RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Álvarez Sánchez, Andrea

Estado y políticas públicas para el agro en Río Negro desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Álvarez Sánchez, A. (2020). Estado y políticas públicas para el agro en Río Negro desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2728

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Andrea Álvarez Sánchez, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Diciembre de 2020, pp. 279,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas

Estado y políticas públicas para el agro en Río Negro desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad

TESIS DOCTORAL

Andrea Álvarez Sánchez
alvarez.s.andrea@gmail.com

Resumen

El objetivo principal consiste en analizar las políticas para el agro en Río Negro desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad destacando la modalidad asumida por el Estado frente a las necesidades y demandas de los sectores productivos. El gobierno que asumió en 1983 fue el primero en la provincia que logró completar el mandato y, desde entonces y por veintiocho años se sucedieron gobiernos que representaron al mismo partido político (UCR). La hegemonía radical demostró ser lo suficientemente flexible para adaptarse a los diferentes contextos nacionales e internacionales; sin embargo, en los veinte años analizados la preocupación de los mandatarios giró en torno a una cuestión central la integración rionegrina, debido a las características territoriales que presenta la provincia. En Río Negro, a diferencia de otras provincias, se observan áreas diferenciadas que imprimen en el territorio diversas formas de articulación económica y social que históricamente se han vinculado de manera particular con procesos políticos y económicos tanto nacionales como internacionales. En función de este objetivo, la hipótesis general que guiará esta investigación consiste en afirmar que las políticas públicas relacionadas al agro implementadas en la provincia de Río Negro entre 1983 y 2003 se orientarían a solucionar coyunturas críticas sin evidenciar un proyecto de largo plazo que posibilitaría atenuar el desequilibrio regional existente.

Universidad Nacional de Quilmes

Doctorado de la Universidad Nacional de Quilmes en Ciencias Sociales y Humanas

Tesis doctoral:

Estado y políticas públicas para el agro en Río Negro desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad

Doctoranda: Mg. Andrea Alvarez Sánchez

Directora: Dra. Martha Ruffini

Consejera: Dra. Talía Gutiérrez

Año académico 2020

ÍNDICE

Página

Dedicatoria…….. **05**
Agradecimientos…….. **06**
Abreviaturas…… **07**
INTRODUCCIÓN…….. **12**
Los estudios sobre las políticas agrarias y las cuestiones relacionadas al agro rionegrino…….. **21**
Fuentes…….. **25**
Bibliografía citada…….. **28**

PARTE I

CAPÍTULO 1: Los tiempos de la Argentina contemporánea. Desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad……..... **35**
La globalización en el agro: Procesos y características en América Latina y el mundo…… **35**
La transición democrática en Argentina……..... **42**
Tiempos inestables: La gestión de la pesada herencia…….. **44**
Cambio de época: La década menemista y el triunfo del neoliberalismo……. **56**
Tiempos convulsionados: Las consecuencias del neoliberalismo y la crisis… **78**
Reflexiones parciales……. **85**
Bibliografía Capítulo 1…… **87**

CAPÍTULO 2: Transformaciones y permanencias en el espacio rionegrino, 1884-1983…….. **92**
Tiempos de subordinación: La etapa territoriana, 1884- 1955…….. **92**
Tiempos de transición: Del Territorio Nacional a la provincialización…… **113**
Los primeros años de la provincia de Río Negro, 1958-1983……... **119**
Reflexiones parciales……... **136**
Bibliografía Capítulo 2…… **138**

PARTE II

CAPÍTULO 3: Del Estado providencialista al modelo neoliberal: Río Negro, 1983-2003……. **145**

Tiempos de hegemonía radical: La política rionegrina, 1983-2003…….. **145**

Tiempos de mutación: Las políticas públicas en sectores estratégicos, 1983-2003……... **157**

El desarrollo económico en la Provincia de Río Negro, 1983-2003……. **163**

La agricultura en tiempos de reestructuración…….. **168**

Los cambios en la ganadería……. **180**

Reflexiones parciales……. **182**

Bibliografía Capítulo 3…… **184**

CAPÍTULO 4: Agro y políticas públicas en la transición democrática, 1983-1987…….. **190**

La fruticultura rionegrina: entre la urgencia y la reconversión……. **191**

Ganadería: entre lo remedial y la sustentabilidad……. **199**

Tierras y colonización: Una materia pendiente……. **203**

Pesca: potencialidad y realidad……. **205**

Políticas integrales y constituyentes: Un largo camino……. **206**

Reflexiones parciales……... **211**

CAPÍTULO 5: Las políticas para el agro en los gobiernos de Horacio Massaccesi, 1987-1995..... **213**

La Fruticultura: entre la reconversión y la compensación…… **214**

La Ganadería: entre el combate y la compensación…….. **225**

Pesca: Los primeros pasos y los pequeños tropiezos…… **227**

Las políticas integrales y constituyentes: Creación y permanencia…….. **230**

Reflexiones parciales…… **240**

CAPÍTULO 6: Agro, políticas públicas y reestructuración en Río Negro, 1995-2003…… **241**

La fruticultura en épocas de ajuste…….. **243**

Ganadería: "viejos" problemas, nuevas soluciones……... **248**
Pesca: del corredor a la emergencia…….. **250**
Políticas integrales e institucionales: Una tendencia que se afianza……. **252**
Reflexiones parciales……... **255**

A modo de conclusión.....…… **257**
Listado de fuentes…… **271**
Páginas web consultadas..... **272**

ANEXOS
I. Provincia de Río Negro..... **273**
II. Actuales regiones de la provincia de Río Negro…….. **274**
III. Barrera zoofitosanitaria patagónica…… **275**
IV. IDEVI…….. **276**
V. Corredor bioceánico……. **277**
VI. Puerto de San Antonio Este…… **278**

ÍNDICE DE MAPAS y CUADROS

Página

Mapa N° 1: Territorios Nacionales y provincias argentinas, 1884-1943…. **93**
Mapa N° 2: División política de la provincia de Río Negro…… **120**
Mapa N° 3: Zonas de desarrollo definidas por el PRO 5……. **123**
Mapa N° 4: Distribución de las principales actividades económicas en Río Negro……. **165**
Mapa N° 5: Localización de las cuencas fluviales en Río Negro…… **176**
Mapa N° 6: Localización de los Entes de Desarrollo no constitucionales de la provincia de Río Negro…… **210**
Mapa N° 7: Ubicación geográfica de los Entes Constitucionales de la provincia de Río Negro……. **239**
Cuadro N° 1: Evolución del stock ganadero por especies (en cabezas) en la provincia de Río Negro según los datos de los CNA 1988 y 2002……. **166**

A mi madre,

A mi hijo.

Agradecimientos

Quiero agradecer al personal de la sección Archivo y Biblioteca del Diario Río Negro, especialmente a Jenny Orellana por su predisposición para atender cada uno de mis pedidos. A mi amigo y compañero, Sandro Huinca, por ayudarme tantas veces. A Belén y Sabrina por alojarnos en Fiske Menuco. También a los/as empleados/as del Centro Provincial de Documentación e Información, muy particularmente a Lucy Guidi por su amabilidad para las búsquedas y por hacerme llegar los materiales. A los/as encargados/as del Área de Información Parlamentaria de la Biblioteca de la Legislatura de la Provincia de Río Negro por su agilidad y prestancia para atender a mis consultas. A Diana Neguelua de la Secretaría General de Decretos de la Gobernación de la Provincia de Río Negro por sus búsquedas, escaneos y envíos.

A Jorge Bustos y Leonardo Dam del Museo Histórico Emma Nozzi del Banco Provincia de Buenos Aires por el acompañamiento y la generosidad.

A Viviana Svensson, Directora de la Revista Pilquén por enviarme los ejemplares solicitados.

A los/as colegas, profesores/as e investigadores/as por compartir conmigo gentil y desinteresadamente sus trabajos, aún aquellos inéditos.

A los y las docentes trabajadores/as de la educación pública argentina que me formaron a lo largo de mi vida, especialmente al Dr. Guillermo Neiman y al Mg. Jorge Gilbert que me acompañaron con calidez, humildad, paciencia y pasión en mis trayectos anteriores.

La comprensión, afecto, respeto, empatía, paciencia, atenta lectura, dedicación y contribuciones de la Dra. Martha Ruffini durante todo el proceso fueron imprescindibles e invaluables. En este caso, las gracias son eternas.

El acompañamiento de amigos/as fue fundamental para recuperar el ánimo cuando se perdía, para encontrar seguridad cuando las dudas invadían y porque compartir la vida con cada uno/a de ustedes es una de las cosas que más valoro. Hago una mención especial para mi amiga y colega, Leticia Marrone y su familia quienes me hospedaron y me brindaron un hogar en Buenos Aires.

A mi familia, especialmente al G-7, le agradezco por la confianza, la comprensión y el apoyo incondicional. A Mauricio y Lautaro quienes siempre acompañaron con amor y paciencia, les prometo recompensa.

ABREVIATURAS

AAPESID	Asociación de Productores de Siembra Directa
ACSOJA	Asociación de la Cadena Soja
AFD	Argentine Fruit Distributors
AMIA	Asociación Mutual Israelita Argentina
ATN	Aportes del Tesoro Nacional
BB	Bunge & Born
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BO	Boletín Oficial de la República Argentina
BOP	Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro
BORA	Brigada de Operaciones, Rescate y Antitumultos
BOTE	Bonos del Tesoro Nacional
BPRN	Banco de la Provincia de Río Negro
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CAFI	Cámara Argentina de Fruticultores Integrados
CAIC	Cámara de Agricultura, Industria y Comercio
Cambio Rural	Programa Federal para la Reconversión Productiva de la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria
CAPPCA	Componente de Apoyo a los Pequeños Productores para la Conservación Ambiental
CBU	Ciclo Básico Unificado
CCC	Corriente Clasista y Combativa
CEDERN	Certificado de Deuda de la Provincia de Río Negro
CEDEPIR	Certificado de Deuda Pública Interna Rionegrina
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFI	Consejo Federal de Inversiones
CGT	Confederación General de Trabajadores

Ci. Su.Mo.	Ciclo Superior Modalizado
CLS	Consejo Local de Salud
CN	Constitución de la Nación Argentina
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CONADEP	Comisión Nacional de Desaparición de Personas
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CONINAGRO	Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada
CORPOFRUT	Corporación de Productores Frutícolas de Río Negro
CP	Constitución de la Provincia de Río Negro
CPE	Consejo Provincial de Educación
CPSP	Consejo Provincial de Salud Pública
CREAR	Agencia Provincial para el Desarrollo Económico
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
CPN	Congreso Pedagógico Nacional
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas
CTA	Central de Trabajadores Argentinos
CZS	Consejo Zonal de Salud
DGFM	Dirección General de Fabricaciones Militares
DGI	Dirección General Impositiva
DGR	Dirección General de Rentas
Di.Fo.Ca.Pe.A.	Dirección de Formación, Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente
DNC	Diario Noticias de la Costa
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
DPA	Departamento Provincial de Aguas
DRN	Diario Río Negro
EGB	Educación General Básica
ENCOTEL	Empresa Nacional de Correos y Telégrafos
ENDECA	Ente de Desarrollo de Catriel
ENDECIC	Ente para el desarrollo de las ciudades de Cinco Saltos, Contralmirante Cordero y Campo Grande, del Lago Pellegrini, Península Ruca- Có y Perilago

ENDECON	Ente de Desarrollo de Conesa
ENDESUR	Ente de Desarrollo de la Línea Sur
ENTECAP	Ente para la Construcción de la Nueva Capital
EPF	Ente Provincial de Fruticultura
FAA	Federación Agraria Argentina
FER	Frente Estatal Rionegrino
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOS	Fondo de Obras Sociales
FREJULI	Frente Justicialista de Liberación
FREPASO	Frente País Solidario
FRICADER	Frigorífico de Carnes Rionegrino
HIPASAM	Hierro Patagónico Sociedad Anónima
HIPARSA	Hierro Patagónico Rionegrino Sociedad Anónima
IBM	International Business Machines Corporation
IDEVI	Instituto de Desarrollo del Valle Inferior
INASE	Instituto Nacional de Semillas
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INVAP	Investigación Aplicada Sociedad del Estado
IPROSS	Instituto Provincial de Seguro de Salud
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LADE	Líneas Aéreas del Estado
LPRN	Legislatura de la Provincia de Río Negro
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MID	Movimiento de Integración y Desarrollo
MiPyMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MRP	Movimiento Regional de Productores
MTA	Movimiento de Trabajadores Argentinos
MTP	Movimiento Todos por la Patria
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NOA	Noroeste Argentino
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PAC	Política Agraria Común
PAI	Productores Argentinos Integrados
PBI	Producto Bruto Interno
PC	Partido Comunista
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDRN	Partido Demócrata de Río Negro
PE	Poder Ejecutivo (provincial)
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PJ	Partido Justicialista
PJRN	Partido Justicialista de Río Negro
PPR	Partido Provincial Rionegrino
PNEA	Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino
PRAT	Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras
PROHUERTA	Programa para la Autoproducción de Alimentos
PROINDER	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PSA	Programa Social Agropecuario
PROLANA	Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana
PRONAGRO	Programa Nacional Agropecuario
PRODERNEA	Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores del Noreste Argentino
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
RENSPA	Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios
SAE	San Antonio Este
SAGyP	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
SAGPyA	Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SAO	San Antonio Oeste
SAPSE	
SEAG	Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería
SEFEPA	Servicios Ferroviarios Patagónicos
SELSA	Servicio de Luchas Sanitarias
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Animal
SEPALO	Servicio de Educación Laboral Orientado

SIPyM	Sistema de Información de Precios y Mercados
SRA	Sociedad Rural Argentina
UCEDE	Unión del Centro Democrático
UCR	Unión Cívica Radical
UCRI	Unión Cívica Radical Intransigente
UCRP	Unión Cívica Radical del Pueblo
UNCo	Universidad Nacional del Comahue
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNTER	Unión de Trabajadores de la Educación Rionegrina
UPCN	Unión del Personal Civil de la Nación
Via.R.S.E.	Vialidad Rionegrina Sociedad del Estado
YCF	Yacimientos Carboníferos Fiscales
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

INTRODUCCIÓN

Mi inquietud por los temas rurales surgió mientras estudiaba la carrera Licenciatura en Sociología (UBA) donde tuve la oportunidad de cursar como materia optativa Sociología Rural en 1998. En diciembre de 2001, cuando volví a radicarme en Choele Choel (Valle Medio de Río Negro), comencé preguntarme, de manera poco sistemática, qué pasa con las políticas orientadas al agro en una provincia inmensa y con recursos naturales variados, cómo es que los productores *siempre están en crisis* y se movilizan año a año por las mismas causas, por qué hay zonas de la provincia que no se desarrollan, qué hizo, qué hace y qué puede hacer el Estado ante estos problemas. Sospeché que no todas las respuestas se obtendrían mirando al cielo para poner en marcha el plan de acción ante el granizo, la helada, la sequía, las tormentas o como diría Larry Andrade (2003) ante la *conspiración climática*. Entendí, que debía adentrarme en un recorrido histórico que me arrojara algunas respuestas o por lo menos nuevas preguntas mejor elaboradas. En 2014, finalicé el trayecto de la Maestría en Historia (UNTREF) con la defensa de una tesis referida a las políticas agrarias en Río Negro durante el período 1957-1966. Paralelamente, cursé la mayor parte de las materias de la Maestría en Sociología de la Agricultura Latinoamericana (UNCo), la bibliografía especializada y el contacto con docentes-investigadores relacionados al campo de estudio me aportaron las herramientas iniciales para emprender, hoy, una indagación en un lapso de tiempo más prolongado.

El problema de estudio derivado de aquellas inquietudes y trayectos formativos, fue consolidándose en torno a dos conceptos nodales de las Ciencias Sociales, el Estado y la sociedad civil; pero también adquirió rasgos rionegrinos propios como el problema del desequilibrio regional. Entonces, el tratamiento de las políticas públicas orientadas al agro posibilitó la relación entre todos esos elementos mencionados.

En este marco el objetivo principal consiste en analizar las políticas para el agro en Río Negro desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad destacando la modalidad asumida por el Estado frente a las necesidades y demandas de los sectores productivos. El gobierno que asumió en 1983 fue el primero en la provincia que logró completar el mandato y, desde entonces y por veintiocho años se sucedieron gobiernos que representaron al mismo partido político (UCR). La hegemonía radical demostró ser lo suficientemente flexible para adaptarse a los diferentes contextos

nacionales e internacionales; sin embargo, en los veinte años analizados la preocupación de los mandatarios giró en torno a una cuestión central la integración rionegrina, debido a las características territoriales que presenta la provincia. En Río Negro, a diferencia de otras provincias, se observan áreas diferenciadas que imprimen en el territorio diversas formas de articulación económica y social que históricamente se han vinculado de manera particular con procesos políticos y económicos tanto nacionales como internacionales. En función de este objetivo, la hipótesis general que guiará esta investigación consiste en afirmar que las políticas públicas relacionadas al agro implementadas en la provincia de Río Negro entre 1983 y 2003 se orientarían a solucionar coyunturas críticas sin evidenciar un proyecto de largo plazo que posibilitaría atenuar el desequilibrio regional existente. A partir de allí, las hipótesis específicas pretenden demostrar que el Estado rionegrino habría decidido implementar políticas públicas en algunas zonas en detrimento de otras imposibilitando, de esta manera, un desarrollo del agro regionalmente equilibrado. Asimismo, que las políticas integrales de desarrollo fortalecerían la autonomía relativa de las regiones preexistentes y reforzarían el nivel de desarrollo alcanzado antes de su ejecución. Por otra parte, se advertiría que las demandas de los productores se encontrarían orientadas a la solución de aspectos puntuales vinculados a la coyuntura económica, mientras que las corporaciones presentarían una mirada de corto y mediano plazo en la que se destacaría la preocupación por la pérdida de competitividad en el mercado externo. Particularmente, en el caso de la fruticultura se advertiría que el estado no pudo regular las acciones de los capitales transnacionales insertos en la región. Para la ganadería se observaría una tendencia a privilegiar la producción vacuna en detrimento de la ovina para la que se reservarían medidas de corto plazo y escasamente efectivas. Respecto a la pesca rionegrina en este período no se lograría potenciar su desarrollo debido a la insuficiente inversión y a desacuerdos al interior del Estado.

En ese sentido, la fragmentación espacial se considera expresión de una estructura productiva y territorial, que en algunos casos ha sido dinamizada por la acción de actores privados y en otros ha requerido de la acción primordial del Estado para poder desarrollarse. Por lo tanto, se identifican zonas o regiones bien diferenciadas: los valles (Alto, Medio e Inferior), la Línea Sur, la zona atlántica y la andina. Abordar las problemáticas del agro implica analizar la compleja articulación entre los espacios regionales como construcciones sociales de apropiación, los sujetos sociales reflejo de

la heterogeneidad del mundo agrario y las políticas públicas nacionales y regionales, entendiendo por tales la trama de relaciones, estructuras, capacidades de gestión y de control sobre los grupos sociales en el amplio espectro regional del territorio nacional. (Girbal Blacha, 2007) A partir de este reconocimiento surgen numerosos interrogantes, ¿El Estado rionegrino identificó las problemáticas que demandaban los sectores estratégicos del agro?, ¿Qué tipo de intervenciones estatales se planificaron para dar respuesta a esas demandas?, ¿Cómo fueron diseñadas e instrumentadas?, ¿Qué alcance temporal tuvieron esas medidas? ¿Existieron políticas agrarias de desarrollo integral?, ¿Cuál fue la delimitación territorial de las mismas?, ¿Cómo se articularon las políticas agrarias provinciales con el modelo de desarrollo nacional? Por último, ¿Las políticas implementadas acentuaron el desequilibrio regional o tendieron a equilibrar el desarrollo económico y territorial?

En función de los objetivos e hipótesis se plantea la selección de conceptos claves para la investigación. El estudio de las políticas públicas en general y, las agrarias en particular, remite a la comprensión de las interacciones entre Estado y sociedad civil. Siguiendo a Antonio Gramsci,

> "se pueden fijar dos grandes planos superestructurales, el que se puede llamar de la "sociedad civil", que está formado por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados "privados", y el de la "sociedad política o Estado"; y que corresponden a la función de "hegemonía" que el grupo dominante ejerce en toda sociedad y a la de "dominio directo" o de comando que se expresa en el Estado y en el gobierno "jurídico". Estas funciones son precisamente organizativas y conectivas." (Gramsci, 1972: 16)

Por lo tanto, se entiende por Estado a un modo de dominación, una relación social de fuerzas, al que le corresponde la función de hegemonía. Es decir, el Estado es un aparato represivo y, a la vez, generador de consenso y fuente de hegemonía. El concepto sociedad civil incluye a la familia como institución, las corporaciones, los intelectuales en parte y, en términos gramscianos, todas las organizaciones comúnmente llamadas privadas por medio de las cuales el grupo dominante conduce y ejerce la hegemonía sobre toda la sociedad. A los efectos de la tesis, la definición cobra operatividad en tanto que los sujetos sociales agrarios conformarán el entramado de la sociedad civil en el período estudiado.

Las articulaciones entre Estado y sociedad civil son instancias en las que se distribuyen tanto la gestión de lo público, los recursos de poder como el excedente económico. (Oszlak, 2009: 3) Por lo tanto, las políticas públicas se insertan en una "estructura de arenas" que es necesaria conocer para entender por qué se plantean y resuelven cuestiones en unas u otras (Oszlak y O' Donnell, 1981: 104).

A los fines de esta tesis, se retoman los desarrollos teóricos de Oscar Oszlak (1971, 1989, 1997, 2006, 2009, 2011) y de Guillermo O' Donnell (1978, 1993) partiendo de una concepción teórico- metodológica, construida de manera colaborativa en el libro *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, que asume un enfoque dinámico tendiente a desagregar y poner en movimiento a Estado y actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) y que contiene, además, una dimensión temporal que le es intrínseca. (Oszlak y O' Donnell, 1981: 104 y 109).

Los autores afirman que en los estudios sobre políticas públicas deben ser tenidos en cuenta los siguientes niveles de análisis: a) las políticas estatales mismas; b) la cuestión a la que aquellas refieren; c) la agenda de cuestiones y d) la estructura social. (Oszlak y O' Donnell, 1981: 123) El análisis de las políticas públicas es siempre situacional; es así, que se deben establecer con claridad las relaciones de determinación, interacción e intercambio entre el entorno y las mismas. En esta línea, el politólogo, Roth Deubel propone un esquema donde existen niveles del contexto de las políticas públicas: condiciones históricas, culturales y geográficas; condiciones socioeconómicas; comportamiento político general; instituciones gubernamentales; comportamiento de las elites políticas y; políticas públicas. (Roth Deubel, 2003: 114-115) Además, siguiendo al mismo autor, se debe asumir que las políticas públicas tienen un ciclo vital en el que se diferencian fases: definición, problemas, agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación. El aporte de Roth Deubel contribuye a complejizar y dinamizar aún más el protomodelo elaborado por Oszlak y O' Donnell; los conceptos aquí mencionados forman parte del marco conceptual del presente trabajo y serán desarrollados con aportes teórico- metodológicos más recientes de los propios autores.

La actividad política consiste en distribuir los valores y los recursos sociales y económicos disponibles de una sociedad. Las autoridades políticas tienden a mantener o modificar esta distribución en la gestión de lo público, los recursos de poder y el

excedente económico a través de intervenciones que intentan resolver sobre cuestiones socialmente problematizadas e institucionalizadas a partir de su inclusión en la agenda estatal. Estas cuestiones no constituyen un dato objetivo de la realidad sino que, con frecuencia, son parte y resultado de un proceso de construcción social y de un conjunto de luchas entre actores sociales y políticos que pugnan por imponer sus representaciones al respecto. (Roth Deubel, 2003:113; Oszlak, 2009: 2)

El Estado es, como toda relación social, una relación de fuerzas y su acción u omisión frente al reconocimiento de las cuestiones socialmente problematizadas, en alguno de sus niveles (nacional, provincial, municipal) o sus poderes (ejecutivo, legislativo o judicial), no suele ser inadvertida por los actores sociales que conforman el escenario de esas luchas. Muy por el contrario, una política estatal es esa toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión e incluye, por lo general, decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión agendada o institucionalizada. La agenda estatal puede ser analizada como un terreno de luchas, contradicciones y conflictos; se transforma constantemente y la incorporación de cada nuevo asunto genera una nueva tensión. (Oszlak y O' Donnell, 1981: 112 y 116; O' Donnell, 1993: 17; Roth Deubel, 2003: 117; Oszlak y Gantman, 2007: 79; Oszlak, 2009: 2)

De este modo, la política y los contenidos de las políticas públicas moldean la burocracia pública que es la cristalización institucional de ambas y, al mismo tiempo, "la expresión material del estado – percibido como un aparato institucional concreto- y el brazo ejecutor que implementa sus políticas." (Oszlak, 2006: 7) En este punto se inscribe el debate acerca de la capacidad estatal o institucional que:

> "significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución." (Oszlak, 2014: 1)

Reflexionar acerca de la capacidad institucional y la gestión pública de los recursos y valores de una sociedad requiere de una indagación sobre las modalidades de intervención, entre las que es posible distinguir por lo menos dos: la implementación de políticas públicas que tienen carácter repetitivo y permanente, como los servicios de

educación, seguridad, salud, los registros públicos o la regulación de diversos mercados; y la gestión pública a través de proyectos y programas exclusivamente estatales o conducidos en forma coparticipada con organizaciones sociales y/o empresas privadas. (Oszlak, 2014: 3)

Las políticas agrarias podrían inscribirse como expresión de la segunda modalidad debido a que frecuentemente manifiestan un contenido sectorial en el que es posible evidenciar la concurrencia de los actores sociales (corporaciones, federaciones, gremios, productores; instituciones estatales como el INTA; y empresas nacionalizadas o privadas representadas sectorialmente o no) vinculados al agro. Sin embargo, siguiendo las palabras de Oszlak, si la burocracia pública es lo que hace, los actores sociales son tales en tanto actúan, es decir, en tanto movilizan recursos de poder "que les permiten intervenir en un escenario político, procurando hacer prevalecer los intereses o valores que defienden o promueven." (Oszlak, 2009: 17) Esta última observación es de suma importancia para abordar la construcción de la población objetivo o destinatarios de una política pública y la cuestión de la participación ciudadana.

Las políticas públicas no siempre definen con claridad a sus destinatarios desde el momento inicial sino que este proceso va a la par de las instancias de formalización jurídica con la sanción y reglamentación de una ley, por ejemplo. Aún así, puede ser que durante la implementación surjan reorientaciones en este sentido. Sumado a esto, Oszlak supone que "ciertas poblaciones, ciertos colectivos sociales, son simplemente conjuntos de ciudadanos interpelados por determinadas políticas públicas que tienen, sobre ellos, consecuencias semejantes" y que no por ello se constituyen en actores sociales disputando significados, intereses y valores. (Oszlak, 2009:17) De aquí la crucial importancia que adquiere la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, el autor resalta que:

> la misma se ajusta a una secuencia virtuosa en la que, primero surge una oportunidad para ejecutar un proyecto o acción colaborativa; segundo, se genera un interés de las partes en aprovechar mutuamente esa oportunidad; y tercero, para lograrlo, deben atenderse diversas necesidades o superarse impedimentos que se interponen en el aprovechamiento de esos intereses. (Oszlak, 2009: 12)

En los hechos, la participación ciudadana puede manifestarse: 1) en los procesos de formación de las políticas públicas, 2) en la ejecución de las respectivas decisiones y 3) en la evaluación o control de la gestión pública. (Oszlak, 2009: 11) Es importante aclarar que son los nuevos estilos de gestión pública los que convocan a la participación ciudadana en los tres momentos o fases del ciclo de la política pública.

Siguiendo el esquema propuesto por Roth Deubel, enriquecido con el aporte de otros autores, acordamos que el ciclo vital de las políticas públicas permite identificar cinco fases: Identificación de un problema, Formulación de soluciones o acciones, Toma de decisión, Implementación y Evaluación. (Roth Deubel, 2003).

Las necesidades y demandas de una sociedad pueden ser atendidas por tres tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes; 3) las organizaciones de la sociedad civil o Tercer Sector." (Oszlak, 2009: 1 y 2)Aquí, centralmente, se prestará atención a aquellas que implican una identificación e intervención por parte del Estado y sus instituciones. La toma de posición frente a las demandas y necesidades permitirá analizar las relaciones que el mismo establece con la sociedad civil en tres planos de interacción y en estrecha vinculación con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: a) en un plano funcional se limitan a fijar las reglas de la división social del trabajo; b) en un plano material, a dirimir los patrones de distribución del excedente social; y c) en un plano de la dominación, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. La agenda del Estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí." (Oszlak, 2009: 3)

Una vez que el problema o cuestión se ha institucionalizado y ha sido incorporado a la agenda estatal, se procede a la formulación de la política pública que "analíticamente puede separarse en dos secuencias principales: la formulación de decisiones y la legitimación de una decisión." (Roth Deubel, 2003: 118) En la primera, el gobierno fija las prioridades, establece objetivos, orienta estructuras, procesos y recursos mediante mecanismos de racionalización administrativa como lo son la sanción de leyes y decretos, y posteriormente la planificación de los planes o programas. De dicha intervención puede inferirse una direccionalidad, una determinada orientación

normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión." (Oszlak y O' Donnell, 1981: 113) Según Osvaldo Sunkel, un punto importante en el análisis de las políticas públicas es considerar cómo se articulan aquellas que presentan objetivos de largo y corto plazo. Mientras que las de largo plazo buscan conservar los patrimonios socioculturales, naturales y/o de capital (aunque también pueden contribuir en resolver problemas coyunturales), las políticas de corto plazo se encargan de trabajar con los "flujos anuales" que entran y salen del Estado, aunque igualmente pueden estar diseñadas en pos de conservar y mejorar ciertas estructuras y no fomentar su deterioro y/o desperdicio. La legitimación de una decisión se logra cuando los grupos o sectores (gremios, organizaciones políticas y sociales) que han manifestado sus intereses o demandas en torno a la cuestión acuerdan total o parcialmente con la intervención estatal conformando así una coalición mayoritaria o estratégica, situación no exenta de conflictos. (Sunkel, 1991)

La fase de ejecución o implementación de las políticas públicas puede asumir dos modalidades diferentes: el modelo top-down corresponde a la idea tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla desde arriba (top) hacia abajo (down) o desde el centro hacia la periferia o; bien, el modelo bottom-up, es decir de abajo hacia arriba, en el que se trata de partir de comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, de la periferia hacia el centro. Los dos modelos se sustentan en principios diferentes respecto a la gestión pública, mientras que el primero privilegia el control, la jerarquía, la responsabilidad asumida en la función; el segundo refiere a la espontaneidad, la capacidad de aprendizaje, la adaptación y la concertación. (Roth Deubel, 2003: 120) Asimismo, debe asumirse que en la realidad no se manifiestan de manera pura e ideal sino que se comportan como tendencias complementarias. Otro aspecto a señalar en esta fase es que las políticas estatales generan procesos internos al Estado mismo a partir de la generación de estructuras burocráticas especializadas dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad de hecho para redefinir la política inicial y, por lo tanto, cambiar la toma de posición frente a la cuestión. (Oszlak y O' Donnell, 1981: 117)

En cuanto a la evaluación de las políticas estatales también existen diferentes estilos: el de tipo gerencial o control de gestión y la evaluación interactiva, participativa, pluralista y democrática. Si bien la tendencia es a pensar que en el primer tipo se evalúa y cuantifica sólo el éxito del programa o plan teniendo en cuenta los objetivos que se explicitaron al inicio y, en el segundo, las modalidades asumidas o mecanismos para alcanzar dichos objetivos privilegiando el aprendizaje social e institucional; lo cierto es que en la realidad se presentan con matices. (Roth Deubel, 2003: 123) El desafío entonces es que cada evaluación sea un proceso de investigación aplicada, de producción de un conocimiento comprometido con las realidades sociales y "se constituya como una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: comprender, comunicar y controlar." (Roth Deubel, 2003: 124)

Por último, queda tratar la cuestión del impacto de una política pública que se encuentra por fuera del esquema propuesto por Roth Deubel y en la que Oszlak y O'Donnell se manifiestan con bastante escepticismo debido a "la gran dificultad de establecer rigurosas conexiones causales entre una política y un conjunto de impactos". (Oszlak y O' Donnell, 1981: 125) Esta idea se refuerza aún más cuando se considera a las políticas públicas como parte de un proceso histórico, dinámico y complejo.

Las políticas públicas se presentan como un punto de observación interesante para comprender las complejas y múltiples relaciones que se establecen entre Estado y sociedad; esta idea proyectada en dos décadas, período que abarca esta tesis, permite además analizar los cambios por los que atraviesan esas relaciones. Así como las demandas y necesidades de una sociedad pueden ir cambiando a lo largo del tiempo, ocurre algo similar con la toma de posición del Estado frente a las mismas. Las cuestiones socialmente problematizadas y las que se incluyen en la agenda estatal son parte de un proceso de construcción social que puede mostrar variaciones en los actores que concurren al escenario social y luchan por imponer sus representaciones en relación a la cuestión, en ellas intervienen mecanismos de alianzas mayoritarias o estrategias que otorgan o disputan la legitimidad de una intervención estatal. Se torna necesario, entonces, realizar una descripción del contexto en sus diferentes niveles y emprender una tarea de seguimiento de cada cuestión en particular para luego integrarla en una visión de conjunto.

Los estudios sobre las políticas agrarias y cuestiones relacionadas al agro rionegrino

Este apartado constituye una breve introducción al estado de la cuestión sobre las políticas agrarias y las cuestiones relacionadas al agro rionegrino. En los capítulos 2 y 3 se profundizará el análisis de cada una de ellas.

Uno de los primeros antecedentes valiosos para este estudio, es la tesis de maestría del ingeniero agrónomo Carlos Larreguy "Primera evaluación de marcha de colonización del Valle Inferior del río Negro", escrita en 1976 y publicada en 1982, que analiza desde un punto de vista técnico- agropecuario la incorporación de tierras en regadío en el marco del desarrollo provincial, regional y nacional para definir las futuras colonizaciones y reordenar las ya existentes.

Entre las investigaciones académicas se encuentran algunas que surgieron de los centros de investigación como el Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Universidad de Buenos Aires en 1980, el Centro de Investigaciones Científicas en colaboración con el Centro Universitario Regional Viedma y el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI) en 1981 y la Fundación Proyecto Sur en 1995. Mabel Manzanal (1980, 2009) perteneciente al Centro de Estudios Urbanos y Regionales analiza como caso de estudio el plan de desarrollo para la provincia de Río Negro promovido durante el período 1958-1964 por el primer gobierno provincial encabezado por Edgardo Castello cuya propuesta básica fue expandir una zona económica y socialmente rezagada (Valle Inferior y Zona Atlántica) con el objetivo de disminuir las desigualdades socioeconómicas dentro de la provincia. La autora realiza una exhaustiva revisión de los planes nacionales (hierro en Sierra Grande, represa hidroeléctrica en El Chocón y producción de soda solvay en San Antonio) y los planes provinciales (el puerto de San Antonio, provisión de agua y construcción de acueductos y la instalación del sistema de riego en el Valle Inferior) de lo que se infiere una total correspondencia entre ambos niveles del Estado. Así, tanto los proyectos de desarrollo referidos a la Patagonia en general, como el Plan Castello en particular, contribuían a la concreción de la estrategia de desconcentración y creación de nuevos polos de crecimiento económico planificados a nivel nacional. Al avanzar en su análisis, Manzanal advierte rasgos aparentes y reales en la estrategia de desarrollo económico que desmoronan la propuesta básica formulada. En tal sentido concluye que:

> "las desigualdades internas existentes en la provincia de Río Negro fueron utilizadas para avalar un plan gubernamental condicionado por otros intereses no ligados a esta cuestión (…). La cuestión de las desigualdades regionales no estaba ligada ni a conflictos sociales o contradicciones económicas que afectaran el funcionamiento del sistema, ni la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo nacional, ni a la necesidad de producir un 'despegue' regional básico."(Manzanal, 1980)

Así, las definiciones estuvieron ligadas a intereses políticos y económicos de ciertos sectores sociales que, a su vez, se hallaban articulados con los intereses de otros sectores de orden nacional e internacional y que contaron con el aval del gobierno nacional para llevar adelante sus propósitos.

El segundo trabajo, proveniente del acuerdo interinstitucional entre el Centro de Investigaciones Científicas en colaboración con el Centro Universitario Regional Viedma y el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior es el resultado de una construcción colectiva que aborda desde una perspectiva histórico- social la puesta en producción de las tierras del Valle Inferior en lo que antiguamente era la Laguna El Juncal. (Rey y otros, 1981) Además de aspectos relacionados con la ubicación geográfica, condiciones agro-climáticas, los problemas ocasionados por la laguna, la gran inundación de 1899; se abordan aspectos relacionados con el poblamiento y asentamiento de pueblos originarios y el poblamiento blanco. Hacia el final de este documento de trabajo se hace referencia a los estudios, proyectos y acciones para transformar este territorio, la creación del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI) y otros instrumentos del desarrollo regional.

El tercero, escrito por Osvaldo Casamiquela (1995) desde la Fundación Proyecto Sur, reconstruye la historia del riego en la provincia de Río Negro e identifica momentos de auge y crisis. Luego de presentar al riego como la "conquista tecnológica del desierto rionegrino" entre los años 1779 a 1995, se detiene a reseñar las principales acciones, las grandes y pequeñas obras de riego, a identificar las problemáticas en relación al tema en cada zona de la provincia con la idea de delinear aportes para futuras líneas de acción. También realiza aportes en relación a la transferencia de los sistemas de riego, la privatización de la empresa provincial de agua y energía eléctrica y la función del Departamento Provincial de Aguas (DPA).

En el ámbito universitario regional, el interés se ha centrado en la etapa del Territorio Nacional (1884-1957) y en la historia reciente, desde 1983 hasta la actualidad. Entre este conjunto de publicaciones se destacan tres grupos que constituyen significativos aportes al tema de esta tesis y serán desarrollados en los capítulos siguientes. En primer lugar, los estudios realizados por los equipos de trabajo del economista Pablo Tagliani y el ingeniero agrónomo Mario Villegas Nigra en el ámbito del Centro Universitario Regional de la Zona Atlántica (CURZA) perteneciente a la Universidad Nacional del Comahue que centran su análisis en las cadenas y complejos productivos en Río Negro, el desarrollo económico regional y los sistemas hortícolas.[1]

En segundo lugar, el Grupo de Estudios Sociales Agrarios perteneciente a la Universidad Nacional del Comahue, un equipo interdisciplinario de larga trayectoria, ha consolidado sus estudios principalmente en temas referidos a la evolución del complejo agroindustrial de peras y manzanas en el Alto Valle del río Negro: la conformación de los mercados de trabajo, las migraciones, los cambios técnicos, el impacto de la reestructuración y la globalización en la organización social de la agricultura, la producción familiar y estrategias de reproducción, entre otros.[2]Actualmente, parte del equipo se encuentra estudiando cuestiones vinculadas a la horticultura en Valle Medio.

Siguiendo con los antecedentes dentro del ámbito universitario, se registran los aportes de la historiadora Susana Bandieri (2005, 2006 a, 2006 b) quien ha publicado trabajos sobre historia regional, principalmente se ha ocupado de realizar una reconstrucción de la organización del espacio patagónico desde la etapa del poblamiento indígena hasta la actualidad, constituyéndose así en un gran aporte a la historiografía nacional. También, Pedro Navarro Floria y María Andrea Nicoletti (2001) realizan un recorrido histórico por las principales actividades económicas regionales posteriores a las campañas militares de ocupación, subrayando la importancia que tuvieron en el poblamiento, la organización política y social del norte de la Patagonia, afirman que los golpes militares determinaron en la provincia intervenciones y rupturas de la continuidad democrática y esto ocasionó cambios permanentes en las políticas de desarrollo provinciales. En 2015, publicaron un libro acerca de la historia de Río Negro

[1]Tagliani (2009; 2009/2010; y otros 2010; y Truchi, 2012; 2015); Tagliani y Villegas (2013) y Villegas Nigra et. al. (2011).
[2]Bendini y Steimbreger (2002, 2003); Bendini y Alemany (2004); Radonich y Steimbreger (2007); Benidini y Tsakoumagkos (1999, 2012), Ciarallo (2007, 2014), Trpin (2005), Álvaro (2011), Álvaro y Bendini y (2008), Tsakoumagkos (2008), entre otros.

desde el poblamiento hasta el 2000 de gran relevancia para el presente estudio. Desde una perspectiva económica, Graciela Landriscini[3] analiza la actividad frutícola del Alto Valle centrándose en los cambios e impactos en la organización del trabajo, el sistema de empresas, la concentración económica, la circulación del conocimiento y competitividad del sector. Por su parte, Glenda Miralles (2012) estudia el impacto de la globalización en la fruticultura de la cuenca del río Negro entre la década de 1930 y 2005 con una perspectiva teórica acerca de las empresas y empresarios que aplica al análisis del sector frutícola del Alto valle de Río Negro.

Por último, mi tesis de maestría intentó demostrar que la Constitución provincial de 1957 fue fundamental para la formulación de las políticas agrarias del primer decenio debido a que contenía definiciones respecto al régimen de tierras, régimen de aguas y zonas de desarrollo. La intensa labor legislativa y la existencia de un programa de desarrollo (PRO 5) durante el primer gobierno hicieron viable la canalización de las inquietudes de la sociedad en materia agraria y la inclusión de las mismas en la agenda estatal. No obstante, salvo en el caso del traspaso de las tierras fiscales que se inició durante la última intervención federal del Territorio Nacional de Río Negro, la transferencia de las obras de riego y la creación del IDEVI presentaron algunas demoras producto del cambio de situación jurídica y de la necesidad de instrumentos legales y administrativos que los contengan en el ámbito provincial. Sin lugar a dudas, para el decenio 1957-1966, la fragmentación territorial y la heterogeneidad en los niveles de desarrollo económico condicionaron una planificación agraria integral para el territorio. Los puntos de partida de cada uno de los valles fueron muy diferentes: el Alto Valle ya había consolidado la actividad frutícola de exportación y la preocupación fundamental de los productores radicaba en la comercialización y la ampliación de los mercados así como las condiciones del transporte de la fruta; el Valle Medio no había definido una orientación productiva clara, podría decirse que la diversificación productiva era su característica principal, no obstante la frontera frutícola se desplazaba hacia esa región pero las condiciones de tenencia y propiedad de la tierra y la finalización de las obras de riego eran condiciones necesarias para la expansión y la consolidación del desarrollo agrario y; el Valle Inferior aguardaba por la intervención del Estado para la puesta en producción de las tierras debido a la ausencia o mejor, a la escasa presencia de

[3] Landriscini (2003, 2009), Landriscini y Preiss (2007), Landriscini et. al. (2008) y Avellá, Landriscini y Preiss (2018).

iniciativas privadas. A pesar que los puntos de partida fueron disímiles, posibilitaron distintos tipos de intervenciones estatales que se concentraron y concretaron en la zona de los Valles y no en otras regiones como la Línea Sur o la región cordillerana.

En la presente investigación, lo que se pretende conocer es si las políticas públicas orientadas al sector agrario por parte de los gobiernos provinciales en el período 1983-2003 profundizaron estos desequilibrios regionales, utilizaron esta configuración espacial como parte de un discurso que justificara sus formulaciones pero que en la práctica no se correspondió con acciones concretas o bien se trataron de intervenciones integrales tendientes a un desarrollo rural sostenible y examinar cómo se inscriben estas intervenciones en la estrategia económica propuesta por el nivel nacional del Estado y la tendencia a la modernización agrícola a nivel latinoamericano.

Fuentes

Como el objetivo es estudiar las políticas agrarias rionegrinas con una perspectiva estatalista, el eje central del análisis documental se ocupará de relevar las intervenciones públicas registradas en el Boletín Oficial y que al indagarlo en un lapso extendido en el tiempo nos brindará información sobre las modificaciones en las decisiones. También se privilegiará el valor que portan los mensajes de los gobernadores ante la apertura de sesiones de cada período legislativo debido a que en ellos se contabilizan los logros y dificultades del año anterior y se realizan las proyecciones y acciones del Poder Ejecutivo previstas para el año en curso. En ocasiones, se recurrirá a los Diarios de Sesiones legislativas para conocer las posturas de los distintos bloques ante problemáticas relevantes, a diferencia de la fuente mencionada anteriormente, estos documentos no son escritos por sus protagonistas sino que son los taquígrafos quienes registran lo acontecido. Y, por supuesto, se profundizará la mirada en las definiciones que la Constitución provincial de 1957, vigente durante el gobierno de Álvarez Guerrero y, la sancionada el 3 de junio de 1988 tuvieron sobre temas relacionados al agro.

A estas fuentes se sumará la indagación de la prensa como registro del impacto social de las definiciones oficiales en materia agropecuaria y las manifestaciones de consenso o expresiones de conflicto que generaran dentro y fuera del ámbito parlamentario. En este caso, el *Diario Río Negro* permitió recorrer el período en su

totalidad ya que esta empresa fue fundada en 1912 y continúa hasta el día de hoy, además contaba en aquellos años con corresponsales distribuidos en todas las regiones de Río Negro. Además, en la sección de Archivo y Biblioteca cuenta con carpetas temáticas que compilan de manera organizada lo que el propio diario ha publicado en relación con cada una de ellas hasta 1995, en este caso se revisaron la del Puerto de San Antonio Este y el IDEVI.[4] Por su parte, el *Diario Noticias de la Costa*, fundado por Horacio Massaccesi y su esposa Patricia Querejeta, comenzó a publicarse en 1997 y en la actualidad posee un portal digital de noticias. Consideramos relevante contrastar en algunas problemáticas la información de los dos diarios debido a que representan posicionamientos divergentes dentro del radicalismo. La revista *Informe Frutícola*, se lanzó en abril de 1985, actualmente tiene una tirada de 5.000 ejemplares mensuales y es una fuente de consulta y opinión de los productores ligados a la actividad; se tendrá en cuenta como una caja de resonancia de las principales acciones estatales. Por lo tanto, las voces de los actores vinculados al agro serán recogidas a través de la prensa y las voces de los legisladores mediante el análisis de los Diarios de Sesiones Legislativas. Esta decisión metodológica se fundamenta en la carencia de estudios respecto a las políticas públicas dirigidas a algunas actividades, por ejemplo la pesca y la ganadería, en cuyo caso hubo que reconstruir las intervenciones en el período estudiado que tendrán un lugar destacado en los capítulos que conforman la segunda parte.

