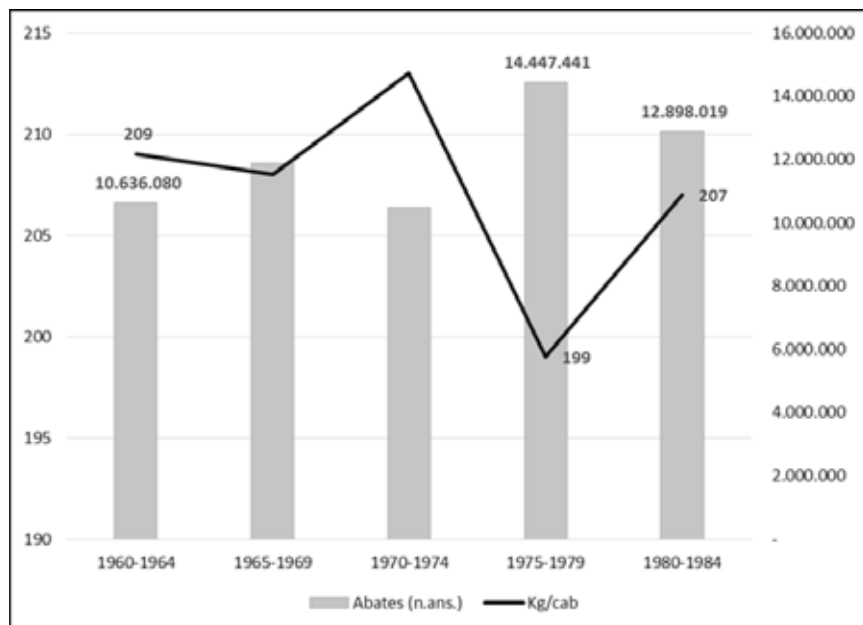
De 1970 a 2015

A queda nas exportações de carne bovina para a Europa seria um agravante adicional para a crise econômica da Argentina que mais uma vez se apresentava desde o início da década de ‘70. Azcuy Ameghino (2007) identifica uma redução de mais de 15% nas vendas para aquele continente em relação à década anterior, sendo que somente o Reino Unido reduzira em 10% as suas importações de carne argentina. Fora da Comunidade Econômica Europeia - CEE, os Estados Unidos isoladamente representavam o principal comprador de carne argentina (22,8% das exportações argentinas da década), e conservava fixa a cota de compras anuais desde 1964, quando promulgara a Lei de Importações de Carne – uma clara intenção de proteger sua indústria frigorífica instalada no Cone Sul da América. Em 1978, ajustes na cota sustentavam tal proteção.

A crise do petróleo de 1973, promotora de uma recessão internacional no início da década, coincidiu com o aumento da oferta interna de animais tanto na Europa como nos Estados Unidos, por efeito do ciclo pecuário. Tal situação fez com que barreiras de compra sobre a carne argentina se instalaram nos dois lados do Atlântico Norte, gerando ainda mais a redução dos preços internos e da consequente liquidação dos plantéis.

A interferência governamental nos preços dos animais e da carne bovina geravam resistência dos fazendeiros, das agroindústrias e das empresas de varejo do setor, o que gerou paralizações das operações e greves de trabalhadores. No segundo semestre de 1975, os desequilíbrios no mercado resultaram no decreto de ‘Estado de Emergência Econômica’, outorgando o direito de confisco de animais por parte do governo. Nos anos seguintes, a insatisfação sobre a política cambial, trouxe riscos à estabilidade no abastecimento (Mendéz 1988).

Figura 1. Abate bovino na Argentina (total de cabeças e peso médio por cabeça) por quinquênio



Fonte: Adaptado de Azcuy Ameghino (2007).

Nos anos anteriores ao golpe militar de 1976, a Argentina enfrentava dificuldades econômicas, envoltas por turbulências de ordem política e social. Neste período, mudanças também ocorreram na estrutura do setor de abate e processamento da carne bovina. A concentração dos grandes frigoríficos de outrora se desfez, cedendo a maior parte dos abates aos pequenos e médios estabelecimentos, mormente de capital nacional – uma nítida manifestação da redução dos oligopólios anteriores, especialmente do inglês. Azcuy Ameghino (2007) indica uma redução 60% para 16% em uma década ('70) da fatia de mercado dos frigoríficos tradicionais para as plantas nacionais e de menor porte no país.

O golpe de 1976 representou uma esperança de reorganização do setor. Contudo, tal expectativa veio a se desmoronar, diante das intervenções do governo nos preços internos, que se mantiveram. Ações dos militares sobre as operações do Frigorífico Lisandro de la Torre, gerando a sua reestatização e as novas mudanças na estrutura diretiva da Junta Nacional de Carnes – JNC foram exemplos adicionais que sensibilizaram o setor.

Os efeitos externos e internos sobre o setor levaram a redução do efetivo bovino nacional. Azcuy Ameghino (2007) levanta números da JNC que indicam o crescimento dos abates (38%) período correspondente ao quinquênio 1975-1979 e a sensível queda (6,6%) no peso médio dos animais abatidos no mesmo período - um forte indicativo de liquidação de plantéis (Figura 1). O pico do efetivo bovino argentino viria a ocorrer no ano de 1977, alcançando 61 milhões de cabeças. (FAO 2018)

Os anos '70 no Brasil descrevem um período sombrio socialmente, mas com expressivos avanços econômicos. Desde 1969, o Gen. Emílio Garrastazu Medici governou em um período de elevado crescimento do PIB (11,16% em média, anualmente) e sob uma inflação que variou entre 15% e 19%, num período conhecido como o 'Milagre Brasileiro'. Sucesor de Medici, o Gen. Ernesto Geisel deu continuidade à ditadura até o ano de 1979 num período de menor avanço econômico e com prenúncio de afrouxamento do regime (Baer 2009).

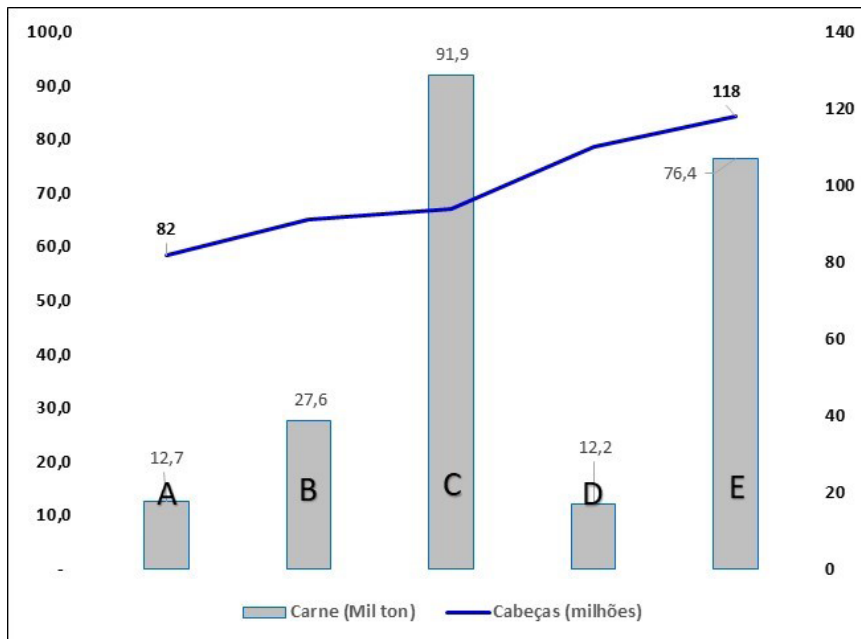
A criação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs, I PND (1972-1974) e II PND (1975-1979), consolidaram os propósitos do regime em torno de uma política de transformação nacional. Os avanços alcançados no período determinaram a ampliação quantitativa e qualitativa da agropecuária nacional e foram resultado de esforços público-privados em prol de uma modernização tecnológica e de uma sistematização que envolvia o setor produtivo e a indústria de transformação.

Os avanços no volume de animais abatidos ao longo do período em questão, em números oficiais, não corresponderam ao mesmo avanço no efetivo bovino observado. Entre 1964 e 1985, este crescimento foi correspondente a apenas 41%, enquanto que o volume de animais cresceu 52,5%. Tal diferença pode ter relação à maior taxa de retenção em função da expansão dos rebanhos para o interior do país (IBGE 1990).

A situação do setor de abate e processamento de carne bovina no Brasil, na década de '70, encontra no Regime Militar, as suas influências. O desempenho do setor pecuário em direção às regiões oeste e norte do país são mobilizados pelos movimentos de estímulo à criação de projetos agropecuários de grandes dimensões, fomentados por recursos internos e externos. Tal movimento atrai empresas e capital para a criação de novas plantas frigoríficas no centro-oeste brasileiro.

As exportações de carne bovina neste período eram inicialmente irrisórias e/ou inexistentes. A importação ocorria com frequência, buscando atender o mercado interno. A informalidade no setor era ampla, especialmente nas cidades de menor porte. O volume de carne exportada entre 1964 e 1984, porém, saltou de 217 para 4.493 toneladas (MDIC 2018).