La consulta a los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002 aportará datos referidos a la distribución de los cultivos y la evolución del stock ganadero provincial relevantes para ponderar las tendencias generales de la actividad de los sectores estratégicos del agro provincial. Los informes de los organismos nacionales y programas implementados en el territorio provincial serán importantes para estimar el grado de ejecución. Se cuentan los informes técnicos elaborados por los organismos oficiales, entre ellos, las *Memorias* de la Fundación Barrera Patagónica (FUNBAPA) desde 2001 hasta la actualidad en las que se detallan los planes y programas ejecutados por el organismo en cuanto a sus objetivos, acciones y resultados y los Informes de fin

[4] Es importante señalar que en la etapa estudiada, el director del Diario Río Negro Julio Rajneri (legislador provincial) estaba enfrentado con Horacio Massaccesi (vicegobernador, diputado y luego electo en dos oportunidades gobernador de la provincia). Si bien escapa a los objetivos de esta investigación, podemos mencionar que un momento álgido del enfrentamiento lo representa el libro escrito por Rajneri (1995) *Manzanas amargas. El caso Massaccesi*, y la publicación del libro de Massaccesi (2003) *Haceme senador*.

de zafra del Programa de Mejoramiento de la calidad de la lana (PROLANA) y aquellos que refieren a lo actuado por la llamada Ley Ovina desde 2001.

La exposición se dividirá en dos partes. La Parte I, refiere al contexto nacional, territoriano y provincial necesario para iniciar el análisis de las políticas públicas para el agro rionegrino. Se elaboró un estado de la cuestión en cada parte con el doble objetivo de contener la temática en un continente teórico – metodológico que le otorgue sentido y que, a la vez, permita revisar los propios interrogantes. En el primer capítulo, se abordarán algunas reflexiones en torno al proceso de globalización, el neoliberalismo y a la reestructuración social y productiva en el agro y las características del contexto nacional entre los años 1983 y 2003, poniendo énfasis en los aspectos macroeconómicos. El segundo, se propone comprender los principales procesos en el extenso período que transcurrió entre la creación del Territorio Nacional de Río Negro y la transición democrática. En la Parte II, se desarrollarán cuatro capítulos. El primero, presentará el ineludible marco socio-político y económico- productivo provincial en el lapso 1983-2003 y en los tres restantes se abordarán las políticas públicas orientadas al agro a partir de ejes temáticos que coinciden con aquellos sectores considerados estratégicos; cada uno de los capítulos corresponde a la gestión de los tres gobernadores que componen el período: Osvaldo Álvarez Guerrero (1983-1987), Horacio Massaccesi (1987-1995) y Pablo Verani (1995-2003).

Se intenta, a partir de esta tesis, contribuir al conocimiento de las políticas agrarias rionegrinas desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad, poniendo especial atención a las capacidades, recursos y acciones del Estado.

Bibliografía citada

Álvaro, Belén y Bendini Mónica (2008). Diferenciación social de los chacareros del Alto Valle. Estrategias ocupacionales y trayectorias pluriactivas. Ponencia presentada en las III Jornadas de Historia de la Patagonia. San Carlos de Bariloche. 6 al 8 de noviembre.

Álvaro, María Belén (2011). Producción familiar en el Alto Valle de Río Negro. Estrategias de reproducción social frente a desafíos globales. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Luján.

Andrade, Larry (2003). Sociología de la desertificación en la Patagonia Austral: los productores ovinos de la Meseta Central de Santa Cruz. *Revista Theomai*, Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo, N° 7, primer semestre.

Avellá, Betiana; Landriscini, Graciela; Preiss, Osvaldo (2018). Complejo frutícola de Río Negro y Neuquén. Exportaciones, principales competidores y factores que condicionan la competitividad. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Nº 48. 1er semestre. pp. 93- 126.

Bandieri, Susana (2005). *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires: Sudamericana.

Bandieri, Susana (2006 a). "La Patagonia: mitos y realidades de un espacio social heterogéneo", en Jorge Gelman (comp.). *La Historia Económica Argentina en la encrucijada: Balances y perspectivas*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Historia Económica-Prometeo Libros.

Bandieri, Susana (2006 b). "Del discurso poblador a la praxis latifundista: La distribución de la tierra pública en la Patagonia", en *Mundo Agrario*. Revista de Estudios Rurales, CEHR-Universidad Nacional de La Plata, Nº 11, primer semestre, versión electrónica.

Bendini, Mónica y Alemany, Carlos (2004). *Crianceros y chacareros en la Patagonia*. Buenos Aires: La Colmena.

Bendini, Mónica y Steimbreger, Norma (2002). Empresas agroexportadoras y estrategias globales en el sistema agroalimentario de fruta fresca. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios,* Nº 17. 2do semestre. pp. 37- 63.

Bendini, Mónica y Steimbreger, Norma (coord.) (2003). *Territorios y organización social de la agricultura*. Buenos Aires: La Colmena. Cuaderno GESA 4.

Bendini, Mónica y Tsakoumagkos, Pedro (compiladores), (2012). Los ámbitos de la pluriactividad. Agro, poblados, ciudades, Neuquén: Educo, Universidad Nacional del Comahue. Cuaderno GESA 7.

Bendini, Mónica y Tsakoumagkos, Pedro (compiladores), (1999). *Transformaciones agroindustriales y laborales en nuevas y tradicionales zonas frutícolas del norte de la Patagonia*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Cuadernos del PIEA N° 10. pp. 13-36.

Casamiquela, Osvaldo M. (1995). *El riego en la provincia de Río Negro. Auge, crisis y futuro*. Viedma: Fundación Proyecto Sur.

Ciarallo, Ana María (2007). Arrendamientos y aparceros agrícolas. Estrategias de reproducción social de propietarios y tomadores de la tierra en la zona de General Roca, provincia de Río Negro. En: Radonich, Martha y Steimbreger, Norma (compiladoras), *Reestructuraciones sociales en cadenas agroalimentarias*. Buenos Aires: La Colmena. Cuaderno GESA 6.

Ciarallo, Ana María (2014). *«Se vamo' a la de dios». Migración y trabajo en la reproducción social de familias bolivianas hortícolas en el Alto Valle del Río Negro*. Tesis doctoral. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados.

Girbal- Blacha, Noemí (2007). Vigencia de las tramas regionales en la historia de la argentina rural. En: Graciano, Osvaldo y Lázzaro, Silvia (comps.): *La Argentina rural del Siglo XX. Fuentes, problemas y métodos*. Buenos Aires: La Colmena.

Gramsci, Antonio (1972). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Landriscini, Graciela (2003). Globalización y metamorfosis de la fruticultura del Alto Valle del río Negro. En: Bendini, Mónica; Cavalcanti, Salete; Murmis, Miguel y Tsakoumagkos, Pedro (compiladores). *El campo en la sociología actual. Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: La Colmena.

Landriscini, Graciela et. al. (2008). Innovaciones en una red asociativa frutícola del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. La circulación del conocimiento y sus efectos en el empleo. Ponencia presentada en las III Jornadas de Historia de la Patagonia. San Carlos de Bariloche. 6 al 8 de noviembre.

Landriscini, Graciela et. al. (2009). Requerimientos sanitarios internacionales y cambios en el trabajo en las explotaciones frutícolas del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. 5 al 7 de agosto.

Landriscini, Graciela y Preiss, Osvaldo (2007). "La concentración económica en la fruticultura del Alto Valle de Río Negro". En: Radonich, Martha y Steimbreger, Norma (compiladoras), *Reestructuraciones sociales en cadenas agroalimentarias*. Buenos Aires: La Colmena. Cuaderno GESA 6.

Larreguy, Carlos A. (1982). Primera evaluación de la puesta en marcha de la colonización del Valle Inferior del río Negro. Tesis publicada por el Instituto Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI). Viedma.

Manzanal, Mabel (2009). "El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica". En Almeida, Jalcione e Dessimon Machado, João Armando (Organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*. Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, e-book. pp. 10-55.

Manzanal, Mabel (1980). *Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la Provincia de Río Negro: 1958-1964*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR. Documento de Trabajo 6.

Massaccesi, Horacio (2003). *Haceme senador. Cinco décadas de periodismo y política en Rio Negro*. Viedma: Minigraf.

Miralles, Glenda (2012). Estrategias y tramas empresariales en el sector frutícola en el Alto Valle del río Negro (1930-2005). Tesis doctoral. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Navarro Floria, Pedro y Nicoletti, María Andrea (2001). *Río Negro. Mil voces en una historia*, Neuquén: Manuscritos.

Nicoletti, María Andrea y Navarro Floria, Pedro (2015). *Historia de Río Negro desde los primeros pobladores hasta el 2000*. Buenos Aires: Senado de la Nación. Instituto Federal de Estudios Parlamentarios.

O'Donnell, Guillermo (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 40, N° 4. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 1157-1199.

O'Donnell, Guillermo (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, Vol. XXXIII, N° 130.

Oszlak, Oscar (1971). Reforma agraria en América Latina: Una aproximación política. Roma (Italia): *International Review of Community Development*, N° 26.

Oszlak, Oscar (1989). El Estado Nacional en el interior, significación e impactos. *Administración Pública y Sociedad.* N° 3, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, IIFAP, julio.

Oszlak, Oscar (1997). *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.

Oszlak, Oscar (2006). "Burocracia estatal: política y políticas públicas", Buenos Aires: *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político.* Vol. XI.

Oszlak, Oscar (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico, en: Belmonte, A. et. al. *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil.* Vol. II. Buenos Aires: CIPPEC-Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Oszlak, Oscar (2011). “Falsos dilemas: micro-macro, teoría-caso, cuantitativo-cualitativo”. En: Wainerman, Catalina y Sautú, Ruth (comps.): *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Manantial.

Oszlak, Oscar (2014). “Políticas públicas y capacidades estatales”, *Forjando*, año 3, número 5, Enero. Número especial: las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana*, Vol. XXXVII: 1, pp. 79-110.

Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1981).*Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación,* Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)/ CLACSO N° 4.

Radonich, Martha y Steimbreger, Norma (compiladoras), (2007). *Reestructuraciones sociales en cadenas agroalimentarias*. Buenos Aires: La Colmena. Cuaderno GESA 6.

Rajneri, Julio (1995). *Manzanas amargas. El caso Massaccesi*. Buenos Aires: Catálogos Documentos Críticos.

Rey, Héctor y otros (1981).*De la Laguna El Juncal a las chacras del IDEVI*, Viedma: Centro de Investigaciones Científicas (CIC). Centro Universitario Regional Viedma (CURV). Instituto Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI).

Roth Deubel, André Noël (2003). Una introducción para el análisis de las políticas públicas, *Cuadernos de Administración*, Cali (Colombia): Universidad del Valle, N° 30, pp. 113-128.

Sunkel, Oswaldo (1991). “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro.”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, No. 1, pp. 3-42.

Tagliani, Pablo (2009). Los inicios del desarrollo económico de Río Negro. *Revista Pilquén*. Sección Ciencias Sociales. Año XI. Nº 11.

Tagliani, Pablo (2013). Cadenas productivas alimentarias de Río Negro. En: Tagliani, Pablo R. y Villegas Nigra, Mario (compiladores). *Complejos productivos en Río Negro*. Neuquén: Educo.

Tagliani, Pablo (2014). Hechos estilizados del desarrollo económico de la provincia del Río Negro. *Revista Pilquén*. Sección Ciencias Sociales. Año XVI, Vol. 17, Nº 2.

Tagliani, Pablo (2015). *Economía del desarrollo regional. Provincia de Río Negro 1880-2010*. Buenos Aires: La Colmena.

Tagliani, Pablo (2009/2010). Empresas innovadoras en Río Negro. *Revista Pilquén*. Sección Agronomía. Año XII, N° 10.

Tagliani, Pablo et. al. (2010). *Cadena de valor de la producción ovina. Provincia de Río Negro*. Neuquén: Educo.

Tagliani, Pablo y Villegas Nigra, Mario (2013). *Complejos productivos en Río Negro*. Neuquén: Educo.

Tagliani, Pablo y Truchi, Luciano (2012). Complejos económicos en la economía de Río Negro. *Revista Pilquén*. Sección Ciencias Sociales. Año XIV, N° 15.

Trpin, Verónica (2005). El desarrollo rural ante la nueva ruralidad: algunos aportes desde los métodos cualitativos. Asociación de Antropólogos Iberoamericanos en Red; Antropólogos Iberoamericanos en Red N° 42, pp. 1-15.

Tsakoumagkos, Pedro (2008). Contratos frutícolas y mediación estatal en Río Negro: una propuesta teórico-metodológica para el estudio de relaciones contractuales en cadenas agroindustriales. *Revista del Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios*, N ° 26, 1er semestre.

Villegas Nigra, Héctor M.; Pasamano, Hugo; Fretes, Hugo y Romera, Natalia (2011). Sistemas hortícolas en la provincia de Río Negro (República Argentina). *Revista Pilquén*. Sección Agronomía. Año XIII, N° 11.

PARTE I

CAPÍTULO 1: Los tiempos de la Argentina contemporánea. Desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad.

Con la intención de contextualizar el panorama mundial y latinoamericano desde la década de 1980 hasta inicios del siglo XXI y, antes de analizar concretamente el escenario argentino, se abordarán algunas reflexiones en torno al proceso de globalización, el neoliberalismo y a la reestructuración social y productiva en el agro.

La globalización en el agro: Procesos y características en América Latina y el mundo

La globalización es un proceso dinámico que conserva en sus rasgos fundamentales los principios del capitalismo (propiedad privada de los medios de producción y apropiación privada de la plusvalía, proletarización y asalarización, polarización social); sin embargo, asume características distintivas desde la década de 1980 que lo hacen conceptualizarlo como un orden social o un sistema de elementos contradictorios singular, en donde las relaciones sociales se organizan en función de la reorganización del tiempo y del espacio.

Existen teorías que exponen las diferencias entre el lugar y el espacio y aquellas que ponen su atención en la compresión entre el tiempo y el espacio. La primera, en general, concibe que en el lugar se plasman las relaciones sociales que define una comunidad y la sitúa históricamente hacia los comienzos del capitalismo y, al espacio como reflejo de las relaciones sociales construidas por actores y acciones lejanas. En este caso, espacio y tiempo se distancian, en términos de Anthony Giddens (1990), y esta situación provoca afecciones en la vida cotidiana de los individuos de manera fenomenológica. Para el autor, la globalización no es una nueva época sino el resultado de las consecuencias de la modernidad, en que la separación tiempo - espacio lleva al desanclaje de las relaciones sociales de manera progresiva y cada vez más amplia -pero a su vez cada vez más íntima- por el avance de los medios de comunicación e información.

La segunda, la teoría de la compresión tiempo y espacio, postula que ambos conceptos son creaciones sociales y por tanto flexibles; en el marco de la globalización se presenta, una aceleración del tiempo y una compresión del espacio. Zygmunt Bauman (1999) sostiene que dicha compresión engloba la continua transformación multifacética de los parámetros de la condición humana, los usos del tiempo y del

espacio son tan diferenciados como diferenciadores. Por lo tanto, la globalización divide en la misma medida que une, para explicar esta idea, el sociólogo polaco menciona las dimensiones planetarias emergentes de los negocios, las finanzas, el comercio y el flujo de información, se pone en marcha un proceso "localizador", de fijación del espacio.

Por su parte, David Harvey (2004) explica que el ajuste espacio-temporal es una metáfora de las soluciones a las crisis capitalistas a través del aplazamiento temporal y la expansión geográfica. Esto significa que los excedentes de trabajo y capital disponibles se desplacen a otras regiones o bien si existen puedan ser absorbidos mediante un proceso de acumulación por desposesión en el que imperen mecanismos como la producción del espacio, arreglos institucionales capitalistas, nuevas divisiones territoriales del trabajo que impongan los países más poderosos por sobre las formaciones sociales de los países más vulnerables/dependientes, creando así un nuevo imperialismo que resuelvan los problemas de la sobre-acumulación y sobre-producción.

De esta manera, las teorías presentan una relación dialéctica entre lo local y lo global y la regionalización de la vida social organizada, también, en torno a lo que sucede en otros contextos (actores y acciones distantes).

Otro aporte fundamental que realiza Bauman (1999) y que permite analizar no sólo la definición sino un proceso característico de la globalización es el término "movilidad". Para el autor, la movilidad se convierte en el factor estratificador creando así la figura del propietario absentista de nuevo tipo, observa así que los capitalistas y corredores de bienes raíces de los tiempos modernos tardíos, gracias a la movilidad de sus recursos que ahora son líquidos, no enfrentan límites suficientemente reales –sólidos, rígidos, resistentes- como para someterse a su ley.

Este hecho impacta fuertemente en la organización de la producción y reproducción de la vida social, en tanto que las personas que disponen o son propietarios del capital, pueden moverse y desplazarse con facilidad; por lo tanto, la hipermovilidad del capital libera a los inversores de contribuir a la vida cotidiana y a la perpetuación de la comunidad. A esto se le agrega un aspecto técnico que es el transporte de la información. Actualmente existe una separación entre movimiento, transportadores y objetos lo que permite diferenciar velocidades y acelerar el tiempo y, a su vez, anular distancias.

Si bien la aceleración del tiempo es algo buscado por el capitalismo desde su inicio; este rasgo ligado a la compresión del espacio, la hipermovilidad del capital y los nuevos sistemas de información posibilitaron una mayor eficiencia en los procesos de descentralización de la producción que se manifestaron en forma paralela a la creación de grandes corporaciones transnacionales.

La descentralización de la producción provoca la aceleración por jornadas de trabajo continuadas, elimina las rigideces – cumplimiento de las obligaciones con el personal y con las leyes que emana un solo estado, disminuye gastos y riesgos de la producción y el nivel de conflictividad social-, ejerce un control de la producción y de los trabajadores que no acarrea riesgos, luego ejerce la compresión cuando se ligan y juntan los procesos productivos de diferentes lugares del mundo.

Las grandes corporaciones transnacionales, se estructuran con una casa matriz que opera en la bolsa de valores sus acciones; subsidiarias y delegación por contratos dispersas por el mundo y se someten a certificaciones de calidad de carácter supraestatal; esto permite ser más flexibles a la hora de decidir los destinos de los capitales y reestructurarse continuamente y casi en forma camaleónica. El sociólogo Alessandro Bonanno (2003) confirma que a través de la concentración de recursos, las corporaciones fueron capaces de incrementar el control sobre el mercado y aumentar su competitividad. Por lo tanto, descentralización y transnacionalización limitan la acción de los estados nacionales y dominan la compresión del espacio. Los estados nacionales han visto disminuida su capacidad regulatoria sobre los sectores clave de sus economías, la economista y socióloga Saskia Sassen (2003) aclara que es una economía espacial que es transnacional y que está parcialmente incorporada en los espacios electrónicos que se hallan por encima de las jurisdicciones y límites convencionales. Este concepto de economía espacial y transnacional también revela, parafraseando a la autora, la necesidad de visualizar sitios estratégicos con concentración de recursos e infraestructura en territorios nacionales y con menor movilidad que la que se le atribuye a la economía global. Es así evidente que los gobiernos y los estados nacionales tendrán posibilidades de intervención porque además continúan siendo los garantes de la protección de los contratos y de los derechos de propiedad.

La cuestión del Estado y la globalización se nos presenta como un fenómeno con dos aristas: por una parte, es indudable que la desregulación como mecanismo ha

facilitado la globalización de mercados e industrias y ha reducido a la par el rol del Estado y; por otra parte, la desregulación de las operaciones y mercados en la industria financiera puede ser vista como una negociación entre regímenes legales basados en la nación y la formación de consenso entre un creciente número de Estados que deciden incorporarse en el mercado global y favorecer con sus acciones el desenvolvimiento de la actual economía mundial.

Si bien los procesos globales se materializan en lugares concretos, es posible identificar una nueva dominación, la que se les impone a los Estados – nación que deciden formar parte del orden global y deben adoptar un nuevo régimen legal dependiente del consenso entre los estados más desarrollados.

En cuanto al trabajo y el mercado laboral; se puede decir que el término que los caracteriza en el proceso de la globalización es la flexibilidad creciente, ligada a los otros rasgos que se han descripto más arriba. En ese sentido, Bauman (1999) sostiene que el trabajo es flexible en la medida en que se convierte en una suerte de variable económica que los inversores pueden excluir de sus cuentas, con la certeza de que sus acciones, y sólo ellas, determinarán su conducta, la idea de flexibilidad oculta su naturaleza en tanto relación social.

Indudablemente la globalización de la economía, de la producción agraria y de la cultura son procesos multifacéticos y dinámicos, que se encuentran entrelazados y yuxtapuestos en formaciones sociales con características diversas. Sin embargo, se pueden establecer algunos rasgos salientes que están presentes en esta etapa: el fin del fordismo como modelo de acumulación y el surgimiento del neoliberalismo en su reemplazo; la desregulación de la economía internacional, el surgimiento de corporaciones transnacionales, la hipermovilidad del capital, la ampliación de los sectores de interpelación del mercado al sujeto contemporáneo. Todos estos elementos, acompañados y promovidos por las nuevas tecnologías de la producción y la comunicación provocan consecuencias humanas – en el plano de la subjetividad- y sociales – como entramados que generan configuraciones más amplias- inéditas hasta el momento. Un conjunto de consecuencias humanas se relaciona con los modos en que se construye la subjetividad y los procesos identitarios; que por un lado acentúan los procesos de individuación relacionándolos con su significado emancipatorio y, por otro, amplían las interpelaciones que el mercado le realiza al sujeto como consumidor, lo que

da como resultado identidades, en términos de Margulis y Urresti (2011), *pret a porter*. En tanto la consecuencia social más saliente ha sido sin dudas el nuevo papel que desempeñó el Estado-nación en el contexto de la globalización; proceso en que vio disminuida su capacidad de intervenir, incidir, regular y planificar la economía y las políticas redistributivas que habían caracterizado su rol en la etapa fordista. Los límites del Estado nacional también se manifestaron como límites a la soberanía, por un largo período esta institución vio descentrada su función de tomar las riendas y la conducción del desarrollo económico y social por razones vinculadas a las características del propio sistema así como por la aparición de nuevos grupos de presión -sectores empresarios concentrados y organismos multilaterales de crédito- que atentaban contra esa tendencia.

Todos estos aspectos se pusieron de manifiesto en cuestiones relacionadas a la producción agraria; la conformación de complejos agroindustriales y la vinculación de las producciones locales con cadenas de alimentos globales fueron posibles debido al desembarco de las filiales de las corporaciones transnacionales; la desregulación de los Estados nacionales en cuanto a los términos del intercambio, la instalación y fuga de capitales, la creación de condiciones legales para la flexibilización del trabajo o la inexistencia de controles y, una segmentación de la demanda de productos en la que la diversidad es el común denominador.

Los mecanismos de legitimación operaron una transición que justificó la crisis de del modelo fordista en el que el núcleo de las críticas se orientaba hacia la crisis económica, fiscal y del propio Estado para contrarrestar los aspectos negativos del capitalismo; y se dirigió hacia el triunfo del modelo neoliberal en el que el mercado, la eficiencia, la calculabilidad y la previsibilidad junto a la libertad y gestión de la individualidad generarían un nuevo orden social capaz de resolver y superar las deficiencias del anterior. Las soluciones ya no pasarían por la política sino por el mercado, por lo tanto a los sujetos se les demanda ser consumidores y no ciudadanos y, en el plano de la participación en la república y en la democracia se demanda también un comportamiento de espectador y consumidor – de imágenes, de discursos en el marco de una sociedad que no es igualitaria ni equitativa sino todo lo contrario, es altamente jerarquizada, estratificada y profundamente desigual.

En el agro latinoamericano, aún asumiendo los riesgos de la generalización, puede decirse que el Estado ha desempeñado roles diferentes: en el momento de la consolidación de los modelos agro-minero exportador, se vio limitado a establecer las relaciones comerciales, la construcción de infraestructura y la representación de los intereses de los grupos más concentrados (oligarquía terrateniente, minera). En un segundo momento, a partir de la década de 1930 y con más notoriedad a mediados de siglo XX, su rol fue intervencionista. En términos del geógrafo Carlos Reboratti (2007), fue teniendo mayor incidencia por medio de varias figuras: la creación de oficinas de desarrollo tecnológico- agrícola, encargadas de la introducción de los adelantos de la Revolución Verde; intervención en la formación de precios, a través del establecimiento de sistemas de regulación y fomento de nuevos productos y la extensión de los sistemas de crédito para financiar la producción y el acceso a la tecnología.

El proceso de modernización en el agro, entonces, estuvo marcado por la introducción de variedades mejoradas (especialmente de arroz y trigo), la modificación del medio ambiente para crear condiciones para la producción agropecuaria más eficientes que las que ofrece la propia naturaleza, a través de los sistemas de riego, la fertilización, la difusión de la vacunación y, la incorporación de mayor capacidad de energía mediante la mecanización y el uso de combustibles fósiles. El sociólogo Guillermo Neiman (2010) aclara que mientras que la modernización se vinculó con la difusión y el desarrollo de formas capitalistas de producción, los procesos de reestructuración remiten en cambio a transformaciones que acontecen en una agricultura que ya está dominada por relaciones de producción capitalistas.

Como consecuencia del proceso de modernización del campo se sentaron las bases de una "nueva agricultura" caracterizada y definida por Reboratti (2007) por: la tendencia a la concentración y centralización de los procesos productivos, la fuerte relación de la producción agropecuaria con los centros financieros internacionales, la homogenización de las prácticas agrícolas, la subordinación del sector primario a la producción industrial y a los mercados internacionales de consumo así como a las presiones del mercado y a la producción para la exportación, la pérdida de importancia de los sistemas regionales de producción, la aparición de complejos agroindustriales con integraciones hacia adelante y hacia atrás de la cadena productiva, la aparición de la agricultura por contrato y las nuevas relaciones urbano- rurales.

Por lo tanto, siguiendo a Neiman (2003), es necesario diferenciar al proceso de reestructuración -incluyendo cuestiones productivas, socio-laborales, identitarias, entre otras - que al tiempo que se diferencia de los clásicos procesos de modernización agraria posibilita que la "nueva agricultura" oriente su producción al logro de productos de calidad, con bajos costos de producción y una demanda con mayores exigencias. Al respecto, refiere que la noción de "calidad" se carga, entonces, de múltiples significados; algunos remiten a la relación de la agricultura con la naturaleza y otros se conectan con sus contenidos tecnológicos, las cualidades físicas de los productos y su representación simbólica, los condicionamientos del consumo, entre los principales. También puede convertirse en un nuevo eje ordenador de la organización social y productiva de un territorio y/o de un producto.

La reestructuración agroalimentaria, se caracteriza según la socióloga Blanca Rubio (2012), por una nueva estructura productiva comandada por los cultivos energéticos que desplazan a otros cultivos como el trigo, arroz, sorgo. Ésta nueva estructura productiva surge de la combinación del viejo modelo productivo (mecánico-químico) propio de la Revolución Verde con un nuevo modelo tecnológico sustentado en el uso de semillas transgénicas (organismos genéticamente modificados). La utilización de semillas transgénicas y paquetes tecnológicos ha cobrado tanta importancia que las empresas transnacionales que los fabrican son, en la actualidad, las que gobiernan el capital agrario. El uso de estos insumos incrementa la rentabilidad de la tierra provocando el despojo de campesinos y pequeños productores y, con ello, se establece un clima de incertidumbre alimentaria. La centralidad de los agrocombustibles y la financiarización en torno al precio del petróleo conllevan a una revalorización de los bienes alimentarios y las materias primas. Por último, la dislocación es otro de los rasgos salientes de la reestructuración, debido a que los países emergentes, ante este contexto, se impulsan a comprar tierras en otros países y sembrar cultivos con el fin de abastecer a toda su población.

Dicho esto, puede observarse que las complejas relaciones que se establecen en el agro en el contexto de la globalización y la reestructuración comparten algunos factores enunciados en las primeras páginas: la deslocalización o desanclaje de las relaciones sociales, la fragmentación y en consecuencia la exclusión, la intervención de redes de poder financiero y tecnológico, las nuevas relaciones urbano-rurales.

En las páginas siguientes, se observarán tanto las condiciones de posibilidad para la emergencia de estos procesos en el agro argentino, como las relaciones entre esos procesos y los descriptos para ubicarlos en un contexto más amplio.

La transición democrática en Argentina

En 1983 y con el advenimiento de la democracia, se inició lo que el sociólogo Juan Carlos Portantiero (1987) llamó la transición democrática, esto es, un proceso conformado por tres fases, la primera de ellas es la descomposición del régimen autoritario, la segunda la instalación de un régimen democrático y, la tercera, la consolidación de un nuevo régimen. En similar sentido, el politólogo Guillermo O'Donnell (1988, 2010) lo reconoce como un período delimitado de un lado, por el comienzo del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia.

La Dictadura Militar que gobernó el país entre 1976-1983, se propuso a través del terrorismo de Estado el disciplinamiento de la clase obrera y toda la sociedad. En cuanto a los aspectos político - económicos, los objetivos tendían a elevar la eficiencia del sistema productivo, restringir la participación y función reguladora del Estado, restablecer el papel hegemónico del mercado para la asignación de recursos y la distribución del ingreso, la desindustrialización, la liberalización de los mercados de capitales, la reforma tributaria y financiera, la estatización de gran parte de la deuda externa contraída por privados. Para los historiadores Noemí Girbal Blacha, Adrián Zarrilli y Javier Balsa (2004), la etapa de la transición democrática, planteó algunas dificultades en materia económica que, en parte, se relacionaban con las consecuencias del proyecto económico aplicado a partir de 1976. En términos del historiador Pablo Gerchunoff y el economista Lucas Llach (2018), son cinco los factores que interactuaron en el último tramo del gobierno militar: endeudamiento externo, estancamiento, cierre de una economía con escaso grado de competencia interna, desequilibrio fiscal e inflación. Los historiadores Claudio Belini y Juan Carlos Korol (2012) la denominan "la pesada herencia del Proceso". En la misma línea, el economista e historiador Mario Rapoport (2010) ilustra con números esta situación:

> "Al retirarse del poder, el gobierno militar dejaba una herencia económica poco menos que catastrófica: el país se hallaba en plena recesión, con una desocupación creciente, una inflación de más del 400%, una deuda externa de 46.200 millones de dólares (casi el 70% del PIB) y sin reservas internacionales." (Rapoport, 2010: 339)

Entre las consecuencias de este proceso, el sociólogo Ricardo Sidicaro (2006) señala que en la sociedad argentina de 1983 existían un conjunto de sectores empresarios que habían acrecentado su riqueza durante la Dictadura y que se encontraron políticamente disponibles cuando comenzó la reestructuración democrática. Esta situación de disponibilidad, que no encontraba una representación genuina en ningún partido, constituyó la base de la asociación de los grandes intereses propietarios con los partidos políticos mayoritarios.

Con la mirada puesta en el agro, Osvaldo Barsky y Jorge Gelman (2008) consideran que el tiempo transcurrido entre 1970 y 1980 generó un contexto caótico para el desarrollo de las actividades agropecuarias que se fundan sobre inversiones a mediano y largo plazo. Es así que los movimientos pendulares respecto al tipo de cambio, las políticas contrapuestas sobre las retenciones a las exportaciones agropecuarias y las oscilaciones de precios internacionales de los cereales y oleaginosas no permitieron generar un marco de previsibilidad para el sector. A la par, se debe recordar, como tendencia general que desde la década de 1970 y a lo largo de todo el período estudiado, se asiste a un proceso de agriculturización de la región pampeana, esto es, del desplazamiento de tierras tradicionalmente dedicadas a la ganadería hacia la agricultura y, con ello, un creciente proceso de sojización. Dicho proceso no surgió espontáneamente, ya desde 1950 y 1960, se conjugaron algunos elementos claves como el avance de la tractorización y la masiva difusión de maquinarias e implementos agrícolas, entre ellas, la cosechadora mecánica que significó el desplazamiento de mano de obra del espacio rural y la aparición de un nuevo sujeto social en el agro: los contratistas. También, la introducción de semillas mejoradas para cereales y oleaginosas y, la adopción de un complejo paquete tecnológico para la producción de soja[5] que irá creciendo en forma exponencial y se irá expandiendo por una gran parte del territorio nacional.

[5] La introducción de la soja en forma masiva significó un cambio muy importante en las formas de producir, en la utilización del suelo y en los resultados económicos de la producción agrícola." (Barsky y Gelman, 2008: 433)

En síntesis, dado el legado económico de la Dictadura, la joven democracia deberá ocuparse en forma prioritaria de revertir estos aspectos para superar la grave crisis con la que iniciaba el mandato del presidente Raúl Alfonsín.

Este capítulo tendrá como objetivo principal describir un panorama general de las presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989), de la década menemista (1989-1999) y del período que se extiende entre la elección de Fernando De la Rúa y el final del gobierno de Eduardo Duhalde poniendo el acento en las dificultades y logros macroeconómicos con especial referencia a las políticas agrarias, eje central de la presente investigación.

Tiempos inestables: La gestión de la pesada herencia

Según Marcos Novaro (2006), la campaña electoral de 1983 se desarrolló en un clima de protesta generalizado debido a la derrota militar en la Guerra de Malvinas y el reclamo de las organizaciones de Derechos Humanos, a los que se sumaban las protestas sindicales y la de vecinos de barrios populares afectados por el alza de tarifas y la indexación de deudas hipotecarias. El 30 de octubre, la fórmula de la UCR Raúl Alfonsín- Víctor Martínez se impuso con 7.659.530 votos a la perteneciente al PJ, encabezada por Ítalo Luder- Deolindo Felipe Bittel que registró 5.936.656 sufragios.

Raúl Alfonsín asumió la presidencia de la Nación el 10 de diciembre de 1983, Belini y Korol (2012) sostienen que las prioridades del gobierno radical se concentraron en la trabajosa tarea de reconstruir las libertades públicas, la convivencia democrática entre los partidos y el juicio a quienes desde el poder habían cometido y tolerado flagrantes violaciones a los derechos humanos.

El presidente comenzó su mandato con la convicción que la crisis económica era coyuntural y con la idea que la democracia conllevaría la recuperación económica y una mayor equidad en la distribución del ingreso a partir de la vuelta a las políticas keynesianas, esto es, mantener altos los niveles de empleo por acción del acceso al crédito barato y el gasto público y, controlar la inflación con una política de ingresos que significara la recuperación de los salarios reales (con control de precios, el tipo de cambio y tarifas de servicios públicos). El historiador Luis Alberto Romero (1994, 2004), subraya que la ilusión democrática, construida entre 1982 y 1983, se fundó en la convicción, incluso del propio presidente, que la democracia suponía la solución de

todos los problemas. Alfonsín contaba con un amplio apoyo de la civilidad convertida en actor político. Se trataba de un movimiento heterogéneo, unido por el repudio a la última Dictadura, por la reivindicación del bien común y los valores éticos y solidarios, en suma, el legítimo heredero de la reconstrucción democrática. Sin embargo, -advierte el autor-, la unanimidad democrática apenas ocultaba el poder que conservaban los tradicionales actores corporativos, que habían dado un paso atrás, sin desaparecer: se trataba de las Fuerzas Armadas, los nuevos grupos económicos concentrados, el sindicalismo y la Iglesia. En consonancia, el economista Alejandro Rofman (2005), plantea que el retorno a la democracia, en 1983, mostró en toda su dimensión el poder creciente del capital financiero concentrado, el verdadero conductor de los sectores económicos dominantes. Volviendo a Romero (2004), el apoyo de la civilidad fue insuficiente para enfrentar el poder de las grandes corporaciones.

La gestión de Bernardo Grinspun[6], primer ministro de Economía, buscó resolver el problema del endeudamiento externo mediante una negociación directa con los bancos acreedores, solicitándoles una extensión en los tiempos de pago y la reducción de las tasas de interés. Ante la negativa y las presiones externas, el gobierno tuvo que acordar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que impuso un plan de ajuste que terminaría provocando más inflación. El endeudamiento externo se convirtió en el dato central durante los años ‘80, según Gerchunoff y Llach (2018), condicionó las políticas económicas en la Argentina y la región.

Según los autores, en los primeros quince meses del nuevo gobierno, aparecieron problemas vinculados fundamentalmente a la inflación que se intentaba controlar: se ignoraban las directivas de precios, los aumentos obligaban un incremento en los salarios pasando a un esquema de indexación salarial completa. Es así que en acuerdo con el FMI, a fines de 1984, el gobierno implementó medidas tendientes a la administración de la demanda: devaluó la moneda, incrementó las tarifas públicas y restringió la oferta monetaria. También se llevaron adelante recortes en el gasto público, ello moderó el déficit fiscal y el aumento de precios. Los tres núcleos centrales del poder económico local; - grandes grupos económicos con vinculaciones con el sector financiero, - el sector agroexportador también ligado a aquellos holdings y –las

[6] Bernardo Grinspun (1925-1996) fue economista, militante universitario y fundador, junto con Raúl Alfonsín, del Movimiento Renovación y Cambio (1972), una agrupación interna de la UCR. Durante el gobierno del Presidente Arturo Illia fue parte del equipo del Ministro de Economía, Eugenio Blanco. Cuando finalizó su mandato como Ministro de Economía, ocupó el cargo de Secretario de Planeamiento.

empresas extranjeras; obraron en función de sus intereses concretos e inmediatos. Desde mediados de 1984, agrega Rapoport (2010), el costo de vida aumentó, los salarios subieron para luego comenzar a deteriorarse y los precios de algunos productos sensibles de la canasta básica familiar se incrementaron drásticamente, por lo que comenzó a pensarse en un plan de ajuste severo y llevado a cabo por un nuevo equipo económico. En febrero de 1985, siguiendo el análisis del sociólogo Juan Pedro Massano (2018), se conformó el "grupo de los 11" entre cámaras empresariales y la Confederación General del Trabajo (CGT), se elaboró un documento de veinte puntos que contenía un plan económico alternativo al del gobierno. Alfonsín, por su parte, presentó el "Acta de Olivos" o "principios de concertación" donde se resumen los lineamientos económicos que Juan Vital Sourrouille y su equipo venían diseñando desde la Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía. Massano (2018) precisa que las negociaciones entre los actores participantes en la concertación se llevaron a cabo prescindiendo de la figura de Grinspun, quien luego de recibir críticas públicas por parte del FMI por los incumplimientos de las condiciones del acuerdo, presentó su renuncia junto con todo su equipo. Grinspun fue reemplazado por Juan Vital Sourrouille[7]y temporalmente los cuestionamientos a la gestión económica por parte de los organismos internacionales de crédito se morigeraron. Este nombramiento se inscribió, en lo que Mariana Heredia (2006) denomina, la "desradicalización" del gobierno.

En junio de 1985, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 1096, se puso en marcha el Programa de Reforma Económica conocido como Plan Austral. Su denominación hacía referencia a la nueva unidad monetaria, el austral equivalente a 1000 pesos argentinos (moneda anterior), que se cotizaría a un tipo de cambio fijo de 80 centavos de dólar. Se opta por el shock y por la heterodoxia combinando una política de ingresos con el lanzamiento de un nuevo signo monetario con el fin de actuar sobre la inercia inflacionaria. Esta idea, central para el nuevo equipo económico, se sostenía en la convicción que la inflación pasada "coordinaba" las expectativas sobre la inflación corriente.

[7] Juan Vital Sourrouille (nació en 1940), economista, cercano a Alfonsín pero independiente de la estructura de la UCR. Se desempeñó como Secretario de Planeamiento desde la asunción del Presidente Raúl Alfonsín hasta su nombramiento como Ministro de Economía.

Las medidas centrales del Plan fueron, además del cambio de signo monetario: el congelamiento de precios, tarifas públicas y salarios; el incremento de las retenciones a las exportaciones y a los aranceles de la importación, entre otras. Los resultados a corto plazo fueron aceptables, la inflación se mantuvo alrededor de un 2- 4% mensual, se registró una expansión del sector industrial y de la inversión productiva, incremento de las exportaciones, aumento de las liquidaciones por parte de sus tenedores lo que aumentó las reservas del Banco Central, suba de la recaudación impositiva y tarifaria, disminución del déficit fiscal y de la emisión monetaria. Sin embargo, los problemas estructurales continuaban y no tardarían en manifestarse.

En materia de política agraria, las economistas Susana Picardi, Lorena Tedesco y Stella Maris Settimi (2012) afirman que el Plan del ministro Sourrouille se asentaba en la idea que el pivote de la expansión de la economía debía ser el incremento de las exportaciones, ya que en proyección se compatibilizaría con el pago de la deuda externa y con el crecimiento de las importaciones, lo que sumado al aumento del producto y de las inversiones conformaría un ajuste positivo en la economía. Las autoras coinciden con Belini y Korol (2012), en que estas acciones no lograrían revertir la situación, pues las economías de Estados Unidos y Europa eran fuertemente proteccionistas y otorgaban importantes subsidios a sus productores. Ya para 1984, habían pasado de ser importadoras a exportadoras de alimentos. Barsky y Gelman (2008) precisan que a partir del año 1985 el proceso de expansión de la agricultura pampeana se interrumpe, la caída de los precios internacionales como consecuencia de aquellas políticas proteccionistas impactó sobre el nivel de ingresos de los productores. Los autores concluyen en que el Plan Austral volvió a plantear la inexistencia de mecanismos estatales que combinasen adecuadamente la rentabilidad de los productores con los precios internos y las necesidades fiscales, teniendo en cuenta la evolución permanentemente oscilante de dichos precios.

Entre las medidas más destacadas del período, entonces, se pueden mencionar: la sanción de la Ley N° 23101 /84 de promoción de las exportaciones y la puesta en marcha del Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO). La primera, según las economistas (2012), tendía a lograr objetivos específicos: expandir las exportaciones de bienes y servicios, diversificar la oferta, ampliar la presencia argentina en los mercados internacionales, facilitar al fabricante o exportador el acceso a los insumos y bienes de capital, asegurar que los beneficios derivados del comercio exterior alcanzaran a las

economías regionales, promover y fomentar la creación de compañías para el comercio exterior e impulsar la integración y cooperación económica y financiera. Dos decretos reglamentaron la ley: El Decreto N° 177/85 establecía un régimen de reintegro de los aranceles a las importaciones para las materias primas utilizadas en la elaboración de productos exportables y el Decreto N° 178/85 eximía del pago de impuesto a los sellos a diversos contratos que formalizaran operaciones de exportación.

Siguiendo al abogado y politólogo José Nun y al antropólogo Mario Lattuada (1991), el PRONAGRO, se proponía reactivar la economía, revalorizando el rol estratégico del sector agropecuario en su doble función de proveedor fundamental de divisas de exportación y alimentos de consumo interno. El objetivo era que la producción agrícola aumentase en un 50%, alcanzando los 60.000.000 de toneladas. El plan, al comienzo, fue bien recibido por las corporaciones rurales, actitud que se modificaría a lo largo del tiempo, en especial en el caso de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA). Para los autores, el diagnóstico inicial se basó en tres ejes: a) la revolución agrícola pampeana, b) el estancamiento relativo del subsector ganadero y, c) el estancamiento de las economías regionales. Agregan, que tanto el diagnóstico como las iniciativas distinguían entre la región pampeana y el resto del país. Para lograr la ambiciosa meta de producir 60.000.000 de toneladas de granos y oleaginosas, el PRONAGRO contó con dos acciones fundamentales: el Subprograma de uso de fertilizantes y la política de precios. El objetivo del primer subprograma era reducir en un 50% la relación insumo- producto y con ello lograr que se duplique la superficie fertilizada. El economista Osvaldo Barsky y el historiador Jorge Gelman (2008), aportan datos precisos acerca de la superficie fertilizada, que pasó de 93.000 has. en 1977 a 1.902.000 en 1985. (2009: 434) La política de precios supuso el enlace de tres elementos: las retenciones a las exportaciones, que pasarían a transformarse en un instrumento de ingresos para el sector; un nuevo tributo a las tierras libres de mejoras, que compensaría la merma de ingresos fiscales en concepto de retenciones y; la fijación y aplicación efectiva del precio sostén de granos por producto, implementada por la Junta Nacional de Granos (en adelante, JNG) a través de su poder de compra regulador.

Para Nun y Lattuada (1991), las corporaciones rurales no concordaron con el PRONAGRO por diferentes razones. En el caso del titular de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Raúl Romero Feris, éste criticó el carácter “dirigista” del plan; Guillermo Alchourón de Sociedad Rural Argentina (SRA), reconoció que las medidas

tendían a la reactivación del sector aunque planteó sus reservas respecto a la política impositiva y las retenciones, considerándolas parte de un exceso de la intervención estatal; Orlando Giraldoni representante de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO), reconoció al Programa como un aporte, se manifestó en contra de las retenciones, realizó propuestas para cambiar el impuesto a las tierras libres de mejoras, observó la debilidad de los planteos respecto a las economías regionales, en cuanto al rol del estado señaló que le preocupaban tanto el exceso de intervención como la indiferencia. Por su parte, Humberto Volando de Federación Agraria Argentina (FAA), manifestó su acuerdo con las líneas del plan, sostuvo que los países capitalistas dedicados a la producción agropecuaria habían adoptado medidas intervencionistas y/o reguladoras, convalidó el impuesto a la tierra, consideró incompleto el tratamiento de las economías regionales y afirmó que las retenciones podían ser útiles si se acompañaban de precios sostén mínimo, obligatorio y pagadero a los productores en origen. A la par de estos planteos, comenzó la campaña de prensa de los medios alineados tras CRA y SRA, en la que se veía al plan como un ensayo colectivista y limitante de la libertad de empresa. El eje del conflicto pasó por el rol asignado a la JNG. Los autores subrayan que la iniciativa se fue diluyendo a los largo del año y medio de anunciada, perdió toda visibilidad durante 1986 y recibió su carta de defunción en diciembre de ese año cuando Lucio Reca[8] fue reemplazado al frente de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería (SEAG) por Ernesto Figueras.[9]

Otra de las intervenciones, analizada por Mario Lattuada, el sociólogo Jorge Márquez y la administradora Susana Neme (2012), esta vez desde el marco del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) fue el Programa Minifundio de 1987, cuyo objetivo fue reforzar el autoconsumo de las familias minifundistas, promover la incorporación de tecnologías apropiadas y la conformación de organizaciones locales, con el fin de poner en marcha emprendimientos productivos locales. Los proyectos tenían tres líneas de acción: tecnología, capacitación y organización. Para el año 2000,

[8] Lucio Reca (nació en 1931), ingeniero agrónomo. Fue interventor en la Corporación Nacional de Olivicultura en 1958, subsecretario de Agricultura en el ministerio de economía de la provincia de San Juan en 1958, coordinador de la Unidad Sectorial Agropecuaria en el Consejo Nacional de Desarrollo en 1963-64, director nacional de Economía y Sociología Rural en la Secretaría de Agricultura de la Nación entre 1969 y 1972, subsecretario de Agricultura en el Ministerio de Economía de la provincia de San Juan. Se desempeñó en 2 oportunidades como Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. 1975-76 y 1983-86.

[9] Ernesto Figueras, dirigente radical de la sección cuarta de la provincia de Buenos Aires y miembro de la SRA.

el programa había brindado su asistencia a 23.000 productores minifundistas. Dos años después, mantenía servicios activos para 11.614 productores en 43 proyectos, 324 grupos, 49 cooperativas y 8 asociaciones.

Desde el punto de vista político, Belini y Korol (2012) sostienen que el éxito inicial de la política económica contribuyó al triunfo del radicalismo en las elecciones parlamentarias de noviembre, con un 43% de los votos sobre el 34% obtenido por el peronismo. En consonancia con esta afirmación, el politólogo Marcelo Cavarozzi (2006) agrega que medidas de estabilización alcanzaron un cierto éxito inicial, incluso más rápidamente que lo esperado, al reducir tanto la tasa inflacionaria como el déficit fiscal. En tanto el congelamiento de precios y salarios pudo sostenerse durante algunos meses y el partido radical se impuso en veinte provincias.

El peronismo, luego de las elecciones de 1983, tal como explica Romero (1994, 2004), se encontraba en medio de un gran desconcierto y de profundas divisiones. Por un lado se ubicaban quienes, encabezados por el dirigente Herminio Iglesias, quisieron combatir al gobierno desde viejas posiciones, esto es, alentando el acuerdo entre políticos y sindicalistas peronistas con militares. Por otro, fue articulándose dentro del peronismo, una corriente opuesta a la conducción oficial, lo que desencadenó en la ruptura del bloque de diputados hacia 1985. Esta corriente del peronismo renovador contó entre sus figuras más destacadas a Antonio Cafiero, Carlos Grosso, Juan Manuel de la Sota, Carlos Menem, quienes se propusieron adecuar al peronismo al nuevo contexto democrático y sumarle las demandas sociales tradicionalmente asumidas por el partido. En definitiva y siguiendo a Romero (2004), la Renovación Peronista completó la normalización institucional partidaria, adhirió plenamente a los principios democráticos, eliminó los vestigios del "movimiento" y sobre todo la idea de representar, única y unánimemente al pueblo y acepto jugar el juego del bipartidismo. Como se observó, estos aires de renovación no pudieron alcanzar la victoria electoral en 1985, pero la situación se tornó más ventajosa hacia 1987, elecciones en las que el radicalismo perdió la mayoría de sus distritos conservando la Capital Federal, Córdoba y Río Negro.

Otro aspecto destacado de esta etapa fue lo concerniente a la política de derechos humanos. Alfonsín creó el 15 de diciembre de 1983, la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) con el objetivo de esclarecer los hechos

ocurridos durante la última dictadura militar. El Informe Nunca Más, redactado por ésta comisión fue publicado en septiembre de 1984. Mediante el Decreto N° 158/83, el presidente ordenó el Juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Debido a las dilaciones de los tribunales militares, el Congreso sancionó la Ley N° 23.049/84 que permitió a la justicia civil intervenir si el delito cometido por un militar interfería más allá de la disciplina militar. Así, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Ciudad de Buenos Aires, se hizo cargo de la causa el 4 de octubre de 1984 y el 22 de abril de 1985 comenzó el juicio. El 9 de diciembre dictó sentencia de cadena perpetua a Jorge Rafael Videla y a Emilio Eduardo Massera. En palabras del psicólogo Hugo Vezzetti, "Pocas imágenes han marcado tanto la conciencia de un cambio de época como la de los jefes militares desfilando en calidad de reos ante la Cámara Federal de la Capital." (2003: 109)

A fines de 1986, se sancionó la Ley N° 23492 llamada "Ley de Punto Final" que cambiaba el carácter de autores a colaboradores en los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última Dictadura; esta acción permitía des-responsabilizar a los mandos intermedios de los crímenes y secuestros. A pesar de las críticas y reclamos de los familiares y víctimas de la represión por los plazos de la ley, se continuó con la misma postura. Los oficiales y suboficiales que no se hallaban beneficiados por la ley, se sublevaron en distintos regimientos del país, con epicentro en Campo de Mayo en Buenos Aires. Los acontecimientos se sucedieron durante la Semana Santa de 1987, una gran movilización se concentró en Plaza de Mayo para oponerse a los levantamientos y defender la democracia. Aunque la imagen inmediata posterior a los hechos, mostró a un presidente inquebrantable en sus convicciones, a poco más de 45 días, el Congreso sancionó la Ley N° 23521 de Obediencia Debida que, en los plazos, se superpuso con la Ley de Punto Final. En palabras de la politóloga, Pilar Calveiro: "Los militares transitaron por la negación de los hechos, luego el desconocimiento y, por último, la obediencia a las órdenes. Desde ese momento quedaron reconocidos sus delitos de manera pública." (2006: 168)

Durante el último tramo del gobierno de Alfonsín, se produjo un copamiento militar del Movimiento Todos por la Patria (MTP). El 23 de enero de 1989, 46 militantes de la agrupación ocuparon el cuartel militar del Tercer Regimiento de Infantería Mecanizada de La Tablada, provincia de Buenos Aires. Si bien, hasta el momento no hay consenso respecto a las causas de dicha acción, una de las hipótesis

más difundidas afirma que la decisión respondió a una información que llegó a oídos del líder del MTP, Enrique Gorriarán Merlo[10], de un supuesto e inminente golpe de Estado que estaban gestando militares carapintadas. La Operación Tapir, fue contenida y reprimida por parte del Estado en el lapso de 36 horas, dejando un saldo de 33 militantes, nueve militares y dos policías muertos. Como se verá más adelante, el juicio a los militantes sobrevivientes se realizará en tiempos de la primera presidencia de Carlos Saúl Menem.

En cuanto a la política educativa, mediante la Ley N° 23.114/84 se convocó al Congreso Pedagógico Nacional (CPN). Según expresa Novaro (2006) se esperaba la superación del autoritarismo en la educación primaria y secundaria y la modernización de programas y prácticas. Cinthia Wanschelbaum (2014) explica que recién en diciembre de 1985, a más de un año de la sanción de la ley, se establecieron las Pautas de Organización del Congreso Pedagógico, los objetivos allí fijados consistieron en: consolidar la democracia, fortalecer la identidad nacional y superar las realidades educativas presentes. La inauguración formal del CPN se realizó el día 4 de abril de 1986, en el Teatro Nacional Cervantes, Alfonsín estuvo a cargo del discurso inaugural. El Congreso tuvo algunas dificultades en la organización y demoras en su ejecución, finalizó con una Asamblea General el 6 de marzo de 1988, en ella, posturas conservadoras representadas por sectores católicos y por grupos empresarios concentrados fueron las que primaron. En este sentido, Novaro juzga que resultó un fenomenal fracaso porque esos sectores que se movilizaron fueron contrarios al espíritu laico del oficialismo; fue una de los hechos que demostró que existían tremendas diferencias entre la agenda del gobierno y la del clero respecto a la democratización. Uno de los momentos álgidos en esta tensión lo había marcado la sanción de la Ley N° 23515 de Divorcio Vincular en el año 1987. Pero volviendo al CPN, Wanschelbaum (2014) concluye que desde su cierre, comenzó el conflicto docente más importante y de características inéditas hasta ese momento en la historia sindical de la docencia argentina.

[10] Enrique Gorriarán Merlo (1941-2006) fue el fundador del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y, junto a Mario Santucho, de su agrupación armada el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Fue encarcelado en la prisión de máxima seguridad de Rawson (Chubut), donde junto a otros jefes guerrilleros emprendió una fuga que se conocería como la Masacre de Trelew. A fines de 1976, se instaló en Nicaragua y formó parte de la vida política de ese país. En 1986 fundó el Movimiento Todos por la Patria (MTP). EN 1995 fue detenido en México por los sucesos de La Tablada y extraditado. En 1996 fue condenado a prisión perpetua. En 2003 fue liberado por un indulto presidencial de Eduardo Duhalde.

Sin embargo, en este período, Alfonsín instrumentó el Plan Nacional de Alfabetización, reorganizó las universidades nacionales retomando los principios de la Reforma Universitaria de 1918 y reincorporando a docentes que habían sido cesanteados durante la última dictadura cívico- militar, inició la repatriación de científicos argentinos y la democratización del CONICET. En relación con estos puntos, Mariana Heredia (2006) sostiene que las universidades públicas acogieron el retorno de profesores e investigadores exiliados pero se mostraron incapaces de garantizar las condiciones propicias para el desarrollo de la investigación académica. Específicamente, en el campo de las ciencias sociales, gran parte de los especialistas que durante la última Dictadura se refugiaron en centros privados de investigación, prefirieron preservar, una vez restablecida la democracia, estos espacios independientes.

Otro aspecto a destacarse es la relación Estado- sindicatos. El 18 de diciembre de 1983, el Poder Ejecutivo envía al Congreso una ley de reordenamiento sindical, cuyo principal objetivo era el llamado a elecciones y con ello favorecer la democratización del movimiento obrero. Los líderes sindicales, en nombre de la autonomía sindical, rechazaron esta iniciativa. Al mismo tiempo, el peronismo sindical que se hallaba dividido en dos centrales obreras, se reunificó. El sociólogo, Juan Carlos Portantiero (1987), argumenta que la nueva dirección cegetista pidió la inmediata reimplantación de la Ley Sindical aprobada en el último gobierno peronista, que reforzaba enormemente el poder de las direcciones por sobre los niveles intermedios y las bases. Saúl Ubaldini[11] encabezó el 10 de febrero un mitin frente al Congreso en el que alrededor de diez mil dirigentes rechazaron el proyecto. En el Congreso, la llamada Ley Mucci fue aprobada y en el Senado no logró prosperar por un voto. Alfonsín decidió hacer algunos cambios en su gabinete, nombró a Juan Manuel Casella[12] como Secretario de Trabajo, en reemplazo de Antonio Mucci[13] y; al sindicalista Hugo Barrionuevo[14] como delegado personal. En

[11] Saúl Ubaldini (1936-2006), fue Secretario de la CGT entre 1986 y 1990. En 1997 fue elegido diputado nacional por el PJ, reelecto en 2001 hasta 2005. En 2006, fue nombrado asesor del Ministerio de Planificación Federal encabezado por Julio De Vido.

[12] Juan Manuel Casella (nació en 1941), es abogado. Entre 1973 y 1976 fue diputado provincial en la provincia de Buenos Aires. Se desempeñó dos veces como diputado nacional, de 1983 a 1984 y de 1997 a 2001. Fue candidato a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires en 1987 y candidato a Vicepresidente acompañando al candidato a presidente Eduardo Angeloz en 1989. Desde diciembre de 2011 es el Secretario General de la Unión Cívica Radical

[13] Antonio Mucci (1932-2004) fue obrero gráfico y delegado gremial del Sindicato de Artes Gráficas en la CGT. Fue uno de los fundadores del Movimiento Nacional de Renovación Sindical que se proponía entre sus objetivos la democratización de las elecciones de autoridades sindicales y la inclusión de las minorías en la dirección de la CGT.

este nuevo contexto, tal como explica Massano (2015), el gobierno consiguió un éxito político en las negociaciones con el sindicalismo aprobando el código electoral a fin de normalizar los sindicatos.

Tal como se anticipó párrafos arriba, la lucha docente ocupó una gran parte de la escena. En 1988, el día de inicio del ciclo lectivo comenzó con una huelga docente que se extendió por dos meses, la educadora Myriam Southwell (2013) afirma que la movilización instaló el debate en las calles acerca del carácter de trabajadores de los docentes. Tradicionalmente, señala la autora, la construcción social de la identidad de los docentes había estado vinculada a nociones como "apóstoles", regidos por la vocación." En este escenario, la CTERA se presentó como parte de la CGT y, con ello, como parte del movimiento de trabajadores capaz de aglutinar demandas de otros sectores. Durante la etapa 1983-1989, la CGT convocó a 13 paros generales, en el último reclamó por la entrega anticipada del mando presidencial.

A pesar de la tensión sindical, en 1985, el repunte coyuntural de la economía, el triunfo electoral y los fallos condenatorios a los genocidas en el Juicio a las Juntas parecían mostrar un panorama de consolidación por parte del gobierno. No obstante, Cavarozzi afirma: "Las elecciones de noviembre de 1985 marcaron el cenit de Alfonsín; a partir de ellas, todo comenzó cuesta abajo, aunque esto no se advertiría de inmediato." (2006: 100)

En abril de 1986, retomando el análisis de Rapoport (2010), se anunciaron correcciones al plan de ajuste que consistieron en nuevos aumentos de las tarifas públicas y de los precios de los combustibles, primera devaluación del austral respecto al dólar, eliminación de los controles de precios, autorización a las empresas para ajustar sus márgenes y transferir a precios los aumentos de salarios otorgados y reajustes de las tasas de interés reguladas. Al finalizar agosto de 1986, la inflación reapareció y el gobierno se propuso un segundo ajuste. El intento de recongelar todas las variables en febrero de 1987 no tuvo resultados positivos. A medida que el Plan Austral iba perdiendo su efectividad, Alfonsín se inclinaba a favor de reformas

[14] Hugo Barrionuevo (1932-2004). En 1963, fue secretario general del Sindicato Argentino de Trabajadores de la Industria Fideera (S.A.T.I.F.). Entre 1964 y 1966 se desempeñó como secretario general de la CGT. En 1970 acompañó a José Ignacio Rucci en la recuperación de la CGT, que había sido intervenida por la dictadura, y posteriormente fue secretario de prensa de la CGT. En 1984 fue nombrado por el presidente Raúl Alfonsín, Delegado Normalizador de la CGT.

estructurales e intenta comenzar con una política de privatizaciones, desregulación en el transporte y las comunicaciones, reestructuración de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la banca oficial y, apertura a las inversiones extranjeras. Sin embargo, el sindicalismo y el peronismo, pero también algunos partidarios radicales –quienes vivenciaban al Plan como extraño a la ideología partidaria-, no acompañaron el paquete de reformas.

> "Para un gobierno que hacia 1988 había perdido prácticamente toda la confianza pública y que había presidido un período de retroceso de los niveles de la actividad y de salarios, sólo quedaba un magro consuelo en materia económica: la victoria secreta de no haber caído en el abismo de la hiperinflación." (Gerchunoff y Llach, 2018: 480)

Las condiciones de posibilidad para un estallido hiperinflacionario,- explican Girbal Blacha et. al. (2004)-, se evidenciaron entre marzo y junio de 1985, por lo tanto se constituyeron en un recuerdo cercano y amenazante. Durante la primera mitad de 1988, el índice de inflación creció ininterrumpidamente y, en agosto alcanzó su punto máximo; el gobierno decidió lanzar el Plan Primavera: una política concertada de precios, un mercado cambiario desdoblado (que implicó, nuevamente, una retención encubierta en perjuicio del sector agropecuario), y salarios fijados libremente por convenciones colectivas de trabajo.

Si bien al inicio, pareció contener la tasa inflacionaria, comenzaron a aparecer otros factores que condujeron a una situación hiperinflacionaria: distorsión cambiaria, negativa de los exportadores a liquidar divisas a la tasa de cambio oficial, la sequía que azotó a gran parte de la región pampeana y redujo las cosechas, el cambio de gobierno estadounidense que cerró los canales de negociación y apoyo financiero, la utilización del total de las reservas del Banco Central para defender el austral, el retiro de ésta entidad del mercado cambiario que derivó en el aumento del precio del dólar y activó una espiral inflacionaria. El circuito de la espiral se manifestó de la siguiente manera: a mayor demanda de dólares, escasez de la moneda local, suba de la tasa de interés, incremento de la expectativa inflacionaria y reducción de la actividad productiva.

Según Gerchunoff y Llach (2018), durante los primeros meses de 1989 se experimentó una fuga hacia el dólar, al punto que el 6 de febrero se decidió la creación de un tercer mercado de cambios "el dólar libre" que se sumaba al oficial y al

financiero. La noticia significaba el final del Plan Primavera, y también el derrumbe del último dique de contención a la hiperinflación.

Por último, cabe señalar que en la gestión de Alfonsín se anunció el Plan para una Segunda República Argentina de 1986, integrado por un conjunto de proyectos de mediano y largo plazo que darían como resultado una reforma profunda del país. Los proyectos principales contemplaban el Proyecto Patagonia que preveía el traslado de la capital federal a Viedma, la creación de la Provincia del Río de la Plata que unificaría el Gran Buenos Aires con la Ciudad de Buenos Aires, la reforma de la Constitución Nacional para abandonar el sistema presidencial y adoptar el semiparlamentarismo, la provincialización del territorio nacional de Tierra del Fuego y la reforma del Poder Judicial. Otra de las cuestiones vinculadas a la relación entre el Estado Nacional y los estados provinciales refiere a una de las conclusiones del CPN aprobada por unanimidad, esto es, la propuesta de transferir todos los establecimientos educativos preescolares, primarios y secundarios a las provincias. Algunas de estas iniciativas como la creación de la provincia de Tierra del Fuego (1990) y la reforma constitucional (1994) se concretarían recién en la década siguiente. En los próximos capítulos se analizarán con mayor profundidad el proyecto del traslado de la capital federal a Viedma y la provincialización de Tierra del Fuego, temas importantes para el mundo patagónico de esos años.

El gobierno de Raúl Alfonsín finalizó con una alta conflictividad social, marcada por los levantamientos militares, las tensiones sindicales; retrocesos en la política de derechos humanos y el deterioro de las condiciones de vida de una gran porción de la población. Se decidió adelantar para el 14 de mayo las elecciones que estaban programadas para octubre. La situación social tampoco le permitió a Alfonsín cumplir su mandato que terminaba el 10 de diciembre. El 30 de mayo decretó el estado de sitio y el 30 de junio habló por cadena nacional para comunicar su decisión de entregar el mando presidencial en los próximos días.

Cambio de época: La década menemista y el triunfo del neoliberalismo

Las elecciones del 14 de mayo de 1989 proclamaron ganadora, con un 47,49% de los votos emitidos, a la fórmula representada por Carlos Saúl Menem- Eduardo Duhalde dirigentes de la ya mencionada corriente del Peronismo Renovador; fue la

primera vez que se manifestó, en la Argentina, el principio la alternancia democrática. En palabras de Novaro (2009), el PJ volvía al poder, reorganizado como partido y con un líder plenamente legitimado; completando un ciclo de recomposición iniciado tras su derrota de 1983, o incluso más atrás, tras la muerte de su fundador en 1974. La base social e ideológica que acompañó a Menem a la presidencia, el movimiento obrero, el empresariado mercadointernista y el estado intervencionista; se encontraba profundamente debilitada. Por eso, emprendió la búsqueda de nuevos aliados, entre ellos actores económicos poderosos del *establishment* local y organismos internacionales. El gran empresariado abandonó los recelos hacia el peronismo para participar, individual y colectivamente, del esfuerzo para sostener a Menem.

El contexto de crisis económica –por la explosiva hiperinflación- y la proliferación del conflicto social evidenciada en los saqueos a los supermercados; condujeron a diversos sectores, entre ellos, el sindicalismo reunido en torno a la CGT a presionar por la entrega anticipada del mando presidencial, ocurrida el 8 de julio de 1989. Según el análisis de Héctor Palomino (2005), la estrategia electoral del PJ, que buscaba demostrar su capacidad de gobierno, impuso a los sindicatos una contención del conflicto. Es así, continúa el autor, como en los últimos meses de 1988 se registró una disminución de los conflictos laborales; el resurgimiento en 1989 y 1990, donde se alcanzaron los picos de conflictividad laboral del período, se dieron en contextos netamente diferentes de los anteriores. El contexto a que refiere, es la segunda ola hiperinflacionaria (1990), en la que los sindicatos agrupados en la CGT comenzaron a dividirse hasta el quiebre definitivo en 1991. A partir de allí y durante todo el período, retomando a Palomino (2005), se crearon distintas agrupaciones obreras que se distanciaban del modelo socio-económico impuesto por el gobierno; el mapa sindical estaba compuesto, entonces por la CGT divida y dando origen al Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Las posturas adoptadas respecto a: la regulación y prohibición de las huelgas en los servicios públicos, la Ley de Empleo, la Ley de accidentes de trabajo, la reforma previsional y la reforma de la Seguridad Social; fueron distanciando sus posiciones. Por primera vez, en el movimiento obrero argentino, coexistían en la organización, dos Centrales Obreras.

Un punto que debe resaltarse es la cuestión militar y el juzgamiento de los protagonistas del copamiento militar del Regimiento La Tablada. Para tener una idea de

la relevancia del conflicto, señala Hernán Fair (2011), hacia junio de 1989 había un total de 460 miembros de las Fuerzas Armadas afectados por decisiones o procesos judiciales, o por sanciones disciplinarias: 7condenas y 18 procesamientos vinculados con la "lucha contra la subversión"; 3 condenas referidas a Malvinas y 92 procesos y 340 sanciones disciplinarias relacionados con los levantamientos "carapintadas" sucedidos hasta el momento Los periodistas Felipe Celesia y Pablo Waisberg (2013) dan detalles sobre éste último hecho, relatan que el juicio oral se inició el 20 de Julio de 1989, a las cuatro de la tarde, en los juzgados federales de San Martín en el marco de una gran expectativa social y muchas presiones del gobierno –recientemente asumido por Carlos Menem- para que el fallo saliera rápido y fuera ejemplar. Los militantes del MTP fueron juzgados por la Ley N° 23077, bautizada como de Defensa de la Democracia, que establecía penas muy duras para quienes se alzaran en armas para cambiar la Constitución, derogar alguno de los poderes públicos del gobierno nacional o arrancarle alguna medida o concesión. Finalmente, el 5 de octubre de 1989, después de dos meses y medio de audiencia y más de cuatrocientos testimonios, llegó la sentencia para los acusados. El tribunal anunció que de los trece imputados que entraron al cuartel, dos, Felicetti y Acosta, purgarían reclusión perpetua por tiempo indeterminado, mientras que los demás quedaban condenados a perpetua, con un cumplimiento efectivo de veinticinco años. Así, los integrantes de lo que se conoce como la última acción de la guerrilla en Argentina fueron juzgados, condenados y procesados.

Paradójicamente, el 29 de diciembre de 1990, con la sanción del Decreto N° 2741, el gobierno de Menem indulta a los responsables de los crímenes de la última Dictadura alegando fundamentos referidos a la pacificación y reconciliación social. La socióloga Elizabeth Jelin, considera que los indultos de Menem significaron un golpe fuerte para el movimiento de derechos humanos. Después de las amplias y nutridas manifestaciones de protesta por los indultos, la actividad social ligada a las reivindicaciones por los derechos humanos entró en un cono de sombra.

Otra cuestión referida a la democracia que es pertinente resaltar es la firma del Pacto de Olivos en 1993 y la Reforma Constitucional de 1994. La reunión inicial para el acuerdo fue el 4 de noviembre de 1993 en la casa de Dante Caputo[15]con los principales

[15] Dante Caputo (1943-2018), politólogo. Se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación Argentina desde el 10 de diciembre de 1983 hasta el 26 de mayo de 1989. Fue Diputado de

referentes de los dos partidos mayoritarios de la Argentina. Las politólogas Mara Pegogaro y Florencia Zulcovsky (2011) sostienen que los actores no mostraban posturas irreconciliables, aunque persistía cierta desconfianza acerca del manejo de los líderes en cada uno de sus partidos: Alfonsín aceptaba así la posibilidad de reelección de Carlos Menem, lo que alteró su orden de preferencias original; Menem, por su parte, aceptaba la introducción de institutos tendientes a restringir el poder presidencial: figura del jefe de gabinete con responsabilidad parlamentaria, introducción del tercer senador, reforma de la justicia y el balotaje especial que aumentaba las chances del radicalismo para las elecciones de 1995. El 13 de diciembre se firmó el Acuerdo de la Rosada que complementaba el Pacto de Olivos firmado el 14 de noviembre de 1993. El 29 de diciembre ambas Cámaras votaron favorablemente la Ley N° 24.309, la cual reflejaba en un todo el Pacto de Olivos y el complementario Acuerdo de la Rosada, aquí se evidenció una nueva cooperación entre los bloques ya que se sentían forzados a votar en función de lo que sus líderes habían acordado.

El "Pacto", que precedió a la reforma, limitó los alcances de la misma, así como refiere el abogado y sociólogo Roberto Gargarella (2015), la relación entre estos dos hechos. En el balance realizado a 20 años de la Reforma Constitucional, el autor reflexiona acerca de la incorporación en el nuevo texto de algunos cambios relevantes en materia de la organización del poder, como la elección directa del Presidente (con ballotage incluido); la reelección presidencial; la elección directa del Jefe de la Ciudad de Buenos Aires; el Senador (tercero) por la minoría; el Jefe de Gabinete; el Consejo de la Magistratura; la regulación de los decretos-leyes; etc. Sin embargo, advierte que los "nuevos" derechos humanos que aparecen inscriptos en la Constitución reformada y otras novedades, como las relacionadas con la incorporación de los derechos ambientales, del consumidor, de información, de indígenas, de género, en materia de golpes de Estado, la acción colectiva, el amparo, los nuevos derechos a la participación popular directa, entre varios otros, no se traducen en cambios en la organización del poder.

La reforma constitucional, en términos de Gabriela Agosto (2010), pareció encaminarse hacia el afianzamiento de la forma de Estado federal, aspecto que se demuestra en el principio de autonomía municipal (CN, artículo 123) y el otorgamiento

---

la Nación Argentina por Ciudad de Buenos Aires entre el 10 de diciembre de 1989 al 10 de diciembre de 1993 y, en un segundo período desde el 10 de diciembre de 1997 al 10 de diciembre de 1999.

de la potestad a cada provincia para regular el funcionamiento de los gobiernos locales. La descentralización administrativa, fiscal y política fue propiciada por el Consenso de Washington, en tanto pasó a considerarse como un medio para facilitar y articular los procesos que involucraran a instituciones públicas y privadas, a través de la gestión de los gobiernos locales. A la par, desde el punto de vista ideológico, se enfatizó que al descentralizar se incrementarían las posibilidades de control ciudadano sobre los actos de gobierno. El 7 de enero de 1988, el Congreso sancionó la Ley N° 26313 de Coparticipación Federal con la intención de coordinar los ingresos entre el gobierno federal y las provincias. Esta Ley, según la autora, preveía una reforma que estableciera los mecanismos de acuerdos entre el nivel nacional y subnacional; sin embargo, nunca llegó a realizarse. Desde la primera presidencia de Carlos Menem, el proceso descentralizador formó parte de las reformas (entre ellas, la estructural del Estado), que persiguiendo la disminución del gasto fiscal encontró en ese proceso la oportunidad para desplazar hacia las provincias un conjunto amplio de responsabilidades y funciones, entre ellas, la educación y la salud. Estas medidas generaron la transferencia de servicios hacia los niveles subnacionales, reduciendo el aparato central y expandiendo las responsabilidades del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales. En términos de descentralización fiscal, las escuelas, hospitales y programas alimentarios que hasta 1991 habían sido financiados y administrados por el gobierno federal pasaron a manos de las provincias que debieron financiarlos con recursos propios. Por tanto, la descentralización administrativa no contó más que con los recursos de la coparticipación. La descentralización política, se acentuó con la reforma constitucional debido a que las provincias adquirieron mayor autonomía para decidir sobre determinadas áreas.

Desde el aspecto cultural, la socióloga Ana Wortman (2002) afirma que Menem no desarrolló políticas culturales en sentido estricto, pero sí fue exitoso en lo que denomináramos oportunamente “lo político- cultural”, en la generación de nuevas representaciones sociales, nuevos imaginarios y nuevos valores. La privatización de diferentes esferas del Estado se basaba en la necesidad de eficiencia. En ese marco, los canales televisivos fueron privatizados, se posibilitó la formación de conglomerados multimedios, en los cuales las empresas telefónicas privatizadas cumplieron un rol fundamental. Se asistió, también, a la privatización de la vida social, del tiempo libre, al disfrute del espacio íntimo, a una profunda despolitización en tanto que la ocupación

del espacio público a través de la acción cultural comenzó a desaparecer. Novaro (2009) agrega, en términos culturales amplios, que la vida social en general debía regirse por normas que aseguraran el rédito económico, lo que significaba convertir a los grandes capitalistas en el patrón de conducta y el modelo a imitar.

En cuanto a la educación, con la sanción de la Ley Federal de Educación Nº24.195/93 y Ley de Educación Superior N° 24521/95se hizo visible el triunfo del neoliberalismo con sus principios rectores de eficiencia, eficacia, calidad, productividad y meritocracia. Se materializaba, así, este clima de época concibiendo a la educación como un servicio situando la responsabilidad del Estado a la par de otros agentes en el marco de la Ley N° 23696/89 de Reforma Estructural del Estado, que se ampliará en los párrafos siguientes. En términos subjetivos, siguiendo al sociólogo Francoise Dubet (2011), el acceso a la educación, como derecho natural, suponía el énfasis en la libertad y la capacidad individual con la ficción de la igualdad de oportunidades como modelo de justicia social. En consecuencia, la regulación en la formación y trabajo docente se sustentaban en la concepción de docentes como individuos libres que construyen su propia carrera y destino profesional con una autonomía condicionada por la lógica del mercado: mecanismos de acreditación, incentivos docente, flexibilización y precarización de las condiciones laborales, entre otras. En esta configuración social se observan paradojas entre la descentralización administrativa, transferencia de los sistemas educativos a las provincias y centralización en la definición de los Contenidos Básicos Comunes y los mecanismos de evaluación y acreditación con estándares nacionales e internacionales.

Para caracterizar el decenio 1989-1999, Maristella Svampa (2005) afirma que la Argentina de principios de los años 90 era una sociedad empobrecida y atravesada por nuevas desigualdades, que ya había experimentado una primera gran desilusión respecto a las promesas sustantivas de la democracia. Siguiendo, de forma sintetizada, con lo expuesto por la autora en el libro *La sociedad excluyente, Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, el año 1989 significó el final de un ciclo político-económico, la experiencia de la hiperinflación habría de constituir un punto de inflexión para la historia política nacional. Para desarrollar esta idea, la socióloga justifica cuatro puntos: desde el punto de vista económico y para la gran mayoría de la población la hiperinflación provocó la caída de los salarios reales llegando a casi un 48% de pobreza, la contracción de la actividad económica, la suspensión de la cadena de pagos y el

reemplazo de la moneda local por el dólar. En segundo lugar, permitió que diferentes actores sociales acordaran acerca del agotamiento de la vía nacional-popular y afianzaran posturas que afirmaban la necesidad de una apertura del mercado y un achicamiento radical del Estado. En tercer lugar, la desvalorización y desaparición de la moneda nacional y la hiperinflación como experiencia de disolución del vínculo social dejaría profundas huellas en la conciencia colectiva, visible en la fuerte demanda de estabilidad que recorrería la sociedad argentina durante los años 90. Por último, se asistía al final de un modelo de integración social que, desde los comienzos de la república y más allá de las crisis recurrentes, había asegurado canales importantes de movilidad social ascendente. Así, además de transitar por esta experiencia de la hiperinflación, Novaro (2009) considera que este hecho afectó la confianza en los partidos y la división de poderes, lo que autorizó al presidente a un ejercicio discrecional solo en lo que refiriera a la crisis económica.

Sidicaro (2006) sostiene que la Argentina se insertó de un modo totalmente subordinado a la globalización. El consenso de Washington celebrado en 1989, además de lo dicho respecto a la descentralización, propuso a los países en desarrollo un paquete medidas, entre ellas, la disciplina fiscal, reforma tributaria, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio a través de reducción de aranceles, liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregulación. Novaro (2009) agrega que a la traducción local del Consenso de Washington se le sumaron las recomendaciones de los préstamos condicionados del FMI y el Banco Mundial.

En materia de política económica, la década menemista (1989-1999) atravesó por diferentes etapas aunque pueden señalarse algunas tendencias y ejes centrales que se mantuvieron durante todo el período y que se relacionan directamente con las medidas propuestas en el Consenso de Washington: orientación neoliberal y, en consecuencia, el retiro del Estado de una serie de funciones para transferirlas a los mecanismos del mercado. A fines expositivos, se dividirá la información en: El Plan Bunge & Born (BB), la gestión de Erman González, el Plan de Convertibilidad y la gestión de Roque Fernández.

El primer ministerio de Economía estuvo conformado por integrantes del grupo Bunge & Born[16], Miguel Ángel Roig quien falleció a los pocos días de asumir y luego, Néstor Rapanelli. Novaro (2009) afirma que la opción por este grupo obedeció a que se suponía que era el indicado para hacer creíble la vocación reformista del gobierno y para reparar la histórica animosidad entre los grandes capitalistas y el peronismo; precisamente, Juan Domingo Perón había denunciado al Grupo B&B como el máximo exponente del capital antinacional. Asimismo, se selló una alianza con la UCEDÉ, nombrando a Álvaro Alsogaray como asesor en el manejo de la deuda externa.

Se inició entonces una política de liberalización de la economía sancionada legalmente a partir de las Leyes N° 23696/89 de Reforma del Estado y N° 23697/89 de

[16] Grupo Bunge &Born. En 1818, Johann Bunge fundó en Ámsterdam (Holanda) la empresa Bunge & Co. para incursionar en los mercados mundiales de granos. A principios de la década de 1880, Ernest Bunge, uno de sus nietos, llegó a la Argentina y su tío Carlos Bunge –casado con Genara Peña Lezica, una dama de la alta sociedad porteña- lo contactó con miembros de la oligarquía. Ernest vio grandes posibilidades para desarrollar el negocio familiar en Argentina y pensó en abrir una sede local de la empresa incorporando a su cuñado Jorge Born. La unión entre Ernesto Bunge y Jorge Born se concretó en 1884, con el objetivo explícito de dedicarse a la exportación de cereales desde la Argentina, así nació Bunge &Born. En 1899, la empresa adquirió un taller de cromo hojalatería, a través del cual incursionaría en el mercado de envases. La nueva empresa fue Centenera S.A., al poco tiempo, se convirtió en la principal compañía dedicada a la producción de envases de hojalata en la Argentina. En 1902, fundó Molinos Río de la Plata e instaló sucursales en Uruguay y Brasil. A partir de la década del veinte, vía Molinos Río de la Plata, el holding fue ampliando su producción a cultivos de algodón, girasol, maní, soja, arroz, yerba mate, y aceites vegetales, lo cual le daba la posibilidad de iniciar la comercialización de productos de consumo masivo a través de diversas marcas. Así es que, en 1924, Bunge &Born crea La Fabril S.A., empresa especializada en actividades algodoneras. Dos años después, establece una fábrica de aceites en Resistencia (Chaco) y crea la empresa Grafa S.A. (Grandes Fábricas Argentinas S.A.), que instala su planta industrial en el barrio de Villa Pueyrredón (Capital Federal), dedicándose inicialmente a la producción de sábanas y frazadas, para luego incursionar en otros productos como telas para manteles, ropa fabril y toallas. Por aquel entonces, Bunge también se lanzó al mercado de pinturas con Albor S.A. (luego Alba S.A.), siendo ésta la primera fábrica de pinturas de Sudamérica. A partir de 1950, en este contexto de industrialización que estaba desarrollando la Argentina, Bunge &Born inició la producción de productos con mayor valor agregado destinados al consumo familiar los cuales se convirtieron en marcas ampliamente conocidas como la sémola Vitina (1955), la harina leudante Blancaflor (1956), el bizcochuelo Exquisita (1959), la margarina Delicia (1963), la mayonesa Ri-K (1968).En 1978 compró la empresa de pastas Matarazzo y en 1985 la empresa Fanacoa de aderezos, consolidando su posición líder en la rama alimentaria. Otras conocidas marcas comercializadas por Bunge y Born son Nobleza Gaucha (yerba), Lira (aceite), Gurmet (mayonesa), etc. En 1990 adquirió el Frigorífico Tres Cruces, que produce las salchichas Vieníssima, en 1995 compró Pindapoy, empresa líder en la producción de jugos de fruta, y en 1997, Granja del Sol, especializada en productos congelados. En total Bunge &Born en la Argentina llegó a controlar 44 empresas alimenticias.
El 23 de mayo de 1989, a pocos días de triunfar en las elecciones, Carlos Menem se reunió con el directorio del grupo Bunge &Born. Para el holding, propietario de varias compañías en ese momento, la posibilidad de proponer y dirigir un plan económico a nivel nacional significaba consolidar una posición de prestigio y liderazgo. El 30 de mayo de 1989, Carlos Menem anunció que Miguel Ángel Roig -vicepresidente ejecutivo general de Bunge &Born- sería el nuevo Ministro de Economía. Roig, a partir de su designación se dedicó a diseñar el denominado "Plan BB", de clara tendencia neoliberal, juró como Ministro de Hacienda el 9 de julio de 1989, y murió el 14 del mismo mes en su automóvil, como consecuencia de un infarto. Carlos Menem nombró como sucesor al vicepresidente de Bunge &Born, Néstor Rapanelli, como estrategia para demostrar que habría continuidad en el modelo económico. El Ministro Rapanelli renunció el 18 de diciembre de 1989, pero el Plan BB sentaría las bases del modelo aplicado hasta 2001.

Emergencia Económica, que acrecentaron la toma de decisiones en manos del Poder Ejecutivo. El primero, subraya Novaro (2009), dejaba al arbitrio del presidente la decisión sobre la privatización de empresas públicas y capitalización de bonos de la deuda externa en ese proceso y; el segundo, suspendía una serie de cargas muy pesadas para el fisco, tanto subsidios y pago de obras y servicios como compromisos laborales (estableciendo la prescindibilidad de empleados y el desenganche de los salarios en el estado). El plan económico, según Rapoport (2010) intentaba apoyarse en un modelo exportador sobre la base de un esquema regresivo de funcionamiento de la economía. Ante el contexto de hiperinflación y recesión, el equipo económico le otorgó prioridad a la estabilización del sistema de precios, reduciendo los desequilibrios del sector externo y el sector fiscal.

Respecto a la reforma tributaria, agregan Girbal Blacha et. al (2004), se combinó la concentración de la estructura impositiva en unos pocos e incrementados gravámenes como el impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto a la ganancias; eliminación parcial o total de los regímenes especiales de promoción industrial y regional. La recaudación pasó de 18,2 por ciento del PBI en 1990 a 28,9 por ciento en 1992, con lo cual se reconstruyó el pacto fiscal.

La decisión de suspender por 180 días los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones; así como las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras del Estado y el abandono del sistema Compre Nacional dieron un golpe muy grave al capitalismo perfilado por el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, continuando así con la desindustrialización del país. El 11 de septiembre se logró destrabar una serie de créditos del Banco Mundial, al tiempo que se consiguió el apoyo de la entidad para el proceso de privatización de servicios públicos según la Ley de Reforma del Estado, el 15 de ese mes, se firmaron las privatizaciones para ENCoTel, Ferrocarriles Argentinos y Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF).

El Plan BB logró una caída abrupta de la inflación y las tasas de interés, una remonetarización de la economía y la estabilidad del tipo de cambio. Para Rapoport (2010), estos logros mostraron alta volatilidad y debieron lanzarse nuevas medidas como la drástica devaluación, subas en los precios de los combustibles, las tarifas eléctricas, el gas, los transportes y otros servicios públicos, mientras se otorgaba un

aumento limitado a las remuneraciones. Esta situación condujo, inevitablemente, a una segunda ola hiperinflacionaria lo que precipitó el reemplazo del equipo económico.

Desde el punto de vista agrario, el objetivo inicial era triplicar las exportaciones argentinas en pocos años, mediante la incorporación de nuevas tierras aptas para la producción y el mayor empleo de insumos de capital y trabajo. Sin embargo, la estructura económica manifestó algunos problemas ya mencionados: la postración financiera, la desconfianza crónica de empresarios nacionales e internacionales, el deterioro de la infraestructura de transporte. Para Picardi, Tedesco y Settimi (2012) la viabilidad del Plan BB estuvo determinada fundamentalmente por la posibilidad de alcanzar nuevas o recuperar viejas ventajas comparativas internacionales en el campo de la producción agropecuaria. El país seguía con importantes ventajas comparativas naturales, pero no tenía las mismas fortalezas a nivel comercial. No cabe duda que la Argentina pudo producir trigo a menor costo que Francia por ejemplo, pero el hecho es que la Política Agrícola Común de la CEE no sólo bloqueó una posible expansión de ventas argentinas a Europa, sino que también significó una notable competencia desleal a nivel de terceros mercados.

Como se enunció más arriba, la segunda ola hiperinflacionaria precipitó la salida del Ministro de Economía. Novaro (2009) refiere que Menem quedó expuesto al malhumor colectivo y a la evaporación de la confianza de sus seguidores. El segundo equipo económico estuvo liderado por Antonio Erman González[17] y no por representantes del empresariado nacional; se inició el 18 de diciembre de 1989 y se prolongó hasta febrero de 1991. Al comienzo, se aplicó una política de cambio libre con flotación sucia (con intervención del Banco Central) y una liberalización de precios, se dispuso un aumento salarial de suma fija. Se mantuvieron las tarifas públicas y se derogó el incremento a las retenciones agropecuarias aprobado hacia el final de la gestión anterior. Este conjunto de medidas denominado "Plan Erman I", generó nuevas

[17] Antonio Erman González (1935-2007), contador público. Durante la gobernación de Carlos Menem en La Rioja, fue titular del Instituto Provincial de Seguridad y Asistencia Social y luego presidente del Banco de la Provincia en el período 1985 a 1989.Al acceder Menem a la presidencia de la Nación en 1989, lo designó primero como vicepresidente del Banco Central de la República Argentina, y luego ministro de Salud y Acción Social. El 19 de diciembre de 1989 asumió como ministro de Economía. Entre el 20 de marzo de 1990 y el 13 de junio del mismo año, fue presidente del Banco Central de la República Argentina mientras ejercía también el cargo de ministro de Economía. En 1993 ganó las elecciones al frente de una lista de candidatos a diputados nacionales por la Capital Federal. Al concluir su mandato de cuatro años como diputado nacional, Erman González fue designado como embajador en Italia cargo que desempeñó durante un año después para volver con el cargo de ministro de Trabajo.

tendencias inflacionarias sin solucionar los desequilibrios fiscales, agravados por las abultadas deudas interna y externa (Rapoport, 2010).

En enero de 1990, se lanzó el Plan Bonex o Plan Erman II que consistió en el canje de los depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro existentes al 28 de diciembre de 1989 y los títulos de la deuda interna del Estado por títulos públicos en dólares a 10 años. Se prohibió a las entidades financieras la recepción de depósitos –por un tiempo-, sólo pudieron recibir depósitos y otorgar créditos en Bonex y en divisas a tasas libres. Estas medidas fueron aplicadas al 60% de la base monetaria, lo que posibilitó que el Estado reestructure su pasivo y alivie su situación presupuestaria. El Presidente del Banco Central (BCRA), Rodolfo Rossi[18], confirma Rapoport (2010), se lanzó a comprar divisas, expandiendo la masa monetaria y generando desconfianza, lo que mantuvo elevada la demanda de dólares. Se produjo otro pico hiperinflacionario en febrero y una nueva corrida cambiaria que forzó otro cambio en el Ministerio.

Los Planes Erman III, IV y V confirmaron el rumbo neoliberal a través de reformas de la estructura del sector público y la economía. En el Plan Erman III, lanzado en marzo de 1990, se aplicó un severo control de las compras y contrataciones del Estado, se redujo el personal del sector público nacional, se incrementó la presión tributaria y se inició un proceso de privatizaciones. En el Plan Erman IV, complementario del anterior, se evidenciaron las dificultades para incrementar los ingresos fiscales debido a la recesión; debía recurrirse a una reforma tributaria de mayor progresividad, que implicaba gravar a los sectores locales más pudientes, así continuar con el superávit fiscal y cumplir con los pagos de los intereses de la deuda externa. Esto no estaba siquiera en la consideración del ministro de economía. El Plan Erman V, de octubre de 1990, implementó una fuerte reducción del gasto público vía recorte a la inversión estatal, incremento de las tarifas públicas, demora en el pago de proveedores del Estado, congelamiento de salarios estatales, eliminación de subsidios y contribuciones sociales, suspensión de nuevos proyectos de promoción industrial y achicamiento de los ya existentes.