Figura 2. Carne bovina (congelada e resfriada) exportada (média anual) e efetivo bovino (média em intervalos de 5 anos) no Brasil



A: 1960-1964; B: 1965-1969; C: 1970-1974; D: 1975-1979; E: 1980-1985

Fonte: IBGE (1990), FAO (2018), ABIEC (2018)

Vale considerar que durante todo o período do regime militar os governos adotaram um sistema de controle de preços sobre produtos agrícolas, serviços públicos e derivados de petróleo (no caso do petróleo e derivados, os preços sempre estiveram à frente do índice geral de inflação), visando criar um ‘colchão’ que sustentasse os surtos inflacionários. Tal procedimento sustentou os preços internos da carne bovina, protegendo a indústria e permitindo seu crescimento. Destacaram-se, nesse período, os frigoríficos Bordon e Kaiowa, como os maiores do segmento.

A Figura 2 apresenta o crescimento da produção e da indústria exportadora na década de 1970.

Costa (2011) lembra que em 1977, o então presidente do Grupo Bordon e do Sindicato da Indústria do Frio do Estado de São Paulo, Geraldo Moacir Bordon, se vangloriava que sua empresa liderava o ranking das empresas do setor no país, seja em número de funcionários, no volume de abate ou no volume de exportações (alcançado em 1977 o montante de 7%

do efetivo bovino nacional, equivalente a 650 mil cabeças). Este mesmo autor lista o número de 33 plantas frigoríficas inauguradas na década, sendo 18 em São Paulo, 4 em Minas Gerais, 4 no Mato Grosso, 2 em Goiás, 3 na região Sul (Rio Grande do Sul e Paraná) e 2 na região Norte (Pará e Maranhão). Os números indicam a sensível tendência de deslocamento das plantas frigoríficas anteriormente concentradas na região sul do país, para as regiões central, oeste e norte. São Paulo, contudo, transformou-se no mais importante polo de abate e processamento, já que conciliava a aproximação com as maiores regiões consumidoras do país e era abastecido com ferrovias e rodovias entre os polos de produção e os portos exportadores.

Os anos '80 revelaram um período bastante conflituoso, política e economicamente, tanto para a Argentina quanto para o Brasil. O reencontro com o regime democrático encontrou uma crise internacional que refletiu nas economias dos dois países, acrescida dos efeitos produzidos pelos acontecimentos políticos internos a ambos.

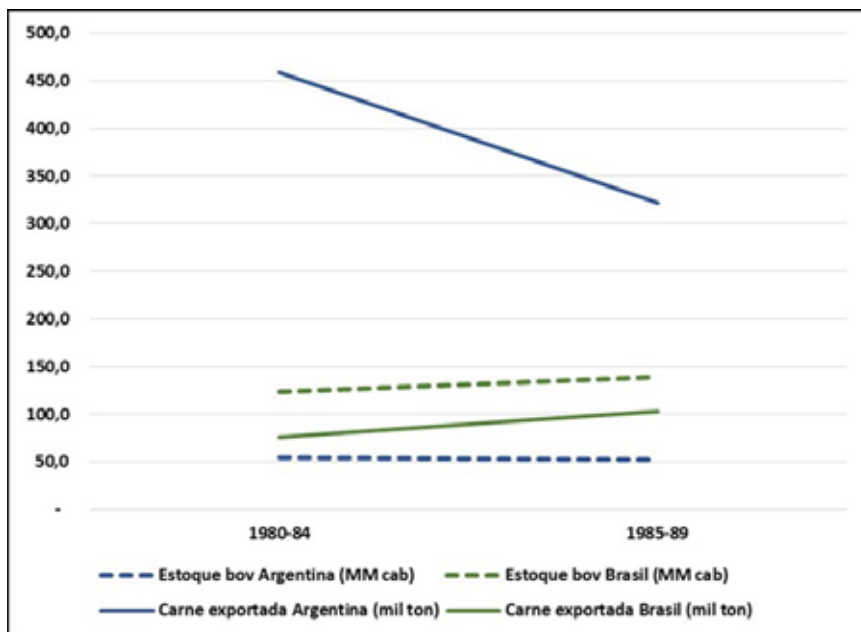
A década de '80 tem início ainda nos governos militares (entre 1981 e 1983) e chega a Carlos Menem, passando por Raúl Alfonsín, na Argentina. Trata-se de um período em que a reorganização nacional tem marcadamente a intensão de ajustar as contas públicas, controlar a inflação e dirimir os efeitos sociais causados pelo regime militar.

No Brasil, de forma semelhante, os últimos anos da ditadura, por conta do governo do Gen. Figueiredo, indicaram a necessidade de que os próximos presidentes civis viessem a resolver os problemas econômicos gerados pela dívida externa, a inflação crescente e a reorganização da estrutura administrativa. Finda a década de '80 com o término do governo de José Sarney e a promessa de que o novo presidente (Fernando Collor) traria soluções para a fragilidade econômica.

A similitude econômica e social dos dois países, nesse período, contudo, não se apresenta em torno do agronegócio da carne bovina – pelo menos no que tange ao setor produtivo. A redução dos estoques bovinos, movidos pela fragilidade na política de preços dos animais ao abate na Argentina não encontra a mesma realidade no Brasil, que se vê fortemente motivado ao crescimento do rebanho. O efeito do estímulo desenvolvimentista da produção ao interior do Brasil não sofre abalos diante da inflação e dos demais problemas internos pelo qual o país passa. Essa realidade afeta, naturalmente, de forma antagônica o setor de abate e processamento de carne bovina nos dois países.

A Figura 3 ilustra o crescimento do efetivo bovino e das exportações na década de '80, nos dois países. Nela é possível perceber que entre os dois quinquênios da década há um crescimento na média do estoque

Figura 3. Comparação entre a evolução dos abates para exportação e estoque dos rebanhos na Argentina e no Brasil, entre quinênios da década de '80 (média anual)



Fonte: ABIEC (2018), FAO (2018), IBGE (1990), MINAGRI (2018), SENASA (2018).

bovino brasileiro, bem como no volume de exportação de carne. De forma contrária, drasticamente ocorre uma redução no estoque de cabeças bovinas na Argentina e uma tendência de manutenção do volume médio de carne exportada.

A situação do Brasil confirma o crescimento dos rebanhos, acompanhado (de perto) pelo crescimento dos abates para exportação – indicando, portanto, que há uma ampliação do estoque, mesmo se se considerando o abate para atender ao consumo interno.

Já na Argentina, a redução dos estoques em menor intensidade que as exportações indica que houve liquidação dos planteis com o objetivo de atender às demandas do consumo interno.

Um fato, contudo, ocorreu de forma concomitante na Argentina e no Brasil. A crise do petróleo e as dificuldades econômicas internas levaram a cabo a presença de plantas estrangeiras, tanto na Argentina quanto no Brasil. O último remanescente estadunidense em território argentino,

a Swift, se foi em 1980, deixando credores para trás. Antes disso, porém, era intensa a troca de comando entre estas unidades, o que indicava a instabilidade do setor, bem como a incapacidade de adaptação das grandes plantas diante do cenário econômico e político instalado. Destaca-se ainda, outro agravante, a dissolução da JNC, e a conseqüente transferência de suas responsabilidades ao Estado, por meio da *Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos* (SAGPyA), ligada ao Ministério de Economia e Obras e Serviços Públicos. Por conseguinte, o Mercado Nacional de Liniers, com funcionamento na província de Buenos Aires, também deixava de funcionar.

A fragilidade institucional imposta ao setor, nunca antes experimentada pela indústria frigorífica Argentina, levou à necessidade de formação de agremiações representativas dos grupos empresariais. Azcuy Ameghino (2007) enumera pelo menos cinco dessas associações (AIAC³, CADIF⁴, CICCRA⁵, ÚNICA⁶ e FIFFRA⁷, com uma de suas subsidiárias, a CAFRA⁸) e identifica algumas das operações pouco convencionais utilizadas pelas indústrias com o fito de garantirem sustentabilidade diante do quadro econômico pelo qual perpassavam: subfaturamento nas compras e nas vendas; compras e vendas sem emissão de faturas; entre outras operações.

No Brasil, a realidade econômica internacional também levou à evasão das indústrias estrangeiras – inaptas à sobrevivência diante do quadro de instabilidade instalado no país. A Swift, instalada no Brasil desde o início do século, repassou seu patrimônio ao Grupo Bordon em 1989 e, por fim, em 1993, o remanescente inglês Vestey (Grupo Anglo) também se foi, repassando sua unidade industrial a um grupo nacional, a Agropecuária CFM (Costa 2011, Gresores 2002).

Contudo, frigoríficos de capital nacional, como os Grupos JBS e Minerva, ambas organizações de origem familiar, encontrando alternativas domésticas para se manterem no mercado (entre elas, a aproximação com o setor público), ampliaram os seus negócios, movidos pela ascendente oportunidade de crescimento das exportações no setor. Tal oportunidade se amplia com a conquista do Brasil, nos anos '90, do Certificado de Área livre da Aftosa, em praticamente todo o território de importância para a produção de bovinos neste país (Moraes, Brisola y Gonçalves 2017).