[18] Rodolfo Rossi (nació en 1935), economista y contador. En el comienzo de su actividad profesional, se desempeñó como Agente de Bolsa en el Mercado de Valores de Buenos Aires. A partir de 1967, desarrolló una intensa actividad empresarial en el área financiera, con la participación en diversos Directorios de Empresas nacionales e Internacionales. Entre el 20 de diciembre de 1989 y el 22 de enero de 1990 fue el Presidente del BCRA. Seguido a su renuncia, fue designado Asesor de la Presidencia de la Nación, con jerarquía de Secretario de Estado, para el Estudio de la Reestructuración de la Banca Pública Nacional.

Según Barsky y Gelman (2008) en el período 1989- 1990, se observó la caída de los ingresos de los productores y el fuerte encarecimiento de los combustibles –insumo esencial para las labores agropecuarias y el transporte de los productos-. Si bien se eliminaron o redujeron los impuestos a las exportaciones agropecuarias, se puso en evidencia la ausencia de un instrumento de políticas que atenuara los efectos internos de los ciclos de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas. En opinión de Lattuada et.al. (2012), el Poder Ejecutivo encomendó a la SAGPyA y al INTA la elaboración de un programa que atendiera la situación alimentaria de la población pobre (urbana y rural) a través de la autoproducción de alimentos. El Programa para la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) se inició en agosto de 1990 en cinco provincias para luego extenderse a todo el territorio nacional. En la actualidad, se encuentra formalizado como programa permanente del INTA.

Además de las causas mencionadas, la renuncia de Erman González aconteció en medio del escándalo Swiftgate, esto es, la denuncia del frigorífico Swift apoyada por la Embajada de Estados Unidos, por un pedido de coima para la agilización de la instalación de su planta en Rosario. El episodio trascendió en los medios de comunicación y como consecuencia de la crisis desatada, el asesor presidencial Emir Yoma[19] debió renunciar a su cargo y se produjo el cambio en el Ministerio de Economía. El tercer equipo económico fue liderado por Domingo Cavallo[20], quien permanecería en el cargo por cinco años a partir de enero de 1991. En poco tiempo, el ministro actuó como un "gran comunicador", fue asumiendo un papel que excedía sus dotes como técnico y funcionario, transformándose en una pieza clave de la fórmula de gobierno y de la coalición que lo sostenía (Novaro, 2009).

En palabras de Rapoport (2010), los tres ejes principales de la gestión Cavallo fueron: establecer la paridad cambiaria y fija, la apertura comercial y la reforma del Estado para arribar al equilibro de las cuentas fiscales.

[19] Emir Yoma (nació en 1947), empresario. Se desempeñó como asesor presidencial de su cuñado, Carlos Menem.

[20] Domingo Cavallo (nació en 1946), economista y contador público. Fue subsecretario del Desarrollo del gobierno de la provincia de Córdoba (1969-1970), subsecretario del Ministerio del Interior del gobierno nacional y, en 1982, presidente del Banco Central de la República Argentina. En 1987 fue electo como diputado por Córdoba. En 1989 se incorporó al gobierno de Carlos Menem como ministro de Relaciones Exteriores. Luego del período como Ministro de Economía (1991-1996), creó en 1997 su propio partido político, Acción por la República. En 2001, fue llamado por el entonces presidente Fernando De la Rúa para ocupar el Ministerio de Economía una vez más.

Gerchunoff y Llach (2018) expresan que la propuesta para la estabilización no era ya reducir los índices de inflación sino eliminarlos, para ello se recurrió a un instrumento legal. La sanción de la Ley N° 23928 de Convertibilidad en abril de 1991 imponía un tipo de cambio fijo entre la moneda nacional y el dólar, además obligaba al Banco Central a mantener las reservas en divisas capaces de comprar toda la base monetaria (10.000 australes equivalían a 1 peso- a partir de 1992- y a 1 dólar). Con esto, el gobierno renunciaba a la política monetaria como instrumento macroeconómico. Novaro (2009) resalta que Economía propuso fundar el nuevo plan en una ley y no en un decreto, como había sido el caso del Austral y de casi todas las reformas de los dos primeros años de Menem; esta decisión recaló en dos objetivos simultáneos, por un lado otorgarle mayor legitimidad al cambio que se intentaba introducir y, por otro, comprometer al partido oficial y sus aliados en su éxito. En definitiva, el politólogo denomina a la etapa, los años dorados del menemismo, la Convertibilidad y el triunfo electoral permitieron ordenar el campo social y político.

La estabilización se reflejó en el acceso al crédito a tasas más accesibles y previsibles y el aumento del poder de compra. La apertura comercial trajo consigo el abaratamiento de los productos importados, así la creciente demanda estimuló el nivel de actividad. El crecimiento de la economía registrado entre 1990-1994, fue completado por el éxito de la reforma tributaria (IVA e impuesto a las ganancias) lo que mejoraba la situación del sistema financiero. Por su parte, el Estado logró reducir su déficit por ese conjunto de medidas y por el dinero que ingresaba por la venta de empresas públicas e inmuebles. Se alcanzó un acuerdo global con los acreedores externos por la vía del Plan Brady[21], propiciando un clima de confianza que atrajo capitales extranjeros.

Entonces, otro elemento para la estabilización fue el refinanciamiento de la deuda pública, interna y externa. Girbal Blacha et. al. (2004), considera que en relación con la primera, en agosto de 1991 la Ley N° 23982 de Consolidación de Deudas Nacionales agrupa esas deudas en dos activos de mediano- largo plazo: Bocones Previsionales y de Consolidación. Respecto a la deuda externa, se comenzaron a regularizar los pagos de los intereses suspendidos desde 1988 y se avanzó en la renegociación en el marco del Plan Brady. En julio de 1992, los acreedores del Club de

[21]El Plan Brady fue una estrategia adoptada en 1989 para reestructurar la deuda contraída por los países en desarrollo con bancos comerciales. El punto más importante de este plan consistía en combinar de algún modo las recompras descontadas con la emisión por parte del país de los denominados "bonos Brady" a cambio de los títulos de crédito en manos de los bancos.

París acuerdan una reprogramación global y, en abril de 1993 la deuda con los bancos comerciales se canjea por dos títulos con vencimiento a 30 años, garantizados con bonos del Tesoro de los Estados Unidos.

Para mejorar la competitividad de la producción nacional, se inició la desregulación de algunos mercados, reducción o anulación de impuestos internos, específicos y laborales y, la eliminación de aranceles a las importaciones de bienes de capital. El aumento de la productividad propiciado por los cambios en la organización del trabajo y la incorporación de capitales y tecnología tendría como consecuencia el problema del desempleo, la flexibilización y la precariedad laboral. Entre 1991 y 1993, agregan Belini y Korol (2012), se dispuso la liquidación de las juntas nacionales y demás organismos públicos que, durante más de sesenta años, habían participado en la regulación de los mercados de los productos, la fijación del precio sostén y la comercialización. Para Lattuada y Neiman (2005), desde 1991 se abordó con mayor profundidad la reorganización institucional al eliminar la mayoría de los organismos que en el transcurso de más de medio siglo habían sido creadas para diseñar y ejecutar la política sectorial del Estado. Consideran que, sin dudas fue en esta etapa cuando se produjeron los mayores cambios en la organización del área pública del sector agropecuario. Barsky y Gelman (2008) puntualizan, que para el sector agropecuario las medidas vinculadas con la desregulación de los mercado se tradujeron en la disolución de la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, la Dirección Nacional del Azúcar, el Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de Yerba Mate, el Instituto Forestal Nacional y el Mercado de Concentración Pesquera. También se liberaron los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar y azúcar, yerba mate y viñedos, uva y vino. Se eliminaron las regulaciones del mercado de leche e industria láctea, se derogaron las contribuciones e impuestos que financiaban a los organismos disueltos, se vendieron los bienes de dichos organismos y se intentó limitar el Fondo Nacional del Tabaco, sin conseguirse tal objetivo.

Un acontecimiento relevante fue la firma del Tratado de Asunción celebrado en 1991 que proponía la vigencia plena del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay a partir del 1 de enero de 1995. Los sociólogos Neiman, Alvarez Sánchez y Berger (2001), explican que el Tratado ya incluía una serie

de condiciones generales y específicas que iban a afectar la producción y el comercio de materias primas de origen agropecuario y rubros agroindustriales. Entre estas decisiones corresponde citar la disminución gradual de aranceles de importación y la armonización de barreras para-arancelarias, los acuerdos para el control fitosanitario y la sanidad animal y la tipificación de productos según normas de calidad. A estas medidas Barsky y Gelman (2008) agregan la reducción de impuestos a insumos como los neumáticos y el gasoil. Las economistas Picardi, Tedesco y Settimi (2012) acuerdan que la creación del MERCOSUR posibilitó la concreción de un gran flujo de comercio regional. En números, las exportaciones argentinas de trigo, maíz y arroz a Brasil crecieron entre 1990-1993 un 110%. Las de hortalizas, frutas, lácteos y harinas también aumentaron significativamente, pasando Brasil a ser el principal comprador.

En el contexto de esta reorganización institucional y como ejemplo de esta transformación, Lattuada et. al. (2012) menciona al Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) que se implementó en el año 1989, aunque se oficializó su creación en 1996 y continúa hasta la actualidad. Es la forma institucional mediante la cual se ejecutó el Fondo Especial del Tabaco. Con variantes provinciales, el PRAT establece los siguientes componentes: retribución al productor tabacalero, que financia el complemento de precio por tipo y clase de tabaco comercializado; tecnificación, reconversión y diversificación de la producción tabacalera; asistencia técnica, administración y capacitación de productores; apoyo a emprendimientos agroindustriales; apoyo para el mejoramiento de la infraestructura social y económica de los pequeños productores, saneamiento patrimonial y apoyo financiero. El Programa también lleva adelante acciones focalizadas destinadas a los pequeños productores y otras más generales que los incluyen.

Las asociaciones gremiales patronales del agro, preocupadas por la crisis del sector hacia 1992, solicitaron al INTA una serie de diagnósticos. A partir de ellos, el gobierno creó el Programa Federal para la Reconversión Productiva de la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural) cuya ejecución inició en mayo de 1993. El Programa Cambio Rural, vigente en la actualidad, tiene como finalidad brindar asistencia técnica integral a las PyMES agropecuarias para promover una mayor competitividad a través de cuatro componentes: asistencia técnica, capacitación y entrenamiento (permanentes), promoción y motivación y apoyo en áreas específicas (análisis económico financiero, formas asociativas, información, comercialización y

mercados, desarrollo local). Lattuada et. al. (2012) aportan que hacia fines de 2002, el Programa atendía a 30.000 productores acumulados.

Otra iniciativa comentada por Picardi, Tedesco y Settimi (2012) la constituye el Programa Social Agropecuario (PSA) que nucleaba a la Nación, a las Provincias, el INTA y ONGs. Su objetivo era mejorar las condiciones de vida de los minifundistas a través de la capacitación y del mejoramiento técnico de sus actividades.) Este programa fue creado, según Lattuada et. al. (2012), en abril de 1993 y continúa hasta la actualidad, su población objetivo está constituida por 160.000 productores minifundistas- el 40% del total de los productores agropecuarios argentinos.

Siguiendo con los autores, el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) se inició en 1992 y continúa hasta el presente, en el marco de la SAGPyA con el objetivo de contribuir con las provincias que se proponen mejorar la infraestructura y los servicios para el productor rural. Los aportes provinieron del Gobierno Nacional, el Banco Mundial y el BID, financia proyectos de inversión pública social y ambientalmente sustentables, incrementando la cobertura y la calidad de la infraestructura rural y de los servicios agroalimentarios. En el ámbito de la inversión privada, financia iniciativas que impulsan la competitividad de pequeños y medianos productores y de la MIPyMES agroindustriales y de servicios de todo el país con el objetivo de desarrollar las economías regionales. La información sobre el PSA y el PROSAP será ampliada en el tercer capítulo.

También, entre los años 1991 y 1997, se ejecutó el Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA) fue el primer programa de la Secretaría de Agricultura y fue financiado por una operación conjunta entre el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los autores sostienen que el PNEA se basó en el otorgamiento de crédito supervisado con asistencia técnica a productores pequeños que estuvieran dispuestos a conformar grupos de 4 personas, incluía a grupos de pueblos originarios y para la titulación de tierras. Se atendió al 30% de la población beneficiaria definida, 4.800 productores.

La socióloga Mercedes Ejarque (2011) refiere que el PROLANA es un programa nacional desarrollado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y

Alimentos de la Nación (SAGPyA) para el mejoramiento de la calidad de la lana, de su presentación y condiciones de venta. Busca mejorar la competitividad mediante la reducción de la diferencia entre los precios que obtendrían en Australia y Argentina por un lote de igual calidad. Comprende cinco aspectos básicos: - Esquila bajo el método Tally- Hi (o Bowen, pero está menos difundido): ya sea con una tijera mecánica o manual, implica la esquila desmaneada del animal. Ésta mejora el trato animal, evita los recortes de lana, reduce la contaminación y permite obtener un vellón entero, apto para el acondicionamiento y así mejorar la presentación de las lanas. - Acondicionamiento de la lana: implica la clasificación del vellón según las características de calidad antes mencionadas; y el desborde para eliminar partes contaminadas o sucias que no podrían ser "limpiadas" en el proceso industrial y así obtener vellones limpios. - Enfardado: en material de polietileno que no se deshilacha y contamina la lana. - Realización del análisis de calidad de la lana previo a la venta, a través de las medidas objetivas antes mencionadas para identificar con claridad la calidad de cada lote. - Monitoreo de los precios de la lana y su difusión: mediante el Sistema de Información de Precios y Mercados (SIPyM) creado junto con el INTA, se difunde regularmente un precio orientativo para cada tipo de lana que sirve de referencia a los productores al momento de la negociación del precio de sus lotes.

Barsky y Gelman (2008) afirman que en la década de 1990 se incrementaron considerablemente las políticas nacionales de desarrollo rural, aunque existían aspectos de las medidas que disminuían los aspectos favorables, entre ellas, el aumento del transporte terrestre por peajes abusivos de privatizaciones aceleradas, los costos de la mano de obra rural, aumento de la presión impositiva y el aumento del costo de vida de los productores y sus familias. Se llegó a la conclusión que las explotaciones agropecuarias debían elevar su escala de producción y de rendimientos de manera de abaratar los costos de los productos.

Hacia fines de 1994, una corrida cambiaria y posterior devaluación de la moneda mexicana provocó un fuerte ataque especulativo en Argentina, por la similitud de las políticas económicas aplicadas en ambos países, lo que se denominó efecto tequila. En poco tiempo, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires cayó un 50%, el Banco Central perdió una cuarta parte de sus reservas y el riesgo país aumentó del 8% al 55%. Ante ésta situación y la memoria respecto a la hiperinflación, el gobierno reaccionó con austeridad fiscal y reordenamiento financiero. Se firmó un acuerdo con el FMI en el

mes de marzo. México recibió ayuda del exterior y logró contener la situación creada. En mayo, la reelección de Menem marcó el momento de reversión de las expectativas, aún así, 1995 cerraría con bajos niveles de producción, una fuerte retracción y el 18,6% de desempleo.

La reelección de Menem había sido posible debido al éxito en materia de estabilización económica en su primer mandato. Sin embargo, en la campaña electoral debió hacer énfasis en que en el segundo mandato inauguraría la "etapa social" de su proyecto, se abrazó –según refiere Novaro (2006)- a la regla del 1 a 1 y esperó un cambio en el contexto externo. La acumulación de conflictos internos y un clima de opinión adverso que respondía fundamentalmente al deterioro de los ingresos de los sectores asalariados y el aumento del desempleo, que en ese momento ya no eran vistas como problemas individuales sino como deudas sociales del gobierno. Además, señala el autor, se cargaron a la cuenta del oficialismo los déficits institucionales, la corrupción, falta de transparencia e independencia de la Justicia, desbordes del poder presidencial y tensiones entre nación y provincias por la distribución de recursos. En particular, la acumulación de denuncias de corrupción que no eran ni siquiera investigadas y la falta de avances en el esclarecimiento de los atentados a la AMIA[22] y la Embajada de Israel[23], la explosión de la fábrica de armamentos de Río Tercero[24] y el asesinato del periodista José Luis Cabezas[25]; alimentaron un clima de impunidad del poder e inseguridad jurídica de los ciudadanos.

[22]Atentado a la AMIA, ocurrido el 18 de julio de 1994, por la explosión de un coche bomba. El saldo fue de 80 personas fallecidas y 300 heridos. Hasta 2018 se habían realizado dos juicios orales contra personas acusadas de ejecutar o encubrir el atentado. El primer juicio (2001-2004) reveló un amplio encubrimiento en el que estuvo incluida la justicia argentina y los servicios de inteligencia, y absolvió a todos los acusados. El segundo juicio se inició en 2015, dictándose sentencia el 28 de febrero de 2019. En el mismo fueron condenados por encubrimiento y corrupción el exjuez de la causa, Juan José Galeano, los exfiscales Eamon Mullen y José Barbaccia, el exjefe de los servicios de inteligencia Hugo Anzorreguy, Carlos Telleldin y otros altos funcionarios del Estado argentino.

[23]Embajada de Israel, el ataque aconteció el 17 de marzo de 1992, causó 22 muertes y 242 heridos. El hecho está siendo investigado por la Corte Suprema de Justicia y, hasta el momento, no se ha elevado la causa a juicio.

[24]El 3 de noviembre de 1995 estalló la Fábrica Militar de Armamentos que se encontraba en Río Tercero destruyendo el establecimiento y parte de la ciudad, causando la muerte de siete personas, hiriendo a más de trescientas. En 2014 el Tribunal Oral Federal de Córdoba Nº 2 dictó la sentencia sobre el caso, condenando a cuatro altos funcionarios de la empresa estatal Fabricaciones Militares, todos ellos ingenieros y militares retirados, a penas de trece y diez años de prisión. El tribunal concluyó por unanimidad y con plena certeza que el móvil de la explosión fue el encubrimiento del contrabando de armas a Ecuador y Croacia realizado entre 1991 y 1995.

[25]Asesinato de José Luis Cabezas, ocurrió el 25 de enero de 1997 mientras el reportero gráfico y fotógrafo cubría la temporada en Pinamar. Su muerte se convirtió en el impulso para el reclamo de la libertad de prensa y expresión en Argentina.

En julio de 1996, Cavallo es removido del cargo no por la evolución de las variables económicas que en ese año mostraron una mejora, sino por conflictos al interior del partido de gobierno, el uso del aparato del Estado para dirimirlos, la lucha por el poder y acusaciones cruzadas de corrupción. Se investigaba, según Novaro (2006), una denuncia por coimas que involucraba a funcionarios cavallistas del Banco Nación y a la empresa IBM; el ministro respondió con una campaña de esclarecimiento sobre los vínculos entre funcionarios menemistas y el empresario Alfredo Yabrán[26] que había sido beneficiado por concesiones y servicios aeroportuarios, Cavallo recurrió a figuras de la oposición para respaldar sus denuncias. Finalmente, en agosto, presentó la renuncia y; a partir de allí el presidente pudo presentarse como el único y suficiente garante de estabilidad. El reemplazante fue Roque Fernández[27] y de las reformas estructurales previstas sólo quedaba pendiente una que flexibilizara el régimen laboral. Se optó entonces por el incremento de la competitividad a través de la reducción del costo laboral en el contexto de una propuesta de amplia flexibilización del mercado de trabajo.

La flexibilización laboral, sugiere Rapoport (2010) es una reforma largamente reclamada por algunos grupos empresarios. Se trata de eliminar o acotar las rigideces del mercado de trabajo, es decir, normativas, convenios colectivos de trabajo y todo aquello que limite las posibilidades empresarias de dirigir la fuerza de trabajo de acuerdo a la conveniencia del proceso productivo y de la valorización del capital por medio de la intensificación del trabajo. Esta situación, que implica la eliminación de conquistas laborales, una precarización de las condiciones de trabajo y el sometimiento creciente de los asalariados al arbitrio de los empresarios fue facilitada por la desmovilización social generada a partir de la situación recesiva y la hiperinflación del gobierno de Alfonsín, así como por el hecho de que una fracción importante de los dirigentes sindicales pertenecía al partido en el gobierno en 1989.

[26]Alfredo Yabrán (1944-1998), empresario. En los años '60, comenzó a hacer negocios en áreas de seguridad y transacciones bancarias. En los años setenta ya era uno de los principales accionistas de la empresa Ocasa. A fines del gobierno de Raúl Alfonsín pasó a operar seguridad aeroportuaria. Durante el gobierno de Menem el patrimonio del empresario creció adquiriendo entre otras, Correo OCA (que manejaba el 30 % del mercado postal argentino), Edcadassa (empresa que maneja los depósitos fiscales), Ocasa, la compañía de transporte y logística Villalonga Furlong, Intercargo (rampas) e Interbaires (free shops). El fotógrafo José Luis Cabezas, de la revista Noticias, fue el primero en lograr fotografiarlo. Poco después, Cabezas fue asesinado, y personas del entorno de Yabrán se vieron implicadas en el caso.

[27] Roque Fernández (nació en 1947), contador público. En 1982, fue convencional fundador del partido liberal Unión del Centro Democrático (UCEDE). Fue vicepresidente del Banco Central de la República Argentina y titular de la entidad, desde el 5 de febrero de 1991 al 4 de agosto de 1996. Ocupó el cargo de Ministro de Economía entre el 6 de agosto de 1996 y el 10 de diciembre de 1999.

En el ámbito rural, Neiman (2010) observa una caída en la utilización de trabajo permanente que es aportado por los trabajadores familiares y los asalariados permanentes a medida que aumenta el nivel tecnológico de las empresas. El autor refiere que en el contexto de reestructuración se hace evidente la disminución en los requerimientos de trabajo directo y prolifera la utilización combinada de distintos tipos de trabajadores y modalidades de trabajo, se acentúa el trabajo transitorio y de contratistas. Considera que esa combinación actúa en la práctica reemplazando empleo asalariado permanente y al mismo tiempo expresa un comportamiento "flexible" por parte de esas empresas en lo que respecta a la organización del trabajo, antes que una respuesta a necesidades estacionales propias del ciclo productivo. Esta situación no hace más que acentuar la precariedad laboral de los trabajadores rurales y, debido a la intermediación, se produce a la par un desdibujamiento de la relación salarial y con ello la conflictividad gremial –pretendida por los grupos empresarios del agro.

En materia de cambio tecnológico, para Barsky y Gelman (2008), el proceso estuvo asociado a la liberalización de los mercados que permitieron la entrada de bienes importados y, al acceso al crédito, particularmente del Banco Nación que llegó a financiar el 45% de los créditos del sector durante la década del ’90. Uno de los mecanismos por los que se transfirieron capitales al sector fueron los pools de siembra. El historiador Juan Manuel Cerdá y el sociólogo José Muzlera (2010) definen pool de siembra como una gran suma de capitales financieros que ven en el agro una oportunidad de rentabilidad mayor a la de otras áreas de la economía. Estos capitales no se preocupan por producir alimentos sino por reproducirse a sí mismos, por producir más dinero. No compran tierra, ni máquinas, ni contratan empleados permanentes. Alquilan grandes extensiones de tierra por el lapso de un año. La fuerte irrupción de estas empresas terminó por cambiar el modo de producir en la Argentina. Estos inversores son generalmente de origen urbano, y entre las opciones de mayor rentabilidad, deciden transferir capital al agro en una decisión altamente especulativa; se agrupan bajo la dirección técnica de un ingeniero agrónomo y, al trabajar grandes extensiones en forma conjunta, abaratan los costos fijos y ofrecen mejores condiciones de comercialización. Como agregan Barsky y Gelman (2008), en algunos casos estos pools fueron organizados por los Fondos Agrícolas de la Inversión Directa, que se trataba de un mecanismo por el cual, generalmente con los auspicios de una entidad bancaria, se integraba un fondo con aportes de inversionistas en cuotapartes, esos

recursos eran manejados por distintas firmas de consultores dedicados a la administración de negocios agropecuarios.

En cuanto a los cambios tecnológicos más significativos deben anotarse el consumo de productos fitosanitarios, la incorporación de variedades transgénicas de soja y maíz y la difusión del sistema de labranza 0 o siembra directa. Esta conjunción de factores amplió la frontera agrícola desde la región pampeana hacia el norte del país, obteniendo grandes beneficios y creando ventajas comparativas frente a la producción de otros países. Estas tendencias son confirmadas por Belini y Korol (2012) en tanto que el fuerte despegue de los precios mundiales de los cereales y oleaginosas, iniciado entre 1994 y 1998, mejoró las expectativas de los productores que al obtener mayores ingresos y costos menores de insumos y gastos de comercialización iniciaron una profunda transformación productiva. En el caso de la soja, este proceso fue alentado por un cambio apreciable en la demanda mundial de alimentos, originada por la mejora de los ingresos de algunas economías emergentes: Brasil, Rusia, India y China (BRIC). Como consecuencia, se acentuó la concentración productiva y el desplazamiento de medianos y pequeños productores que no pudieron hacer frente a las innovaciones requeridas por el mercado.

Respecto a la legislación, proyectos y programas destinados al agro, se encuentran, entre los más relevantes: el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA) y la Ley N° 25080 de Inversiones para Bosques Cultivados.

El Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), se ejecutó entre mayo de 1998 hasta junio de 2011, Lattuada, Márquez y Neme (2012), afirman que originalmente estaba previsto como una continuación y ampliación del PSA, se consolidó –sin reemplazar a aquel- como el fortalecimiento a nivel nacional y provincial de la capacidad institucional de la SAGPyA para las políticas de desarrollo rural. Entre 1998 y 2002 el total de beneficiarios ascendía a 16.938 productores.

Los autores señalan que el Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA), comenzó en enero de 1999 en la provincia de Misiones y posteriormente se incorporaron las provincias de Chaco, Formosa y Corrientes.

Cofinanciado por el préstamo FIDA 417 AR, aportes nacionales y provinciales, se trató de la continuación y ampliación del PNEA se propuso intervenir mediante dos componentes esenciales: Servicios Técnicos de apoyo a la producción y Servicios Financieros, Fondo de Crédito y Fondo de Apoyo a las comunidades aborígenes.

El 16 de diciembre de 1998 se sancionó la Ley N° 25080 de Inversiones para Bosques Cultivados que cuenta entre sus antecedentes el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales puesto en marcha en 1992. La Ley contempla como beneficio un apoyo económico no reintegrable a la implantación de bosques, e incorpora un régimen de promoción, con beneficios impositivos. El Componente II "Plantaciones Forestales Sustentables" del Proyecto de Manejo Sustentable de Recursos Naturales-Subcomponente de Apoyo a Productores para la Producción Forestal Sustentable tiene como objetivo la promoción del desarrollo de sistemas forestales y agroforestales sustentables para productores en áreas consideradas prioritarias por sus características ambientales y productivas. El Componente de Apoyo a los Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPCA), tuvo una duración de seis años (1997-2003), como componente del Proyecto Forestal de Desarrollo, planteaba cuatro subcomponentes: apoyo financiero no reintegrable para sostener la extensión y facilitar la adopción, por parte de los productores, de tecnologías o prácticas nuevas; extensión y transferencia de tecnología; proyectos de experimentación adaptativa (investigación agroforestal) y; campañas de educación ambiental dirigidas a pequeños productores, población escolar y público en general. Se registraron 1.054 beneficiarios hasta diciembre de 2002.

Recapitulando, durante la década de 1990, se asistió a un proceso paradojal, se duplicó la producción y exportación de granos, se elevó la venta de insumos, maquinarias y equipamiento, acelerando la modernización tecnológica del sector; a la par, se generó una mayor concentración de la estructura agraria desplazando a pequeños y medianos productores; se posibilitó entonces, lo que Lattuada y Neiman (2005) denominan un crecimiento con exclusión. Las manifestaciones no se hicieron esperar, si bien las privatizaciones de empresas públicas, la desregulación y la eliminación de las retenciones fueron bien recibidas por las corporaciones del agro; el tipo de cambio fijo dividió sus posiciones. Tal como ilustran, Picardi, Tedesco y Settimi (2012), la SRA estaba satisfecha; en cambio la CRA, CONINAGRO y FAA convocaron a una protesta en 1993 conocida como Primera Marcha Nacional de Productores, a la que le siguió la

Marcha Federal y el paro agrario de 1994 en la que se ponía de manifiesto el descontento acerca de las consecuencias acarreadas por la desregulación económica. En 1995, surgió una corriente interna de la FAA, las Mujeres Agropecuarias en Lucha y una cantidad de organizaciones de base campesina y de los pueblos indios, que se sumarían a reclamar por la tierra y una serie de derechos sociales. El 2 de abril de 1997, se instaló en la Plaza de los Dos Congresos, la Carpa Blanca docente con el objetivo de luchar en contra de la implementación de la Ley Federal de Educación y para solicitar la sanción de una ley de financiamiento educativo. La modalidad de la protesta adquirió notoriedad, los y las docentes por grupos realizaban ayuno, mientras que difundían, concientizaban y denunciaban el sustento ideológico de la nueva Ley. Al año de instalada, la Carpa simbolizó un lugar para expresar demandas de otros sectores.

La etapa terminó con los impactos de la crisis financiera en Rusia y el sudeste asiático, a mediados de 1998 y, con un clima de desconfianza por parte de los inversores internacionales en una economía endeudada y con dificultades para hacerse de divisas y cumplir con sus obligaciones, lo que precipitó una fuga de capitales del mercado local. Es así, que la situación económica no auguraba un futuro venturoso para quien triunfara en 1999.

La década menemista significó la disminución de la actividad reguladora del Estado en algunas esferas de la vida social, el abandono de los principios distribucionistas y populares que habían caracterizado al peronismo histórico, la alianza y protagonismo de sectores empresariales nacionales y extranjeros en las decisiones de política económica, en definitiva, el triunfo de un modelo neoliberal con fuerte exclusión social.

Tiempos convulsionados: Las consecuencias del neoliberalismo y la crisis

Para explicar el triunfo de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación en las elecciones presidenciales de 1999, es necesario retrotraerse al escenario político de mediados de 1990. En ese contexto las preocupaciones de la opinión, tal como ya se señaló, habían virado desde la estabilidad y el crecimiento económico en el primer quinquenio hacia temas sociales y republicanos (desocupación, abusos de poder y corrupción) en el segundo. A pesar de ello, el gobierno conservaba un amplio poder institucional y económico; una oposición dividida, sería fácil de vencer. Según la

explicación de Novaro (2006), estos dos factores se conjugaron y, en agosto de 1997 se formó la Alianza resultante del acuerdo entre Carlos Álvarez[28] por parte del Frepaso[29] y los líderes del radicalismo: Raúl Alfonsín, Rodolfo Terragno[30] y Fernando De la Rúa. A poco de conformarse logró un significativo éxito en las elecciones parlamentarias, sumando el 42% de los votos contra el 33% del oficialismo. El Frepaso fue, en consideración del autor, el actor político más dinámico de la segunda mitad de los noventa; reunía a un electorado heterogéneo sensible a los problemas de transparencia, corrupción y calidad institucional, las crecientes desigualdades y falta de oportunidades. Su principal referente fue Carlos Álvarez y, por un lapso breve, José Octavio Bordón[31] quien luego de representar al partido en las elecciones de 1995, retornó a las filas del peronismo. Por su parte, Graciela Fernández Meijide[32], referente del movimiento de derechos humanos, obtuvo entre sus triunfos electorales el cargo de Senadora por la

[28] Carlos Álvarez (nació en 1948), historiador. Sus comienzos en la política fueron en la CGT de los Argentinos, conducida por Raimundo Ongaro. Integró la organización política de derecha Juventud Argentina para la Emancipación Nacional (JAEN), que contó en sus filas con Rodolfo Galimberti y Carlos Grosso. En el marco de la militancia estudiantil, fundó Fuerza para la Organización Revolucionaria Peronista (FORPE) en oposición al régimen militar encabezado por Juan Carlos Onganía, y el grupo "17 de noviembre", ambas agrupaciones del peronismo revolucionario, aunque con ideas más pacíficas que otros grupos peronistas de la época. Tras los indultos a los jefes militares otorgados por Carlos Saúl Menem en 1989, se alejó del Partido Justicialista junto al denominado Grupo de los 8, para terminar formando en 1993 el Frente Grande. Fue Vicepresidente de la Nación Argentina (10 de diciembre de 1999-6 de octubre de 2000). Se desempeñó como Presidente de la CRPM (9 de diciembre de 2005-9 de diciembre de 2009) y recientemente como Secretario General de la ALADI (1 de septiembre de 2011-1 de septiembre de 2017).

[29]Frepaso (Frente País Solidario) fue una confederación de partidos políticos de Argentina constituida en 1994 por el Frente Grande, el partido PAIS (Política Abierta para la Integridad Social), la Unidad Socialista integrada por los partidos Socialista Popular y Socialista Democrático, y el Partido Demócrata Cristiano. Se disolvió de hecho luego de la crisis de diciembre de 2001.

[30] Rodolfo Terragno (nació en 1943), abogado. Estuvo exiliado en Venezuela entre 1976 y 1980. Convocado por el Presidente Raúl Alfonsín, participó en 1985 del Congreso Pedagógico y fue designado Secretario de Estado en 1987. Fue Presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical desde el 10 de diciembre de 1995 hasta el 10 de diciembre de 1997. Se desempeñó como Diputado de la Nación Argentina por Capital Federal (10 de diciembre de 1993-10 de diciembre de 1999). Fue Jefe del Gabinete de Ministros en la gestión de De la Rúa y Senador de la Nación Argentina por Ciudad Autónoma de Buenos Aires (10 de diciembre de 2001-10 de diciembre de 2007). Actualmente es Embajador de la Argentina ante la UNESCO.

[31] José Octavio Bordón (nació en 1945), sociólogo. Fue Gobernador de Mendoza entre 1987 y 1991, además de Diputado y Senador por aquella provincia. Por otro lado, se desempeñó como embajador argentino en Estados Unidos y actualmente en Chile. Se desempeñó como Ministro de Cultura y Educación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires entre 1999 y 2001.Fundó el Partido PAIS que luego sería parte del Frente País Solidario. Este frente lo llevó como candidato a Presidente de la Nación en las Elecciones presidenciales de Argentina de 1995, elección que ganó el candidato del Partido Justicialista, y entonces presidente, Carlos Saúl Menem.

[32] Graciela Fernández Meijide (nació en 1931), docente. En 1977, su hijo Pablo, de 17 años, fue secuestrado por la dictadura cívico-militar. Formó parte de la CONADEP. Se acercó al Frente Grande. Fue Presidenta de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires en 1996. Senadora de la Nación Argentina por la Ciudad de Buenos Aires (10 de diciembre de 1995-10 de diciembre de 1997), Diputada de la Nación Argentina por la provincia de Buenos Aires (10 de diciembre de 1997-10 de diciembre de 1999) y Ministra de Desarrollo Social de la Nación Argentina (10 de diciembre de 1999-12 de marzo de 2001).

ciudad de Buenos Aires en 1995, convencional constituyente en 1996 y, en nombre de la Alianza, en la provincia de Buenos Aires en 1997. Por último, Aníbal Ibarra[33], quien pasaría de ser concejal porteño a jefe de la ciudad autónoma de Buenos Aires en 2000. En relación a la situación de la UCR, que seguía bajo la hegemonía de Raúl Alfonsín, se encontraba la figura de Fernando De la Rúa en el gobierno porteño, y la de Rodolfo Terragno como Presidente del partido, con creciente popularidad.

Para la definición de la fórmula presidencial, se realizaron elecciones internas abiertas en las que triunfó Fernando De la Rúa con casi el 60% de los votos por sobre Graciela Fernández Meijide. Finalmente la fórmula fue De la Rúa- Álvarez. La Alianza no proyectó candidaturas a gobernador en todas las provincias, todavía quedaban distritos con una fuerte tradición partidaria: Córdoba, Chubut, Río Negro y Catamarca.

Del lado del PJ, Eduardo Duhalde se perfilaba como sucesor de Menem, ya a mediados de 1990 se había asegurado la conducción del partido y expresado sus intenciones presidenciales y su distanciamiento del neoliberalismo causante de las demandas sociales desatendidas por el gobierno. Si bien el candidato, siguiendo a Novaro (2006), quiso realizar una consulta a los afiliados sería un congreso del partido el que lo consagraría candidato presidencial.

Los resultado electorales de 1999, otorgaron la presidencia a la Alianza con el 48% de los votos, mientras que en Diputados alcanzó un menor caudal de sufragios que en 1997, en el Senado controlaba seis gobernaciones, San Juan –parcialmente- y la ciudad de Buenos Aires; el peronismo gobernaba catorce distritos, entre ellos: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

La convertibilidad como plan económico recién fue abandonada en el año 2002. Gerchunoff y Llach (2018) afirman que cada uno de los años entre la asunción del nuevo gobierno y el inicio de la era de la postconvertibilidad tiene características propias. En este sentido, señalan que 1999 estuvo signado por la devaluación de la moneda brasileña, la apreciación mundial del dólar, la caída de los precios externos,

[33] Aníbal Ibarra (nació en 1958), abogado. Primeramente fue funcionario judicial, desempeñándose varios años como Fiscal Federal de la Nación Argentina. Luego, se desempeñó como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al ser electo por votación directa por los períodos del 7 de agosto de 2000 al 10 de diciembre de 2003 hasta su destitución mediante un juicio político, el 7 de marzo de 2006, habiendo estado suspendido en su cargo desde noviembre de 2005. Fue Legislador de la Ciudad de Buenos Aires (10 de diciembre de 2007-10 de diciembre de 2015).

entre otros; lo que recordaba al efecto tequila y llevaba a la gestión menemista a plantear la dolarización de la economía como forma de reafirmar y confirmar el rumbo de la convertibilidad. El sector agropecuario, explican Picardi, Tedesco y Settimi(2012), en el proceso que se inicia con el abandono de la convertibilidad, se enfrentó con ingresos en dólares y costos, en general, pesificados. Esto impactó positivamente en la rentabilidad aunque no en forma homogénea. Los productores agropecuarios se hallaban, en este contexto, fuertemente endeudados con el sector financiero y con las empresas proveedoras de insumos.

El año 2000, coincidió con el inicio del gobierno de Fernando De La Rúa, quien en la campaña se había pronunciado a favor de la continuidad del régimen monetario. La austeridad fiscal enfatizada por José Luis Machinea[34] tendía a generar un clima de confianza que permitiera convencer a los mercados de la vocación por la responsabilidad fiscal. Se decidieron aumentos impositivos, recorte de gastos y establecimiento de topes en las transferencias a las provincias. No se logró atraer capitales ni dinamizar la economía. Al contrario, en marzo de 2001, se produjo la mayor salida de depósitos del sistema financiero en todo el proceso de la convertibilidad. Se decidió que Ricardo López Murphy[35] sería el nuevo ministro de economía.

Si bien su gestión duró tan sólo quince días, logró dos mil millones de pesos en el ajuste presupuestario quitando las asignaciones de becas y pensiones, la reducción del 5% al presupuesto educativo, el achique de los programas sanitarios, el despido de empleados estatales, eliminación de ayudas a productores rurales de varias provincias, el aumento del IVA a espectáculos culturales y deportivos, entre otros. La gran movilización estudiantil y el pedido de renuncia tuvieron sus efectos y el 20 de marzo de 2001, fue reemplazado por Domingo Cavallo.

[34] José Luis Machinea (nació en 1946), economista. Se desempeñó como Subsecretario de Programación del Desarrollo de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación desde 1983 hasta febrero de 1985. Fue presidente del BCRA entre el 25 de agosto de 1986 hasta el 4 de abril de 1989. Ministro de Infraestructura y Vivienda de la Nación Argentina, del 8 de octubre de 2000 al 5 de marzo de 2001. Ministro de Economía de la Nación Argentina10 de diciembre de 1999-5 de marzo de 2001.

[35] Ricardo López Murphy (nació en 1951), economista. Ministro de Defensa de la Nación Argentina10 de diciembre de 1999-5 de marzo de 2001. Ministro de Infraestructura y Vivienda de la Nación Argentina 5 de marzo de 2001-20 de marzo de 2001. Ministro de Economía de la Nación Argentina5 de marzo de 2001-20 de marzo de 2001. Luego de abandonar la Unión Cívica Radical en 2002, fundó el partido Recrear para el Crecimiento (Recrear). En 2003 se presentó a las elecciones como candidato a presidente de la Nación, obteniendo el tercer lugar con el 18 % de los votos. En 2005 se presentó como candidato a senador de la provincia de Buenos Aires por la alianza electoral Propuesta Republicana (PRO), elección en la cual quedó relegado al quinto lugar con el 7,6 % de los votos, que no alcanzaron para resultar electo.

Barsky y Gelman (2008) señalan quelas políticas agrarias aplicadas por el gobierno elegido en 1999 acentuaron las tendencias de las anteriores y provocaron la eliminación de los aspectos compensatorios. También disminuyó sensiblemente el presupuesto del INTA a niveles que lo convirtieron en casi inoperable y se redujeron los distintos programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, afectando severamente los de desarrollo rural como Cambio Rural y el Programa Social Agropecuario, que habían tenido una exitosa gestión durante la década de los '90. El debilitamiento presupuestario y técnico del SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Animal) facilitó el resurgimiento de la aftosa, cuya eliminación había sido producto de un prolongado esfuerzo de cooperación entre el sector público y privado. Por Decreto N° 1104/2000 se disolvió el Instituto Nacional de Semillas que había jugado un gran papel en el ordenamiento del mercado de semillas y en la aprobación y fiscalización de aquellas que habían sido decisivas en el crecimiento de la producción agrícola.

Desde el punto de vista tecnológico, se comenzó a expandir el uso de la electrónica a sistemas que antes eran de tipo mecánico o hidráulico, equipamiento para siembra directa y la difusión de silos bolsa. Con la participación del INTA y las universidades adquirieron importancia agrupaciones como la Asociación de Productores de Siembra Directa (AAPESID), la Asociación de la Cadena Soja (ACSOJA) y el Foro Agroindustrial. (Picardi, Tedesco y Settimi, 2012)

El 2001 transcurre con la visión de Cavallo que el problema de la convertibilidad se relacionaba con una escasa competitividad, derivada de la devaluación de prácticamente todas las monedas del mundo. Se anunció una nueva paridad que resultó en una reacción negativa de los mercados financieros. En la segunda mitad del 2001, se anunciaba: - el canje voluntario de deuda de corto plazo por otra de vencimientos más largos pero con intereses gravosos; - déficit cero, los gastos se ajustarían mes a mes a los ingresos públicos y; - otro canje de deuda más compulsiva y con intereses reducidos. La abrupta caída de los depósitos hizo que se restringieran los retiros de dinero en efectivo para evitar la caída de los bancos. Emilio Cafassi (2002) concluye que el pico de combatividad social y el pasaje hacia formas organizativas más coordinadas y extendidas de protestas responden directamente a la implementación de las medidas más duras y salvajes del modelo, expresadas en el recorte de López Murphy y el déficit cero de Cavallo, pero que no se detienen allí y van acumulándose hasta llegar al apogeo en el establecimiento del corralito y su contracara combativa y resistiva en las jornadas de

diciembre. La situación explotó en diciembre con saqueos, movilizaciones callejeras, huelgas, piquetes y cortes de ruta y el cacerolazo. Los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre, continúa Cafassi (2002), están llamados a ocupar un lugar decisivo, quizás refundatorio, en la historia política y social del país. De la Rúa decretó el estado de sitio y la ciudadanía, en forma espontánea y casi inmediatamente, comenzó con el ruidazo y luego a congregarse, sin convocatorias partidarias ni sindicales, en las calles, plazas, avenidas hasta ganar la Plaza de Mayo amurallada y vigilada, aún desafiando la represión. La psicóloga y socióloga, Silvia Bleichmar (2002) escribió en su libro *Dolor País*, que reducir lo que ocurrió en 2001 a un acto de economicismo contra el corralito financiero es sumar más desprecio al que ya había recibido la población por parte de sus gobernantes. Aclara la autora, que creer que lo único que motivó a quienes salieron a la calle en diciembre de 2001 fue la recuperación de sus ahorros congelados, es banal e injusto. No niega que el corralito produjo indignación, pero lo hizo no sólo por razones económicas sino también morales, en razón que fue realizado sin explicación, fundado en mentiras, un hecho más de impunidad.

Una de las iniciativas destacadas en este período, es la sanción de la Ley Ovina N° 25422 en el año 2001, la norma establece un fondo fiduciario para el financiamiento a través de créditos y subsidios, asistencia técnica y capacitaciones, con destino a productores de ovinos que presentan un plan de trabajo o proyecto de inversión, y se encuentran radicados en aquellas provincias que adhieren y designan sus organismos de aplicación. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012)

En 2002 se decretó el fin de la convertibilidad mientras que la conmoción y movilización social continuaban. En este contexto el país tuvo cinco presidentes en el transcurso de un verano. Novaro (2006) señala que al saliente De la Rúa, lo sucedió Ramón Puerta[36] quien era Presidente provisional del Senado y que no logró permanecer más que en forma transitoria. La designación de Adolfo Rodríguez Saá[37] puso al país en

[36]Ramón Puerta (nació en 1951), ingeniero. Ocupó el cargo de gobernador de Misiones entre 1991 y 1999. Posteriormente, fue electo en diversas oportunidades legislador por aquella provincia tanto como Senador y Diputado nacional. En diciembre de 2001, como Senador alcanzó la Presidencia provisional del Senado y tras la renuncia del presidente Fernando de la Rúa estuvo a cargo del Poder ejecutivo nacional por unos días. Fue designado por el presidente Mauricio Macri como embajador argentino en España en diciembre de 2015, siendo oficializado en el cargo el 8 de marzo de 2016.