³ Associação de Indústrias Argentinas de Carnes.

⁴ Câmara Argentina da Indústria Frigorífica.

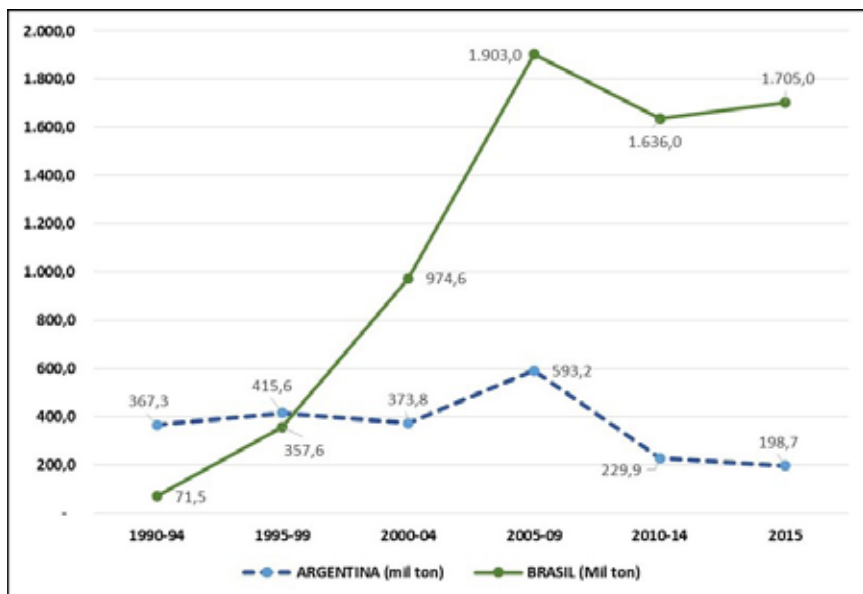
⁵ Câmara da Indústria e Comercio de Carnes e Derivados da República Argentina.

⁶ União da indústria Cárnica Argentina.

⁷ Federação de Indústrias Frigoríficas da República Argentina.

⁸ Câmara Frigorífica Argentina.

Figura 4. Evolução comparada da exportação de carne bovina de Argentina e Brasil entre 1990 e 2015



Fonte: ABIEC (2018), FAO (2018), IBGE (1990), MINAGRI (2018), SENASA (2018).

A Figura 4 apresenta a evolução comparada da exportação de carne bovina entre Argentina e Brasil a partir dos anos '90.

Apesar da Argentina alcançar desempenho semelhante junto à Organização Mundial de Saúde Animal – OIE nos últimos anos da década de '90, tal efeito não respondeu em benefícios econômicos para o país, uma vez que as políticas dos governos Menem (com o Plano de Convertibilidade) e as seguintes manobras para corrigir os seus danos seguintes não surgiram o efeito esperado – pelo menos no setor do agronegócio da carne bovina.

O Brasil, ao contrário da Argentina, encontrou em meados dos anos '90 a estabilidade econômica com o Plano Real e o equilíbrio flutuante do câmbio ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso, ações econômicas que propiciaram oportunidades ao movimento agroexportador em expansão no país. Viu-se, concomitantemente, a ascensão dos preços das *commodities* agrícolas, em nível internacional, favorecer os interesses dos frigoríficos.

Fica claro, nessa exposição, que o desempenho da atividade pecuária no Brasil e a estrutura que esta dá ao setor industrial exportador neste país se sustentou para além da década, o que não ocorre com a mesma performance na Argentina.

A partir dos anos 2000, os dois países encaram novas realidades. Enquanto que na Argentina, a crise econômica perdura e encontra seu auge entre os anos de 2001 e 2002, no início dos governos Kirchner, no Brasil há uma relativa estabilidade econômica e perspectivas de futuro promissor com o início dos governos Petistas. Em ambos os governos, a estatização de empresas e a valorização de movimentos de interesse social assumem importância.

Para as indústrias frigoríficas, viu-se também dois quadros bem distintos. Enquanto a Argentina amarga uma política de preços ao setor, que visava atender os interesses da população (em meio à uma recessão e elevada inflação): pressão sobre o preço do novilho, restrição às exportações de carne e garantia de abastecimento ao varejo, com baixos preços; no Brasil há uma política de incentivo às exportações de carne, com fomento estatal às indústrias do setor.

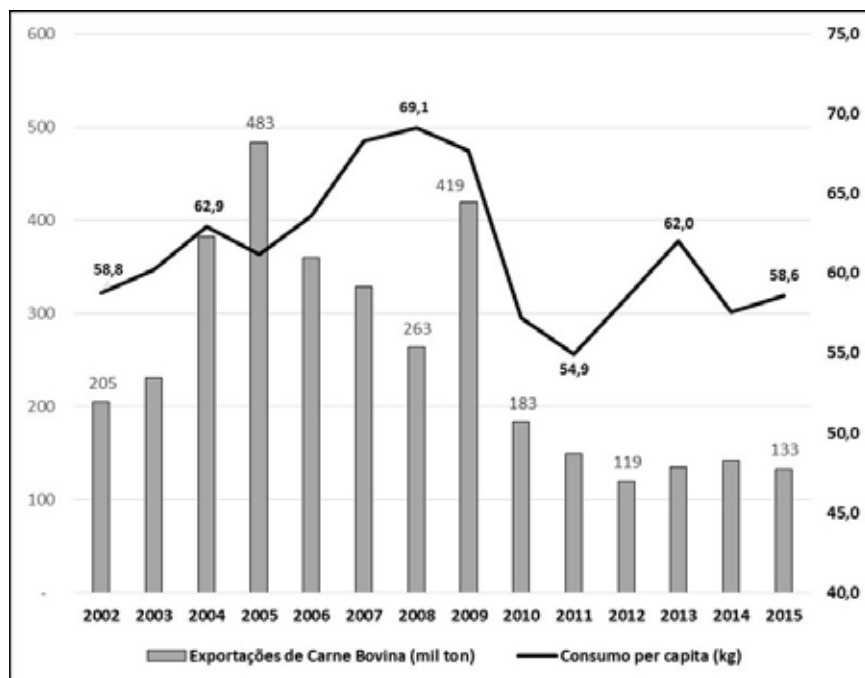
A criação do *Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina* (IPCVA) visa substituir algumas das funções perdidas com a extinção da JNC e buscar promover a carne bovina argentina nos mercados interno e externo. Aderente a essa medida, diversas outras voltadas ao amparo tecnológico ao setor produtivo são realizadas. Contudo, nada parece estimular o aumento do estoque de bovinos e, mesmo havendo medidas de restrição às exportações, não se vê um arrefecimento nos preços do varejo e uma recuperação no consumo aos níveis de outrora: chegara a próximo de 80 kg no início do século, alcançara 65 kg na década anterior e agora circundava os 58kg. (IPCVA, 2018)

A indignação dos pecuaristas repercutia também na insatisfação do consumidor sobre o preço da carne bovina mais fortemente nos últimos três anos do governo de Cristina. Segundo dados do IPCVA, a variação do preço da carne ao consumidor, em 2014, ocorreu na ordem de 23% a 28% (dependendo do corte), enquanto que ao pecuarista, o valor pago pelo quilo vivo não passava de 9%. (SRA, 2015, p. 88).

A Figura 5 destaca bem esta realidade, quando mostra o declínio no consumo *per capita* a partir de 2009, concomitante com a queda no volume das exportações.

Tais medidas conduziram a Argentina a novos patamares no *ranking* dos países exportadores de carne bovina: de 4º maior exportador em 2006 (atrás apenas de Brasil, Austrália e Índia), passou para o 5º lugar em 2007, 6º em 2008, chegando em 2011 na 11ª colocação. O maior comprador na Europa era a Alemanha (USDA, 2018).

Figura 5. Evolução do volume de exportações de carne bovina (em mil toneladas) e do consumo per capita (em quilos) entre 2002 e 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SENASA (2018) e IPCVA (2018).

Nogués (2011) elucida a aplicação de taxas crescentes sobre as exportações aplicadas pelo governo até meados do ano de 2007 (5%, 10%, 15%, 20%, 25% e 27%), o que implicou em retenções muito significativas.

Para dezembro de 2011, o IPCVA (2012) apresenta o número de 52 plantas frigoríficas fechadas (sem operação), bem como o ranking dos estabelecimentos, por número de abates, considerando os diferentes detentores do controle acionário destes nesta ocasião. Em destaque, os grupos brasileiros JBS e MARFRIG, passaram a encabeçar a lista de unidades processadoras, por número de animais abatidos, ao adquirirem unidades diversas no país a partir de 2003 e, mais intensamente, na segunda metade da década. Entre os dez maiores exportadores, somente dois deles mantinham preservadas sua titularidade original anterior a 2003.

A respeito das causas geradoras de tanta alteração na titularidade dos frigoríficos, o IPVCA (2012) declarou a sua diversidade, imputando como principais as dificuldades encontradas nos domínios das técnicas de processamento em função das exigências legais, nacionais e internacionais; a existência de um duplo padrão técnico e sanitário exigido para os mercados interno e externo; o baixo valor agregado nas operações, estabelecendo margens estreitas ao agente; a perda de preferência da carne bovina frente a carne de frango no mercado doméstico; a ausência de coordenação entre os diferentes elos da cadeia; a permanência de uma cultura de informalidade no mercado de carne (desde a venda de animais até o setor de varejo), criando condições desleais de concorrência entre os agentes do setor (a partir da evasão fiscal e da sonegação em suas diversas formas); as pressões legais no âmbito das adequações dos estabelecimentos aos padrões ambientais e sociais; e a adoção de um plano de ordenamento territorial que se adequava às condições urbano-social das cidades onde estavam instalados os frigoríficos.

Ainda que houvesse alguns picos de produção ao longo da década, a indústria de processamento de carne argentina demonstrava incapacidade de se adequar às demandas internacionais – diferente do que aconteceu com as indústrias pesqueira e de produção de óleo no mesmo período (Azcuay Ameghino 2007).

No Brasil, a situação a partir de 2002, ao longo dos dois mandatos de Lula e do primeiro mandato de Dilma Rousseff, a realidade era bem diferente. O mais evento marcante do setor denota da ascensão surpreendente de alguns players do setor industrial cárnico, favorecidos com uma política de governo denominada “Campeões Nacionais”. Entre esses, o mais emblemático é o do Grupo JBS. Entre 2001 e 2006, o Grupo (anteriormente denominado Friboi) adquiriu 21 plantas frigoríficas no Brasil e 5 na Argentina. Sua internacionalização ocorreu quando, em 2005, adquiriu a unidade que fora da Swift-Armour argentina, maior unidade de abate e processamento de carne bovina daquele país. Em 2007, abriu o capital na Bolsa de Valores de São Paulo – BOVESPA e, mais tarde, veio a se tornar a maior processadora de carnes do mundo – após lançamento de suas ações nas bolsas de valores de Nova York e da Austrália (Grupo JBS, 2018).

A participação do Banco nacional de desenvolvimento Econômico e Social – BNDES nos investimentos destas empresas o colocava não somente como financiador, mas também como sócio minoritário, já que as transações envolveram a aquisição de parte das ações das empresas frigoríficas, através do BNDESpar (uma *holding* do próprio banco que tem como finalidade acompanhar a gestão de suas participações).

Conclusões

O quadro exposto no referido estudo permite comparar e entender a trajetória do agronegócio da carne bovina na Argentina e Brasil nas últimas décadas, com especial atenção para as ocorrências que afetam o setor de abate e processamento: os frigoríficos.

É notório perceber que os dois países assistiram a ascensão e declínio das plantas frigoríficas britânicas e estadunidenses (nessa ordem) ao longo dos dois primeiros terços do século XX, seguida de uma nacionalização posterior das mesmas no fim do século. A partir dos anos 2000, na Argentina, vê-se empresários brasileiros adquirindo os maiores frigoríficos naquele país. Em contrapartida, nesse período, o governo brasileiro torna-se parceiro de Grupos empresariais do setor no país, que se modernizam e adquirem unidades processadoras no próprio país e em outros diferentes países.

Em ambos os casos, percebe-se uma influência estatal no setor – ora como agente contrário aos seus interesses e apto a utilizar do mesmo para alcançar objetivos políticos; ora como parceiro em operações financeiras de interesse estratégico-empresarial.

A análise se encerra ao final do ano de 2015 na Argentina (final do mandato de Cristina Kirchner) e em 2014 no Brasil (final do primeiro mandato de Dilma Rousseff), requerendo novos estudos para o respectivo acompanhamento da trajetória do setor.

Referências

ABIEC - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. 2018. <<Exportações por ano>>. Acesso em 12 de maio de 2019. <http://www.abiec.com.br/ExportacoesPorAno.aspx>.

A Noite. 1953. *Em Minas, o maior frigorífico do Brasil*. Rio de Janeiro, 14376, p. 03, 15 de abril.

Azcuy Ameghino, Eduardo. 2007. La carne vacuna argentina: historia, actualidad y problemas de una agroindustria tradicional. Buenos Aires: Imago Mundi.

Baer, Werner. 2009. *A economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Nobel.

Basualdo, Eduardo y Nicolás Arceo. 2006. <<Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina>>. *Realidad Económica*, v. 221: 7-30.

Costa, Leopoldo. 2011. <<A história dos frigoríficos no Brasil>>. Stravaganza. (Ed. Leopoldo Costa). Acesso em: 21 de abril de 2019. ht-

[tps://stravaganzastravaganza.blogspot.com.ar/2011/03/historia-dos-mata-douros-frigorificos-no.html](https://stravaganzastravaganza.blogspot.com.ar/2011/03/historia-dos-mata-douros-frigorificos-no.html).

FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2018. Faostat. Acesso em: 12 de abril de 2019. <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QA>.

Giberti, Horácio. 1970. Historia económica de la ganadería argentina. Buenos Aires: Hyspamérica.

Gresores, Gabriela. 2002. <<El vaciamiento de las empresas de capital extranjero en la Argentina. ¿Una historia reiterada?>> Portal de Promoción y Difusión Pública del Conocimiento Académico y Científico. Universidad Nacional de Mar del Plata: 367-375.

Grupo JBS. 2018. Historia. Acesso em 11 de agosto de 2019. <https://jbs.com.br/es/sobre/historia/>.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 1990. Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais - de 1550 a 1988. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação IBGE.

IPVCA - Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina. 2012. <<La industria frigorífica argentina: pasado, presente y futuro>>. Cuadernillo Técnico n° 13. Buenos Aires: IPCVA.

IPVCA - Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina. 2018. Material de consulta. Acesso em: 10 maio de 2019. <http://www.ipcva.com.ar/vertex.php?id=802>.

MDIC - Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços. 2018. Estatísticas de comércio exterior. Acesso em 16 de abril de 2019. <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>.

Mendéz, Araceli. 1988. <<La comercialización de carne vacuna en el mercado interno argentino>>. Tese de Doutorado. Universidade de Buenos Aires. Faculdade de Ciências Econômicas.

MINAGRI - Ministerio de Agroindustria. 2018. Información estadística: ganadería. Acesso em 16 de abril de 2019. https://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_sectorial/.

Moraes, Geraldo Marcos de, Marlon Vinícius Brisola e Vítor Salvador Picão Gonçalves. 2017. <<Os circuitos pecuários e a febre aftosa no Brasil: uma análise histórico-institucional>>. Savannah Journal of Research and Development, v. 1, n°. 1: 32-40.

Nogués, Julio. 2011. Agro e industria: del centenario al bicentenario. Buenos Aires-Madrid-México: Ciudad Argentina Hispania Libros.

Prado Júnior, Caio. 2012. História econômica do Brasil. Ed. 26. São Paulo: Brasiliense.

SENASA - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. 2019. Datos Abiertos Agroindustria. Acceso em 19 de maio de 2019. <https://www.agroindustria.gob.ar/datosagroindustriales/>.

SRA - Sociedad Rural Argentina. 2015. El aumento del precio de la carne. Anales de la SRA, n°.3: 88.

USDA - United States Department of Agriculture. 2019. <<Foreign Agriculture Service>>. Production supply and distribution. Acceso em 16 de maio de 2019. <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads>.

**Reseña “Perren, J., Casullo, F. y Padín, N. (2020).
Rompecabezas urbano. Producción de desigualdades
en ciudades de la Norpatagonia. Viedma: Universidad
Nacional de Río Negro”**

“*Rompecabezas urbano. Producción de desigualdades en ciudades de la Norpatagonia*” es una compilación de trabajos a cargo de investigadores e investigadoras de dos equipos con pertenencia a la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de Río Negro. Se trata de una publicación que aborda la vida urbana y sus problemáticas tanto en las áreas centrales como en los asentamientos periféricos, recuperando las texturas de estos extremos y la idea de que los fenómenos estudiados tienen un componente relacional. Esta obra presenta un aporte a la descentralización de los estudios urbanos, en tanto aleja la mirada de las grandes metrópolis y privilegia los análisis que tienen como escenario a las aglomeraciones pequeñas y de tamaño intermedio. De igual modo, invita a un recorrido temporal amplio, que va desde la reconstrucción de un pasado remoto y una mirada sobre las ciudades pensadas en su espesor histórico, pasando por estudios que abordan procesos de absoluta actualidad, e incluso se animan a realizar propuestas de cara al futuro, ofreciendo herramientas explicativas y sugerencias para el diseño de políticas públicas que reduzcan las inequidades socio espaciales. Tomando distancia de la pertenencia particular de quienes tienen a cargo las distintas entregas de la compilación, lo urbano es abordado aquí como un problema multidimensional. En función de la multiplicidad de aristas involucradas, se recurre a diferentes herramientas heurísticas para analizar la producción de desigualdades, en una apuesta clara por la interdisciplina.