[37] Adolfo Rodríguez Saá (nació en 1947), abogado. Gobernador de la Provincia de San Luis 10 de diciembre de 1983-23 de diciembre de 2001. Convencional Constituyente de la Nación Argentina por San Luis 30 de mayo de 1994-22 de agosto de 1994. Presidente de la Nación Argentina Interino 23 de diciembre de 2001-30 de diciembre de 2001. Diputado de la Nación Argentina por San Luis 10 de

situación de default debido a que el Fondo Monetario dejó de dar préstamos a Argentina, lo que obligó a declarar formalmente la cesación de pagos de la deuda externa pública. Proclamó la necesidad activa en materia de empleo y comenzó a perfilar una salida a la convertibilidad. Proponía la creación de una nueva moneda el Argentino no convertible y de uso para las transacciones internas, se especulaba que el peso perdería su capacidad de referencia. Los sectores ortodoxos se inclinaban por la dolarización de la economía. La abrupta salida del gobierno, dejó las iniciativas y debates en suspenso (Rapoport, 2010), Rodríguez Saá renunció y se refugió en su provincia. Lo reemplazó, por un breve lapso de tiempo, Eduardo Camaño[38], presidente de la Cámara de Diputados. A los pocos días, cedió el gobierno a Duhalde quien había sido electo en una nueva sesión de la Asamblea Legislativa para gobernar hasta 2003.

El gobierno de Eduardo Duhalde y, específicamente de su equipo económico liderado por Jorge Remes Lenicov[39] se abocó a la estabilización económica para sentar nuevas reglas de juego, asumiendo que la convertibilidad estaba terminada. Se sancionó el 6 de enero de 2002, la Ley N° 25561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Se anunció una devaluación relativamente moderada 1,40 pesos por dólar en el mercado oficial para las actividades de comercio exterior, mientras se abría un mercado libre que se rigió por la oferta y demanda de divisas. Se esperaba que ambos tipos de cambio convergieran en el mediano plazo, pero este régimen duró poco, se unificó y pasó a un régimen por flotación libre.

---

diciembre de 2003-9 de diciembre de 2005. Senador de la Nación Argentina por San Luis Actualmente en el cargo Desde el 10 de diciembre de 2005.

[38]Eduardo Camaño (nació en 1946), Fue Concejal del Municipio de Quilmes entre 1983 y 1985, desde 1985 hasta 1987, ocupó una banca como Diputado Provincial en la Provincia de Buenos Aires. A partir de 1987 y hasta 1991, Camaño fue Intendente del Municipio de Quilmes. Desde 1991 Camaño fue elegido como Diputado de la Nación Argentina en cuatro ocasiones consecutivas, llegando a desempeñarse como Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, entre los años 2001 y 2005.Al producirse la Crisis de diciembre de 2001, la ley 20.972 –de acefalia- ocupó el Poder Ejecutivo y, siguiendo el artículo 2°, cumplió el mandato de convocar dentro de las 48 horas a la Asamblea Legislativa para elegir qué funcionario público habría de desempeñar la Presidencia hasta que un nuevo presidente fuese electo. Se desempeñó como Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (20 de marzo de 2009-10 de diciembre de 2011) y como Secretario de Coordinación Institucional de la Provincia de Buenos Aires en 2011 y 2012.

[39] Jorge Remes Lenicov (nació en 1948), economista. Director Provincial de Estudios Económicos de la Provincia de Buenos Aires 1984-1985. Asesor General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 10 de diciembre de 1987-8 de julio de 1989. Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires 8 de julio de 1989-10 de diciembre de 1997. Diputado de la Nación Argentina por la Provincia de Buenos Aires 10 de diciembre de 1997-1 de marzo de 2002. Ministro de Economía de la Nación Argentina 3 de enero de 2002-27 de abril de 2002. Embajador de Argentina ante la Unión Europea 27 de abril de 2002-10 de diciembre de 2011.

El equipo económico anunció un plan de retenciones: 20% a las exportaciones de petróleo en crudo, 10% a productos primarios y 5% a los agroindustriales. Si bien la intención era el fortalecimiento del sistema productivo, los sectores reaccionaron de manera extorsiva. Los petroleros anunciaron la suba en los precios para el mercado interno y el sector agropecuario demoró la liquidación de divisas por exportaciones; esto provocó una situación desestabilizadora (Rapoport, 2010).

Las protestas de los ahorristas, las disidencias dentro del propio gobierno y los pronósticos sobre la contracción económica precipitaron la renuncia del ministro de economía. La muerte de dos manifestantes a manos de la policía de la provincia de Buenos Aires desató una crisis política que llevó a Duhalde a adelantar la fecha de las elecciones presidenciales previstas para septiembre de 2003, una vez que él haya completado el período presidencial dejado por De La Rúa. En mayo de 2003, Néstor Kirchner[40] asumió la presidencia de la Nación.

Reflexiones parciales

Las políticas económicas implementadas por los gobiernos desde el retorno de la democracia hasta el fin de la convertibilidad, ponen de manifiesto las distintas funciones que se han acumulado en el Estado y las expectativas de la sociedad respecto a ellas. El repaso por los planes económicos implementados abre un espacio de observación interesante en relación con las interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. Las políticas agrarias, por su parte, se desarrollan en el contexto de esas interacciones. Para su interpretación, debe asumirse que las intervenciones que promueven el desarrollo rural son, a la vez, sectoriales y territoriales.

En el período comprendido entre 1983 hasta 2003, se asistió a profundos cambios a escala mundial, latinoamericana y nacional. Indudablemente, el contexto cambiante y la modernización excluyente fueron conformando sujetos sociales agrarios que en situaciones pudieron adaptarse a las demandas y desafíos de aquellos cambios; también, en el camino, se redefinieron algunos y quedaron otros.

[40] Néstor Kirchner (1950-2010), abogado. Presidente de la Nación Argentina25 de mayo de 2003-10 de diciembre de 2007. Intendente de Río Gallegos10 de diciembre de 1987-10 de diciembre de 1991. Gobernador de la Provincia de Santa Cruz10 de diciembre de 1991-24 de mayo de 2003. Convencional Constituyente de la Nación Argentina por Santa Cruz1 de mayo de 1994-22 de agosto de 1994. Presidente del Partido Justicialista11 de noviembre de 2009-27 de octubre de 2010. Secretario general de la Unasur4 de mayo de 2010-27 de octubre de 2010. Diputado de la Nación Argentina por la provincia de Buenos Aires10 de diciembre de 2009-27 de octubre de 2010.

En el gobierno de Raúl Alfonsín, el fracaso del PRONAGRO se debió fundamentalmente a la desconfianza y oposición de los representantes de las corporaciones agrarias. Sin dudas, cualquier intervención del Estado era vista, en el contexto de la Guerra Fría, como una amenaza a la libertad de empresa y a los principios fundamentales del capitalismo. Con el Programa Minifundio se inaugura una nueva etapa que asocia a las políticas de desarrollo rural con la pobreza y, la necesidad de establecer programas que eleven las condiciones de vida y mejoren la situación alimentaria.

En la década menemista, el neoliberalismo y con ello el abandono de las funciones regulatorias para el sector agropecuario, provocaron la reconfiguración del modelo rural en el que las desigualdades se manifestaron abiertamente. Los grandes empresarios del agro se vieron favorecidos por la liberalización y desregulación ya que les permitió adquirir maquinaria, tecnología, abaratar costos y aumentar los márgenes de rentabilidad. Los pequeños y medianos productores fueron la población objeto de las políticas agrarias que intentaron sostenerlos en una estructura agraria que los expulsaba permanentemente. Las medidas compensatorias y los subsidios no reintegrables no fueron suficientes para contener los efectos de aquel modelo rural, ni siquiera desde el aspecto de la autoproducción de alimentos y la disminución de la pobreza.

Desde 1999 hasta 2003, se asistió al desmoronamiento final de la regulación e intervención estatal. Las pocas instituciones y programas que se encontraban vigentes sufrieron severos recortes presupuestarios que llegaron a tornarlos incapaces de cumplir con los objetivos para los que habían sido diseñados.

A lo largo del estudio sobre políticas agrarias, se observan dos medidas macroeconómicas que pueden crear climas de armonía o conflictividad: las retenciones a las exportaciones agropecuarias y el tipo de cambio.

En el próximo capítulo se abordarán cuestiones referidas a la configuración del espacio, proyecto histórico y principales características económicas desde la creación del Territorio Nacional de Río Negro y la etapa de provincialización hasta 1983. En el siguiente, se desarrollará un contexto de la etapa provincial estudiada para advertir cómo las políticas agropecuarias que hemos reseñado impactaron en la provincia de Río Negro.

Bibliografía Capítulo 1:

Agosto, Gabriela (2010). El proceso de descentralización en la República Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Volumen X. N° 1. pp. 81-101.

Barsky, Osvaldo y Gelman, Jorge (2001). *Historia del Agro Argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo Mondadori.

Bauman, Zygmunt (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

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

Bleichmar, Silvia (2002). *Dolor país*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Bonanno, Alessandro (2003). "La globalización y la cuestión de la democracia." En: Bendini, Mónica; Cavalcanti, Salete; Murmis, Miguel y Tsakoumagkos, Pedro (Compiladores). *El campo en la sociología actual: Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: La Colmena. pp. 77-108.

Bonanno, Alessandro (2007). "La Globalización Agro-Alimentaría: Elementos Empíricos y Reflexiones Teóricas." *Revista de ALASRU* 4. pp. 243-264.

Cafassi, Emilio (2002). *Olla a presión. Cacerolazos, piquetes y asambleas sobre fuego argentino*. Buenos Aires: Libros del Rojas- Universidad de Buenos Aires.

Calveiro, Pilar (2006). *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Colihue.

Cavarozzi, Marcelo (2006). *Autoritarismo y democracia (1955- 2006)*. Buenos Aires: Ariel.

Celesia, Felipe y Waisberg, Pablo (2013). *La Tablada: A vencer o morir. La última batalla de la guerrilla Argentina*. Buenos Aires: Aguilar.

Dubet, Francoise (2011). *Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Ejarque, Mercedes (2011). Lanas de calidad y su impacto en el mercado de trabajo rural en Chubut. Ponencia presentada en el 10° Congreso de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios del Trabajo (ASET). Disponible en: https://www.aset.org.ar/congresos/10/ponencias/p13_Ejarque.pdf; consultado el 06 de abril de 2019.

Fair, Hernán (2011). Las relaciones políticas entre el menemismo y las Fuerzas Armadas. Un análisis histórico-político del período 1989-1995. *Kairos. Revista de Temas Sociales.* Año 15, N° 27. ISSN 1514-9331. Universidad Nacional de San Luís.

Gargarella, Roberto (2015). Un breve balance de la reforma constitucional de 1994, 20años después. *Revista Pensar en Derecho*. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/un-breve-balance-de-la-reforma-constitucional-de-1994-20-anos-despues.pdf, consultado el 6 de abril de 2019.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires: Ariel.

Giddens, Anthony (1990). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.

Girbal Blacha, Noemí (coordinadora) (2004).*Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997).* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Harvey, David (2004). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. Socialist Register.

Heredia, Mariana (2006) La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno a la política económica de Alfonsín. En: Pucciarelli, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín, ¿el poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores. pp. 153-195.

Jelin, Elizabeth (2005). Los derechos humanos, entre el Estado y la sociedad. En: Suriano, Juan. *Dictadura y democracia (1976-2001)*. Buenos Aires: Sudamericana. Nueva Historia Argentina Tomo X. pp. 507-557.

Lattuada, Mario y Neiman, Guillermo (2005). *El campo argentino, crecimiento con exclusión.* Buenos Aires: Capital intelectual.

Lattuada, Mario; Márquez, Susana y Neme, Jorge (2012). *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Margulis, Mario; Urresti, Marcelo; Lewin, Hugo y otros (2011). *Las tramas del presente desde la sociología de la cultura*. Buenos Aires: Biblos.

Massano, Juan Pedro (2015). El proyecto de concertación. Sindicatos y Estado en la transición democrática. En: Schneider, Alejandro y Ghigliani, Pablo (comps.) (2015).*Clase obrera, sindicatos y Estado. Argentina [1955-2010]*. Buenos Aires: Imago Mundi. pp. 173-191.

Massano, Juan Pedro (2018). El "Plan Austral" y el avance del "consenso del ajuste" durante la transición democrática. *Sociohistórica*, 42, e062. https://doi.org/10.24215/18521606e062, consultado el 13 de abril de 2019.

Neiman, Guillermo. (2003). "La `calidad´ como articulador de un nuevo espacio productivo y de organización del trabajo en la vitivinicultura mendocina", en M. Bendini, J. Barbosa Cavalcanti, M. Murmis y P. Tsakoumagkos (comp.), El campo de la sociología actual: una perspectiva latinoamericana, Buenos Aires: La Colmena.

Neiman, Guillermo. (2010). Los estudios sobre el trabajo agrario en la última década: una revisión para el caso argentino. *Mundo Agrario*, vol. 10, nº 20, primer semestre. Centro de Estudios Histórico Rurales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.

Neiman, Guillermo; Alvarez Sánchez, Andrea y Berger, Matías (2001). Trabajo agropecuario en el MERCOSUR. Estructuras agrarias y ocupacionales comparadas. En: Neiman, Guillermo (compilador). *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires: CICCUS. pp. 32-54.

Novaro, Marcos (2006). *Historia de la Argentina contemporánea: De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Edhasa.

Novaro, Marcos (2009). *Argentina en el fin de siglo: democracia, mercado y nación.* Buenos Aires: Paidós.

Nun, José y Lattuada Mario (1991). El fracaso del Programa Nacional Agropecuario. En: Nun, José y Lattuada, Mario. *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*. Buenos Aires: Manantial. pp. 21-62.

O´Donnell, Guillermo y Schmitter, P (2010).*Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.

O´Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (1988).*Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina. Buenos Aires: Paidós.

Palomino, Héctor (2005). Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales. En: Suriano, Juan. *Dictadura y democracia (1976-2001)*. Buenos Aires: Sudamericana. Nueva Historia Argentina Tomo X. pp. 337-442.

Picardi, Marta Susana; Tedeso, Lorena Fabiana y Settimi, Stella Maris (2012).*Historia de las políticas agropecuarias: de Hipólito Yrigoyen a Cristina Fernández de Kirchner.* Bahía Blanca: Ediuns -Editorial de la Universidad Nacional del Sur.

Portantiero, Juan Carlos (1987). La concertación que no fue: de la Ley Mucci al Plan Austral. En: Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (comps.) E*nsayos sobre la transición democrática en la Argentina.* Buenos Aires: Puntosur. pp. 139-173.

Portantiero, Juan Carlos (1987). La transición entre la confrontación y el acuerdo. En: Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur. pp. 257-294.

Rapoport, Mario (2010), *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia.* Buenos Aires: Booket.

Reboratti, Carlos (2007). El espacio rural en América Latina: proceso, actores y territorios. En: Fernández Caso, Victoria y Gurevich, Raquel (coord.) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas*. Buenos Aires: Biblos.

Rofman, Alejandro (2005). Las transformaciones regionales. En: Suriano, Juan. *Dictadura y democracia (1976-2001).* Buenos Aires: Sudamericana. Nueva Historia Argentina Tomo X. pp. 331- 376.

Romero, Luis Alberto (1994). *Breve historia contemporánea de Argentina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Romero, Luis Alberto (2004). *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Rubio, Blanca (2012). Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina. Disponible en: http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/28.pdf; consultado el 06 de abril de 2019.

Sassen, Saskia (2003).*Los espectros de la globalización.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sidicaro, Ricardo (2006). Sobre algunas consecuencias políticas de la dictadura militar 1976-83. En: Quiroga, Hugo y Tcach, César. *Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones. pp. 31-45.

Sidicaro, Ricardo (2009). La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina: 1989-2001. Buenos Aires: Eudeba.

Southwell, Myriam (2013). Treinta años de políticas educativas y demanda sindical docente. *Cuestiones de Sociología*, nº 9. ISSN 2346-8904

Svampa, Maristella (2005).*La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Vezzetti, Hugo (2003). *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Wanschelbaum, Cinthia (2014). La educación durante el gobierno de Raúl Alfonsín (Argentina, 1983-1989) *Ciencia, Docencia y Tecnología*. Vol. XXV, Nº 48. pp. 75 – 112.

Wortman, Ana (2002).Vaivenes del campo intelectual político cultural en la Argentina. En: Mato, Daniel (compilador). *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Caracas, Venezuela: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100916031820/30wortman.pdf, consultado el 6 de abril de 2019.

CAPÍTULO 2: Transformaciones y permanencias en el espacio rionegrino, 1884-1983

La presente investigación se ocupa de problemáticas de las dos últimas décadas del siglo XX pero sin embargo, es preciso reconocer los antecedentes de la conformación de los espacios incorporados al Estado nacional con posterioridad a la conquista militar del territorio pampeano patagónico de 1879.Para comprender el extenso período que transcurrió entre la creación de los Territorios Nacionales y la transición democrática, la exposición se dividirá en tres partes. La primera, abarcará el período de la etapa territoriana (1884-1955); la segunda, se iniciará con la transición de territorio nacional a provincia (1955-1958) y; la tercera hará referencia a la etapa provincial comprendida entre 1958 hasta 1983 y se describirán sintéticamente los aspectos demográficos, políticos, económicos y culturales.

Tiempos de subordinación: La etapa territoriana, 1884- 1955

La ley fundacional, la Ley de Territorios Nacionales N° 1532 de 1884, creó nueve divisiones administrativas. Según el historiador Mario Arias Bucciarelli (1996) el objetivo consistía en fusionar los intereses locales de manera de subordinar el interés regional al nacional para lograr la homogenización de la sociedad futura. Respecto al orden institucional, el autor afirma, que se partía de lo simple hacia lo complejo, esto es: se empieza por el gobierno único, centralizado, para llegar, previo ensayo de gobierno municipal, a la federalización; la paulatina formalización de las instituciones locales autónomas quedaba determinada en base al incremento de la población. En el mismo sentido, Martha Ruffini (2011) sostiene que la Ley de Territorios Nacionales había dispuesto criterios cuantitativos para la instalación de autoridades locales electivas, legislaturas territoriales y la provincialización; sin embargo, una vez alcanzados los requisitos numéricos, los legisladores y el mismo Ejecutivo dilataron o no consideraron la instalación de legislaturas o la conversión de los Territorios en provincias con argumentaciones de carácter cualitativo que iban a contrapelo de lo expresado en la norma pero que eran profundamente coherentes con la estrategia discursiva planteada al crearse los territorios en 1884. Cabe mencionar que la margen sur del río Negro constituyó la única zona de la Patagonia ocupada de forma permanente desde la creación del Fuerte El Carmen en 1779 (Ruffini, 2007a). Por su parte, la ciudad de Viedma desempeñó un rol estratégico debido a que fue designada la capital de la

Gobernación de la Patagonia (1878-1884) y luego resultó capital del Territorio Nacional de Río Negro.

Mapa N°1: Territorios Nacionales y provincias argentinas, 1884-1943.

Fuente: http://www.agendapampeana.com/images/1381927885- mapa_territorios.jpg

En cuanto a los aspectos demográficos, los historiadores Beatriz Moldes y Jorge Entraigas (2007) consideran que es a partir del siglo XVIII cuando comienzan a

delinearse las diferentes áreas de ocupación actual al igual que sus componentes poblacionales: la primera se conformó en el bajo curso del río Negro desde 1779; mientras que la segunda tuvo lugar después de 1879 y afectó a todo el territorio, especialmente a los valles Medio y Alto del río Negro, Valle Medio del río Colorado, la costa Atlántica, la meseta y la zona cordillerana dando como resultado una importante transformación en las poblaciones, además de una nueva distribución espacial y explotación económica del espacio.

Con la creación de la Gobernación de la Patagonia y posteriormente del Territorio Nacional de Río Negro, las autoridades nacionales implementaron una serie de censos destinados a conocer el estado de la población. Este instrumento tenía algunas particularidades, por un lado, desconoció cuantitativamente la diversidad cultural ya que la población originaria fue ignorada o incluida en otro estrato, por otro lado, reflejó el impacto de la población extranjera y, posibilitó cuantificar el crecimiento general de la población, su composición por sexo y grupos de edad, la ocupación y distribución espacial. En términos generales, la población del Territorio Nacional de Río Negro experimentó un notable crecimiento: en el Censo Nacional de 1895, rondaba los 9.421 habitantes; en el Censo Territorial de 1905 alcanzó los 20.220 pobladores; para 1912 el total de población censada fue de 34.229 siendo la población real de 36.625; en el Censo Nacional de 1914 se registraron 42.252 habitantes cifra que se mantuvo casi constante en el Censo Territorial de 1920 que contabilizó 42.652 personas; según la estimación oficial de 1933 la población ascendió a 65.931 habitantes y, finalmente para el Censo Nacional de 1947 alcanzó las 134.350 personas. (Vapnarsky, 1982)

La ocupación y distribución espacial de la población fue desigual. Según indican los censos desde 1886 a 1914 el mayor porcentaje estuvo en la antigua área de ocupación correspondientes a los valles inferior del río Negro y del río Colorado y la costa atlántica; tendencia que se revirtió al final del período correspondiendo el mayor peso al Alto Valle (departamento General Roca) con un 50% y a la zona andina (departamento Bariloche). Las mesetas tendieron a despoblarse en beneficio de las áreas mencionadas a partir de la década de 1930. Respecto a la composición por sexo, la población total tuvo al inicio una alta tasa de masculinidad la que fue decreciendo hacia el final del período; el porcentaje de niños fue alto a pesar de la desventaja numérica de las mujeres, que de la misma manera que la tendencia anterior comenzó a decrecer hacia fines de la década de 1940. En relación al aporte inmigratorio, se registró un mayor

impacto entre 1912 y 1920. Moldes y Entraigas (2007) estiman que este estrato se estableció en otras áreas del país en un comienzo y posteriormente se movilizaron hacia este territorio ante las perspectivas de progreso que se abrían con las obras de infraestructura que se estaban realizando en los valles fluviales. Se destaca la procedencia de países limítrofes (Chile, principalmente) quienes se establecieron en la zona del Alto Valle, meseta y zona andina y; de países de ultramar (Italia y España) quienes optaron por radicarse a lo largo del curso del río Negro. En general, los grupos migratorios que se movilizaban estuvieron compuestos por hombres solos en edades que variaban entre los 20 y 40 años.

Como se anticipó someramente párrafos arriba, la Ley de Territorios Nacionales preveía el despliegue del orden institucional basándose en criterios cuantitativos; por lo tanto, la contabilidad de la población era una preocupación también en el sentido político. Martha Ruffini (2007 b) afirma que una vez sancionada la Ley y en forma inmediata, el ejecutivo dispuso las medidas tendientes a facilitar la instalación efectiva de las autoridades territoriales; en un comienzo se nombraron los gobernadores y jefes de policía y en 1886 los primeros jueces letrados quedando así aplicada la norma en lo atinente a la conformación de los poderes ejecutivo y judicial y pendiente la rama legislativa sujeta al criterio numérico de los treinta mil habitantes aunque en el caso de Río Negro ese número fue alcanzado según el censo de 1912. La autora afirma que el Estado adoptó una modalidad de desarrollo cívico y político que denomina *republicanismo tutelado*, esto es, se dio lugar a prácticas políticas tuteladas y restricciones en el ejercicio de la ciudadanía. El concepto se orienta a señalar el rol que debía cumplir el poder público con respecto a los territorios nacionales: controlar el desarrollo político e ideológico de sus habitantes, especialmente su conciencia cívica, para luego decidir acerca de su incorporación en forma plena.

La ley prescribía que las autoridades del concejo municipal fueran electivas en aquellas localidades con más de mil habitantes cuyas funciones serían, básicamente, de administración y fomento, obteniendo recursos a través de impuestos y multas. Según Ruffini (2007 b), la intención manifiesta de los parlamentarios al momento de la sanción de la Ley, era convertir a las municipalidades en células primarias para el aprendizaje cívico, cuya experiencia facilitara la futura incorporación de ciudadanos a la nación. Río Negro experimentó una temprana experiencia política, tuvo concejos municipales electivos desde 1886; las dos primeras elecciones correspondieron a las

localidades antiguas del territorio Viedma y Coronel Pringles (actual Guardia Mitre), en 1889 General Roca tuvo su primer municipio y juzgado electivo y, en 1901 el municipio de Buena Parada (Río Colorado). El único municipio superviviente, hacia la primera década del siglo XX, fue Viedma; se consideró a esta institución como portadora de estabilidad y previsibilidad y sin conflictos relevantes; en cambio, General Roca y Buena Parada fueron vistos como espacios de conflicto (Ruffini, 2007 a).Como explica Arias Bucciarelli (2012) las contiendas electorales locales aunque exteriorizaban el criterio municipalizador acorde al marco legal estatuido, no lograron robustecer una dirigencia que contribuya a institucionalizar la autonomía comunal sino que se suscitaban conflictos entre las agrupaciones que se presentaban y favorecían el surgimiento de fuertes sentimientos localistas, se establecían alianzas coyunturales y las fidelidades personales primaban sobre los posicionamientos ideológicos. En 1907 se reglamentó la constitución de otra estructura comunal para los núcleos poblacionales que no alcanzaban los mil habitantes: las comisiones de fomento. (Arias Bucciarelli, 2012)

La historiadora Ruffini encuentra el germen de la exclusión de la participación política de los habitantes del Territorio Nacional de Río Negro en la fórmula alberdiana de la *República posible*, esto es, la idea de eliminar el "desierto", lo que significaba desterrar de la población hábitos y pautas de comportamiento vinculados con el atraso cultural y social. Para ésta concepción, facilitar el acceso a las decisiones políticas de amplias capas populares sin criterio ni educación implicaba condenar a la República naciente a una rápida disolución o a un poder despótico. Alberdi estaba convencido que el ejercicio del sufragio se vinculaba con la capacidad personal de los electores, por lo tanto, en el marco del Estado como organización política-jurídica ésta afirmación marcó una instancia de discernimiento para establecer quiénes podían participar plenamente de los derechos y quiénes quedarían temporalmente excluidos de su ejercicio. (Ruffini, 2011 b) Una vez sancionada la Constitución (1853), el Estado no restringió en forma completa la ciudadanía política pero sí limitó el ejercicio de los derechos políticos.

Al crearse los Territorios Nacionales, se alegó que constituirían entidades políticas embrionarias que gradualmente irían adquiriendo la posesión de los derechos políticos. Los habitantes de los Territorios no participaron en elecciones para cargos nacionales y tampoco podían elegir a sus gobernadores debido a la organización centralizada que se impuso. Sin embargo, la exclusión no se relacionaba con la cuestión

de la calificación sino con la residencia, era el hecho de ser habitante de un Territorio lo que impedía al sujeto el ejercicio pleno de su derecho político. Como aporta Ruffini (2011 b), las razones de esta exclusión se basaron en consideraciones acerca de la incapacidad y minoridad de los territoriales para el goce pleno de la ciudadanía política en su dimensión electoral, quedaba claro entonces que los territorios contenían en su interior *más habitantes que ciudadanos*. No obstante, desde el primer momento los habitantes asumieron responsabilidades como parte de la nación (contribuir a la defensa del país, pagar impuestos), pero dependieron de la decisión política del gobierno central para adquirir el goce pleno de los derechos políticos; se convirtieron en ciudadanos nominales, es decir, en ciudadanos incompletos, de derechos políticos restringidos.

Asimismo, la cuestión de la provisionalidad y la gradualidad funcionaron como recursos para descomprimir las tensiones que se generaban, entonces, la organización transitoria se justificaba si se lograba concretar la instalación del poder legislativo en los territorios y la ampliación progresiva (y gradual) de los derechos políticos hasta culminar con la provincialización. Ruffini (2011 b) afirma que la cristalización de la organización territorial convirtió a esta transitoriedad en una "provisionalidad permanente" que se correspondía con los principios fundantes del orden conservador (1880-1930) y aseguraba para los sectores dirigentes las condiciones de crecimiento económico al que los territorios se incorporarían según las necesidades.

Las historiadoras Orietta Favaro y Graciela Iuorno (2009) afirman que en la Argentina del Primer Centenario, existían habitantes en casi la mitad del país que no gozaban de los derechos políticos y sociales. Las autoras mencionan que la ciudadanía, negada durante de más medio siglo a los habitantes de los Territorios, es un proceso de *doble movimiento*: desde abajo, por la lucha de los sectores excluidos que pretenden tener o ampliar sus derechos y, desde arriba, por la acción del Estado que genera políticas modernizantes o conservadoras.

La Ley Sáenz Peña (1912) como instancia de apertura política limitada e institución del sufragio masculino, obligatorio y secreto sostuvo las restricciones a la ciudadanía política de los habitantes de los territorios (Ruffini, 2011 a). En el mismo sentido, Arias Bucciarelli (1996) agrega quela sanción de la Ley Sáenz Peña no significó un cambio sustantivo en los territorios ya que sus disposiciones sólo se aplicarían en todo lo que no se opusiera a la Ley N° 1532 de 1884. Ruffini (2009)

afirma que el yrigoyenismo expresó los anhelos de renovación del sistema y de creación de una nueva cultura política, más democrática y plural. La centralidad otorgada a la ciudadanía auguraba una mayor inclusión de los que habían quedado en los bordes del sistema, fundamentalmente los habitantes de los territorios nacionales. Sin embargo, no sólo no se logró cancelar o atenuar la exclusión política, sino que tampoco se potenciaron los escasos nidos para el ejercicio de la ciudadanía como las municipalidades y juzgados de paz electivos, que quedaron en *estado larval* durante esta etapa.

Para ilustrar esta afirmación, Ruffini (2007 a) demuestra que en 1912 fueron restablecidos los municipios electivos de Roca y Coronel Pringles, y se creó el municipio de San Antonio Oeste; para 1916 se agregó el de Allen, en 1930 el de Bariloche que se instaló a partir de 1934 y el de Choele Choel en 1932. Aún así el desarrollo no fue lineal, en 1922 de los cinco municipios electivos sólo quedaron en funcionamiento dos (Viedma y Roca); los restantes se hallaban en estado de virtual acefalia por renuncia de sus integrantes (Allen) o intervenidos por la gobernación por irregularidades en su desempeño (San Antonio Oeste y Río Colorado), situación que persistió hasta 1925. Hacia 1928 se normalizaron los municipios electivos y se contabilizaban en el territorio quince comisiones de fomento. Tras el golpe de Estado de 1930 se intervinieron las instituciones electivas rionegrinas.

Arias Bucciarelli (2012) reconoce la década de 1930 como un momento clave para analizar la discusión en torno a la transformación de los Territorios Nacionales en provincias y la limitación de los derechos políticos de sus habitantes dado que es allí donde aparece con mayor fuerza en el espacio público nacional la controversia sobre las formas de inclusión de los territorianos al cuerpo político de la Nación. En este sentido, el quiebre del orden constitucional de 1930 no apuntó a transformar el régimen institucional; en cuanto a la importancia que venía adquiriendo el problema territoriano (fundamentalmente, el cuestionamiento a la subordinación política), la inclusión de la cuestión en la campaña electoral y declaraciones del ejecutivo nacional, es posible conjeturar que el justismo haya pensado en la posibilidad de otorgar derechos políticos a los "nuevos ciudadanos". (Arias Bucciarelli, 2012) Generando un clivaje, la historiadora Teresa Varela (2015) advierte que es necesario relativizar la aparente paradoja que constituye el discurso demagógico elaborado desde el Poder Ejecutivo Nacional en el contexto de un claro retroceso de derechos políticos para las provincias y los Territorios

Nacionales; paradoja que deja de ser tal si se analiza la praxis del gobierno que transparentó su objetivo de continuar negando los derechos políticos a los territorianos con medidas regresivas y anacrónicas.

Según Arias Bucciarelli (1996), la proscripción política, consecuencia del golpe militar de 1943 hizo que todas las instancias de gobierno fueran intervenidas, anulándose las mediaciones de los partidos políticos en el espacio público nacional; sin embargo, la cuestión de los territorios nacionales no desapareció. El Estado comenzó a redefinir las demandas instaladas en la sociedad y las concretó en una serie de decretos sobre fijación de límites, reordenamiento administrativo y judicial, relevamientos que registraran la situación económica y social de estas regiones.

El autor afirma que con el advenimiento del peronismo se amplió y consolidó la presencia del Estado Nacional en los Territorios, fundamentalmente a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social que ya venía operando en el espacio pero que intensificó su labor y comenzó a dar respuestas largamente postergadas respecto al bienestar social. En el Plan Quinquenal (1947-1951) se definió la postura del gobierno respecto a los Territorios, esto era, llegar paulatinamente a la autonomía para que formaran parte del ejercicio pleno del sistema constitucional y llevar adelante un conjunto de medidas de superación que contribuyan al bienestar económico y al mejoramiento jurídico- político de las gobernaciones. La reforma constitucional de 1949, había establecido la elección directa del presidente y vicepresidente de la república y, en el artículo 82, definió como un distrito único a las provincias, la capital federal y los territorios nacionales. Las elecciones de fines de 1951 dieron un amplio triunfo al peronismo tanto en la fórmula presidencial, en los municipios y en los delegados territorianos que se incorporaron a la cámara de diputados desde 1952.

Respecto a la provincialización, se logró en Chaco y La Pampa en 1951, en Misiones en 1953 y, finalmente, en el contexto de la crisis y caída del régimen peronista (en junio de 1955) el congreso sancionó la Ley N° 14.408 de provincialización de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz; nuevas entidades jurídicas que, en términos de Arias Bucciarelli (1996), verán retrasada y complejizada la formalización de su autonomía institucional debido a la interrupción del orden constitucional.

Por su parte la historiadora Orietta Favaro (2012) considera que el proceso de provincialización se retrasó, no porque los Territorios no reunieran las condiciones exigidas por la ley, a lo que se le debe sumar el fuerte petitorio de parte de sus habitantes; sino y, fundamentalmente, porque la instancia nacional analizaba el momento adecuado para que los resultados electorales en el bloque de los ex Territorios, modificara o no la estructura del poder. Favaro e Iuorno (2009) confirman que los dirigentes políticos neoconservadores obturaron la provincialización de los territorios y, sostienen que Perón, a la inversa, primero "peronizó" esos espacios y luego los convirtió en provincias; la vacancia política en los Territorios fue apropiada por el peronismo.

En síntesis, la *condición territoriana* es definida por Mario Arias Bucciarelli y Silvina Jensen (2008) como un concepto que remite a tres variables ligadas entre sí: una dimensión espacial en tanto los Territorios son entes geográficos diferenciados en la estructura jurídica y política del Estado argentino; una dimensión temporal que recupera el momento o etapa territoriana que se extiende desde 1884 hasta 1955 y; una identidad, situación relacional y contingente, que define al territoriano como un actor a quien no se le han concedido derechos políticos y por lo tanto introduce un "otro" en su interpelación y demanda, pasando de un momento de carencia e incompletitud a otro de plenitud.

Desde el punto de vista económico, los territorios patagónicos ofrecían grandes extensiones de tierra y la posibilidad de incorporar al mercado a grandes contingentes de mano de obra inmigrante. El proceso de distribución de tierras se inició a partir de la sanción de las Leyes Nacionales N° 817 y 947 del año 1876, de la Ley N° 1205 de 1882 de remate público de tierras y la Ley N° 1626 de 1885 de premios militares. Este marco jurídico favoreció la conformación de grandes latifundios, la configuración de regiones y el desarrollo de las mismas. La construcción de las líneas ferroviarias para 1899, la llamada ley de irrigación que autorizaba al gobierno a contratar la realización de las obras de riego con las empresas ferroviarias (Ley N° 6.546/09) y la Ley de Fomento de los Territorios Nacionales (Ley N° 5.559/08), que permitió la realización de las obras necesarias; favorecieron la diversidad de actividades productivas. Susana Bandieri (2005) señala que un conjunto de leyes generales, especiales y decretos originaron grandes fortunas pero no fomentaron la ocupación real. Aún así, las intervenciones en el territorio parecerían ir en consonancia con los objetivos del Modelo Agro Exportador

(1880-1930)que en términos del historiador Nilo Fulvi (2007) intentaba la inserción definitiva del país al mercado internacional como exportador de materia prima y comprador de productos manufacturados, siguiendo la política del librecambio establecida en la Constitución de 1853, favorecida por una nueva situación política interna y una coyuntura internacional propicia. Para el desarrollo de su estudio, el autor distingue dos períodos bien delimitados; el primero abarca desde 1880 hasta 1898 y, el segundo, desde 1898 a 1914.

Desde 1880 hasta 1898, la actividad económica del territorio giraba alrededor de la ganadería (rubro principal) y el comercio, ambas actividades condicionaban los movimientos de la población, sus avances y retrocesos, la evolución en los centros urbanos y las zonas rurales. De esta manera, se registró un proceso de expansión pecuaria y aumento de la población rural en los Departamentos Coronel Pringles y Avellaneda, estancamiento en el número de ganado y de la cantidad de habitantes en Viedma y, un simultáneo incremento de la población urbana y auge del comercio en General Roca. Entre 1883 y 1884 el gobierno intentó crear las primeras colonias agrícolas de Río Negro y ordenó la mensura de la banda sur del río desde la desembocadura hasta la isla de Choele Choel; se instalaron las colonias Conesa, Rincón de Linares (General Frías) y General Roca que no pudieron cumplir con su cometido de asentar población y producir por la falta de sistemas eficientes de riego artificial. En mayo de 1885 se estableció la primera división del territorio (vigente hasta 1915), cada uno de los departamentos respondió a zonas bien demarcadas.

En el Departamento Viedma, se produjo un estancamiento de los planteles ganaderos 318.000 cabezas en 1886 y 300.000 en 1895 a la par se registró el incremento más bajo de habitantes en relación al resto del territorio, sólo un 23%. El proceso de transferencia de tierras a manos privadas no fue acompañado por el desarrollo de la región, una de las razones que puede explicar el fenómeno es que los “nuevos dueños” provenían de actividades burocráticas, políticas y militares y por tal motivo, no se dedicaron a explotarlas. El comercio y la administración mantuvieron cierta actividad por localizarse la capital del territorio, esta situación cambió cuando el tendido ferroviario se extendió y unió Bahía Blanca con la Confluencia. Fulvi (2007) explica que el Departamento Coronel Pringles entre 1886 y 1895 aumentó su stock ganadero en un 150%, y la población 162% registrando un aumento de población rural en detrimento del centro urbano. En el Departamento Avellaneda la ganadería aumentó en el período

intercensal en un 116% y la población en un 90%, hacia 1895 el comercio al comienzo dinamizado por la presencia de las fuerzas militares decayó como consecuencia del retiro de las mismas. En el caso del Departamento General Roca la presencia de tropas nacionales fue el principal factor de su poderío y, en segundo lugar la relación comercial con los pobladores cordilleranos. Se observa un escaso desarrollo agropecuario, la población ascendió de 826 habitantes en 1886 a 1390 en 1895, distribuyéndose en 848 habitantes en la zona urbana y 542 en la rural. El Departamento Bariloche no cuenta con registros anteriores a 1895, para ese año se contabilizaron 196 pobladores rurales, el 70% de ellos eran extranjeros y la actividad principal era el comercio con Chile. Los Departamentos Nueve de Julio y Veinticinco de Mayo contaban en conjunto con 420 habitantes, la única producción que se registra según los datos del Censo de 1895 es la ganadería, con 350.000 animales casi todos ovinos.

El segundo período (1898-1914) estudiado por Fulvi (2007) coincide con el inicio de la ocupación de las zonas rionegrinas hasta entonces escasamente pobladas, con los primeros síntomas de integración efectiva del proceso regional con el nacional y el desarrollo de algunos sectores económicos. En enero de 1898, asumió el primer gobernador civil del Territorio Nacional de Río Negro (luego de casi veinte años de gobernadores militares), José Eugenio Tello[41] quien se mantuvo en el cargo por ocho años. Indudablemente, la construcción de la línea ferroviaria que unió Bahía Blanca con la confluencia tuvo un gran impacto en el desarrollo del territorio y en la cuestión estratégica ante un inminente conflicto con Chile que fue resuelto por vía diplomática. La empresa Ferrocarril del Sud comenzó la obra en 1896, ya para septiembre de 1897 quedó habilitada la estación Río Colorado, en junio de 1898 se puso en funcionamiento la estación Choele Choel y, en 1899 quedó finalizada. Ese mismo año se produjo la gran inundación en casi todo el valle del río Negro afectando una superficie de doscientas leguas cuadradas; esta situación obligó al traslado transitorio de la capital del territorio a la localidad de Choele Choel. Una vez instalado, Tello solicitó y logró que el gobierno nacional autorizara la formación de una colonia (mayo de 1900) conformada por familias galesas provenientes de Chubut.

[41] José Eugenio Tello (1849-1924), político. En 1875 es elegido representante a la Legislatura de Jujuy por el departamento Ledesma: representó luego a Humahuaca de 1877 a 1878 y en 1880, y a la capital en 1879 y de 1881 a 1883. De 1886 a 1895 resultó electo senador nacional por Jujuy. En 1895 fue designado gobernador del Territorio Nacional del Chubut, funciones que cumplió hasta 1898. A partir de 1898 y hasta 1905 se desempeñó como gobernador del Territorio Nacional de Río Negro.

En cuanto a la relación entre los procesos regionales y nacionales, se destacó la finalización del ciclo de la lana en la pampa húmeda, como consecuencia de la incorporación de los frigoríficos a partir de la década de 1880 y la consecuente desmerinización de los planteles ovinos que fueron reemplazados por ejemplares de raza Lincoln, con mayor valor en la producción cárnica. Este cambio implicó un desplazamiento de los ovinos provenientes de aquella región hacia Río Negro, movimiento que fue facilitado por la presencia del ferrocarril y que propició una expansión ganadera cuyo valor más alto es registrado en 1908 con 4.831.077 ovinos. En el mismo sentido, el economista Pablo Tagliani (2015) afirma que la primera actividad a gran escala que se asentó en la actual provincia de Río Negro es la explotación del ganado lanar que se extendió por todo el territorio, siendo la región Este la de mayor importancia.

Como se anticipó, en septiembre de 1908 se promulgó la Ley N° 5559 de Fomento de los Territorios Nacionales y en 1909 la Ley N° 6546 de Irrigación, ambas de autoría de Ezequiel Ramos Mexía.[42] La primera autorizaba la construcción de la línea ferroviaria que uniría San Antonio y el lago Nahuel Huapi, las tierras de influencia de ese tendido quedaban afectadas a los gastos que el mismo demandara, el análisis de los puertos sobre el Atlántico que pudieran servir para la exportación de productos (en este caso, el de San Antonio) y estudios y obras en el río Negro que, posteriormente, dará lugar a la Ley de irrigación. La obra ferroviaria se inició en 1909, hacia 1913 se habían construido y habilitado 350 kilómetros. En los primeros años del siglo XX, una de las principales empresas acopiadoras y comercializadoras de lana se desplazó de Viedma hacia San Antonio Oeste y se consolidó como punto inicial de la exportación de lana extraída del Territorio, el producto salía desde el Puerto de San Antonio Oeste (en adelante, SAO) y culminaba en Buenos Aires. (Tagliani, 2015) Por su parte, la Ley de irrigación que influyó directamente en el mejoramiento de los suelos y en el despegue de la agricultura, estableció que a partir de enero de 1910 el gobierno nacional construyera un gran dique sobre el río Neuquén y el canal desviador de agua hacia la Cuenca Vidal (Lago Pellegrini), en septiembre del mismo año por contrato con la empresa Ferrocarriles del Sud se construyó el gran canal alimentador de riego; la primera parte de la obra se habilitó en 1916. (Fulvi, 2007)

[42] Ezequiel Ramos Mexía (1852-1935), abogado y político. Fue Diputado de la Provincia de Buenos Aires desde 1880 hasta 1883. Entre 1898 y 1913, fue Ministro de Obras Públicas y Agricultura de los presidentes Julio A. Roca, Manuel Quintana, José Figueroa Alcorta y Roque Sáenz Peña.

Entonces, para favorecer el crecimiento económico y el desarrollo agrícola del Territorio Nacional de Río Negro fue imprescindible que el Estado interviniera activamente en la instalación de infraestructura. El recurso estratégico era el curso de más de 600 km. del río Negro que potencialmente significaba la posibilidad de extender en los valles la agricultura por regadío. Para ello, se debía sistematizar su cauce con la construcción de diques, canales de riego y obras de defensa debido a las frecuentes crecidas e inundaciones (Ruffini, 2009 b). El papel del Estado se evidenció en el llamado Alto Valle del río Negro donde se realizaron obras de infraestructura mencionadas, se facilitó la inversión de capitales extranjeros –principalmente, británicos- que con el tiempo, sentaron las bases de la producción frutícola de exportación y conformaron el polo más dinámico de la economía provincial. El proceso de subdivisión de la tierra, en términos de Susana Bandieri (2005), tanto al este como al oeste de la colonia Roca se produjo en épocas distintas en directa relación con el avance de las nuevas obras de irrigación: en el área de la confluencia (oeste) las tierras originalmente en manos de grandes propietarios comenzaron a subdividirse a principios del siglo XX debido a la valorización conseguida por la llegada del ferrocarril; hacia fines de la década de 1920, la zona de Villa Regina (este), logró la conexión al sistema integral de riego y reflejó el mismo proceso mencionado anteriormente respecto a las tierras. Hacia 1930, resultó evidente el generalizado aumento de chacras entre 1 y 5 hectáreas, el agricultor propietario de pequeñas parcelas se convirtió en el sujeto y agente económico preponderante. Los sujetos característicos de este proceso fueron los españoles e italianos que se habían asentado anteriormente en la zona, otros que habían llegado junto a las obras de ferrocarril y de riego y, unos pocos traídos por compañías de colonización (colonos italianos de Villa Regina).

Consecuentemente, según Graciela Iuorno, Glenda Miralles y Karim Nasser (2007), tres factores se conjugaron para el despegue económico de la zona del Alto Valle: tierra, riego y transporte. Entre las décadas de 1880 y 1930, se desarrolló el ciclo de alfalfa (alcanzó su punto máximo en 1914); en la primera etapa cumplió una función auxiliar en las técnicas de laboreo y preparación del suelo (incorpora nitrógeno), benefició al autoconsumo y a la comercialización extra-regional. A su vez, como los rendimientos se obtenían en el corto plazo (por tratarse de una forrajera perenne) permitió a los primeros chacareros iniciar el proceso de capitalización. La década de 1930 marcó el inicio de la especialización fruti-hortícola a partir del cultivo intensivo de

fruta de carozo y pepita bajo riego con el aporte del capital inglés en la producción, empaque, transporte y comercialización. La compañía Argentine Fruit Distributors[43] cumplió el rol de coordinación en la trama productiva de la actividad y se fue configurando una estructura agraria caracterizada por la presencia de pequeños y medianos productores –chacareros- y por una organización del trabajo que combinaba mano de obra familiar con empleo de trabajo asalariado, principalmente para las tareas de cosecha, en las que era necesario el aporte de trabajadores extra-regionales ya que la mano de obra local disponible no era suficiente. El sujeto típico de esta etapa, es el agricultor propietario de pequeñas parcelas (10 hectáreas) que desarrollaba en forma simultánea el cultivo de alfalfa, vid y frutales y, completaba sus ingresos con la venta de fuerza de trabajo en parcelas vecinas. La nacionalización de los ferrocarriles en 1948, provocó un estancamiento en la economía altovalletana debido a que el rol dinamizador del capital inglés no fue reemplazado por una política estatal o por la promoción de la iniciativa empresarial estatal o privada. Una de las principales modificaciones consistió en que la comercialización de la fruta quedó en manos de consignatarios del Mercado de Abasto de Buenos Aires, alterando la composición del capital y la estrategia productiva. Como resultado, hacia fines de 1940, los productores independientes se agruparon en asociaciones bajo la forma de sociedades anónimas, cooperativas o de responsabilidad limitada para poder acceder al empaque, a la conservación de frío e iniciar su incursión en el mercado interno. Los productores siguieron dependiendo del capital comercial oligopólico para poder exportar, no participaban en el precio y su evolución económica se veía condicionada al sector intermediario. (Iuorno, Miralles y Nasser, 2007)

Otra actividad que se desarrolló durante la etapa territoriana en la zona del Alto Valle fue la vitivinicultura. Las historiadoras Graciela Iuorno y Glenda Miralles (2008), plantean que la vid fue el cultivo que dio origen a la primera agroindustria en esa región. El desarrollo de la vitivinicultura otorgó complejidad a la estructura productiva altovalletana, por una parte, con los establecimientos agrícolas que efectuaban inversiones de capital necesarias en equipamiento e incorporaban mano de obra especializada para elaborar un vino de calidad enológica y, por otra parte, con los pequeños y medianos bodegueros que producían vinos comunes para un mercado

[43]En 1928, la empresa inglesa Ferrocarril Sud creó la Argentine Fruit Distributors SA (AFD), que construyó en 1929 los cinco primeros galpones de empaque en las playas ferroviarias de Cinco Saltos, Cipolletti, Allen, kilómetro 1.156 y Villa Regina, transformando por completo el empaque y la comercialización de la fruta, manejado monopólicamente.

regional. El sector vitivinícola estaba conformado por productores de origen europeo: español, alemán, francés e italiano, representando este último la mayor proporción. En un comienzo, los productores elaboraban el vino mediante técnicas artesanales destinado al consumo familiar (chacolí), a medida que se desplegaron técnicas que posibilitaban la adaptación de los cultivos al medio, el tratamiento del suelo, la construcción de vías de comunicación, el surgimiento de medios económicos y el aprendizaje de técnicas de elaboración más adecuadas, se accedió a un vino que resolvió los problemas de producción y conservación. Río Negro se posicionó en tercer lugar, por detrás de Mendoza y San Juan, alcanzando de las 50.000 hectáreas bajo riego en la zona, 9.670 hectáreas cultivadas en 1935 y 9.000 hectáreas en 1952. Los bodegueros debieron enfrentar numerosas dificultades a lo largo de este período, el hecho que esta zona perteneciera a un espacio territorial ubicó a los intereses alto-valletanos por fuera del escenario donde se tomaban las decisiones y se definían las políticas para el sector: las alianzas celebradas entre la burguesía mendocina y el Estado, las variables económicas de comienzos de la década de 1930 (restricción de créditos y oscilaciones en los precios), la creación y posterior disolución de la Junta Nacional Reguladora de Vinos, la unificación de impuestos internos, la ley sobre extirpación de viñas y su decreto complementario que establecía un impuesto de 1000 pesos por cada nueva hectárea que se plante con vid y la prohibición que salga de la zona uva para vinificar. A pesar de ello, en la década de 1940 la actividad se recuperó sensiblemente y tendió a crecer rápidamente en la década de 1960. Al mismo tiempo, miembros de las familias vinculadas a la producción vitivinícola lograron una importante inserción socio-cultural y político-institucional en organismos y entidades públicas y en ámbitos privados, constituyendo en los últimos tramos de la etapa territoriana parte de la burguesía local en conformación.

Martha Ruffini (2009 b) observa como tendencia general hasta 1910, la ausencia de propuestas de desarrollo orgánicas e integrales para el sur argentino y afirma que la política radical (1916-1930) no implicó una ruptura total con el orden conservador ya que las acciones emprendidas resultaban coherentes con los intereses de la clase dominante nacional, al sostener el latifundio, los intereses de las grandes firmas y las inversiones selectivas sin promover la integración y articulación al modelo económico de las zonas marginales o postergadas.

En las áreas marginales o postergadas se debían solucionar problemas estructurales, era necesaria la intervención del Estado primero, para luego favorecer el despegue agrícola en los Valles Medio e Inferior, por ejemplo. La modalidad elegida y recurrente para justificar la dilación de las inversiones estatales fue la realización de estudios técnicos y de factibilidad, a lo que se agrega, la ausencia de un sector dominante local con vinculaciones con la clase dominante nacional que motivaran respuestas más contundentes (Ruffini, 2009 b).

La zona de la meseta rionegrina o Línea Sur ocupa casi el 70% de la superficie del territorio. Se caracterizó por el poblamiento tardío y la abundancia de tierras fiscales recién ocupadas sobre finales del siglo XIX, la orientación hacia la producción extensiva de ganadería ovina – fundamentalmente cría- el aislamiento de las poblaciones, la baja densidad demográfica y la escasa comunicación con el resto del territorio que son algunas de sus características que persisten hasta la actualidad (Ruffini, 2001). El historiador Héctor Rey (2007) elaboró una clasificación de los principales sujetos del agro (pequeños productores rurales fiscaleros) que habitaban la región. En un primer estrato ubicó a 153 pequeños productores que representaban el 70% del universo (44% de los mismos es de origen indígena), con un promedio de 286 ovinos, 23 equinos, 1 vacuno y 46 caprinos; ocupaban menos de una legua cuadrada (2.500 hectáreas), con capital promedio de 4.000 pesos. El segundo estrato, estaba compuesto por 43 productores (21% de la población y, dentro de éste el 40% de población originaria), duplican las existencias ganaderas caracterizándose por una especialización ovina de un 90% aproximadamente, ocupaban 3.139 hectáreas y contaban con un capital promedio de 10.000 pesos. Por último, el tercer estrato registró 18 productores (9% de la población, del total un 5% de indígenas), con una ocupación promedio de 6.250 hectáreas, decuplica el stock del primer estrato, contaba con un capital estimado en 30.000 pesos. La libre disponibilidad de tierras hasta bien entrada la década de 1920, posibilitó el acceso al capital propio mediante el régimen de aparcería, esto es, el contrato entre un trabajador que aporta fuerza de trabajo y una parte del capital (transformándose en puestero) y un propietario que participa con tierra y/o ganado más el resto del capital. Al finalizar el período fijado, el puestero recibía una parte (mínima) del producto y el propietario, todo lo demás. Este tipo de arreglo obró como un acceso para que el puestero pueda "adentrarse" en tierras libres con una majada propia. Se vendía la lana que se producía sin un manejo adecuado de la

hacienda, esquilada sin precauciones y sin clasificar (al bulto), obteniendo así el precio más bajo; se compraba caro y fiado a los mercachifles y vendedores ambulantes. Para completar el ingreso, se ocupaban en actividades de caza, algún empleo temporal en las grandes estancias, en minas o canteras. Al finalizar la década de 1920, la tierra libre se agotó y la reproducción biológica continuó; se produjo un estancamiento económico y la expulsión de la población.

Como se esbozó páginas arriba, las empresas comercializadoras de lana se instalaron en el litoral atlántico. Los pequeños productores mesetarios (con poco stock de lana para vender y escasa información sobre los precios) encontraban en la figura del sub-acopiador (generalmente, un productor mediano o proveedor) la salida para su producción. Las firmas con menor capital no pudieron competir con aquellas grandes compañías (Podestá y Cía., Lahusen y Cía., Sociedad Anónima Importadora y Exportadora de la Patagonia) y terminaron por transformarse en subsidiarias. Las grandes comercializadoras facilitaban a los pobladores mercadería y dinero para el trabajo del año con la condición que ellos les vendieran sus productos (lana y cuero) en la época de zafra, afianzaban, de esta manera, el control oligopólico del mercado patagónico. En la década de 1930, el ferrocarril que atravesaba la meseta logró comunicarse con Bahía Blanca y Buenos Aires, entonces los Mercados Victoria y Avellaneda respectivamente, comenzaron a obviar la instancia del puerto sanantoniense (Rey, 2007). Hacia 1940 el puerto de San Antonio dejó de figurar en las estadísticas del comercio exterior argentino, alcanzando en 1946 una carga movida de sólo 500 toneladas.

La zona andina experimentaría en este período un fuerte cambio. Del intercambio comercial – centralmente, ganado, lanas, cueros y madera- con Chile y sus puertos facilitados por la existencia de pasos fronterizos se fueron delineando los rasgos para su consolidación como centro turístico que aún hoy conserva. La desactivación de la actividad comercial tuvo su punto de inflexión en 1920 cuando se instaló la Aduana en San Carlos de Bariloche: las políticas arancelarias y para-arancelarias significaron el acrecentamiento de tensiones que hacia 1930 terminaron por fracturarse (Rey, 2007). En este sentido, la creación del Parque Nacional Nahuel Huapi en 1934, la llegada del ferrocarril en ese mismo año y los vuelos regulares con Buenos Aires a partir de 1947 generaron las condiciones de posibilidad para esta nueva orientación económica (Camino Vela, 2011). Cuando se concretó la construcción de la línea ferroviaria que

unió Bariloche con San Antonio Oeste y, que a su vez, la conectó con la Capital Federal; Rey (2007) afirma que se consolidó la "nacionalización" de la región cordillerana rionegrina, que luego sería reforzada por las políticas proteccionistas de las décadas de 1940 y 1950. Entre ellas, se destacó la promoción del turismo social por parte del gobierno nacional: a partir de 1946-1947, las cifras ascendieron de 620 visitantes en 1932, a 32.319 en 1947 llegando a 55.000 en 1950.

La economía del Valle Inferior del río Negro experimentó un notable crecimiento durante la primera década del siglo XX. Sin embargo, entre 1910 y 1955 la ganadería ovina (responsable en gran medida de aquel crecimiento) presentó serios obstáculos: desinversión, mal manejo de las majadas y pasturas, cuestiones sanitarias y genéticas que no favorecieron la adaptación de las razas al ambiente, bajo aprovechamiento de la carne, entre otras. Sumado a esto, la lana se vendía en la tranquera y sucia, sin valor agregado; recién para 1960 se instaló el primer establecimiento para la industrialización de la lana en Viedma. Otra iniciativa fue la instalación de la Compañía Vitivinícola de Río Negro en 1909, pero fracasó debido a la competencia extrarregional y la inexistencia de un mercado consumidor, como consecuencia la empresa quebró en 1916. Uno de los proyectos que se concretó fue el de la industrialización de la remolacha azucarera llevado adelante por la Compañía Industrial y Agrícola San Lorenzo emplazado a 15 kilómetros de General Conesa. Según Daniel Moyano y Susana Bandieri (2018), el emprendimiento contó con una considerable inversión de capital necesaria para el acondicionamiento de las superficies para cultivo, la construcción de edificios y reparticiones necesarias para la producción y la instalación de maquinarias importadas. El crecimiento de la planta fabril y sus requerimientos de trabajadores se tradujeron en el aumento población (particularmente de las colonias La Luisa y San Juan), en la construcción de edificios públicos en Conesa y en la apertura de comercios de diversa índole. Ante la necesidad de contar con transporte barato para el traslado de la producción, la empresa se hizo cargo de la construcción de un ramal de 107 kilómetros desde la estación Lorenzo Vintter hasta Colonia San Juan, pasando por el ingenio, con una estación en el casco urbano de General Conesa; una vez realizado, la empresa acreditó la devolución de parte del gobierno en concepto de fletes y transporte de insumos y producción. Además, realizó las obras de infraestructura de riego necesarias para el cultivo. El ingenio funcionó con altibajos entre 1929 y 1941, para luego clausurar definitivamente y liquidar la firma.

Según los autores, se han esgrimido varias causas que explican este cierre, lo cierto es que fueron un cúmulo de acontecimientos que se sucedieron que van desde cuestiones fitosanitarias, a la explosión de una caldera, presiones de los azucareros norteños ante las autoridades nacionales, errores de planificación y proyectos no cumplidos, la falta de medidas de estímulo y un contexto institucional claramente desfavorable. Por último, en 1951 se comenzó con la construcción del canal principal que actualmente integra el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI) y que abastece con agua para riego a 20.000 hectáreas.

Desde el punto de vista cultural y como parte del incipiente proceso de efectivización de la soberanía en las nuevas tierras ganadas al indio, se tornó relevante otorgar a la sociedad regional elementos que permitiesen afirmar la identidad nacional, es decir, dotar al medio social de referencias ideológicas que le hicieran sentirse parte de una comunidad nacional pensada como homogénea (Bandieri, 2005). La historiadora Cielo Zaidenwerg (2013), afirma que el Estado nacional construyó diversas estrategias para "argentinizar" los Territorios Nacionales, centralmente a través de la educación formal e informal y, que desde los propios Territorios surgieron iniciativas que fomentaron y apoyaron dichas políticas. La autora señala que entre 1880-1930 las medidas en materia cultural que acompañaron a las de corte económico y político, tendieron al fomento y desarrollo de la nacionalidad argentina; debido fundamentalmente, a la gran cantidad de inmigrantes que arribaron al país. En los territorios nacionales, estas medidas se desplegaron mediante la instrumentalización de prácticas y dispositivos simbólicos de argentinización que permitía hacer de una población una colectividad. Respecto a la educación formal, la Ley de Educación Común N° 1420 de 1884 tendió a masificar los dispositivos tendientes a homogeneizar y transmitir la identidad nacional. También, dentro del propio Consejo Nacional de Educación, José María Ramos Mejía instrumentó, en 1908, un programa de educación patriótica en las escuelas. Asimismo, la difusión de los valores nacionales se realizó a través de la educación informal, en particular en las celebraciones de las conmemoraciones patrias. La prensa local desempeñó un papel muy importante como agente/actor social, produjo y reprodujo el discurso nacionalizador actuando como un actor pedagógico.

Cabe destacarse, según el análisis de Mirta Teobaldo y María Andrea Nicoletti (2007), que el campo educativo adoptó características particulares: por un lado, la

sociedad civil mediante sus reclamos y denuncias demandó al Estado la creación de escuelas, designación de maestros, la provisión de útiles y muebles y en ocasiones, fue la propia sociedad la que se adelantó al Estado para satisfacer las necesidades educativas; por otro lado, los espacios escolares fueron armándose en base a una clara competencia entre las escuelas del Estado y las escuelas de la Congregación Salesiana que habían llegado a la región acompañando la campaña de 1879. En los primeros años (1879-1917), los salesianos fundaron 10 escuelas mientras que el Estado construyó 31. Uno de los rasgos salientes de la población escolar argentina, incluso hasta la década de 1940, es que era predominantemente rural; en el caso de la población escolar rionegrina debía tenerse en cuenta su constitución étnica. Entre los inconvenientes que debió afrontar el sistema escolar en el territorio se cuentan: la inadecuación del contenido de la Ley N° 1420 a la realidad territorial especialmente en relación al nombramiento de docentes titulados, la inexistencia de establecimientos adecuados, la constitución de los consejos escolares y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar; los planes y programas elaborados en Buenos Aires fueron otro de los obstáculos a sortear, o sea, la planificación centralizada trajo aparejada inadecuación de los contenidos y de las actividades a la realidad territorial y; la inexistencia de una educación práctica, sin articulación con el trabajo fue una de las razones por las que las escuelas del Estado quedaron en clara desventaja respecto a las escuelas salesianas que atendían con especial cuidado esta orientación.

Para finalizar y con la idea de realizar una sintética semblanza del período descripto se recuperan los aportes de Laura Mombello (2018) para quien la denominada "conquista del desierto" puede ser considerada la etapa fundacional de la expansión del capitalismo en la Patagonia. La invasión y apropiación de los territorios originarios, con la consecuente desarticulación de la organización social y política de los pueblos existentes en la región, se comprende en el marco de la construcción de un Estado –garante del orden social- que se piensa a sí mismo como autoridad central capaz de construir su legitimidad asumiendo como propios los intereses de sectores económicos y políticos particulares y minoritarios. La campaña militar permitió la apropiación de 40 millones de hectáreas y posibilitó la expansión de la ganadería extensiva, especialmente ovina, pero también el enriquecimiento del sector más cercano al poder central. Río Negro quedó establecido como Territorio Nacional en el marco de la Ley N° 1532 de 1884, una norma que aplicó el mismo régimen en todos los lugares de en que regía no

atendiendo las particularidades y necesidades de cada jurisdicción. Por lo tanto, la lógica de inscripción bajo éste régimen de las tierras conquistadas debe entenderse, según la autora, como una continuidad de la campaña y reafirmación del proceso de consolidación del Estado-nación-territorio. Por otro lado, la construcción de la hegemonía nacional imponía, junto con la incorporación forzosa de los Territorios a la estructura política de la Nación, la homogeneización y la subalternidad de la población. No se trataba solamente de convertirlos en argentinos, sino de construir un sujeto homogéneo y sometido, que aceptara su nueva pertenencia nacional al mismo tiempo que naturalizara su lugar de subordinación en la estructura sociopolítica en formación.

Siguiendo con el análisis de Mombello (2018), la organización del espacio contó con nuevas formas, al tiempo que persistían algunas anteriores. Entre las formas de apropiación de la tierra se hicieron evidentes las tensiones entre la población local y la extra- territoriana, así como la presencia de los intermediarios como sujetos sociales emergentes. En la producción lanera desarrollada fundamentalmente en la Línea Sur, la llegada del ferrocarril (1910-1934) impulsó fuertemente el comercio lanero facilitando el transporte del producto para la exportación. Este circuito favoreció a las grandes estancias, mientras que los pequeños productores se veían obligados a acudir a los intermediarios –mercachifles o bolicheros- para insertar sus productos en el mercado. Estos intermediarios eran mayoritariamente inmigrantes de ultramar que en un primer momento, emergieron como actores locales de peso, que fueron consolidando su posición en la arena política local a medida que lograban importantes niveles de acumulación de capital. A principios del siglo XX se iniciaron las obras de riego en el Alto Valle, desplazándose hacia esa zona el eje económico del territorio. El ferrocarril y el impulso que fue cobrando la actividad frutícola favorecieron el surgimiento de una serie de localidades como General Roca, Cipolletti, Villa Regina.

A partir de 1920 y 1930 la población creció y se diversificó. En este marco, los productores agrícolas, los propietarios de galpones de empaque de fruta y una importante cantidad de asalariados se constituyeron en sujetos sociales y agentes económicos preponderantes. Por lo tanto, en los setenta años que duró el sistema territoriano se fueron configurando los perfiles de los actores que conformarían las "burguesías locales"; al tiempo que la proliferación de asalariados y obreros enriquecerá el campo de los sectores subalternos.

Mombello (2018) afirma que la etapa territoriana es fundacional en el campo simbólico, los mitos fundantes que operaban como reguladores de las tensiones y el orden social encuentran hasta la actualidad su eficacia. En este sentido, la Patagonia como desierto operó más como un programa político que como una categoría descriptiva. La presentación de la Patagonia como símbolo de la argentinidad tiene su origen en las controversias con Chile y; la situación de subordinación de los habitantes del territorio sumada a las escasas políticas impulsadas por el Estado nacional para el desarrollo efectivo de la región fueron la base de la construcción de la identidad local en oposición con el poder central.

Por lo tanto, en palabras de Paula Nuñez y Constanza Casalderrey (2017) la Patagonia moderna pasó a ser la Patagonia de las ovejas y de los empresarios ausentes, antes que la de los pobladores. La idea de modernidad abre, entonces la posibilidad de pensar en dos estructuras que la conforman: el tiempo y el espacio. Ante el tiempo de la producción (estacional) se enfrenta el tiempo del progreso (lineal y continuo), al espacio fijo/quieto (de la belleza natural, de la producción ovina) se le opone el espacio de crecimiento/ dinámico (el de las economías de enclave). Así, concluyen las autoras, a mediados del siglo XX, el Territorio de Río Negro aparece como uno de los espacios que reúne la mayor cantidad de lógicas diferenciadas. Por un lado, está afectado por el modelo ovino de crecimiento a partir de enormes estancias ubicadas al sur de esta administración, diseñadas en función del temprano (y olvidado) acuerdo con los británicos. Por otro por las iniciativas de "enclave", que ubica en la confluencia de los ríos Neuquén y Limay (naciente del río Negro) el corazón del modelo frutícola. A ello se agrega la iniciática explotación ferrífera en Sierra Grande, ubicada al sudeste del espacio rionegrino. Hacia el oeste se plantea el modelo de territorialidad ligado a la figura administrativa de Parques Nacionales y la región atlántica se caracteriza por estar afectada por el temprano poblamiento colonial de Carmen de Patagones, que llevó a ubicar en la aledaña localidad de Viedma la capital territoriana. Todas estas construcciones de territorialidad implicaron formas diferentes de reconocimiento de tiempo, cambio posible, sujetos del progreso y, en definitiva, de ciudadanía.

Tiempos de transición: Del Territorio Nacional a la provincialización

La provincialización de los territorios nacionales que se produjo a mediados del siglo XX, implicó según Ruffini y Blacha (2013) el pasaje de un régimen centralizado y

con derechos políticos restringidos a un sistema político democrático y autónomo, con ciudadanos de derechos políticos plenos. El peronismo histórico (1946-1955) llevó adelante una ampliación de la participación y la ciudadanía política de manera gradual, incorporando sujetos antes excluidos, simultáneamente incluyó acciones de peronización y difusión de la estructura partidaria. En 1947 decidió otorgar el derecho de voto a la mujer y en la reforma constitucional de 1949 los habitantes de los Territorios fueron habilitados como electores de la fórmula presidencial, mientras que en 1951 se sancionó una nueva ley electoral que introdujo representantes parlamentarios con voz y sin voto. A partir de allí, la provincialización se desarrolló en tres momentos diferentes: a) provincialización de Chaco y La Pampa (1951); b) provincialización de Misiones (1953) y c) provincialización de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Patagonia (1955).

El 15 de junio de 1955 se sancionó la Ley N° 14.408 que establecía que Formosa, Neuquén, Río Negro y Chubut serían convertidos en provincias conservando la denominación original; en el caso de Santa Cruz, su territorio pasó a formar parte de la provincia Patagonia. Una vez sancionada la ley se dieron los primeros pasos para organizar las nuevas provincias, este proceso se vio truncado por el golpe cívico-militar de septiembre de 1955 que derrocó al presidente Juan Domingo Perón. La autodenominada Revolución Libertadora integrada por los gobiernos de facto de los generales Eduardo Lonardi (1955) y Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958) manifestó la intencionalidad de refundación de la democracia mediante la reforma del orden político y la erradicación del peronismo de la vida política, social y cultural argentina. Se impulsó la desperonización y la proscripción legal del justicialismo como marco para la disolución de la identidad peronista. En el caso de los territorios nacionales, este objetivo se concretó a través de la separación de sus componentes justicialistas y el desplazamiento de los elencos gobernantes mediante persecuciones políticas y limitaciones severas de las libertades públicas. Por lo tanto, la transición del republicanismo tutelado a la autonomía provincial (Ruffini y Blacha, 2013) se desplegó en diferentes fases: descomposición del régimen anterior, instalación y consolidación del nuevo régimen político – institucional. Para comenzar con la etapa final, entonces, en 1956 el gobierno nacional convocó a una Convención Constituyente para derogar la Constitución de 1949.

El 1° de mayo de 1956, mediante un decreto ley que el gobierno de facto denominó “Proclama” volvió a cobrar vigencia la Constitución Nacional de 1853 y se decidió el destino de las provincias que se encontraban en diferentes situaciones: a) las que se encontraban con su Constitución derogada, restableciéndose las de vigencia anterior; b) las que debían dictar una nueva Constitución por derogación de la primera y c) Nuevas provincias, sin Constitución: para las que se creó un Estatuto para su gobierno y administración los que estarían vigentes hasta que se dicten sus Constituciones. Además se dispuso el nombramiento de interventores federales quienes actuaban en representación del gobierno nacional hasta tanto estuvieran las condiciones de los nuevos gobiernos soberanos (Marchisio, 2014). Como explica Graciela Iuorno (2007), el Tte. Cnel. Gualberto Wheeler se desempeñó como comisionado e interventor nacional de Río Negro entre fines de 1955 y principios de 1957 y, finalmente, Carlos Ramos Mexía fue nombrado en el último año, como interventor federal, para el período transicional hasta la asunción de las autoridades elegidas por el pueblo rionegrino. Siguiendo los lineamientos de la Ley N° 14.408 de provincialización, en octubre de 1955, se designaron como ministros a: Salvador Kossman en Asuntos Sociales, Jorge Ruberti en Economía, Alfredo Ronchetti a cargo de Gobierno y Francisco Torrengo quien actuó como Secretario General.

El Estatuto Provisional para el gobierno y la administración de las nuevas provincias, aprobado en 1956, establecía las funciones del interventor federal hasta tanto entrara en vigencia la Constitución Provincial, entre ellas: disponer de la recaudación impositiva, manejar el presupuesto, gastos y recursos; disponer y ejecutar obras públicas; crear la policía; preparar y elevar al Poder Ejecutivo Nacional los proyectos de decretos-leyes; nombrar y remover los funcionarios y empleados de la administración provincial; realizar acuerdos con la Nación y con las provincias; traspaso de organismos y servicios nacionales que deberían pasar a jurisdicción provincial. Este documento, operó como una norma orgánica para el funcionamiento político-administrativo. Se crearon, además, según el Decreto N° 298 de 1956 las Juntas Asesoras, integradas por representantes de los partidos políticos y sectores independientes, que tuvieron como objetivo estudiar los problemas locales en la transición a un Estado autónomo y cumplieron con la función de asesoramiento.

El 12 de abril de 1957, por Decreto N° 3.838, se convocaron las elecciones para conformar la Convención Constituyente de la Provincia de Río Negro, que se celebraron

el 28 de julio y la Convención comenzó a sesionar el 31 de agosto en la localidad de Viedma con la presidencia de una mujer, Nelly Frey de Neumeyer, oriunda de Bariloche y perteneciente a la primera minoría (Unión Cívica Radical del Pueblo, UCRP) y finalizó el 10 de diciembre del mismo año. Los resultados de las elecciones arrojaron una composición de la Convención Constituyente que quedó distribuida de la siguiente manera: Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), 28 % de los votos, 9 bancas; UCRP, 18,7% de los votos, 6 bancas; Democracia Cristiana, 12% de los votos, 3 bancas; Partido Socialista, 9,8% de los votos, 3 bancas; Partido Demócrata Progresista, 6,8% de los votos, 3 bancas; Partido Demócrata de Río Negro, 4,8% de los votos, 1 banca y 19,5% de los votos en blanco, representando la segunda fuerza. (Iuorno, 2007) La mayoría de ellos provenían de General Roca y Viedma, otros de Cipolletti y Bariloche. La singularidad estuvo dada, según Ruffini (2012), por la incidencia de la fragmentación regional y la rivalidad entre el norte y el sur de la provincia.

En los debates de la Convención Constituyente se hicieron evidentes los conflictos entre los poderes locales, especialmente en la determinación de la ciudad capital provincial y; entre los poderes provinciales y nacionales, con la creación de la Corporación Norpatagónica – Decreto Nacional N° 521/57- con el fin de iniciar la explotación de hierro, aluminio y soda solvay- y el traspaso de las atribuciones y competencias. (Iuorno, 2008)

Respecto a la capital, tanto Choele Choel por estar localizada en un punto estratégico del territorio como General Roca por su densidad poblacional, su poder económico y político; disputaron dicho rol. El abogado roquense, Julio Rajneri (UCRP) fue quien argumentó la necesidad de trasladar la capital a General Roca, propuesta que generó tensiones y agresiones personales (Marchisio, 2014). La definición habría de dilatarse en tanto la Convención Constituyente decidió el 29 de noviembre de 1957 remitir la solución en el lapso de cinco años y continuar gobernando desde Viedma. Los historiadores Pedro Navarro Floria y María Andrea Nicoletti (2001) precisan que desde 1955 hasta 1973 Viedma mantuvo su carácter de capital provisional hasta la sanción de la Ley N° 852 del 20 de octubre de 1973 que la declaraba capital de la Provincia de Río Negro.

En el contexto de las deliberaciones de la Convención Constituyente de las nuevas provincias, el gobierno de facto decidió la realización de un tratado entre la

Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) -creada en 1941 y dependiente del Ministerio del Ejército- y los interventores federales de Neuquén, Río Negro y Chubut; Martha Ruffini (2014) explica que este Tratado creaba la Corporación Norpatagónica, organismo autárquico con espíritu de empresa, un ente descentralizado, sin dependencia de la administración nacional y exceptuado de la normativa atinente a las empresas estatales autárquicas organismo con amplias funciones en materia económica, entre ellas: estudiar, construir, desarrollar, promover y explotar la siderurgia e industrias conexas o derivadas de ella, fomentar la colonización, el desarrollo agrícola y ganadero, la forestación, infraestructura en transporte, obras fluviales e hidroeléctricas, explotar y conceder los yacimientos minerales obtenidos por expropiación realizada por la declaración anticipada de utilidad pública que harían las provincias signatarias. El Tratado Interestadual fue firmado el 17 de diciembre de 1957 a pesar del rechazo manifiesto de las fuerzas políticas de las provincias involucradas, a las que se sumó la prensa regional, la ratificación del Tratado quedaba sujeta a los gobiernos provinciales una vez instalados, pero se advertía que las disposiciones del Tratado eran "ley de la Nación" y por lo tanto derogativas de todas las normativas que se le opusieran. El legislador rionegrino Enrique Gadano (UCRP) expresó: "El Estado explotará solo aquellas minas donde no hay interés económico, es decir que no existen ganancias suficientes para un empresario". Según el análisis de Ruffini (2014), la percepción del legislador no se alejaba mucho de la realidad, en tanto si este organismo hubiera desarrollado sus funciones tal como estaba previsto, las provincias hubieran perdido prácticamente la soberanía económica. En 1958, uno de los primeros actos del gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) fue el envío de un proyecto de ley al Congreso para derogar dicho tratado y disolver la Corporación creada como resultante del mismo. Esta acción oficial estuvo acompañada del respaldo de las Legislaturas, quienes reiteraron su rechazo al Tratado de la Corporación Norpatagónica. En Neuquén fue retirado el representante de la Asamblea de Comisionados y por ley N° 3 del 1º de mayo, Neuquén promovió una reunión de autoridades representativas de la Nación y las provincias comprendidas en la CNP y declaró la anulación de la adhesión al tratado, por su parte en Chubut fue derogado el 23 de mayo y el día 27 hizo lo propio la Legislatura de Río Negro. La autora concluye que la debilidad en los canales de comunicación del gobierno militar con la dirigencia provincial, generadora de desconfianza y temores, sumado a la inoportunidad del planteo en momentos en que se estaba transitando una

etapa de aperturismo político, constituyeron variables que se conjugaron y entrecruzaron para truncar la propuesta oficial.

Ruffini (2012) describe a la primera Constitución provincial -basada en las constituciones de otras provincias, de países americanos y europeos siguiendo los postulados del constitucionalismo social-como meramente social; incluyó derechos sociales, estipuló garantías e institutos para vigilar su efectivo cumplimiento. Además, capitalizó la impronta dejada por el peronismo, el trabajo y la economía fueron consideradas en función social y se reconoció la diversidad regional y la necesidad de descentralización administrativa. La autora la considera una constitución de avanzada, ya que consagró prescripciones poco usuales en la época como la autonomía municipal –incorporada en la Constitución Nacional en 1994-, declaraciones y derechos que reconocen las libertades humanas y un anticipo del Consejo de la Magistratura mediante la designación de magistrados judiciales con un acuerdo previo de una junta calificadora.

En tal sentido es necesario señalar que la provincia de Río Negro cuenta con áreas diferenciadas que imprimen en el territorio diversas formas de articulación económica y social. En palabras de Silvio Winderbaum (2005), la provincia de Río Negro posee una característica que la diferencia de la mayor parte de las provincias argentinas: mientras cada una de estas tiene, con pocas excepciones, un claro y único centro político y económico, en Río Negro se desarrollaron en distintos espacios, entramados económicos sociales que se vincularon por separado al poder político y económico nacional e internacional y que funcionan con una importante autonomía relativa. Por estos motivos, en Río Negro se distinguen: las zonas de los valles (Alto Valle, Valle Medio y Valle Inferior), la zona andina, la Línea Sur, la zona atlántica, fragmentación espacial que se considera expresión de una estructura productiva y territorial.

El 23 de febrero de 1958 se realizaron las primeras elecciones para autoridades constitucionales provinciales coincidentes con las previstas para elegir cargos nacionales y municipales. Así como luego del derrocamiento de Juan Domingo Perón (1955), la Unión Cívica Radical (UCR) se fragmentó (1956) en UCRI y UCRP; a nivel provincial, en el marco de la Convención Constituyente la UCRI se dividió y postuló como gobernador a dos candidatos: Dr. Edgardo Castello (Viedma) por la lista oficial y

al Dr. Justo Epifanio (General Roca) por la lista verde. Los otros candidatos que disputaron la contienda fueron el Dr. Enrique Gadano (General Roca) por la UCRP, Dr. Roberto De Rege (Viedma) por la Democracia Cristiana, Celestino Lucchetti (oriundo de Bahía Blanca, radicado en Alto Valle) por el Partido Socialista, el Ingeniero Pagano (Viedma) por el Partido Demócrata de Río Negro, el Dr. Osvaldo Francisco Bessone por el Partido Demócrata Progresista, Isidro Pérez por el Partido Comunista y, Enrique Díaz Vera por el Partido Blanco. (Marchisio, 2014)

En esas elecciones, fue elegido como gobernador el radical intransigente Dr. Edgardo Castello –alineado con el frondicismo- por 16.487 votos derrotando a José Enrique Gadano de la UCRP quien obtuvo 13.290 votos. El sistema electoral dividía la provincia en seis secciones electorales y se establecía la elección de los legisladores según una fórmula de corte mayoritario, favoreciendo la tendencia hacia el bipartidismo que en esta época beneficiaba al radicalismo dividido. (Camino Vela, 2011)

Los primeros años de la Provincia de Río Negro, 1958-1983

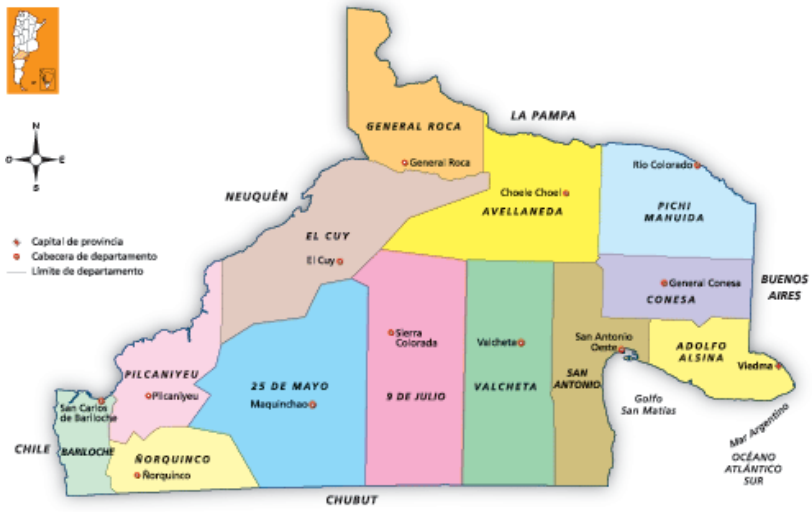
En 1955, se dio a conocer el Informe preliminar acerca de la situación económica redactado por Raúl Prebisch, presidente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el que se advertía que los factores dinámicos de la economía se hallaban seriamente comprometidos, se subrayaban dos problemas que revestían gravedad; las dificultades de la balanza de pagos y la inflación. En 1959, el mismo organismo publicó los resultados del diagnóstico, se señalaba la "crisis estructural de la economía argentina" basada en la carencia de recursos exteriores para importar bienes de capital, materias primas y productos intermedios indispensables para el desenvolvimiento de la industria; precariedad de los transportes y déficit de energía eléctrica. La situación de estrangulamiento se debía al proceso insuficiente de acumulación de capital y, por ende, la falta de inversiones notoria en los servicios antes mencionados como en la industria y la actividad petrolera. Además, según el mismo informe, la producción agropecuaria había declinado por carecer de incentivos y recursos para corregir las deficiencias de inversión.

Con la apertura democrática la propuesta desarrollista del gobierno de Frondizi se basó en cuestiones productivas vinculadas con el desarrollo de la actividad petrolera,

el fomento a la industria de base y la promoción para la radicación de inversiones extranjeras ante la insuficiencia del ahorro interno, acompañadas por medidas para controlar la inflación. Los temas de la agenda estatal se vinculaban con cuestiones problematizadas desde la CEPAL, a la ideología de la propia propuesta y a problemas como la inflación que originaban los conflictos sociales distributivos. La cuestión agropecuaria no se encontraba entre las prioridades debido a que no podía desligarse, en el pensamiento desarrollista, del problema más general de atraso tecnológico. Por lo tanto, en la definición, las políticas sectoriales del agro a nivel nacional, no encontraron un lugar. (Gerchunoff y Llach, 2010)

A nivel provincial, en 1958, en el primer mensaje como gobernador Edgardo Castello, priorizó las cuestiones del desarrollo equilibrado entre las zonas y la creación de infraestructura para medios de comunicación y transporte. Una cuestión ejemplificadora de la necesidad de equilibrio entre las zonas fue la composición de su primer gabinete: José Basail, de General Roca, asumió el ministerio de Gobierno; René Casamiquela, de Ingeniero Jacobacci, ocupó la cartera de Asuntos Sociales; César Argentino Obregón, de Cinco Saltos, el ministerio de Economía y Francisco Muñoz, de San Antonio Oeste, fue designado en la Secretaría General. Otros nombramientos fueron los del docente cordobés Carlos Taborda, en la dirección de Educación y Cultura; y del médico viedmense Enrique Viglione en el Consejo de Salud Pública.

Mapa N° 2: División política de la provincia de Río Negro



Fuente: Portal oficial de la provincia de Río Negro. En: www.rionegro.gov.ar

Durante el período de la campaña electoral, Castello expuso los diecinueve puntos de su plan de gobierno, si se analizan en conjunto se hace evidente: por un lado, la necesidad dotar de autonomía y racionalidad burocrática a la provincia; por otro, el interés por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la implementación de políticas públicas de carácter repetitivo y permanente y, por último, aquellas tendientes al desarrollo económico propiamente dicho, en clara consonancia con los postulados desarrollistas a nivel nacional, a partir de la promoción de las inversiones de capitales para la radicación de industrias, el fomento de la minería y estudios del subsuelo. En torno a cuestiones específicamente agrarias se hacía referencia a los planes de colonización y canalización así como restablecimiento de los puertos y navegabilidad del río Negro, acceso a la tierra para los trabajadores del agro, promoción del cooperativismo y establecimiento de una red de frigoríficos. Se infiere que el primer y segundo grupo de medidas traería beneficios a toda la población; y que el último conjunto de objetivos privilegiaría las inversiones estatales en la zona atlántica y en los valles medio e inferior; salvo la habilitación de la red de frigoríficos y la construcción de rutas y puente de Paso Córdoba localizadas en el Alto Valle y el fomento del turismo que fundamentalmente se desarrollaba en la zona andina. (Alvarez Sánchez, 2014)

Volviendo a su primer mensaje como gobernador y respecto a la organización del Estado, Castello afirmó la urgencia en la construcción de una estructura institucional, administrativa y técnica que sea ágil y eficaz. También resaltó la importancia de la planificación en las acciones de gobierno con una burocracia mínima que garantizase una administración competente. En cuanto a las tierras públicas anunció que serían motivo de cuidadoso examen, para realizar una política agraria progresista, afirmó que la misma sería congruente con la Constitución que considera a la tierra como un instrumento de producción y no una mercancía. Además se refirió a la construcción de rutas y caminos que garanticen la entrega en tiempo y forma de las cosechas de los productores rurales enmarcando ésta cuestión en una conveniencia de orden público y no solamente sectorial. Su discurso se ocupó de aspectos referidos a la producción de divisas, al volumen de las transacciones financieras de la provincia, al aprovechamiento del agua y la energía eléctrica, la necesidad de industrialización, al establecimiento de escuelas, hospitales, viviendas populares, la necesidad de caminos y el poblamiento de la provincia; tal como se manifestó en los XIX puntos de la campaña electoral.

En líneas generales, el Proyecto Castello se caracterizó por tener dos ejes centrales: uno político y el otro económico. (Cardone en Rey y otros, 1988) El primero fue la necesidad de plantear políticas adecuadas que compensen las rivalidades entre regiones y aminoren las surgidas en la Convención Constituyente entre el Alto Valle (con epicentro en la ciudad de General Roca) y el Valle Inferior (ciudad de Viedma) y, también con otras regiones como San Carlos de Bariloche, la Línea Sur y Río Colorado con gran influencia de Bahía Blanca. Para ello debió llevar a cabo una rigurosa política de desarrollo económico para balancear y sostener el equilibrio demográfico, político y económico. Dentro del plan de obras, el Complejo del Este preveía inversiones estatales en el área de influencia de San Antonio Oeste: puerto, agua, explotación de hierro con siderurgia integrada, soda solvay. El gobierno, entre 1958 y 1962, priorizó la colonización agrícola, la producción de energía eléctrica, las explotaciones mineras y la industrialización.

Se tendía a desarrollar las áreas de Choele Choel, Conesa – Frías y Cubanea y contemplaba la construcción de la central termoeléctrica de Allen y Viedma y las centrales hidroeléctricas Ing. Céspedes, Ing. Julián Romero y Viedma, las de Chocón-Huelches y Salto Andersen y las líneas de transmisión el Chocón- Sierra Grande, Chocón- Cipolletti, Choele Choel- Viedma, Choele Choel- Huelches- Río Colorado, Sierra Colorada- San Antonio Oeste- Choele Choel. También, se pretendía la explotación de los yacimientos ferríferos de Sierra Grande, el salar del Gualicho, la caliza de Aguada Cecilio y el manganeso de Valcheta. Además, la soda solvay en San Antonio, la creación de un lavadero de lanas en Viedma y la cerámica en Ingeniero Jacobacci. Se preveía la explotación de cal y yeso en General Roca y la instalación de una fábrica de cemento en el Alto Valle. Este proyecto fundacional de la provincia se habría de concretar en su mayor parte durante los cinco lustros siguientes. (Cardone en Rey y otros, 1988)

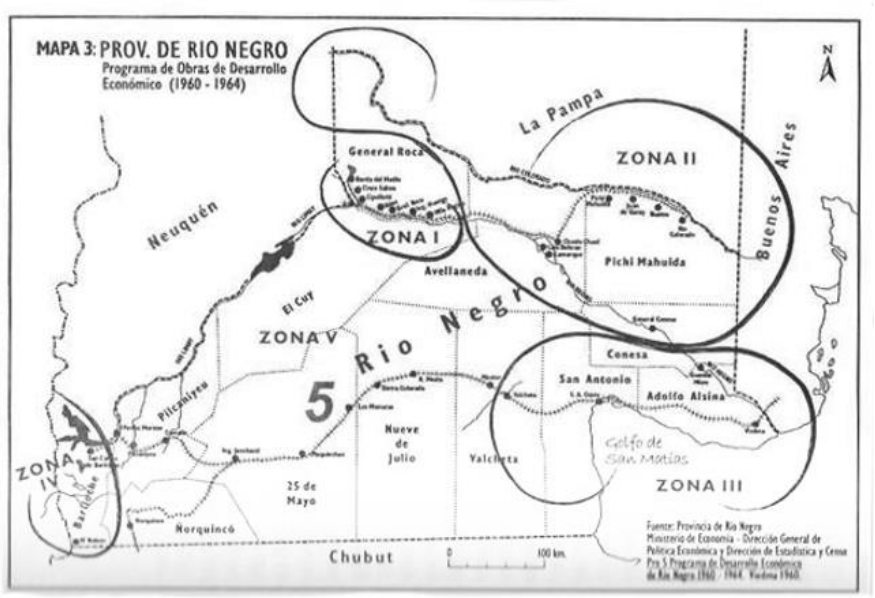
Por su parte la doctora en geografía Mabel Manzanal (1980) afirma que la importancia de este plan de gobierno estuvo dada porque signó el accionar de los gobiernos posteriores; se implementó con algunas modificaciones durante los gobiernos de facto del Comodoro Luis Lanari (1966-1969) y del General de Brigada Roberto Vicente Requeijo (1969-1972). Si bien la propuesta desarrollista estuvo presente directamente entre 1958-1962, la concepción desarrollista en la planificación trascendió al primer gobernador, la autora sostiene que el radical del pueblo Carlos Nielsen (1963-

1966) no propuso un plan alternativo y basó su accionar en la crítica del plan desarrollista. Sus principios perduraron en la estructuración del desarrollo provincial, prácticamente durante todo el período 1958-1972, con la excepción de los tres años del gobierno radical del pueblo (1963-1966).