Perren, Casullo y Padín, los historiadores a cargo de la compilación, sugieren tres imágenes para dar cuenta del trayecto propuesto en este libro: el rompecabezas, el cruce y el viaje. La primera metáfora ilustra lo fragmentario de las evidencias sobre la estructura, las funciones y las desigualdades que atraviesan a las urbes de esta región, condición que se profundiza a medida que el objeto de análisis se aleja en el tiempo hacia el pasado. Además, la idea de un *puzzle* es apropiada para caracterizar este ejercicio que parte de la especificidad de las dimensiones abordadas en cada capítulo, para componer una imagen de totalidad en la que las problemáticas urbanas se presentan desde la perspectiva de la ciudad como sistema complejo. La referencia al cruce remite a la manera en que convergen las miradas de distintas disciplinas, como la medicina, la arquitectura, el turismo, la comunicación, la criminología y la historia. El

desafío de la confluencia epistemológica se resuelve a partir del diálogo que tiene como epicentro la búsqueda de explicaciones y conocimiento sobre las desigualdades socioespaciales. En la misma dirección, se trata de agendas científicas de distintos equipos e instituciones que se intersectan a partir de su anclaje territorial y su preocupación por las necesidades que impone la realidad regional. Como no podía ser de otro modo, los resultados de los distintos trabajos se expresan de maneras disímiles, por lo que también se encontrarán aquí diferentes registros que van desde un enfoque cuantitativo centrado en el uso de datos estadísticos, hasta la utilización de imágenes fotográficas como fuente para narrar las injusticias espaciales. La idea del viaje, por su parte, remite a una suerte de expedición protagonizada por las autoras y autores, quienes avanzan abriendo camino en un terreno vasto, aunque escasamente explorado. Sin más armas que el entrenamiento que poseen en sus respectivas disciplinas, van a reflexionar sobre los fenómenos urbanos partiendo de un recaudo epistemológico esencial: el extrañamiento como principio para desnaturalizar la idea del espacio, para tensionar las concepciones que atribuyen una supuesta esencia al territorio y a sus habitantes.

La compilación está organizada en secciones que, a su vez, agrupan los capítulos que se emparentan por la temática o la metodología aplicada. La primera explora, por medio tanto de reflexiones teóricas como de análisis con claro contenido empírico, la producción de desigualdades en Neuquén. La segunda, centra su atención en el funcionamiento de sistemas urbanos; es decir, estudia las ciudades del Alto Valle de Río Negro y Neuquén y de la zona cordillerana atendiendo a las dinámicas y relaciones que las conectan con otras localidades. La tercera, por su parte, tiene como hilo conductor la dimensión metodológica, dado que los estudios que la componen tienen como principal insumo encuestas a gran escala, aunque las conclusiones a las que arriban no se agotan en una lógica meramente estadística. En cuarto y último lugar, la sección final se distancia de las trayectorias previas para abordar las desigualdades aprovechando el potencial de las imágenes fotográficas como recurso para acceder a la dinámica urbana.

La primera parte es la que inaugura el tratamiento en profundidad del problema de la desigualdad urbana, temática que seguirá presente a lo largo del libro, aunque siempre a partir de la senda abierta por este apartado introductorio. Laura Lamfre y Santiago Hasdeu tienen a su cargo un capítulo que hace hincapié en las desigualdades que operan en la esfera sanitaria. La suya es la aproximación más conceptual de toda la compilación, aunque también tiene una interesante dimensión propositiva: ilustran sobre cómo medir y monitorear los determinantes sociales de la

salud, y qué aspectos deberían tenerse en cuenta a la hora de delinear e implementar políticas tendientes a disminuir las brechas en esta materia. También sobre las políticas para la ciudad versa el capítulo dos, cuya autoría es de Nicolás Padín. En esta oportunidad, el eje es el Plan Área Centro y su Parque Central, un instrumento de renovación urbana surgido al calor de la fiebre planificadora y modernizadora de mediados de la última mitad del siglo XX. A partir de la reconstrucción de la evolución histórica y proyectual del área central de la ciudad, que transforma el imaginario y la materialidad de Neuquén, el autor da cuenta de cómo el espacio -lejos de ser neutral- es objeto de disputas y cristaliza las tensiones de las diferentes fuerzas sociales. Por último, Perren y Cabezas se encargan del tercer capítulo, que cierra esta sección. En estas páginas, realizan una apuesta por provincializar la producción científica sobre la gentrificación. Corriéndose de las miradas que privilegian a las grandes metrópolis del Norte global -que han monopolizado los esfuerzos académicos- ponen a prueba esta categoría conceptual para el mismo conglomerado, pero en la década del dos mil. Narran aquí la particular densificación de la capital neuquina, el crecimiento en altura que se dio de la mano de la construcción de un nuevo buen vivir por el cual las torres-*country* se tornaron una opción privilegiada para los sectores más encumbrados de la sociedad.

En segundo lugar, encontramos una sección que se articula en torno al abordaje de las relaciones entre localidades, de los sistemas urbanos. En el capítulo cuatro, Germán Pérez recorre la historia de las ciudades del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, partiendo de una idea de región que supera los límites rígidos de un sistema cerrado, y se define, en cambio, por la propia dinámica de los problemas analizados. La región puede trascender tanto el área específica de estudio como el campo disciplinar de quien está a cargo de las tareas de investigación. Llega así a establecer cuatro etapas para este complejo urbano: el predominio del medio natural y las comunidades indígenas; el avance del Estado nacional, momento en el que el desarrollo del Alto Valle rondaba en torno a la problemática del transporte, las inundaciones (dadas las dificultades que generaban para los sistemas de riego) y la actividad económica a desarrollar en la zona; la constitución de un sistema equilibrado y lineal de ciudades que crecieron traccionadas por la fruticultura; y finalmente, un quiebre en los años setenta, cuando comienza a advertirse la hegemonía de la ciudad de Neuquén y su conurbación. En la misma tónica, y pensando a las localidades cordilleranas de San Martín de Los Andes y Villa la Angostura como complejo urbano, Adriana Otero y Rodrigo González tienen a su cargo el quinto capítulo. Allí, analizan un proceso que dan en llamar migración por amenidad (temporaria, motivada por valores

asociados al ocio o no asociadas a lo económico), mecanismo clave para pensar luego la generación de desigualdades en estos destinos turísticos de montaña. Los desplazamientos por estilos de vida han provocado unas lógicas particulares en el uso del suelo: los loteos generaron un crecimiento desregulado que ocasionó, a su vez, una expansión extensiva de la trama urbana. La búsqueda por maximizar las ganancias llevó a los desarrolladores a inclinarse por tierras alejadas del centro de la ciudad. Esto aparejó la necesidad de provisión de infraestructura y de servicios, que quedaron a cargo del Estado o, dicho de otro modo, que fueron afrontados por la ciudadanía. Comprender esta dinámica se impone como esencial en una actualidad atravesada por las discusiones en torno a las formas e impactos del negocio turístico.

Tal como anticipa el título de la tercera sección, “*Encuestas y representaciones*” tiene como hilo conductor a las representaciones en torno a la ciudad, así como algunos puntos en contacto en la metodología que eligen quienes tienen a su cargo este apartado. En el capítulo seis, Fernando Casullo y Patricia Caro relatan la experiencia institucional de puesta en marcha y realización de la Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad que hace la Universidad Nacional de Río Negro en Cipolletti. La premisa de la que parten es que la enorme presencia mediática e indiscutida actualidad de la temática seguridad ciudadana, no se ha traducido en oportunidad para una discusión profunda al respecto. Por el contrario, lo que se reforzó fue el tópico opuesto, la inseguridad, en especial su materialización en la ciudad en tanto territorio plagado de peligros. La sistematización de información pública sobre las cuestiones de la seguridad tampoco estuvo ajena a aquel contexto, por lo que en este trabajo se problematiza las formas en que puede medirse el delito en una ciudad, sosteniendo la potencialidad de las estadísticas construidas a partir de un marco metodológico con sustento teórico. Por otro lado, en el capítulo siete, Roberto Samar va a privilegiar el uso de la prensa y un relevamiento del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) como fuentes para trazar una geografía en la que los estigmas operan sobre determinadas áreas y habitantes de la ciudad. Además de las encuestas y las representaciones, podríamos pensar en la construcción del miedo como hilo conductor entre los dos capítulos. En esta oportunidad, se analiza el papel de los medios de comunicación que ocupan posiciones dominantes, y la manera en la que imponen una pedagogía de la violencia y operan reforzando la estigmatización sobre algunos colectivos históricamente vulnerados, al tiempo que se obtura la posibilidad de pensar abordajes alternativos de los conflictos y soluciones que se alejen de la violencia y el punitivismo. En la medida en que el

miedo y la seguridad son construcciones culturales, Samar ofrece una puerta de salida por la que nos invita a deconstruir, problematizar y cuestionar los imaginarios que nos atraviesan, recuperando la escala comunidad y recuperando la perspectiva de los derechos humanos a la hora de comunicar.

La cuarta y última parte del libro, recupera dos experiencias que se alejan de las otras secciones en términos de sistematización de una investigación científica, aunque comparte con los otros trabajos la preocupación por las dinámicas urbanas y la división social del espacio, que va a ser comunicada en un registro diferente: el que ofrecen las imágenes fotográficas. En el capítulo 8, María Emilia Soria narra una experiencia de extensión universitaria por la cual se llevaron adelante las acciones necesarias para el rescate de una colección de fotografías de *la Revista de CALF* (la cooperativa encargada del suministro eléctrico de la ciudad, la de mayor tamaño y más antigua de la Patagonia). Se trata de instantáneas que se originan en el equipo de trabajo del que era un producto periodístico de alto contenido social en la región, que permiten explorar el explosivo proceso de urbanización de la capital provincial. Se recupera en esta oportunidad, la particular mirada de este medio, que centra su atención en las desigualdades manifiestas en el espacio urbano, y en la posibilidad de que el reclamo derive en una construcción de sociabilidad política alternativa en la que prime el compromiso, la solidaridad y el contenido ético de las acciones. En la misma tónica, María Mercedes Martínez y Sylvia Oliveira Mattos, las autoras del capítulo nueve, hacen un *racconto* de su proyecto artístico/social “*Boulevard, extremos urbanos*”. Su campo de acción es la extensión de la Avenida San Juan y Avenida del Trabajador, algo más de cincuenta cuadras que albergan barrios residenciales, comercios, urbanizaciones populares, hipermercados, edificios institucionales y espacios verdes. Allí, y a partir de una labor artesanal admirable, Martínez y Mattos construyeron una secuencia de fotografías que, de este a oeste la ciudad, exhibe a su paso los cambios en las fachadas, los usos de los espacios públicos, la disponibilidad de servicios e infraestructura, entre otros indicadores de las brechas de desigualdad, lo que permite hablar de una ciudad fragmentada, de extremos opuestos presentes en un mismo recorrido.

A lo largo de sus casi trescientas páginas, “*El rompecabezas*” sigue a pie juntillas las indicaciones de uno de los personajes que imagina De Santis en *El enigma de París* cuando dice: “juntamos las piezas una por una, buscando que las imágenes o las formas nos recuerden a otras imágenes o formas; cuando parece que estamos perdidos, de pronto encontramos la pieza correcta, que nos devuelve un atisbo de la imagen

total”. A partir de los fragmentos, y poniendo en acción una *ecología de saberes*, un intercambio interdisciplinario sinérgico, que brinda el sustrato adecuado a la producción de un conocimiento más denso de lo social; esta obra nos acerca un paso más al entendimiento de las problemáticas que marcan el pulso de estos sistemas complejos que llamamos ciudad.

María Emilia Soria¹

Instituto Patagónico de Estudios en Humanidades y
Ciencias Sociales (IPEHCS/CONICET),
Universidad Nacional del Comahue.

¹ emiliasoria.nqn@gmail.com

Nota crítica sobre la I Jornada de Investigadores en Formación del CEEED

Entre el 19 y 21 de Octubre del corriente año tuvo lugar la I Jornada de Investigadores en Formación del Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. El evento cobró relevancia por dos razones principales. Por un lado, en el marco de la coyuntura actual, la planificación de instancias de intercambio entre investigadoras e investigadores enfrentó nuevas dificultades que lograron ser parcialmente superadas a través del uso de plataformas virtuales y gracias al apoyo técnico aportado por el CONICET. Por otro lado, el entusiasmo con el que fue recibida la propuesta evidenció la necesidad de estimular la creación de ámbitos académicos que integren a quienes se encuentran atravesando las primeras etapas de sus trabajos de investigación.

El impacto de la Jornada quedó reflejado también en la presentación de 29 ponencias organizadas en torno a cuatro mesas temáticas. De ellas formaron parte estudiantes de grado y de posgrado que tuvieron la oportunidad de recibir comentarios de especialistas que se enfocaron tanto en los aspectos metodológicos como en la transmisión de experiencias valiosas para la formación del “oficio” de la investigación académica. Por su parte, el alcance del evento se manifestó a través de la participación de expositoras, expositores y comentaristas de distintos puntos del país y del extranjero. Asimismo, el carácter interdisciplinario de las actividades permitió apreciar una pluralidad de enfoques que incluyeron, entre otras disciplinas, economía, historia, administración, artes y sociología. En el mismo sentido, la diversidad de objetivos de estudio y metodologías planteadas permiten intuir algunos aspectos de la renovación de los estudios sociales de la economía, así como dar pasos hacia la construcción de una agenda de investigación futura.

La apertura estuvo a cargo de María Inés Barbero y Eduardo Scarano, quienes destacaron la centralidad de la investigación dentro de la formación universitaria, así como contextualizaron los aportes de las humanidades a los estudios económicos. En la misma línea, Martín Cuesta, Viviana Román y Juan Lucas Gómez, a cargo de la organización de las jornadas, enfatizaron la necesidad de continuar construyendo espacios in-

terdisciplinarios y fortaleciendo el diálogo entre las y los investigadores formados y quienes se encuentran en una etapa formativa.

El 19 de Octubre la Jornada abrió con la Mesa 2 “Estado y Mercados en Argentina”. El primer bloque, coordinado por Mauro Cuk y Santiago Prieto, incluyó una importante participación de estudios que abordaban el análisis de la cuestión de géneros. Allí, se expusieron trabajos sobre la “brecha salarial”, pasada y presente, y también, sobre la evolución de los salarios durante los siglos XX y XXI. En una línea similar, se presentaron estudios que problematizaron el rol de las mujeres durante el tercer peronismo. En el segundo, se presentaron ponencias que estudiaron otras problemáticas, como la generación de cadenas productivas regionales, destacando las distintas formas de organización de la producción agrícola-ganadera y su relación con el Estado. Además, se inscribieron otros análisis que se enfocaron en los mecanismos de intervención del Estado sobre la economía, así como las polémicas en torno al diseño de las políticas públicas.

El martes 20 de Octubre tuvieron lugar la Mesa 3 “Grupos empresariales, siglos XIX al XXI” coordinada por María Inés Barbero, directora del CEEED, y Tomás Chami, y la Mesa 4 “El sector ‘Cultura’ en los siglos XX y XXI. Producción y consumo” coordinada por Mariana Kunst y Hebe Dato. En la primera de ellas, los debates se vieron marcados por la presentación de estudios de caso sobre las empresas latinoamericanas, sus modos de inserción en el comercio internacional y sus fortalezas y debilidades organizativas. La amplitud del período en cuestión permitió no sólo construir un abordaje histórico de los problemas planteados sino también evidenciar las transformaciones de los contextos sociales y su influencia en las estrategias de los grupos empresariales. Asimismo, la diversidad en la formación de los expositores y comentaristas permitió construir un ámbito de discusiones interdisciplinarias.

En simultáneo se desarrolló el primer bloque de la Mesa 4. Allí se analizaron la producción y consumo relacionados al sector cultura y su impacto en la economía. La Mesa tuvo una impronta fuertemente marcada por las discusiones metodológicas que dieron lugar a intercambios especialmente enriquecedores para los expositores que se encontraban dando sus primeros pasos en la investigación académica. La pluralidad de fuentes utilizadas y temáticas presentadas permitió, además, evidenciar la riqueza de los enfoques planteados. El segundo eje, giró en torno a las producciones cinematográficas exhibidas en los festivales de cine

organizados en Argentina, se destacó la diversidad de las obras locales y se analizaron los circuitos de producción y exhibición del sector. En el tercero, los estudios se enfocaron en las estrategias de elaboración, distribución y comercialización de las producciones escritas. Allí los debates se concentraron especialmente en las empresas editoriales y la circulación de revistas en la historia argentina, así como en el análisis del comercio exterior de la producción de contenidos editoriales.

El miércoles 21 de Octubre tuvo lugar el último día de la Jornada. La Mesa 1 “Planificación, políticas y empresas públicas en el largo plazo”, moderada por Juan Lucas Gómez y Aníbal Jáuregui, contó con tres bloques temáticos enfocados en las políticas públicas. En el primero, los trabajos se abocaron en los aspectos educativos y la expansión territorial de las capacidades estatales. En el segundo, las exposiciones se concentraron en las relaciones internacionales y sus transformaciones actuales. El último eje, por su parte, se orientó hacia el estudio de las políticas públicas vinculadas a la construcción y desarrollo del sector energético, especialmente del nuclear y el petrolero.

Por la tarde, el cierre de las actividades estuvo a cargo de Viviana Román y Aníbal Jáuregui. Ambos realizaron un balance de las discusiones y se concentraron especialmente en los aspectos metodológicos y en la renovación de la agenda temática que sugieren los trabajos presentados. En esa línea, alentaron a los ponentes a continuar profundizando sus investigaciones, así como a continuar construyendo diálogos con otros investigadores.