En el Programa de Desarrollo Económico de Río Negro 1960-1964 (PRO 5) se estableció una división en zonas económicas, cabe destacar que a lo largo del tiempo se fueron reconfigurando, por ejemplo: Conesa fue integrada a la Zona III conformando así el Complejo del Este y Catriel fue incluida en la zona del Valle Superior. Las zonas que se determinaron en el primer plan desarrollista fueron:

- Zona I: Valle Superior, comprendía el Departamento General Roca.
- Zona II: Valle Medio, comprendía el Departamento Avellaneda, General Conesa, localidades y áreas circundantes de Río Colorado y Catriel.
- Zona III: Valle Inferior, comprendía el Departamento Adolfo Alsina, San Antonio y Valcheta.
- Zona IV: Andina, comprendía el Departamento Bariloche.
- Zona V: Línea Sud, se extendía por la meseta patagónica rionegrina.

Mapa N° 3: Zonas de desarrollo definidas por el PRO 5



Fuente: Provincia de Río Negro, Ministerio de Economía, Dirección General de Política Económica (1960), Programa de Desarrollo Económico de Río Negro, 1960-1964.

La Zona I se encontraba más desarrollada económica y socialmente debido a la temprana consolidación del complejo agroindustrial frutícola de peras y manzanas y registraba una alta densidad poblacional en la ciudad de General Roca. La Zona II se hallaba en un proceso de desarrollo incipiente, las obras de riego mostraban algún grado de avance en su ejecución, las formas de tenencia de la tierra eran aún precarias, pero a diferencia de otras zonas se localizaban pequeños grupos poblacionales a orillas del río y con escasa distancia entre unos y otros. La Zona III, si bien representaba otro de los centros más poblados por la concentración poblacional en la localidad de Viedma y por ser la capital provincial una vida social dinámica; evidenciaba una gran escasez de inversiones de capital productivo y de obras de infraestructura. En la Zona IV se emplazaba el tercer centro poblado más densamente, la ciudad de San Carlos de Bariloche, aún así requería de mayores inversiones para consolidarse como destino turístico nacional e internacional. La Zona V, representaba la parte menos desarrollada del territorio provincial, contaba con escasa y dispersa población fundamentalmente rural dedicada a la cría extensiva de ovinos y sin inversiones en infraestructura que permitieran agregar valor a la producción de lana. En conjunto, se necesitaban para todas las Zonas obras públicas que elevasen el nivel de vida de la población como: rutas y caminos, servicios asistenciales, escuelas, servicios públicos.

El 28 de marzo de 1962, Arturo Frondizi fue depuesto y detenido por los militares. Dentro del Ejército se disputaba el enfrentamiento entre azules y colorados; el triunfo de los primeros, los institucionalistas, derivó en la convocatoria a nuevas elecciones restringidas, es decir, con el peronismo proscripto (Camino Vela, 2011). Ese mismo día, un rionegrino por adopción se hizo cargo del gobierno, se trataba del presidente del Senado José María Guido (UCRI).

A nivel provincial, el gobierno de Edgardo Castello fue interrumpido, por el golpe militar, el 29 de marzo de 1962, cuando faltaban apenas 30 días para la entrega del mando a su sucesor. En 1962, ganó las elecciones el peronista Arturo Llanos (Partido Blanco) pero las mismas fueron anuladas por el gobierno militar que designó como gobernador a Francisco Muñoz. El 18 de junio de ese mismo año, juró como interventor federal Carlos Ramos Mexía.

En las elecciones nacionales de 1963 fue elegido como presidente Arturo Illía (UCRP). En Río Negro, el roquense Carlos Christian Nielsen (UCRP) obtuvo un

ajustado triunfo en las elecciones (25, 1%) a pesar de la alianza realizada con el PDC y PDRN, el historiador Francisco Camino Vela (2011) sostiene que el gobierno provincial no estuvo exento de dificultades, pues, la designación del primer gabinete incluyó conocidos dirigentes de la UCRP procedentes de General Roca: Julio Raúl Rajneri como Ministro Secretario de Gobierno; Norberto Mario Rajneri, Ministro Secretario de Asuntos Sociales y, Alberto Rionegro como Ministro Secretario de Economía; sufrió una crisis interna a los pocos meses de asumir. Este conflicto se provocó por la intención del gobernador de trasladar la responsabilidad de gobierno a personas u organismos *sui generis* que tornaron inminente la renuncia de los ministros mencionados y de funcionarios de menor rango dependientes de ellos. Esto desencadenó en el pedido de intervención a las autoridades nacionales, finalmente, la crisis fue superada y se nombró un nuevo gabinete. Sin embargo, el pedido de juicio político al Superior Tribunal de Justicia y al gobernador trajo consecuencias políticas que se hicieron sentir en las elecciones de 1965.

El 14 de marzo de 1965, triunfó el peronismo (incluido en el Partido Blanco, debido a su proscripción) en las elecciones para la renovación de la legislatura provincial. El 12 de septiembre se celebrarían las elecciones municipales en treinta y cinco comunas, allí podrían competir legalmente el Partido Justicialista de Río Negro (PJRN), UCRP, UCRI, PDC, PDRN, Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), el Partido Comunista y el Partido Socialista Argentino. En este contexto, era imperioso reunificar el radicalismo, tarea que encabezó el propio gobernador. A la par, Nielsen proponía una reforma de la constitución provincial que implementara la posibilidad de reelección del gobernador, la renovación de la legislatura provincial y concejos municipales por mitades y reformas al régimen judicial. No obstante, la realidad política nacional se encaminaba en una dirección distinta (Camino Vela, 2011).

Durante los primeros años del gobierno de Illía, el Ejército se dedicó a reconstruir su orden interno y su estructura piramidal, el liderazgo de Juan Carlos Onganía se hacía cada vez más visible y, con él, la adscripción a la Doctrina de Seguridad Nacional y la convicción que las Fuerzas Armadas se erigían como garantes de los valores supremos de la Nación, occidentales y cristianos. El 28 de junio de 1966, un nuevo golpe militar (1966-1973) encabezado por Onganía, autodenominado la "Revolución Argentina" desplazó al presidente y al gobernador. En Río Negro fueron

designados José Faseri (1966), Carlos Uhalde (1966), el Comodoro Luis Lanari (1966-1969) y del General de Brigada Roberto Vicente Requeijo (1969-1972).

En un contexto creciente de movilización política entre las décadas de 1960 y 1970,el gobierno de facto vetaba cualquier intento de participación ciudadana (disolución del Parlamento, intervención de las Universidades, censura, represión a las movilizaciones), se instaló el descontento en las calles que culminaría con los sucesos del Cordobazo (1969) protagonizados por obreros y estudiantes y, posteriormente con la salida de Onganía del gobierno. En su cargo fue nombrado el General Roberto Marcelo Levingston (1970-1971), quien no pudo hacer frente a la agitación popular y a la protesta obrera que se diseminaba por todo el país y fue reemplazado por el General Alejandro Lanusse quien convocó hacia el final de su mandato a las elecciones para el 11 de marzo de 1973. En el caso de Río Negro, el Cipoletazo (septiembre y octubre de 1969) y el Rocazo (junio 1972) marcaron los hitos de manifestación y movilización de diferentes actores políticos, sociales, gremiales y económicos en esas ciudades y que tuvieron amplia repercusión.

La historiadora María de los Ángeles Tapia (2012) observa que el Cipoletazo fue una pueblada, una movilización social que enfrentó al poder político de la provincia de Río Negro cuando intento remover del cargo de Comisionado Municipal al Dr. Julio Dante Salto. La población movilizada consideraba a su intendente representativo de sus intereses, legítimo interlocutor, democrático en la amplitud de criterio en cuanto a la participación popular y a la relación personal y directa que establecía con la población. Fueron casi 20 días desde que se decidiera la renuncia de Salto hasta que se resolvió el conflicto institucional y, casi 30 días de movilización y organización popular. El saldo fue la renuncia del gobernador, todo su gabinete y el jefe de policía provincial. La autora concluye que el Cipoletazo fue a contrapelo de los movimientos sociales que atravesaban el país ya que no tiene iguales o similares motivaciones que aquellos, Cipoletti se movilizó a favor de lo instituido; los otros movimientos cobraron un carácter combativo contra el capital, a favor de una mayor redistribución de la riqueza, en contra de una autoridad que consideraban ilegítima.

La periodista y comunicadora Susana Yappert y el historiador Ernesto Bohoslavsky (2012) describen los acontecimientos del Rocazo en los que millares de personas de la localidad de General Roca que para aquel entonces contaba con una

población total de 40.000habitantes; tomaron las calles, ocuparon la municipalidad y combatieron cuerpo a cuerpo con las fuerzas de represión especialmente enviadas para enfrentarlos; la ciudad permaneció casi un mes ocupada por 1.200 hombres de las fuerzas armadas. Los autores enfatizan dos rasgos de este episodio que llamaron la atención: por un lado, acerca del origen del conflicto que se produjo por la decisión del gobierno provincial de facto de crear Tribunales en Cipolletti y, por otro, respecto a los protagonistas de esos días quienes pertenecían a la élite política y económica local. Varios de los protagonistas de los hechos expusieron que luchaban contra una discriminación desembozada de los intereses roquenses, de la cual la división de la circunscripción judicial fue *la gota que rebalsó el vaso*. En esta pueblada dirigida inicialmente por abogados, empresarios vinculados a la agroindustria local y dirigentes políticos ligados al radicalismo; así como instituciones poderosas de General Roca como el Colegio de Abogados, la Cámara de Agricultura, Industria y Comercio (CAIC) y el diario Río Negro, primó la identidad local por encima de las diferencias ideológicas y sociales.

Estos dos acontecimientos cobran aún mayor sentido si se analiza el origen del Partido Provincial Rionegrino (PPR) el 15 de mayo de 1972, impulsado por la intención de su fundador, el interventor Roberto Requeijo, de convertirse en gobernador constitucional en las elecciones de marzo de 1973. Tapia (2012) afirma que el nuevo interventor cerró filas con Cipolletti para hacer pie en la provincia y construyó desde allí y con Viedma su proyección política; del Cipoletazo y de la gestión de Salto cooptó dirigentes y militantes vecinalistas que formaron parte de su gabinete y posteriormente, en tiempos de elecciones, de su fuerza política. En los sucesos de General Roca, Yappert y Bohoslavsky (2012) demuestran que la élite local veía que Requeijo quería ser electo gobernador y, para ello, tejía alianzas locales que dejaban afuera a Roca y se apoyaban en la ciudad con la que se manifestaba mayor rivalidad, Cipolletti. Según el historiador, José Luis Abel (2012) Requeijo asentó su candidatura en la obra pública, en su presencia en las distintas obras en ejecución para presionar fuertemente a los responsables exigiéndoles rapidez en la terminación; en la incorporación de dirigentes de otros partidos, principalmente de hombres de la UCRI que percibían el carácter desarrollista de la propuesta y el rescate del Plan Castello; en el arraigo obtenido en sectores de la población; en su carisma; en el propósito de trabajar para la provincia lejos de las grandes complicaciones de la política nacional, entre otras.

En el análisis de los datos electorales provinciales, los historiadores Enrique Masés y Lisandro Gallucci (2012) advierten que para presidente la fórmula de Héctor Cámpora y Vicente Solano Lima del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) obtuvo el 42,8% de los votos, el mismo porcentaje fue para el candidato a gobernador Mario José Franco (FREJULI) dirigente oriundo de Villa Regina, seguido por el PPR con 22, 6% y la UCR con el 20,06%. En esta primera experiencia, si bien el PPR no logró hacerse con la gobernación, logró relegar a la UCR –un partido con fuerte trayectoria en la provincia- al tercer lugar; además consiguió un representante en el congreso nacional y cinco legisladores provinciales.

El 13 de julio, Cámpora y Solano Lima presentaron sus renuncias ante el Congreso Nacional reunido en Asamblea Legislativa; Raúl Lastiri fue nombrado presidente interino. El 23 de septiembre se concretó una nueva elección presidencial, en la que la fórmula integrada por Juan Domingo Perón y María Estela Martínez (FREJULI) resultó elegida por un 61,85% de los votos y la UCR (Ricardo Balbín-Fernando De La Rúa) obtuvo 24,42%. El 12 de octubre, Perón juró por tercera vez como presidente y asumió el mando por diez meses hasta el 1 de julio de 1974, fecha de su fallecimiento. María Estela Martínez de Perón gobernó desde el 1 de julio de 1974 hasta el 24 de marzo de 1976, cuando un nuevo golpe de Estado la derrocó estableciendo una dictadura cívico – militar, autodenominada Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).

Las juntas militares designaron como presidentes de facto a Jorge Rafael Videla (1976-1980), Roberto Eduardo Viola (1980-1981), Leopoldo Fortunato Galtieri (1981-1982) y Reynaldo Bignone (1982-1983), todos ellos pertenecientes al Ejército. Entre 1976 y 1983, la provincia de Río Negro tuvo tres gobernadores de facto Néstor R. Castelli (1976), Aldo L. Bachmann (1976-1978) y Julio R. Acuña (1978-1983). El 30 de octubre de 1983, se convocó a elecciones resultando ganador el Dr. Raúl Alfonsín (UCR) en la presidencia y Osvaldo Álvarez Guerrero (UCR) como gobernador rionegrino.

Desde el punto de vista económico, si se analiza en conjunto el período comprendido entre 1958 y 1983, puede afirmarse que el Plan Castello fue el vector que orientó el desarrollo, incluso los mandatarios designados por los gobiernos militares

tuvieron una actitud *continuista*, con excepción del período 1963-1966 correspondiente a la gobernación de Nielsen quien no propuso un plan alternativo.

El gobernador Nielsen (1963-1966), en el discurso de inauguración de sesiones legislativas, caracterizó extensamente los recursos naturales disponibles en la provincia y su escaso aprovechamiento, como las enormes reservas hidroeléctricas, la disponibilidad de tierras para cultivo, la importancia de las obras de riego para la producción intensiva, la existencia de yacimientos minerales y petrolíferos y, sentenció que Río Negro era una provincia rica, pero en una situación de pobreza y mal desarrollada. Seguidamente, se explayó sobre cifras negativas del atraso social como el analfabetismo que registraba uno de los porcentajes más altos del país, la mortalidad infantil y los problemas de salud pública. Por otra parte, identificó la existencia de zonas marginadas del progreso económico y social, como la zona desértica central.

Otro pasaje del discurso hizo referencia a la situación financiera en la que se encontraba la provincia y a las dificultades que ocasionaba para la formulación de planes de obras a financiar con recursos propios así como a las obligaciones contraídas en materia de aportes y contribuciones del Estado al Instituto de Desarrollo del Valle Inferior. En la misma línea discursiva incluyó otra de las obras de gran interés público como la provisión de agua a San Antonio Oeste. Por último, expresó su deseo de afirmación de las normas de convivencia, el respeto a la ley y la voluntad de servir a un ordenamiento jurídico, la búsqueda y construcción del diálogo, la necesidad de una profunda transformación, de una oposición vigorosa y constructiva que se constituya como contralor de la gestión administrativa y el respeto a la constitución provincial como orientadora de la labor de gobierno y fuente de inspiración para el logro de los más altos objetivos provinciales.

El gobernador de facto Requeijo (1969-1972), si bien tendió a recuperar la visión desarrollista y los planes diseñados en el período de Castello, compartía algunas de las críticas expuestas por Nielsen. Según Camino Vela (2011), en la V Reunión de Gobernadores celebrada en la Capital Federal, Requeijo diagnosticaba que la provincia contaba con deficientes comunicaciones, carencia de transportes, falta de energía y agua potable, déficit habitacional, antigua ley de tierras, amenazas de aluviones, altas tarifas y fletes elevados que incidían en la calidad de vida y en la intermediación, falta de mano de obra especializada, baja densidad poblacional, mala distribución territorial y grandes

distancias que aumentaban el aislamiento de la provincia. La producción y fuente de riqueza estaba concentrada en la frutihorticultura, lanas y carne ovina que dependía fuertemente del volumen y los precios. Todo ello justificaba la determinación de los polos de desarrollo en el marco del Plan 1970 de grandes realizaciones, diseñado para tres años 1971-1973 y que pretendía la transformación, expansión e integración de Río Negro.

Durante este período se estructuraron, en base al diagnóstico y estudios técnicos, planes específicos por áreas, entre ellos: Plan Progreso destinado a la ampliación, refacción y mantenimiento de escuelas; Plan Piloto de Vialidad, orientado a la construcción y mejoramiento de rutas que facilitarían la integración provincial; Plan Maestro de Desarrollo del Valle Medio y el Plan Municipal ambos en 1971. En su gestión, se destacó la construcción del canal Pomona- San Antonio, el apoyo a la minería en Sierra Grande y la conformación de un núcleo urbano, extensión de redes de agua en toda la provincia, instalación de redes eléctricas para la Línea Sur, obras de pavimentación (entre ellas, el Circuito Chico en Bariloche), construcción de caminos y mejoramiento del transporte, construcción de viviendas y la conclusión de la primera etapa del IDEVI. A nivel institucional, creó la Dirección de Difusión y Turismo Andina, el Ente de Desarrollo del Valle Medio, realizó gestiones para la instalación de la Universidad Nacional del Comahue (1972) y el Cuerpo de Policía Caminera (Camino Vela, 2011).

Mario Franco (1973-1976) continuó con la fuerte inversión estatal en obra pública, se concluyeron las rutas 251 que unió Río Colorado con General Conesa, la 2 que conectó a San Antonio con El Solito, la 250 que comunicó Viedma con General Roca; además, se inició la construcción del Puerto de San Antonio Este, se invirtió en los proyectos de soda solvay y la minería en Sierra Grande. También, se creó una Secretaría de Planeamiento y se formuló el Plan Trienal de Salud cuyo objetivo era garantizar el acceso universal a la salud con el hospital como centro de atención principal para lograrlo se invirtió fuertemente en tecnología e infraestructura de los servicios sanitarios. Acompañando esta medida el 13 de noviembre de 1973, se sancionó la Ley N° 868 que creaba dentro del Ministerio de Asuntos Sociales el Instituto Provincial de Seguro de Salud (IPROSS) cuya función era organizar y administrar un seguro de asistencia médica integral para los habitantes de la provincia.

En definitiva, el período1957-1975 denominado por Pablo Tagliani (2015) la *era desarrollista* se caracterizó por la presencia estatal como coordinador de las actividades de las regiones económicas que en forma independiente se localizaban en el territorio y, por la oportunidad de la toma de decisiones respecto a los recursos fiscales debido al cambio en el status jurídico. Así, para 1957, Río Negro contaba con una población cercana a los 195.000 habitantes; 200 mil hectáreas bajo riego que producían 340 millones de kilos de fruta, 65 millones de litros de vino, 120 millones de kilos de tomate; además se registraban alrededor de 3 millones de cabezas de ovinos de las que se extraían 12 millones de kilos de lana. En el ámbito urbano, se contabilizaban 4 mil establecimientos de comercio e industria. Se creó el Banco Provincia de Río Negro en 1960, se sancionaron leyes que regulaban el uso de los recursos hídricos y las tierras fiscales, en 1961 se sancionó la Ley N° 281 de creación de la Corporación de Productores Frutícolas (CORPOFRUT), en 1972 la Ley N° 757 regulaba y promocionaba la actividad forestal y la Ley N° 739 creaba el Centro de Tecnología Industrial en Villa Regina. Las obras del Plan Castello acompañaron el Plan Nacional de Desarrollo de la denominada Región Comahue que incluyeron la construcción de obras hidroeléctricas para el riego y la producción de energía; el plan de colonización del Valle Inferior y la creación del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI) por Ley N° 200 de 1961; creación de un puerto (que fue habilitado en 1983), explotación ferrífera en Sierra Grande y exploración petrolera (que descubrió la localización del recurso en Catriel en 1960 y se comenzó con la extracción en 1961).

En lo referente a cuestiones vinculadas específicamente con el mundo rural, el IDEVI como ente autárquico asumió un rol de planificador y administrador en la puesta en producción de las 65.000 hectáreas; las obras no se limitaban a la infraestructura de riego y la sistematización de chacras; incluían una red de caminos, de energía eléctrica y la inauguración de una estación experimental en 1967. El proceso de adjudicación de tierras comenzó en 1973-1974 y se completó hacia fines de la década de 1980, sumando 530 parcelas en condiciones de producir. Paulatinamente comienzan a operar las cooperativas y las industrias procesadoras: usina láctea (1960), frigorífico de frutas (1988), procesadora de tomate (1974), galpón de empaque y aserradero (1988), planta de alimento balanceado (1988), entre otros.

En el caso del Alto Valle, el economista Tagliani (2015) señala que con el nacimiento de la provincia el complejo agroindustrial de la fruticultura se consolidó

definitivamente dando lugar al surgimiento de nodos tecnológicos y productivos y, continuidad al modelo de colonización. En este sentido, se conoció en 1957 un proyecto para financiar el establecimiento de colonos italianos y holandeses en Valle Azul, se contaba con una superficie regada de 3.000 hectáreas a ser distribuidas entre 150 familias. En conjunto, la producción primaria aumentó, en la cosecha 1974-1975 el promedio de toneladas producidas resultó un 80% mayor al obtenido en la campaña 1957-1958. Las exportaciones de manzanas se multiplicaron por tres y la de peras disminuyó levemente, el aumento sostenido de la demanda de fruta implicó un mejoramiento significativo de los precios; la existencia de crédito barato habilitó una corriente de inversiones en capital fijo, particularmente de galpones de empaque. La capacidad de almacenamiento de fruta en frío se quintuplicó, se comenzó a adoptar técnicas de conservación del frío de mayor rendimiento como el sistema de atmósfera y de túnel presurizado. A la par, se observó un constante aumento de la demanda de madera para envases y ventajas en la comercialización debido a la pavimentación de la ruta nacional 22. A principios de la década de 1970, se instalaron las primeras plantas elaboradoras de caldo de sidra desplazando a las de jugo concentrado ya localizadas. Hacia 1975, se asistió a la declinación de la demanda europea de frutas argentinas –compensada por el aumento de la demanda brasileña- debido a una caída en las compras totales y una disminución en la participación del mercado ocasionada por el ingreso de otros países como Chile y Sudáfrica. Esta tendencia afectó la rentabilidad de los pequeños productores, con explotaciones menores a 10 hectáreas, que aportaban el 43% de la producción. Las empresas exportadoras comenzaron con un proceso de integración vertical que caracterizará la próxima etapa.

El 19 de diciembre, la Ley N° 281/61 creó la Corporación de Productores de Frutas de Río Negro (CORPOFRUT), una entidad autárquica con capacidad de derecho privado y público. Las funciones principales de esta entidad fueron: aplicar y hacer cumplir las disposiciones, reglamentaciones o leyes que existan respecto a la producción, empaque y comercialización de la fruta. Para tales fines, se propuso la realización de estudios destinados a obtener información sobre las formas de abaratamiento de costos, las posibilidades de mercados interno y externo, la industrialización de la fruta y la integración progresiva de los productores en el proceso de comercialización del producto (Alvarez Sánchez, 2014). Unos años antes, en 1956, se fundó la Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén integrada por

las nueve Cámaras de Productores representativas de cada una de las zonas. La coexistencia de las dos entidades no estuvo exenta de conflictos, principalmente entre quienes se consideraban productores y quienes eran denominados los “fruteros” o sea, los que se dedicaban a la exportación y encontraron en CORPOFRUT un lugar para expresar sus reclamos.

Con la dictadura (1976-1983) se inició el retorno al liberalismo, se impuso un plan de ajuste anti-inflacionario que consistió en una mega-devaluación, aumento de tarifas y congelamiento de salarios; se asistió al liderazgo del mercado en detrimento del Estado y al abandono de la estrategia de crecimiento basada en la industrialización por sustitución de importaciones. En Río Negro, se observó en la ganadería la profundización de la tendencia de crecimiento de los vacunos y la disminución de las existencias lanares; una medida que contribuyó a afianzar esta tendencia fue la instalación de la barrera sanitaria en límite del río Colorado cuya función fue crear una zona libre de aftosa en la Patagonia para ello prohibió el ingreso de animales en pié provenientes del norte e inhibió la entrada de carne faenada con hueso.

En este contexto, la economía altovalletana fue una de las perjudicadas, la crisis financiera de los productores se agravó y se inició un período de reconversión de las actividades caracterizado por: la tendencia a la concentración de la producción y la propiedad en manos de empresas integradas de capital nacional y extranjero, adopción de técnicas productivas intensivas en el uso de factores y cambios en el producto ofrecido y, expansión territorial del complejo. (Tagliani, 2015) Para la recuperación de la competitividad en el mercado internacional, se debió aumentar el rendimiento por hectárea a fin de disminuir los costos. Se cambió el sistema de conducción de las plantaciones, se pasó del monte tradicional al monte compacto o por espaldera, se afianzó la tendencia a la especialización en peras y, disminuyó la participación de la manzana red delicious (principalmente demandada por Brasil) y aumentó la diversificación de especies en función de las preferencias de los demandantes extranjeros. Los cambios técnicos significativos en el complejo agroindustrial consistieron en innovaciones verificadas en el empaque y en la refrigeración de las frutas tendientes a automatizar los procesos y en el mejoramiento en la logística y gerenciamiento de los establecimientos.

El politólogo José Antonio Gomiz Gomiz (2010) realizó un estudio demográfico de la provincia en el que se observa el crecimiento poblacional del período registrándose 193.292 habitantes según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1960, 262.622 para el realizado en 1970 y 383.354 en el de 1980, fundamentalmente el crecimiento fue de raíz vegetativa y del aporte inmigratorio. El índice de masculinidad disminuyó levemente, si en 1947 era de 105 hombres por cada 100 mujeres; en 1960 fue del 100 y, en 1980 de 97. La misma tendencia se comprobó en el caso de los inmigrantes, entre 1960 y 1970 presenta un alto índice de masculinidad, varían en relación a las edades: 20 a 39 años en 1960 y de 20 a 29 años en 1970. Para 1980, la inmigración fue joven (de 20 a 29 años) y equilibrada en su composición por sexo. Respecto a la distribución poblacional, la consolidación del complejo agroindustrial en el Alto Valle fue uno de los factores que explican el poblamiento de la provincia. Desde 1960 el Departamento General Roca contuvo más de la mitad de la población de Río Negro y, sólo a partir de la década de 1980 su crecimiento fue superado por el del resto de la provincia. En la zona andina comenzó un proceso de expansión sin pausa producto de su orientación turística y su afianzamiento como destino importante primero a nivel interno y luego, externo. El Valle Inferior, obtuvo su crecimiento más notable en el período debido al desarrollo burocrático administrativo desde la creación de la nueva provincia. La Línea Sur presenta un estancamiento en el crecimiento y, por momentos, su población decrece.

Ytati Valle (2017) señala que durante los primeros años de provincialización, la política cultural surgió asumiendo el discurso modernizador, consolidando estéticas vanguardistas, conformándose el Estado como agente movilizador y modernizador en el campo cultural. Como en el resto de los organismos oficiales, se fue institucionalizando la gestión: primero, la Dirección de Educación y Cultura fue creada por el Decreto N° 8 de 1958, dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales y se nombró al Prof. Virgilio Tosco como director general para el período 1958-1961; dos años más tarde, el Decreto N° 49 de 1960, designó a Jorge Raúl Frosi a cargo de la Dirección de Educación y a Ramón Adolfo Pelinski frente a la Dirección de Cultura. La gestión Tosco se basó en un concepto amplio de cultura, se distanció de las tendencias a incorporar a las entidades privadas en la formulación de la política cultural estatal, fundó la revista Misiones Culturales, priorizó el rol de la educación artística como pilar imprescindible de la acción cultural, ya sea desde acciones que apoyaban la educación formal o actividades

que promovieran la educación no formal permanente en las distintas comunidades rionegrinas, reconoció la obligación del Estado de crear las instituciones necesarias para la formación cultural y artística, estableció y fomentó la incorporación de individuos al proceso creativo-asimilativo que reforzaría el patrimonio cultural del pueblo, entre otras. En síntesis, afirma la autora esta gestión adhirió a un concepto de cultura vinculado a la visión antropológica, amplia, polisémica, concibió la cultura ligada a lo popular, más allá de las tradiciones artesanas y folklóricas, como un sistema coherente de valores expresados de una manera asimilable; por esta razón propone considerar esta gestión como "horizonte de expectativas", como un indicador a la hora de evaluar las posteriores gestiones en el área de Cultura. Valle (2017) identifica dos sub-períodos: el primer momento que denomina "idilio" a partir del golpe de 1955 y la promesa de la modernización cultural y una segunda etapa de "desencanto" que comenzó con el golpe cívico- militar de 1966-1973 y su intento por obturar todo posible ejercicio de libertad, que implicó un posicionamiento de mayor compromiso político desde distintas corrientes artísticas. Este último periodo preanunció una concepción de cultura como "occidental y cristiana" con la finalidad ya no de reconocer al otro como productor de su propia cultura sino de "re-educar" al ciudadano para instaurar un nuevo "orden social" que se ejemplificó especialmente durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983). Estas concepciones y modelos entraron en tensión durante estas primeras décadas de la provincia de Río Negro.

En lo atinente al campo educativo, Pablo Pérez Chiteri y Daniel Welschinger (2004) explican que la joven provincia debió darse su propio sistema educativo en el que se produjeran y reprodujeran simbolizaciones comunes suficientes como para garantizar la mínima integración territorial que permitiera a los pueblos y regiones amalgamarse en una institucionalidad común. La Constitución provincial (1957) estableció que la educación primaria sería obligatoria, gratuita, laica y accesible a todos los habitantes, el 30 de septiembre de 1961 se sancionó la primera Ley Orgánica de Educación y, en febrero de 1963 el arquitecto e interventor Carlos Ramos Mexía ordenó institucionalizar el Consejo Provincial de Educación (CPE), dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, bajo un régimen de autarquía técnica y administrativa. Durante la gestión de Nielsen se reglamentó el Estatuto Provincial del Docente registrado bajo la Ley N° 391 del 4 de enero de 1965. En 1968, el presidente de facto Juan Carlos Onganía sanciona y promulga la Ley N° 17.878, que transfería sin cargo a las

provincias las escuelas establecidas en su territorio y las escuelas nacionales primarias existentes en los ex territorio nacionales y los servicios de enseñanza, se traspasaron todos los cargos de la planta funcional y el personal; proceso que se completaría en 1992. En el año 1974 se fundó la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER), con altos niveles de afiliación y un importante grado de participación en la definición de las políticas del sector. El golpe de Estado de 1976 intervino el CPE e instauró políticas educativas funcionales en consonancia con la concepción de cultura autoritaria y represiva, reorganizó jerárquicamente el CPE a través de la desconcentración de su estructura y la recentralización de la toma de decisiones; sometió al sector docente mediante cesantías y persecuciones, proscripción de la organización gremial y regulación laboral establecida en la normatividad de facto; controló y disciplinó a las escuelas a través de políticas curriculares y la redefinición de la organización escolar.

Reflexiones parciales

El cambio de status jurídico posibilitó a la nueva provincia de Río Negro desde 1958 disponer de los recursos de su jurisdicción e iniciar un proceso de organización burocrático-administrativo que permitiera coordinar y promover el desarrollo. Este pasaje favoreció, a pesar de los largos períodos de gobiernos de facto, la conversión de habitantes a ciudadanos con goce pleno de los derechos políticos tantas veces reclamados. A la par, se fueron estructurando servicios educativos y de salud que, en consonancia con lo expresado en la Constitución provincial, debían tender a la universalidad y al acceso de todos los habitantes, garantizando así los derechos sociales básicos.

No obstante, desde la primera división del Territorio en 1885 se fueron perfilando las áreas de ocupación y los componentes poblacionales vigentes hasta la actualidad. En el transcurso de la etapa territoriana se configuraron las actividades socioeconómicas principales de cada una de las regiones: la fruticultura en el Alto Valle, el turismo en Bariloche y la administración jurídico-política en Viedma. A principios del siglo XX, se desplazó el eje económico del Territorio desde la zona atlántica hacia el Alto Valle.

Las acciones gubernamentales en el período provincial tendieron a compensar este desequilibrio, el Plan Castello y el Plan 1970 de grandes realizaciones localizaban las inversiones estatales en el resto de la provincia.

En el capítulo siguiente, se presentarán las principales características políticas y económicas de la provincia de Río Negro durante el período 1983-2003.

Bibliografía Capítulo 2:

Abel, José Luis (2012). El Partido Provincial Rionegrino en su etapa fundacional: 1970-1973. En: Camino Vela, Francisco (compilador). *El mundo de la política en la Patagonia norte*. Neuquén: EDUCO- Universidad Nacional del Comahue. pp. 173- 193.

Alvarez Sánchez, Andrea (2014). Las políticas agrarias en Río Negro, 1957- 1966. Tesis de Maestría (inédita). Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Arias Bucciarelli, Mario (1996). Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial. *Revista de Historia*, Neuquén, Nº 6, pp.131-153.

Arias Bucciarelli, Mario (2012). La municipalización de lo político. Controversias y debates en el Primer Congreso de los Territorios Nacionales. En: Arias Bucciarelli, Mario (coordinador). *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860-1950*. Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 21- 42.

Arias Bucciarelli, Mario y Jensen, Silvina (2008). "La Historiografía de los Territorios Nacionales. Un campo en construcción". En: *Anuario del Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S. Segreti", Dossier "25 años de historiografía argentina: la escritura de la historia en la Argentina entre el retorno a la democracia y el bicentenario"*. Córdoba. Año 8, N°8. pp. 183-200.

Bandieri, Susana (2005). *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires: Sudamericana.

Camino Vela, Francisco de Asís (2011). La dinámica política en la provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical. Tesis doctoral. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Favaro, Orietta (2007). Transitando la especificidad de los territorios nacionales: Espacios centralizados y de ciudadanía restringida. En: Ruffini, Martha y Masera, Ricardo Freddy (coordinadores). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la Historia de Río Negro, 1884- 1955.* Viedma: Legislatura de Río Negro. pp. 25-39.

Favaro, Orietta (2012). ¿Estado nacional o Estado nación? La Argentina a dos velocidades: provincias y territorios nacionales. En: Arias Bucciarelli, Mario

(coordinador). *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860-1950.* Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 7-20.

Favaro, Orietta e Iuorno, Graciela (2009), "Un país a dos velocidades. Provincias y Territorios Nacionales. Argentina, 1884-1991". En: Rajland Beatriz y Cotarelo María Celia (comp.) *La Revolución en el Bicentenario. Reflexiones sobre emancipación, clases y grupos subalternos*. Buenos Aires: Clacso. pp. 1- 17.

Fulvi, Nilo (2007). El Territorio Nacional de Río Negro (1880-1914) durante la "Generación del 80". El proceso de su integración a la economía nacional. En: Ruffini, Martha y Masera, Ricardo Freddy (coordinadores). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la Historia de Río Negro, 1884- 1955.* Viedma: Legislatura de Río Negro. pp. 181-220.

Gomiz Gomiz, José Antonio (2010). Demografía histórica de Río Negro: de la colonia a 1980. En: Gomiz Gomiz, José Antonio y Villca, Hugo Víctor (compiladores). *Estado y sociedad en Río Negro hasta 1980.* Carmen de Patagones: Uno. pp. 31-105.

Iuorno, Graciela (2007). La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales. En: Ruffini, Martha y Masera, Ricardo Freddy (coordinadores). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la Historia de Río Negro, 1884- 1955.* Viedma: Legislatura de Río Negro. pp. 389-405.

Iuorno, Graciela (2008), "La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales." En: Graciela Iuorno y Edda Crespo (coordinadoras): *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales.* Comodoro Rivadavia: Universidad Nacional de la Patagonia "San Juan Bosco", Universidad Nacional del Comahue. CEHEPYC. pp. 1-17.

Iuorno, Graciela y Miralles, Glenda (2008). Estado Nacional y bodegueros en el Alto Valle de Río Negro: una relación conflictiva (1884-1940). En: Iuorno, Graciela y Crespo, Edda (coordinadoras). *Nuevos espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*. Comodoro Rivadavia: Universidad Nacional de la Patagonia "San Juan Bosco", Universidad Nacional del Comahue. CEHEPYC. pp. 375-391.

Iuorno, Graciela; Miralles, Glenda y Nasser, Karim (2007). Actores y espacio público en la etapa territorial rionegrina. El Departamento General Roca y su integración

desigual. En: Ruffini, Martha y Masera, Ricardo Freddy (coordinadores). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la Historia de Río Negro, 1884- 1955.* Viedma: Legislatura de Río Negro. pp. 335-362.

Manzanal, Mabel (1980), *Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la Provincia de Río Negro: 1958-1964*, Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR. Documento de Trabajo 6.

Marchisio, Romina (2014). El camino recorrido hacia la provincialización: Río Negro entre 1884 y 1958. Ponencia presentada en las 2das Jornadas de Ciencia Política del Litoral - Universidad Nacional del Litoral.

Mases, Enrique y Gallucci, Lisandro (2012). Los partidos provinciales en la Patagonia. Una mirada comparativa sobre tres casos: MPN, PACH y PPR. En: Camino Vela, Francisco (compilador). *El mundo de la política en la Patagonia norte*. Neuquén: EDUCO- Universidad Nacional del Comahue. pp. 195- 224.

Moldes, Beatriz del V. y Entraigas, Jorge R. (2007). La población rionegrina durante la época territorial. Un aporte al conocimiento de las principales características demográficas: 1884-1955. En: Ruffini, Martha y Masera, Ricardo Freddy (coordinadores). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la Historia de Río Negro, 1884- 1955*. Viedma: Legislatura de Río Negro. pp. 71- 122.

Mombello, Laura (2018). *Por la vida y el territorio: disputas políticas y culturales en Norpatagonia*. Mar del Plata: EUDEM.

Moyano, Daniel y Bandieri, Susana (2018). Producir azúcar en la Patagonia. El ingenio San Lorenzo, un malogrado proyecto de industrialización de remolacha azucarera (Río Negro, 1927-1941). *Mundo Agrario*. Vol. 19, N° 42, e094. Universidad Nacional de La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Centro de Historia Argentina y Americana.

Navarro Floria, Pedro y Nicoletti, María Andrea (2001). *Río Negro. Mil voces en una historia*, Neuquén: Manuscritos.

Nuñez, Paula y Casalderrey Zapata, María Constanza (2017). Formas del tiempo y construcción territorial en la región patagónica. *Revista LIDER Vol. 19*, Nro. 30. pp. 38-70.

Pérez Chiteri, Pablo y Welschinger, Daniel (2004). Origen y evolución de la educación en Río Negro: una perspectiva institucional. En: La Serna, Carlos y Gomiz Gomiz, José Antonio (compiladores). *Políticas sociales en los '90. Provincia de Río Negro.* Viedma: Talleres de Patagonia Gráfica. pp. 67-90.

Rey, Héctor (2007). El desarrollo de la economía en Río Negro: la región andina, zona atlántica y puerto de San Antonio Oeste y la meseta. En: Ruffini, Martha y Masera, Ricardo Freddy (coordinadores). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la Historia de Río Negro, 1884- 1955.* Viedma: Legislatura de Río Negro. pp. 221-244.

Rey, Héctor y otros (1988). *Historia del Valle Inferior del Río Negro. El nuevo distrito federal*. Buenos Aires: Plus Ultra.

Ruffini, Martha (2001). "La cuestión de la tierra pública en Río Negro. Avances y perspectivas (siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX)", *Anuario* de Centro de Estudios Históricos, N° 1, Año 1.

Ruffini, Martha (2007 a). Un territorio patagónico peculiar: Río Negro, espacio de antiguo poblamiento y temprana experiencia política. En: Ruffini, Martha y Masera, Ricardo Freddy (coordinadores). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la Historia de Río Negro, 1884- 1955.* Viedma: Legislatura de Río Negro. pp. 163- 187.

Ruffini, Martha (2007 b). *La pervivencia de la república posible en los territorios nacionales: Poder y ciudadanía en Río Negro*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Ruffini, Martha (2009a). "El tránsito trunco hacia la República Verdadera. Yrigoyenismo, ciudadanía política y territorios nacionales". En: *Revista Estudios Sociales*. Santa Fe, Nº 36. pp. 91-115.

Ruffini, Martha (2009 b). "Estado y política agraria en la frontera sur argentina: el territorio nacional de Río Negro (1916-1930)", *Estudios Fronterizos*, Vol. 10, N° 19, México, Universidad Autónoma Baja California.

Ruffini, Martha (2011). Los territorios nacionales. Un nuevo actor político en la historiografía argentina. En: Girbal Blacha, Noemí y Moreyra, Beatriz (compiladoras). *Producción de conocimiento y transferencia en las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Imago Mundi. pp. 75-102.

Ruffini, Martha (2012). Un orden institucional para las nuevas provincias argentinas en tiempos de la "Revolución Libertadora". Democracia y ciudadanía en los debates de la Convención Constituyente de Río Negro (1957). *Historia Caribe*, vol. VII, núm. 20, enero-junio, Barranquilla (Colombia): Universidad del Atlántico. pp. 77-100.

Ruffini, Martha (2014). Estado, desarrollo económico y nuevas provincias. El fracaso de un plan estatal para el sur argentino: la Corporación Norpatagónica (1957-1958). *Revista H-industri@.* Año 8, N° 14. pp. 187-226.

Ruffini, Martha y Blacha, Luis (2013). La provincialización postergada de la Patagonia Argentina (1955-1958). *Temas y Debates*, 25, año 17, enero-junio. pp. 59-81.

Tagliani, Pablo (2015), *Economía del desarrollo regional. Provincia de Río Negro 1880-2010*. Buenos Aires: La Colmena.

Tapia, María de los Ángeles (2012). El Cipoletazo, una pueblada en el Alto Valle de Río Negro. Recortes políticos en los tiempos de la Revolución Argentina. En: Camino Vela, Francisco (compilador). *El mundo de la política en la Patagonia norte*. Neuquén: EDUCO- Universidad Nacional del Comahue. pp. 111-145.

Valle, Ytati (2017). ¿Es posible gobernar la cultura? Políticas culturales y visiones hegemónicas en Río Negro, 1973-1983. Tesis doctoral. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/780

Vapnarsky, César (1983), *Pueblos del norte de la Patagonia 1779-1957*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales- Editorial de la Patagonia.

Varela, María Teresa (2015). Estado y Territorios Nacionales. Relaciones, tensiones y conflictos en la sociedad y la política rionegrina (1916-1943). Tesis doctoral. Facultad de Humanidades y Ciencias De La Educación. Secretaría De Posgrado. Universidad Nacional de La Plata.

Winderbaum, Silvio (2005), El comportamiento de los sectores dominantes en la argentina moderna y su expresión en la fragmentación espacial de la provincia de Río Negro. Un estudio de caso: el "plan Castello" (1958-1964), Tesis de Licenciatura. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia. Disponible en Biblioteca Central.

Yappert, Susana y Bohoslavsky, Ernesto (2012). Liderazgo local, consignas nacionales y estrategias universales: El Rocazo de 1972. En: Camino Vela, Francisco (compilador). *El mundo de la política en la Patagonia norte*. Neuquén: EDUCO- Universidad Nacional del Comahue. pp. 147- 171.

Zaidenwerg, Cielo (2013). La "argentinización" de los Territorios Nacionales a través de la educación formal e informal. Estudio de caso: Río Negro (1908-1930). Tesis doctoral. Barcelona: Departamento de Antropología Cultural e Historia de América y África, Sección de Historia de América, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona.

Parte II

CAPÍTULO 3: Del Estado providencialista al modelo neoliberal: Río Negro, 1983-2003.

Este capítulo presentará el necesario marco socio-político que permitirá insertar más acabadamente la política agraria en Río Negro en el lapso 1983-2003. En primer lugar, se sintetizarán los aspectos políticos salientes de la construcción de la hegemonía radical en el período; seguidamente, se presentarán las principales transformaciones en materia de políticas públicas provinciales y datos demográficos que contribuyan a la caracterización del contexto provincial, en general y, las formas que adoptó en el agro, en particular.

Tiempos de hegemonía radical: La política rionegrina, 1983-2003

En las elecciones provinciales celebradas en octubre de 1983, triunfó el radical Osvaldo Álvarez Guerrero[44] con 82.989 votos (52, 9%) sobre el candidato y ex - gobernador Mario Franco perteneciente al PJ que obtuvo 58.129 sufragios (37%) y Domingo López Oribe del PPR con 3.235 votos (2,1%). Para la Legislatura provincial la composición quedó distribuida de la siguiente manera: 21 diputados radicales y 15 justicialistas. Los resultados provinciales respecto a las elecciones para presidente y vicepresidente registraron un 53,5% a favor de la fórmula Alfonsín- Martínez (UCR) y 39,9% para la de Luder- Bittel (PJ). En Río Negro, éste fue el inicio de un período signado por siete gobernaciones radicales consecutivas (1983-2011), en el que tres de ellos fueron reelectos Horacio Massaccesi, Pablo Verani y Miguel Saiz. Francisco Camino Vela (2009, 2012), denomina a este predominio político la *provincialización del radicalismo* señalando una particular territorialización de la política en la provincia, la presencia de fuertes figuras devenidas en *liderazgos de negociación*, el consecuente entramado de alianzas y las características de las terceras fuerzas, entre otros.