Finalmente, interesa destacar el importante intercambio de experiencias entre investigadores en distintas etapas formativas durante toda la Jornada. Ello resultó no sólo en un aporte central para quienes atraviesan sus primeros pasos en la investigación, sino también en la construcción de una agenda de preocupaciones académicas compartidas y actividades de cara al futuro. En función de lo expuesto, el CEEED proyecta continuar impulsando este tipo de eventos, así como realizar una nueva Jornada durante el próximo año. Invitamos a toda la comunidad académica interesada a participar en ella.

Agostina López¹

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras.

¹ agostina.lopez95@hotmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7374-0577>

Departamento de Historia - Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Humanidades. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED). Buenos Aires, Argentina.

Ernesto Curvale²

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Humanidades. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED). Buenos Aires, Argentina.

Miguel Marconi³

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Historia - Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Humanidades. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED). Buenos Aires, Argentina.

² ernestocurvale@gmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7623-8363>

³ miguemarconi@gmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2308-9442>

Directrices para autores/as

Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo es una publicación semestral (períodos: junio-noviembre y diciembre-mayo) con salida el primer día de junio y de diciembre, respectivamente. Publica trabajos sobre la historia económica, historia de la empresa e historia del desarrollo económico-industrial y se encuentra indizada en Latindex y en ERIH PLUS. Está adherido a la Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades (LatinRev) y catalogado en el Centro de Información y Documentación del Ministerio de Hacienda de la Nación de la República Argentina y en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires.

Las contribuciones enviadas deben ser artículos científicos originales en idioma castellano, portugués, inglés o francés y no haber sido publicadas (es decir inéditas) ni estar presentadas en otra publicación. Los autores deberán completar y firmar una declaración de autoría, buenas prácticas y cesión de derechos que se descarga en los siguientes enlaces: http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/anuario-ceed/ y <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEED/about/submissions#authorGuidelines>. El límite de trabajos no escritos en castellano o portugués no superará el cincuenta por ciento de los incluidos en cada número.

Los autores deberán observar el Código de conducta y buenas prácticas al cual adhiere *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*: Código de conducta y buenas prácticas establecido por el Committee on Publication Ethics (COPE) (Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors y Code of Conduct for Journals Publishers). En cumplimiento de este código, *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* asegurará la calidad científica de las publicaciones y la adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y los autores. El código va dirigido a todas las partes implicadas en la gestión y publicación de resultados científicos del *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*. Los trabajos que no cumplan con estas normas éticas serán rechazados.

Los trabajos recibidos son considerados por los miembros del Comité Editorial y por evaluadores externos a los fines del referato. Al ser aprobada la publicación los autores ceden al Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEED) los derechos exclusivos para reproducir por cualquier medio y distribuir las contribuciones. Las propuestas se reciben en forma continua durante todo el año, las mismas deberán remitirse por correo electrónico a ceed@econ.uba.ar y a través del Open Journal Systems (OJS) <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEED>.

Presentación de Trabajos

Detalle de cuestiones técnicas

- La extensión máxima de los artículos no deberá superar las 12.000 palabras, incluyendo notas, tablas, gráficos, mapas, apéndices y referencias.
 - Fuente y tamaño tipografía: 11 puntos, Times New Roman.
 - Interlineado: sencillo.
- Los títulos, secciones y demás partes del texto deberán escribirse como sigue:
- Título del artículo. En negrita, alineación centrada y tamaño de fuente 13, sin punto al final.
 - Subtítulos. En negrita, alineación justificada, tamaño de fuente 11, sin punto al final.
 - Notas al pie de página y fuentes de cuadros y gráficos, tamaño de fuente 10 puntos.

- El título deberá consignarse en la lengua original del artículo, en castellano y en inglés.
- El correo electrónico de todos los autores.
- Las filiaciones completas, con la información: universidad, facultad, centro de estudio, departamento de investigación y/o instituto de investigación, según corresponda.
- ORCID. (Open Researcher and Contributor ID). Todos los autores deben incluir su número ORCID. En caso de no tenerlo tramitarlo en <https://orcid.org/register>
- Las notas y citas bibliográficas deben ajustarse al sistema **Documentación II: citas autor-año** (con referencias autor-año formato básico, Listas de referencias y citas en el texto; y referencias autor-año casos especiales), conforme se consigna en Torres Ripa, Javier, adaptación y ed. 2013. *Manual de Estilo Chicago-Deusto*. España: Publicaciones de la Universidad de Deusto. Este contempla el “sistema autor-año con notas”. Puede consultarse una guía breve del mismo en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/otraspub/otraspub07.pdf>

Autor-fecha: ejemplos

Los siguientes ejemplos ilustran las citas que se utilizan en el sistema autor-fecha. Cada ejemplo de una entrada de la lista de referencia va acompañado de un ejemplo de su correspondiente cita entre paréntesis en el texto. En las entradas de la lista de referencia se invierte el nombre del autor. Nótese que en las obras con dos o más autores se invierte solo el nombre citado en primer lugar. En los casos en los que el sistema autor-año se complementa con notas a pie de página o final de capítulo, la mención de la fuente en las notas se realiza igual que cuando se hace en el cuerpo del texto. Para más detalles y ejemplos, véase el capítulo 15 del *Manual de Estilo de Chicago-Deusto*. Para ver ejemplos de las mismas citas utilizando el sistema de notas y bibliografía, véase el capítulo 14.

1. Libro

Un autor

Duch, Lluís. 1998. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Herder.

Segura, Santiago. 2012. *Gramática latina*. Bilbao: Universidad de Deusto.

(Duch 1998, 99-100)

(Segura 2012, 74-76)

Dos autores

León, Orfelio G. e Ignacio Montero. 1993. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.

(León y Montero 1993, 25)

Tres autores

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. *El subjuntivo: valores y usos*. Madrid: SGEL.

(Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

Cuatro o más autores

En la entrada de la lista de referencias se incluye a todos ellos. El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto se da solo el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

(Ojeda et al. 2009, 128-129)

Editor, traductor o compilador en lugar de autor

Notario Ruiz, Antonio, ed. 2005. *Contrapuntos estéticos*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

(Notario Ruiz 2005, 24)

Editor, traductor o compilador además de autor

Fernández Ramírez, Salvador. 1985. *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Editado por José Polo. Madrid: Arco/Libros.

(Fernández Ramírez 1985, 112-23)

Capítulo u otra parte de un libro

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. «Ecología urbana y paisaje de la ciudad». En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

(Gómez Mendoza 2009)

Prefacio, prólogo, introducción o parte similar de un libro

Rieger, James. 1982. Introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley, XI-XXXVII. Chicago: University of Chicago Press.

(Rieger 1982, XX-XXI)

Libro publicado electrónicamente

Si un libro está disponible en más de un formato, se cita la versión con la que se ha trabajado. En los libros consultados en línea hay que añadir el URL. Se aconseja incluir también la fecha de acceso. Si no se conocen con exactitud los números de páginas, se puede incluir el título de sección o capítulo u otro dato identificativo.

Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, se aconseja indicar el formato en el que se ha consultado.

Austen, Jane. 2008. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics. Edición en PDF.

(Austen 2008)

Libro consultado en línea

Gutiérrez Ordoñez, Salvador. 1981. *Lingüística y semántica: Aproximación funcional*. Oviedo: Universidad de Oviedo. <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrez-ordonez>.

Kurland, Philip B., y Ralph Lerner, eds. 1987. *The Founders' Constitution*. Chicago: University of Chicago Press. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

(Gutiérrez Ordoñez 1981)

(Kurland y Lerner, cap. 10, doc. 19)

2. *Artículo de revista*

Artículo en una revista impresa

En el texto, si procede, se cita el número concreto de la página consultada. En la entrada de la lista de referencias, se deben indicar los números de comienzo y fin del artículo completo.

Hernández Guerrero, María José. 2011. «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española». *Meta* 56, n.º 1: 101-118.

(Hernández Guerrero 2011, 115)

Artículo en una revista en línea

Indique el DOI (Digital Object Identifier, «Identificador Digital de Objetos»), si la revista utiliza alguno. En caso contrario, señale el URL y la fecha de acceso.

Feliu Albadalejo, Ángeles. 2011. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66: 454-481. doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.

Feliu Albadalejo, Ángeles. 2011. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66: 454-481. Acceso el 2 de febrero de 2015. http://www.revistalatinacs.org/11/art/941_Alicante/20_Feliu.html.
(Feliu Albadalejo 2011, 470)

3. Artículo en periódicos o magazines

Los artículos en un periódico o magazine, pueden ser citados de la siguiente forma en el texto («Como Sheryl Stolberg y Robert Pear mencionan en un artículo del *New York Times* el 27 de febrero de 2010,...»), y, normalmente, se omiten en la lista de referencias. El siguiente ejemplo muestra una versión más formal de las citas. Si se consulta un artículo de forma online, se debe incluir el URL, indicando la fecha de acceso. Si el autor no está identificado, se comienza la cita con el título del artículo.

Stolberg, Sheryl Gay, y Robert Pear. 2010. «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote». *New York Times*, 27 de febrero. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>
(Stolberg y Pear 2010)

4. Reseña del libro

Kamp, David. 2006. «Deconstructing Dinner». Reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan. *New York Times*, 23 de abril, Sunday Book Review. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>
(Kamp 2006)

5. Tesis o tesina

Hernández Rubio, Francisco José. 2010. «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro». Tesis doctoral. Universidad de Murcia. <http://hdl.handle.net/10201/17600>
(Hernández Rubio 2010)

6. Documento presentado en conferencias, ponencias, congresos o similares

Rodríguez Vázquez, Silvia. 2012. «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo». Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, 8 de noviembre.
(Rodríguez Vázquez 2012)

7. Sitio web

La cita del contenido de un sitio web puede estar frecuentemente limitada a una mención en texto («El 19 de julio de 2008, la corporación McDonald's mencionaba en su sitio web...»). Si se quiere una cita más formal, puede ser del estilo del ejemplo que figura a continuación. Debido a que tal contenido está sujeto a cambios, se debe incluir la fecha de acceso o, si está disponible, la fecha de la última modificación.

McDonald's Corporation. 2008. «McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts». Acceso el 19 de julio. <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>
(McDonald's 2008)

8. Entrada de blog o comentario

Las entradas de blog o comentarios pueden citarse en el texto («En un comentario publicado en el *Blog de Lengua española* el 13 de marzo de 2012,...») y, generalmente, se omiten en la lista de referencias. Si es necesaria una entrada en la lista de referencias, cite la entrada del blog, pero mencione los comentarios solo en el texto. (Si se requiere una fecha de acceso, añádala antes del URL).

Ramírez, José Luis. 2012. «Hacer los deberes». *Blog de Lengua española*. Acceso el 17 de marzo. <http://blog.lengua-e.com/2012/hacer-los-deberes/#comments> (Ramírez 2012)

9. Comunicación personal y entrevista

Las referencias a conversaciones, entrevistas, correos electrónicos, mensajes de texto o similares, normalmente se incluyen en el texto («En conversación telefónica con el autor el 7 de julio de 2010, el líder sindicalista admitió que...») y raramente se incluyen en la lista de referencias.

(Lourdes Díaz, correo electrónico al autor, 15 de mayo de 2011)

Nótese que la cita de una comunicación personal o entrevista puede también complementarse con una nota a pie de página o final de capítulo. («Según señala Benjamin Spock en una entrevista realizada por Milton J. E. Senn el 20 de noviembre de 1974,⁸...»).

⁸ Spock, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

(Spock, entrevista por Senn, 20 de noviembre de 1974)²

² Benjamin Spock, entrevista por Milton J. E. Senn, 20 de noviembre de 1974, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

10. Obra registrada en bases de datos

Para documentos localizados mediante bases de datos o repositorios, se indica el nombre de dicha base y, entre paréntesis, el número de identificación recomendado en la misma.

Choi, Mihwa. 2008. «Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty». Tesis doctoral. Universidad de Chicago. ProQuest (AAT 3300426).

11. Documento legal y jurisprudencia

La mayoría de los escritos legales y públicos citan la documentación en el propio cuerpo, más que en notas, y prácticamente no incluyen bibliografía. Todo escrito legal que necesite algo más que mencionar una fuente en el texto tendrá que recurrir a notas a pie de página o final de capítulo. Para más detalles y ejemplos, véase el capítulo 14 del *Manual de Estilo de Chicago-Deusto*.

- El artículo deberá estar precedido por un resumen tanto en el idioma original del artículo (con una extensión entre 200 y 250 palabras) como en castellano y en inglés. Además, se deben colocar tres palabras clave tanto en el idioma original como en castellano y en inglés. Asimismo, el título del artículo deberá consignarse tanto en idioma original como en castellano y en inglés.

- Los agradecimientos se pondrán en la segunda nota al pie de cada artículo.

- Para referencias bibliográficas el *Anuario Centro de Estudios Económicos de*

la Empresa y el Desarrollo adhiere al sistema **Documentación II: citas autor-año** (con referencias autor-año formato básico, Listas de referencias y citas en el texto; y referencias autor-año casos especiales) (Torres Ripa 2013).

• Si se incluyen tablas y/o gráficos deberán remitirse los archivos originales con los que se formularon. Por ejemplo: archivo Excel. Asimismo, se deberá ajustar su extensión al tamaño establecido para la página.

Plagio y auto-plagio: Detección por medios electrónicos, detección de estilo y los pasos a los que se somete a las presunciones de usos engañosos en el artículo presentado para determinar si corresponde aplicar el código de conducta a los autores.

Cuando el Comité Editorial considera que un envío es de interés para la revista se utiliza la herramienta antiplagio PaperRater para controlar la originalidad de los manuscritos recibidos. Si la herramienta digital no ha detectado plagio hay una segunda etapa de escrutinio realizada a través de miembros del Comité Editorial, especializados en la temática de la contribución. La última instancia de detección se realiza en la etapa de arbitraje, la misma es llevada a cabo por dos árbitros externos (ajenos al equipo editorial y a la institución editora). Si se detecta plagio en alguna de las instancias se interrumpe el proceso de evaluación quedando rechazada la contribución. Se notifica al autor el motivo del rechazo.

Envío: dirección y forma de entrega del artículo original

Los trabajos recibidos son considerados por los miembros del Comité Editorial y por evaluadores externos (ajenos al equipo editorial y a la institución editora) a los fines del referato doblemente ciego. Es decir, los evaluadores no saben quiénes son los autores, y los autores no saben quiénes son los evaluadores. Los artículos son inicialmente revisados por el Comité Editorial, el cual revisa que satisfagan los requisitos formales y la presente política editorial; si los artículos no cumplen con los requisitos establecidos son rechazados. En caso de cumplir con ellos son admitidos. Luego, cada artículo o reseña admitido/a es evaluado por dos árbitros externos. En caso de disparidad en los dictámenes se toma la última decisión desde el Comité Editorial y/o desde la dirección de la revista. En caso de no haber disparidad entre los árbitros, la decisión final relativa a la publicación de los artículos y reseñas se toma en función de los dictámenes de los evaluadores externos, requiriéndose dos recomendaciones favorables para la publicación. Los posibles dictámenes son los siguientes: aceptado, aceptado con cambios menores, aceptado con cambios mayores y rechazado. El proceso de evaluación abarca entre dos y cuatro meses. Al ser aprobada la publicación los autores ceden al Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) los derechos exclusivos para reproducir por cualquier medio y distribuir las contribuciones.

Proceso de envío

a. Los manuscritos deberán enviarse exclusivamente en formato digital modificable (.doc; .rtf; .docx; .odt; etc.) al siguiente correo electrónico ceed@econ.uba.ar y cargados a través del OJS, previo registro en el sistema: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEEED/index>

b. De no estar registrado, los autores pueden hacerlo en el siguiente enlace: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEEED/user/register>

c. Una vez realizado el envío, los autores recibirán un acuse de recibo por parte del equipo editorial del Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, mediante el cual se dará inicio formal al proceso de evaluación, que no superará los 4 meses.

Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. El manuscrito no ha sido publicado previamente (es decir inédita), ni se ha presentado a otra revista.

2. El fichero enviado está en formato digital modificable (.doc; .rtf; .docx; .odt; etc.)

3. Se han añadido direcciones web para las referencias donde ha sido posible.

4. El texto tiene interlineado sencillo; el tamaño de fuente es 11 puntos; se usa cursiva en vez de subrayado (exceptuando las direcciones URL); y todas las ilustraciones, figuras y tablas están dentro del texto en el sitio que les corresponde y no al final de todo.

5. Si se incluyen tablas y/o gráficos deberán remitirse los archivos originales con los que se formularon. Por ejemplo: archivo Excel. Asimismo, se deberá ajustar su extensión al tamaño establecido para la página.

6. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Directrices para autoras/es.

Aviso de derechos de autor/a

La revista opera bajo licencia Creative Commons: Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). Es una publicación gratuita sostenida por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires que protege los derechos intelectuales de sus miembros.

Los autores que publican en *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* están de acuerdo con los siguientes términos:

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan al *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons: Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del mismo y la publicación inicial en esta revista.

Los autores pueden establecer por separado acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión de la obra publicada en el *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* (por ejemplo, situarlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro), con un reconocimiento de su publicación inicial en esta revista.

Se permite y se anima a los autores a difundir sus trabajos electrónicamente (por ejemplo, en repositorios institucionales o en su propio sitio web) antes y durante el proceso de envío, ya que puede dar lugar a intercambios productivos, así como a una citación más temprana y mayor de los trabajos publicados.

Declaración de privacidad

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Política de Datos Primarios

El Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo solicita el envío de los datos primarios utilizados para realizar el manuscrito ya que, a nivel nacional, se está implementando la política pública de desarrollo científico tecnológico que promueve la equidad de acceso a la producción científicotecnológica y a los datos primarios de las investigaciones. Como consta en la Ley N° 26.899 de Repositorios Digitales Institucionales de Acceso Abierto.