En la campaña electoral, Álvarez Guerrero, apeló a un discurso conciliador y renovador de la política, con miras policlasistas e inclusivas, cercano a la centro-

[44] Osvaldo Álvarez Guerrero (1940-2008), abogado y político. Nació en Florida, provincia de Buenos Aires y, en 1964, al año siguiente de recibirse de abogado se radicó en la provincia de Río Negro. Fue designado por el gobernador Carlos Nielsen como Subsecretario de Asuntos Sociales (1964-1966). Cofundador del Movimiento de Renovación y Cambio, ala renovadora del viejo partido radical: Integró la junta reorganizadora de la Unión Cívica Radical de la provincia de Río Negro en 1972 y luego presidió el Comité Provincial partidario. En las elecciones de marzo de 1973 fue electo diputado nacional por la UCR.

izquierda y duro con los militares; supo combinar las características de la democracia de partidos, el peso de las estructuras y las viejas adhesiones, con las nuevas formas de la política, con la relevancia de la imagen y la propaganda. (Camino Vela, 2011)

En su primer mensaje oficial como gobernador advirtió acerca de la desintegración rionegrina constituida por varios particularismos y por realidades regionales disímiles, aisladas e independientes como un rasgo que la diferenciaba del resto de las provincias argentinas y que se transformaba en el sello de su plan de gobierno tendiente a la integración política, social, cultural y económica.[45] En términos de Camino Vela (2011, 2015), el objetivo era revertir el desequilibrio y potenciar el desarrollo económico y social de la provincia a partir de la descentralización, la planificación regional y la participación. En este sentido, agrega Graciela Iuorno (2012), se planteó la creación de un Consejo Provincial Articulador de los Consejos Intermunicipales Regionales a partir de la planificación democrática con la participación de los sectores públicos y privados del trabajo, de la producción y la industria.

Para superar la fragmentación socio-territorial, el gobernador propuso comunicar la provincia a través de un convenio entre la Secretaría de Gobierno y la empresa Líneas Aéreas del Estado (LADE) para la concreción de dos vuelos semanales de fomento que tendían a integrarla provincia uniendo a las ciudades de Viedma, Roca, San Carlos de Bariloche y Catriel. Otro instrumento lo constituyó la instalación del canal de Televisión del Estado que pretendió la integración de la zona del este rionegrino y el Alto Valle. En consonancia con la renovación y modernización de la estructura administrativa, se institucionalizó la Secretaría de Estado de Ciencia y Técnica provincial que constituyó una novedad y se dedicó a la ejecución de políticas científicas y tecnológicas con los recursos humanos orientados al desarrollo económico-social y otros aspectos en la necesaria integración social, económica y cultural. (Iuorno, 2012) Además, se conformó la Comisión Provincial de Derechos Humanos y una comisión parlamentaria en el marco de la Legislatura que tuvo como propósito investigar las violaciones a los derechos humanos perpetradas en la región, la eliminación de las trabas burocráticas a la investigación de tales hechos y acciones para facilitar el retorno de los exiliados.

[45] Legislatura de la provincia de Río Negro (en adelante, LPRN), Mensaje de Osvaldo Álvarez Guerrero, Reunión III, 3° Sesión Especial de Juramento del Sr. Gobernador, Dr. Osvaldo Álvarez Guerrero, 12° Período Legislativo, 11 de diciembre de 1983. Versión taquigráfica.

La arquitecta y política radical Elva Roulet (1987) afirma que el problema de los desequilibrios regionales afectaba no sólo a la economía sino también el sistema político ya que desnaturalizaba el federalismo adoptado por la Constitución Nacional como forma de Estado. En 1986, Raúl Alfonsín lanzó la iniciativa de trasladar la Capital Federal a las márgenes del río Negro en el marco de la reforma de la Constitución Nacional, la reforma del Estado y la administración, la efectiva descentralización de atribuciones y funciones, el fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales, el desarrollo regional, regímenes de promoción industrial, redistribución equitativa y eficiente de los recursos coparticipables, todos éstos elementos que formaban parte de la construcción de la II República. El diagnóstico del que se partió fue que la Capital Federal había experimentado un crecimiento incontrolado que la convirtió en una megalópolis hecho que había paralizado y distorsionado las fuerzas de todo el país y transformado el sistema político. El Presidente justificó la elección del área Carmen de Patagones – Viedma- Guardia Mitre porque constituía el límite inferior de la pampa húmeda que históricamente representó el sustento de la prosperidad nacional y el comienzo de las extensas planicies de la Patagonia, reservorios de las mayores disponibilidades energéticas del país. Asimismo, el emplazamiento constituía un elemento de la política articuladora entre un área de antiguo poblamiento y el poco explotado territorio patagónico caracterizado por ser subdesarrollado, con escasa población y medios de comunicación y, un punto geoestratégico clave para la defensa y control de la soberanía nacional.

El Proyecto Patagonia presentado en 1986 y sancionado por el Congreso de la Nación bajo la Ley N° 23.512[46] en mayo de 1987, preveía la construcción de la nueva capital y el traslado en un lapso de diez años. Se programó en tres etapas y se estimó un desembolso de 5.000 millones de dólares, en cada una de ellas se irían relocalizando los tres poderes de la República y la administración central del Poder Ejecutivo se descentralizaría, algunos organismos deberían ser trasladados a la nueva capital, otros a distintos puntos del país y otros permanecerían en Buenos Aires. La primera etapa que debía concretarse en diciembre de 1989, consistía en alcanzar una población de 150.000 habitantes partiendo de los 45.000 que se contabilizaban en 1986 y de 400.000 para el

[46] BO, N° 26.157, Ley N° 23.512, 12 de junio de 1987, p. 5.

año 2000. La Legislatura de Río Negro aprobó la cesión de las tierras de Viedma y Guardia Mitre bajo la Ley N° 2086[47] del 1° de julio de 1986.

Respecto a la futura configuración jurídico- institucional de la Capital Federal, Roulet (1987) postula tres hipótesis. La primera abogaba por la "reivindicación histórica" de la provincia de Buenos Aires, es decir, que la provincia reclame la vuelta de la ciudad al territorio provincial. La segunda, la presentaba con la posibilidad de constituirse en una ciudad- estado dentro de sus límites establecidos. La tercera, propuesta por Alfonsín al Consejo para la Consolidación de la Democracia, se asociaba con el estudio acerca de la conveniencia de conformar una provincia nueva que abarcara la ciudad de Buenos Aires y los distritos del conurbano; sin embargo, esto hubiese significado una mayor concentración debido a que allí se concentrarían el 65% de las actividades industriales de la provincia de Buenos Aires sumado al poderío de la propia capital lo que hubiese conspirado con el sentido de descentralización del proyecto político. La variante de la tercera hipótesis la constituyó la posibilidad de conformar la nueva provincia con la ciudad y sólo algunos distritos del conurbano, por caso, los del este de Vicente López a San Isidro y al oeste Avellaneda, Quilmes y Lanús.

En definitiva, la Ley de la provincia de Buenos Aires N° 10.454 de 1986 estableció los límites de la cesión de tierras para la radicación de la nueva capital. Con respecto a la ciudad de Buenos Aires propuso que se contemplara la devolución del territorio a la provincia o se formara una nueva provincia en los límites de la Capital Federal. A la par, la Ley N° 23.512 definió que la ciudad de Buenos Aires continuaría siendo la capital de la República hasta que se efectivice el traslado; a partir de ese momento se constituiría en una nueva provincia y se convocaría a una convención constituyente para su organización.

Para la provincia de Río Negro, el Proyecto Patagonia y Capital significó la revalorización del suelo, el aumento de la población y una fuerte inversión en obra pública. El Banco Hipotecario Nacional y el Fondo Nacional de Viviendas construyeron 7.000 nuevas viviendas, se realizaron 40 kilómetros de desagües pluviales y cloacales, se asfaltó, se amplió la red de agua potable y el tendido de gas natural domiciliario; todo esto generó una abultada deuda de Viedma, Guardia Mitre y Carmen de Patagones con el Estado Nacional que luego sería condonada como resultado del fracaso del proyecto

[47] BOP, N° 2378, Ley N° 2086, 11 de julio de 1986, p. 1.

y bajo la figura del Fondo de Reparación Histórica (Camino Vela, 2011). La derrota del radicalismo en las elecciones para diputados nacionales y gobernadores de 1987 supuso el debilitamiento político y marcó el fin del proyecto de traslado de la capital, el desmantelamiento de la Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia y Capital y del Ente para la Construcción de la Nueva Capital (ENTECAP)[48], ambos dependientes del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Hacia el final de su mandato y en la apertura de sesiones en la Legislatura, Álvarez Guerrero enumeró los logros de su gobierno, entre los más salientes destacó la inversión en educación del 40% de las rentas generales y del 20% para salud. En educación, se logró la ampliación y construcción de escuelas, la cobertura del 80% de la población de 5 años en el nivel inicial, en los cursos del Servicio de Aprendizaje Laboral Orientado y, en la reforma del nivel secundario. En salud, se ampliaron los hospitales, se aumentó la cantidad de centros de atención primaria en barrios periféricos, se registraron mayor número de consultas, descendió la mortalidad infantil y desde 1984 se iniciaron una serie de acciones tendientes a realizar una reforma profunda en el campo de la salud mental. Respecto a la infraestructura, se ampliaron los gasoductos cordilleranos y de la Línea Sur, se concretó el Plan Energético del Valle Medio y Río Colorado, se pavimentaron 142 kilómetros de rutas provinciales y se avanzó en el trazado de la ruta 258 que une Bariloche y El Bolsón con participación conjunta entre la Nación y la Provincia. Además se amplió la red de aprovisionamiento de agua potable en Cipolletti, el acueducto del Puerto de San Antonio y mejoramiento en los sistemas de riego. Se construyeron nueve mil viviendas de interés social, cuatro mil a través del Banco Hipotecario Nacional y otros planes de esfuerzo propio y compartido.[49]

El 6 de septiembre de 1987, el abogado reginense Horacio Massaccesi[50]fue elegido gobernador de Río Negro. Éste durante la gestión de Álvarez Guerrero se desempeñó como Ministro de Gobierno y en 1985 como diputado nacional. El triunfo lo obtuvo con el 36,5 % de los votos por sobre Remo Costanzo con el 33,6% perteneciente al PJ y Roberto Requeijo con el 20,4% del PPR. La Legislatura quedó compuesta por 17

[48] ENTECAP, creado por el Decreto N° 1156 del 21 de julio de 1987.
[49] LPRN, Mensaje del Sr. Gobernador Dr. Osvaldo Álvarez Guerrero, Diario de Sesiones, Reunión III, 1° Sesión Ordinaria, 16° Período Legislativo, 1° de mayo de 1987. Versión taquigráfica.
[50] Horacio Massaccesi (n. 1948), abogado y político. En 1983, fue electo diputado provincial. En 1984, Álvarez Guerrero lo convocó para hacerse cargo del Ministerio de Gobierno de la provincia. En 1985, obtuvo por la UCR de Río Negro una banca en el congreso de la Nación hasta que el 6 de septiembre de 1987 fue electo gobernador.

diputados radicales, 12 diputados justicialistas y 7 del PPR/Creer. Además, se eligieron 36 convencionales constituyentes y 3 diputados nacionales. Estos porcentajes ajustados entre las dos fuerzas políticas mayoritarias que disputaron el cargo de gobernador pueden comprenderse por la aguda crisis económica nacional, la pérdida de popularidad del presidente y la situación económica y protestas sociales en la provincia-especialmente por parte del gremio docente-, por ello, la gestión previa de Álvarez Guerrero fue central para el nuevo triunfo de la UCR ya que se había creado un clima generalizado de conformidad.

La primera constitución rionegrina tuvo vigencia hasta 1988 año en que fue reformada, incorporándose la reelección del gobernador, la figura del vicegobernador y una ampliación de las facultades estatales (Ruffini, 2012). El 3 de junio de 1988, se sancionó la nueva Constitución de la Provincia de Río Negro[51].

El abogado Martín Doñate (2015) señala que el texto introdujo cambios normativos que trajeron aparejada la ampliación de derechos para la población rionegrina y herramientas que contribuyeron a reforzar el ejercicio democrático. Entre los cambios más salientes se encuentran la incorporación de una nómina de derechos sociales y de grupos considerados particularmente vulnerables en relación con su ejercicio de sus derechos (Capítulo III, artículos 31 a 42 inclusive) como los de protección de la familia, igualdad entre mujeres y hombres, niñez, juventud, tercera edad, personas con discapacidad, derechos individuales y colectivos de los trabajadores. También efectuó el reconocimiento de los indígenas rionegrinos como parte de la cultura preexistente y de la conformación de la identidad e idiosincrasia provincial. Se incorporaron dos garantías procesales novedosas para la época el mandamiento de ejecución (artículo 44) y mandamiento de prohibición (artículo 45), se institucionalizó la figura del Defensor del Pueblo con legitimación para intervenir en la defensa tanto de derechos individuales como colectivos frente a los actos, hechos u omisiones de la administración pública provincial (artículo 167). Entre los órganos de control se creó la figura del Fiscal de Investigaciones Administrativas, a quien corresponde la promoción de las investigaciones de las conductas administrativas de los funcionarios y agentes de la administración pública, de los entes descentralizados, autárquicos, de las empresas y sociedades del Estado o controlados por él (artículo 164). En cuanto al Tribunal de

[51] LPRN, Constitución de la provincia de Río Negro, 3 de junio de 1988.

Cuentas, la Constitución de 1957 sólo reservaba la función de éste órgano al ámbito municipal; con la reforma de 1988 se instituyó un Tribunal de Cuentas en el ámbito de la administración pública centralizada y descentralizada provincial (artículo 161). Finalmente, se introdujo la institución del Ministerio Público, como un órgano dentro del Poder Judicial y con autonomía funcional (artículo 215). Doñate (2015) destaca que todas estas innovaciones en el texto constitucional daban cuenta de la preocupación de los constituyentes por dotar a la provincia de un instrumento que le permitiera insertarse plenamente en la nueva etapa de consolidación de la democracia.

Camino Vela (2014) sostiene que una vez producido el cambio de gobierno a nivel nacional, Horacio Massaccesi se dedicó a amortiguar el impacto de las transformaciones neoliberales de Menem, sosteniendo un modelo alternativo y continuando con un providencialismo que le otorgaba un fuerte rol e intervención al Estado. Este modelo contribuyó a fomentar la identidad radical en la provincia, lo posicionó como un defensor del federalismo en oposición al centralismo y, junto a las medidas de inversión en educación, salud, asistencia social, el empleo público y el descenso de los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) le permitieron acceder a la reelección como gobernador en 1991. La politóloga Julieta Sartino (2015) señala que, por el contrario, una vez asumido el gobierno Massaccesi se alejó del posicionamiento de quien fuera su mentor (Álvarez Guerrero) y se alineó con la política neoliberal del Presidente Carlos Menem. Un hecho particular que mostró este acercamiento lo constituyó el apoyo que brindó el rionegrino al Pacto de Olivos. Las diferencias entre el primer (1983-1987) y el segundo (1987-1991) gobierno radical se evidenciaron fundamentalmente, para la autora, en algunas cuestiones nodales. Mientras la gestión Álvarez Guerrero priorizó la consolidación de la democracia, la lucha contra el autoritarismo y la recuperación de las garantías sociales, civiles y políticas, generando el sostén de la mayoría de sus políticas en la educación, Massaccesi presentó un gobierno en el cual la acumulación y concentración del poder en el ejecutivo provincial y, particularmente, en su propia figura fuera un pilar, además descentró su mirada de las políticas educativas y del resguardo al sector docente, incrementó el gasto público y el endeudamiento de la provincia, cuestiones que sobre su segundo mandato generaron una crisis de gobernabilidad.

Sin embargo, Camino Vela (2014) advierte que el "asalto al Tesoro" el viernes 5 de julio de 1991 fue un hecho que reveló su enfrentamiento con el ejecutivo nacional.

En esa oportunidad, Massaccesi ingresó con la policía provincial, el vicegobernador Pablo Verani y sus ministros a la bóveda de la sucursal Roca del Banco Provincia de Río Negro donde estaba depositado el Tesoro Regional del Banco Central e incautó 16,6 millones de pesos que destinó al pago de sueldos y un mes después se postuló como candidato para su reelección. El autor considera que hasta la Convertibilidad, el modelo rionegrino se desarrolló y pudo financiarse; pero el descenso de los recursos, el alto endeudamiento y el manejo de los recursos públicos (como el BPRN, por ejemplo), llevó al Estado provincial a un desequilibrio en las cuentas públicas y a la crisis recurrente que desembocó en la crisis de 1995. Favaro e Iuorno (2005) afirman que el creciente déficit provincial durante la gestión de Massaccesi derivó en la aplicación de políticas de ajuste, en una importante reducción salarial y abultado endeudamiento, en el estallido de una crisis social que se tradujo en hospitales sin servicios, escuelas sin clases, salarios con más de dos meses de retraso y la coparticipación comprometida hasta el año 2000. La maniobra política de retiro del tesoro regional evidenció la crisis económica observada también en el crecimiento de la desocupación, el deterioro del sistema educativo, la precarización del sistema de salud, el incremento de la pobreza y del ajuste fiscal.

Una mirada diferente es la del historiador Hugo Villca (2004) quien distingue para el período 1983-1995 la conformación de un proyecto de reestructuración del Estado rionegrino con claro sesgo providencialista en el marco de un espacio democrático a través de la participación y el consenso. A partir de 1995, la crisis desatada condujo al quiebre de esta forma de estatalidad vigente y a la aparición de una reestructuración en el papel del Estado provincial en las políticas públicas. En los años previos a 1995, el modelo estatal imperante en la provincia entraba en directa colisión con los planteos a nivel nacional específicamente con el Plan de Convertibilidad. Estas posturas se acentuaron y Massaccesi pretendió erigirse como bastión de un modelo alternativo al nacional eje central de su candidatura y campaña para Presidente por la UCR. La contundente derrota sufrida significó el fin de una concepción de aquel modelo de estatalidad y la transición desde mayo a diciembre de 1995 estuvo atravesada por graves conflictos sociales.

Villca y Fernández (2004) consideran que ya en el mes de enero se comenzaron a visualizar en la provincia de Río Negro los coletazos del denominado “efecto

tequila"[52].Ese mismo mes culminó con 26.000 estatales sin cobrar los haberes de diciembre sumado a la incertidumbre y la fuerte agitación social y política preelectoral. La estrategia del radicalismo provincial de responsabilizar de los problemas financieros a una suerte de extorsión por parte del gobierno nacional, hizo exasperar los ánimos y condujo a un replanteo del plan de lucha por parte de los gremios estatales que derivó en la conformación del Frente Estatal Rionegrino (FER).

Todos los gremios estatales reunidos en el FER reclamaron por el atraso salarial. Hacia fines de febrero los edificios se encontraban tomados, la retención de servicios había paralizado la administración pública y la ausencia del gobernador por su campaña presidencial revelaba una situación de desgobierno. Luego de dos meses, Massaccesi se hizo presente en la apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura en la que desplegó fuertes críticas hacia el gobierno nacional y convocó a un plebiscito para la primera quincena de marzo de 1995 a los fines de consultar a la ciudadanía rionegrina si aceptaba o se oponía a las condiciones impuestas por Nación y se procedía o no a la privatización de la empresa provincial de energía, el INVAP, la empresa de agua y el servicio de ferrocarril. Esta estrategia, según los autores, tuvo un doble propósito: asegurar el respaldo de la población rionegrina y reposicionarse en el nivel nacional como modelo alternativo. Además, logró que por un tiempo la crisis pasara a un segundo plano y las fuerzas políticas y los actores sociales comenzaran a tomar una postura respecto a la consulta popular. El domingo 19 de marzo, el plebiscito vinculante arrojó como resultado un 63% de oposición a una eventual privatización o traspaso de servicios públicos, sólo el 9 % votó a favor y el 28% reunió a los votos en blanco, nulos e impugnados.

El 14 de mayo, la contundente derrota a nivel nacional ubicó al candidato de la UCR en el tercer lugar detrás del PJ y el FREPASO y en la provincia de Río Negro se registró un empate técnico entre las dos fuerzas mayoritarias la UCR y el PJ. Luego de arduas discusiones legales y técnicas, se dio por sentado el triunfo del candidato radical por 624 votos (Villca, 2004; Villca y Fernández, 2004). En el caso de las elecciones de gobernador y vicegobernador, triunfó la fórmula radical Pablo Verani[53]- Bautista

[52] "Efecto Tequila" fue la denominación que adquirió el impacto de la crisis iniciada en México en 1994 debido a la falta de reservas internacionales y la consecuente devaluación de la moneda.

[53] Pablo Verani (1938-2013), abogado y político. Nació en la Provincia de Reggio Emilia, Italia, en el seno de una familia de agricultores. Su familia se asentó en Allen y siguió dedicándose a la agricultura. Verani completó sus estudios de Derecho en la Universidad de Buenos Aires en 1964. Regresó a Río

Mendioroz con el 44, 9%, seguido de los candidatos justicialistas Remo Costanzo- Julio Salto con el 44,6% y Omar Lehner- Ana María Barrenechea del FREPASO con 9,4%. La nueva coyuntura abierta con los resultados electorales desembocó en una transición violenta caracterizada por la profundización del conflicto social y el recrudecimiento del poder represivo por parte de las autoridades provinciales. Un hecho que reflejó esta afirmación fue el desalojo compulsivo sufrido por un grupo de docentes que se encontraban ocupando el edificio del Consejo Provincial de Educación por el grupo especial de la policía rionegrina (BORA) en el mes de junio. El repudio generalizado a la actitud del gobierno frente a los docentes logró un efecto de adhesión de la mayoría de la sociedad en torno a las demandas del sector afectado por la represión. En el mismo sentido, el Dr. Pablo Verani, gobernador electo, acusó a Massaccesi por no asumir su indelegable responsabilidad ante la crisis y fue posicionándose cada vez más lejos de su figura.

Para fines de agosto, la situación de la provincia presentaba un panorama muy desalentador que hacía presagiar un inevitable estallido social. En septiembre se dio a conocer la candidatura de Massaccesi a senador de la provincia, lo que dividió la provincia entre quienes apoyaban y quienes rechazaban esta postulación. El día 22, se registraron violentos incidentes como la quema de edificios públicos -Legislatura de la Provincia, Bloque de Legisladores de la UCR- en la ciudad de Viedma, de residencias particulares de funcionarios del gobierno y la ocupación de edificios públicos acompañada de manifestaciones diarias organizadas por el FER. En todo el territorio de la provincia se sucedieron cortes de ruta, marchas multitudinarias y ataques a edificios públicos; el gobierno solicitó ayuda al Ministerio del Interior y fue enviado un contingente de Gendarmería y Policía Federal para reforzar la seguridad de la provincia.

Villca y Fernández (2004) relatan que el 5 de octubre se vivió una jornada de violencia e incertidumbre cuando un grupo de manifestantes atacó con piedras el municipio de General Roca siendo duramente reprimido por el BORA y la Gendarmería. La misma noche, en la ciudad de Viedma se desarrolló una marcha de antorchas que culminó con violentos incidentes. En la Línea Sur, la modalidad elegida fue el corte de las vías del ferrocarril y en Villa Regina, la vivienda del primo del gobernador Edgar Massaccesi fue incendiada y las residencias de varios legisladores y

Negro y heredó parte de las tierras de su familia. Más tarde fue presidente del Club Deportivo Roca y en 1983 fue elegido intendente de General Roca.

ex ministros atacadas con piedras. Verani optó por diferenciarse del gobernador y lo responsabilizó junto con al gobierno nacional de los hechos ocurridos. A partir de allí el gobernador electo comenzó a reunirse con referentes del gobierno nacional y del FER con el objetivo de construir un consenso mínimo que asegurara la gobernabilidad más allá de diciembre.

Graciela Iuorno (2012 b) analiza la construcción del liderazgo de Pablo Verani, quien en el ámbito privado fue socio de un buffet de abogados junto con Carlos Soria (electo gobernador por el PJ en 2011) y Miguel Saiz (electo gobernador por la UCR en 2003 y 2007). En el espacio público, en la década de 1970 fue presidente del Club Social y Deportivo General Roca; en 1983 fue electo intendente de la ciudad de General Roca, luego fue vicegobernador en la primera gestión de Massaccesi y en 1991 fue elegido como diputado provincial. Para la autora, el liderazgo se cimentó en el reconocimiento social desde su gestión en el Club y, luego en las funciones ejecutivas a través de la provisión de bienes a los más necesitados.

La estructura clientelar y de patronazgo adquirió una dinámica particular. En 1985 se crearon las juntas vecinales y en las escuelas de los barrios, los porteros, pertenecían al partido; desde esos espacios se convocaban y co-organizaban los actos partidarios, se aseguró la lealtad política y la resolución de problemas a través de la mediación política. Así, la fortaleza de los mediadores y la relación construida con las distintas áreas del organigrama municipal fueron forjando lazos muy importantes para el desarrollo de la política local.

La historiadora aporta datos respecto al empleo público, registrándose para 1960 un total de 2.727 empleados estatales a razón de 14,1 empleados por cada 1.000 habitantes y, para el año 2000 un total de 30.000, en proporción de 50 empleados cada 1.000 habitantes; la población total creció en ese período en un 3% anual. La apertura democrática y el modelo de estatalidad imperante se tradujeron en el nombramiento de 13.000 nuevos empleados. Para 1995, año en que asumió Verani la planta ascendió a 34.000 empleados y al año siguiente se redujo en un 10%. La racionalización administrativa fue, según Villca (2004), la estrategia adoptada para el saneamiento fiscal. Se instrumentó por ley provincial la Comisión para la Reconversión del Estado Rionegrino conformada por representantes del ejecutivo provincial, UPCN y otros

actores sociales representativos de la comunidad. El objetivo se centró en el diseño de una nueva estructura estatal.

En 1996, se privatizó la empresa provincial de energía, se derogó la Reforma de Nivel Medio, se aprobó la transferencia de la Caja de Previsión de la órbita provincial; se emitieron bonos para amortiguar el déficit presupuestario, se elevaron los impuestos provinciales, se creó un impuesto inmobiliario de emergencia y se redujeron los salarios y se dispuso la privatización de los casinos y otros bienes de la provincia. La Ley de la Función Pública y la nueva Ley de Administración Financiera se constituyeron en instrumentos legales y técnicos a fines de producir un reacomodamiento del funcionamiento hacia el interior del Estado. El gabinete se reestructuró en dos ministerios, Ministerio de Gobierno, Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Economía y se constituyó la Secretaria General de Gobierno con rango ministerial. En diciembre, se anunció la privatización de Canal 10, SAPSE y el traspaso del Banco Provincia de Río Negro a manos privadas creándose el Banco Residual que absorbiera los pasivos de los productores frutícolas. Para reducir el déficit operativo se planificó la reducción de gastos por parte del Poder Legislativo y se sancionó un decreto- ley que preveía un plan de retiros voluntarios en la administración central. A la par, Verani adoptó una postura más conciliadora con el equipo económico técnico nacional (Villca, 2004; Villca y Fernández, 2004).

En definitiva, en el primer gobierno de Pablo Verani se logró un consenso institucional que asegurara la gobernabilidad por un lado con el acuerdo con UPCN y los gremios estatales dispuestos al diálogo con el gobierno; por otro, con la implementación del conjunto de medidas neoliberales antes descriptas que lo acercaron a los principios rectores a nivel nacional, y; sin dudas, con el apoyo del sector frutícola que se vio beneficiado con el Banco Residual. Mientras tanto, otros importantes sectores de la sociedad quedaron afuera de este consenso: los gremios más contestatarios, el sector de comercio, el sector turístico y el sector ovino de la Línea Sur.

El 27 de junio de 1999, Pablo Verani fue reelecto acompañado por Bautista Mendioroz con el 48,61% de los votos representado a una coalición entre la UCR y el FREPASO denominada Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación; en segundo lugar con el 41,72% la fórmula Remo Costanzo- Juan Carlos Del Bello de procedencia peronista bajo el nombre Frente para el Cambio/Unión por Río Negro y, Carlos

Gadano- María Montenegro por el Frente Grande con el 7,96%. La composición de la Legislatura quedó configurada con 25 diputados de la Alianza, 17 diputados del Frente para el Cambio/ Unión por Río Negro y 1 diputado del Frente Grande.

Tiempos de mutación: Las políticas públicas en sectores estratégicos, 1983-2003

Si se comprende en conjunto el período que abarca desde 1983 a 2003, se observa un marcado aumento de población en Río Negro, pasando de 383.354 habitantes en 1980[54], a 506.772 en 1991[55] y 633.374 en 2001[56]. Se ha hecho referencia al cambio de concepción respecto al modelo de Estado, constatándose un tránsito desde el modelo providencialista al neoliberal; en esta parte del trabajo se desplegará la caracterización de las políticas públicas más destacadas en relación a la educación y la salud, que resultaron paradigmáticas en la búsqueda de mayor legitimación, en el fomento a la participación ciudadana y al mejoramiento de la eficacia técnica. (Franco, Torres y Gomiz Gomiz, 2000)

Miguel Ángel Franco (2004) reconoce que en la década de 1980 hubo un incremento en la conciencia del papel clave de la administración pública en el proceso de desarrollo democrático. En este sentido, la emergencia de prácticas participativas identificó por una parte a una nueva subjetividad política relacionada con el reclamo de sus derechos y, por otro, se asoció con la crisis de una forma particular de Estado centralizado, burocratizado, deficitario y escasamente representativo de la sociedad y del sistema político; comenzó a hablarse de la gerencia pública como instancia superadora de las formas históricas patrimonialistas y burocráticas postura que dio como resultado un mayor protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas. Este hecho se registró desde la gobernación de Osvaldo Álvarez Guerrero cuando el Estado favoreció la construcción de una nueva vinculación con la sociedad civil mediante la descentralización hacia ámbitos locales de gobierno, creación de canales y espacios de participación local y regional, instrumentación de modelos de gestión con crecientes grados de autonomía y adaptación a realidades heterogéneas.

La etapa que se inició con el retorno a la democracia en 1983 fue un período de democratización de la sociedad a través de la escuela, cuyo rol protagónico lo

[54] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población y Viviendas. 1980.
[55] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población y Viviendas. 1991.
[56] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. 2001.

desempeñó el Consejo Provincial de Educación (CPE). Nicoletti y Navarro Floria (2015) apuntan que se introdujo un nuevo plan educativo tendiente a democratizar los vínculos entre los actores del sistema a partir de un conjunto de leyes y reglamentos que propiciaron la reincorporación del personal cesanteado por la dictadura, los Proyectos de Innovación en las escuelas, un nuevo reglamento escolar, el Plan de Alfabetización y el Servicio de Educación Laboral Orientada (SEPALO), la reforma del nivel medio en dos ciclos (el Ciclo Básico Unificado o CBU en tres años y el Ciclo Superior Modalizado o CSM en dos años), la Ley N° 2287/88 que trata sobre la educación y cultura de los pueblos indígenas rionegrinos y la Ley N° 2288/88 de funcionamiento del sistema de formación docente. Finalmente la Ley N° 2295/89, reconoció el derecho inalienable de todos los rionegrinos a la educación. Por lo tanto, la década del ’80 signó una reestructuración en la administración educativa provincial que consistió en un proceso de centralización ejecutiva y desconcentración jerárquica.

Sin dudas, la impronta democrática de la reforma constitucional de 1988 se hizo presente en este campo. Franco (2004) ilustra que en el artículo 65 de la Sección Tercera se estableció que las políticas educativas serían formuladas por el CPE y que la administración local y el gobierno inmediato de las escuelas estarían a cargo de consejos escolares electivos formados por vecinos, estudiantes y docentes. En 1991, se sancionó la Ley Orgánica de Educación N° 2444 que contempló la creación de los consejos institucionales en cada una de las escuelas secundarias dotándolas de autonomía funcional y administrativa. Pérez Chiteri y Welschinger (2004) analizan la Ley N° 2444/91 y su definición respecto al sistema educativo conformado por las escuelas pertenecientes al régimen oficial de enseñanza, las escuelas públicas de gestión privada y las escuelas privadas en el territorio de la provincia de Río Negro. Los autores contabilizan, al momento de realizarse el proceso de transferencia de los servicios educativos desde la órbita nacional a la esfera provincial en el año 1992, 571 establecimientos oficiales provinciales, 18 oficiales nacionales, 28 privados provinciales y 37 privados supervisados por Nación; para el año 2003, se cuentan 625 establecimientos oficiales provinciales y 149 privados provinciales (de los cuales 66 eran subvencionados por el estado provincial y 83 arancelados no subvencionados) pertenecientes al nivel inicial, primario y secundario. Entre 1992 y 2003, la matrícula total aumentó de 153.067 estudiantes a 197.054; los asistentes al régimen oficial fueron 134.662 y 165.209 respectivamente.

La sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 en 1993 significó, entre otras cosas, la obligatoriedad del tramo conocido como preescolar o sala de 5 años asignándole un valor al nivel inicial como un dispositivo socializador de redistribución de capital simbólico y relacional (Pérez Chiteri y Welschinger, 2004). Pascual Bereau y Franco (2003) sostienen que la transferencia y la Ley Federal liberaron al Estado Nacional de responsabilidades en la provisión directa de recursos para el mantenimiento del sistema educativo ya que no tenía injerencia en el pago de salarios docentes, ni en el sostenimiento de la infraestructura edilicia ni en los recursos para asegurar la cotidiana supervivencia de las escuelas. El nivel nacional debía acordar dentro del Consejo Federal de Educación los contenidos básicos comunes, diseños curriculares, modalidades y formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componían el sistema; lo que supuso un alto grado de centralización. Los autores afirman que en la provincia con gobiernos opositores al signo político nacional se intentaron establecer diferencias. Entre 1990 y 1994 el CPE negoció la política educativa de forma reticente debido a que, entre otros motivos, Río Negro se encontraba en una situación fiscal que le otorgaba cierta independencia. La crisis que estalló en el año 1995 y que se extendió hasta 1997 condujo a las nuevas autoridades a ajustar el presupuesto al mínimo, esto es, asegurar el dictado de clases y el pago de salarios a los docentes; en el fondo, provocó la pérdida de autonomía en las decisiones de políticas educativas. De aquí en adelante, la provincia tuvo que negociar los términos de la aplicación de la Ley Federal de Educación ya que si bien los servicios estaban transferidos al espacio subnacional, los fondos para la construcción de edificios escolares y el perfeccionamiento docente podía suministrarlos la Nación. El gremio docente, UNTER, apoyó la Ley Orgánica de Educación, se opuso a la descentralización y a la implementación de la Ley Federal. No obstante, a nivel estructural, se implementó el primer y segundo ciclo de la Educación General Básica (EGB) equivalente al tramo de primero a sexto grado; quedando séptimo grado y el nivel secundario estructurados según la normativa anterior.

El año 1996 marcó el fin de la reforma del nivel secundario iniciada en 1986 como experiencia piloto en dos lugares de la provincia y que luego se resolvió extender y reestructurar el nivel mediante la Resolución N° 964/86 que aprobó el Ciclo Básico Unificado (CBU) y su plan de estudios. En 1991 por Resolución 369/91, se aprobó el Diseño Curricular para el CBU que contenía los ejes de la reforma: relación docente –

alumno, dinámica interna del sistema educativo y relación sistema educativo-sociedad. El CBU, comprendía tres años de estudios divididos en cuatrimestres y con el propósito de definir orientaciones para completar el ciclo de cinco años se formó una comisión en 1988 integrada por representantes de áreas gubernamentales para realizar el diseño curricular para el Ciclo Superior Modalizado (CSM). En 1990, la Dirección de Formación, Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente (DI.Fo.Ca.Pe.A.) elaboró el Diseño Curricular para el CSM, el que fue aprobado por Resolución N° 523/90.En los años noventa se manifestó un desaliento entre quienes habían coincidido con los lineamientos iniciales, la reforma fue sufriendo una serie de modificaciones que progresivamente condujeron a su desnaturalización, algunos cambios se dieron cronológicamente tales como la eliminación de horas compartidas por los docentes para el trabajo de área y en talleres de integración, el cierre de cargos por escuelas, la desarticulación de equipos docentes, entre otros. En 1995, el gobernador electo Pablo Verani anunció el fin de la experiencia para el año siguiente, justificándola en la tremenda crisis que vivía la provincia y un conflicto existente con los empleados públicos y los docentes (Maldonado y López, 2012).

El nivel superior rionegrino registró una etapa fundacional que se extendió desde 1967 a 1987 con la creación de diez institutos a lo largo del territorio provincial regulados por la Ley N° 2288/88 ratificada por la Ley Orgánica N° 2444/91 que pretendió la jerarquización del nivel académico al establecerse los concursos de cargos por antecedentes y oposición, una diversificación de las funciones institucionales y docentes al incluir las actividades de investigación, extensión y formación continua. La Ley N° 2288/88, fue modificada en el año 2000, como consecuencia de los procesos de acreditación en el marco de la Ley Federal de Educación y en 2008 producto de la implementación de la Ley de Educación Nacional N° 26.207/06. En 2012, se sancionó una nueva Ley Orgánica de Educación N° 4819/12 que incluyó a la Educación Superior como nivel del sistema educativo rionegrino y el Reglamento Orgánico Marco 2425/16 para regular el funcionamiento de los Institutos de Formación Docente de la provincia de Río Negro.

El sistema de salud presentó algunas características similares. Se inició un proceso de descentralización desde 1984 y a partir de su instrumentalización en 1988 se asistió a la jerarquización de los recursos humanos, la adecuación de la infraestructura y equipamiento, la articulación con otros subsectores del sistema y de otras provincias.

(Franco, 2004) Gomiz Gomiz y Villca (2004) identifican en este proceso dos fases: la descentralización federal, iniciada con algunos intentos fallidos en las décadas de 1950-1960, que se concretó en los años 1978-1979 cuando se transfirieron los hospitales nacionales a las provincias mediante la Ley N° 21.883 y; la segunda fase, denominada descentralización local, que modificó las relaciones entre las provincias y el ámbito municipal. La concepción imperante durante la década de 1980 en Río Negro sostenía que la descentralización mejoraría la eficacia/eficiencia a través de un mayor control por parte de los usuarios, de la cercanía de los problemas con la gestión, la coordinación intersectorial y el control de la burocracia. En la década de 1990, se conjugaron según los autores dos principios: por un lado, se enfatizó la eficacia democratizadora de la descentralización proveniente de la esfera de la ciudadanía como fortalecimiento institucional – democrático y como creadora de nuevos canales de participación social en salud y, por otro, la concepción neoliberal que subrayó el poder de racionalización en el gasto y provisión de servicios, proveniente en este caso de la esfera económica-productiva.

La estructura del sistema de salud quedó conformada, según la Ley N° 2570 del año 1992, en tres niveles que comprometieron la presencia de nuevos actores, estrategias y una mayor necesidad de generar espacios de concertación y coordinación intersectorial e interinstitucional: local (Consejo Local de Salud, CLS), zonal (Consejo Zonal de Salud, CZS) y provincial (Consejo Provincial de Salud Pública, CPSP). La Ley también permitió la conformación de un Fondo de Obras Sociales (FOS) que cobraba honorarios a las obras sociales por parte del hospital público en concepto de atención a sus afiliados. Este fondo se destinaría al aumento en el pago de salarios del personal de los hospitales y a cubrir otros gastos del sistema.

La crisis fiscal provincial de 1995, fue el contexto donde se puso en marcha la descentralización en sentido de ajuste financiero y racionalización en el uso de recursos. En 1996, la provincia adhirió al Decreto del PEN N° 578/93 que introdujo la asistencia financiera destinada a fortalecer la gestión hospitalaria y la obligación por parte de los sistemas nacionales de pagar las prestaciones que sus afiliados demanden a los hospitales públicos. Entonces, se presentó una situación paradójica en la que por una parte continuó la modalidad de atención a través de las unidades productoras de servicios estandarizados con pretensión universalista y, en la práctica, se centró la atención en los sectores más desprotegidos, provocando una tendencia hacia la

focalización. Por lo tanto, en Río Negro podían identificarse programas focalizados, universalistas y otros con componentes combinados (selectivos, universalistas y focalizados).

En 1997, el gobierno provincial diseñó un proyecto general de tercerización de servicios y el campo de la salud pública no fue la excepción, sino que se fundamentó en la necesidad de centrar la especificidad del organismo en su tarea, obtener una mejor asignación de recursos, mejorar la eficiencia y ofrecer una salida laboral a los ex agentes del Estado. El Régimen de Tercerización fue incluido en la Ley General de Desvinculación Voluntaria y se implementó como prueba piloto en los hospitales de Viedma y Choele Choel, aunque obteniendo resultados por debajo de lo esperado.

En 1998, se impulsó un proyecto de ley para la creación de un Seguro Provincial de Salud que pretendió la recuperación de la legitimidad y valores fundantes propios del providencialismo adaptados al nuevo contexto y que planteaba tres niveles de atención o tipo de prestaciones: un primer nivel capitado congruente con el modelo médico generalista; un segundo nivel modulado, tendiendo a asociarlo a formas de pago relacionados al diagnóstico cuyo objetivo era la promoción de la protocolización de tratamientos para facilitar el proceso administrativo de facturación y un tercer nivel, por prestación (fuera de la cobertura básica) que identificaría beneficiarios, establecería auditorías y estimularía la búsquedas de mejores costos de derivaciones. La Ley finalmente se aprobó en el seno legislativo y se incluyeron acciones destinadas a acompañar su implementación como el mejoramiento de la calidad, la acreditación y categorización, descentralización a través de los hospitales públicos de autogestión, los contratos de gestión, el mejoramiento de la recaudación, la asignación de recursos financieros, incentivos al personal, mejoramiento de la eficiencia y la reconversión de la Obra Social Provincial. Hacia principios de 1999, cumplimentadas las fases precedentes se comenzó con la puesta en marcha de la nueva política, sin embargo pronto comenzaron a suscitarse contradicciones en su aplicación y tensiones entre los actores del campo de la salud. Así, hacia fines de 1999 se puso fin a este intento y el fin de siglo concluyó con dos lógicas contradictorias intentado organizar el sistema de salud.

Sin lugar a dudas, el tema de la atención en salud mental, en términos de Franco, Torres y Gomiz Gomiz (2000), cobró importancia en Río Negro en los primeros años de la década de 1980 cuando confluyeron los posicionamientos de algunos actores y el del

propio Estado en torno a la construcción de una política que apunte a la tarea de recuperación del sufriente mental ya no de manera privativa de unos pocos especialistas sino que correspondiera a la sociedad en su conjunto; principio que junto a las nuevas prácticas y a la desmanicomialización, se plasmó en la Ley N° 2440. Hasta 1984, los pacientes eran derivados al único Hospital Neuropsiquiátrico en la ciudad de Allen. Ese año comenzaron las acciones que componen una estrategia cuyo objetivo fue la recuperación de la identidad, dignidad y respeto de la persona humana expresada en términos de su reinserción comunitaria. En 1985, se creó el Programa de Salud Mental como una unidad autónoma dentro del Estado.

La articulación del campo de los servicios de salud mental con los de la salud en general constituyó una estrategia fundamental dentro de esta modalidad de descentralización y participación en el marco de un proceso de democratización. No obstante, la articulación del universo prestador entre nación y provincia indicó una relación conflictiva. A nivel nacional, el manicomio siguió siendo la institución monovalente que no ofreció la posibilidad de coordinar prestaciones de servicios y, a nivel provincial, la continuidad del neuropsiquiátrico fue vista como un potencial riesgo a la nueva etapa de democratización debido a que no contribuía a la integración social y reforzaba el imaginario respecto a quienes padecen dolencias mentales como personas que hay que alejar, recluir y marginar.

En 1989, fue enviado a la Legislatura de la provincia de Río Negro el proyecto de ley de "Promoción sanitaria y social de las personas que padecen sufrimiento mental" y que tras un intenso debate culminó en la sanción de la Ley N° 2440 en 1991.

Como se desarrolló en este breve apartado, las políticas públicas implementadas en los campos de la educación y salud pública son ejemplificadoras de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil iniciada en 1983 caracterizada por una fuerte expansión de la estatalidad por todo el territorio provincial a través de mecanismos de descentralización y participación ciudadana.

El desarrollo económico en la Provincia de Río Negro, 1983-2003

Las economías regionales tuvieron su propio desarrollo, con distintas articulaciones con la zona central o con sub-regiones dinámicas, con lógicas de

funcionamiento propias y en estrecha relación con otros países vecinos (Ospital y Ruffini, 2015). En estas regiones se verifica la presencia de producciones capitalistas tradicionales, como es el caso de la fruticultura en Río Negro, donde junto con productores capitalizados de base familiar se observa la presencia de otros productores directos muy poco capitalizados. En los núcleos y periferias productivas capitalistas de las economías no pampeanas no son novedosas las tendencias que empobrecen, excluyen y propenden a eliminar a parte de la producción familiar no capitalizada. En el siglo XXI, los territorios tradicionalmente marginales son vistos como espacios para la inversión, el capital ha ido irrumpiendo de manera invasiva, agresiva y extremadamente disruptiva afectando las formas de organización social allí instaladas (Azcuy Ameghino y Martínez Dougnac, 2017).

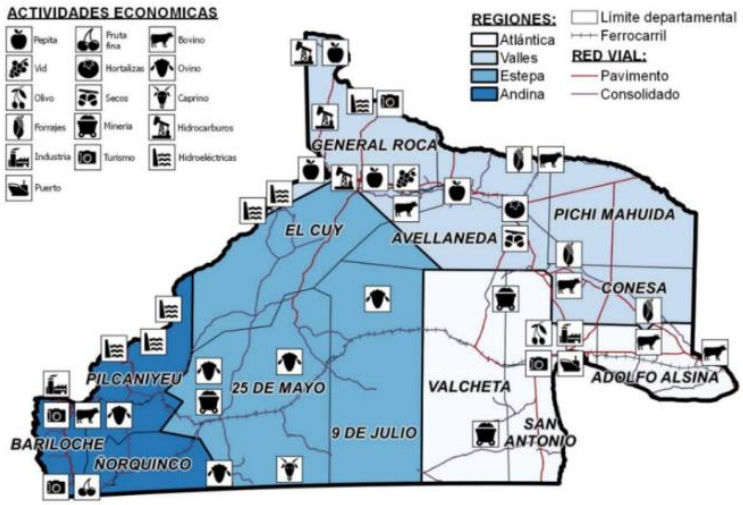
Pablo Tagliani (2015) analiza la economía del desarrollo regional de la provincia de Río Negro, caracterizando a los años transcurridos entre 1975 a 2001 como el retorno al liberalismo y; al siguiente período iniciado en 2001 lo denomina la era post convertibilidad, su análisis se extiende hasta 2010. En líneas generales, el período 1975-2001 correspondió al régimen económico liderado por el mercado en Argentina. El autor verifica una tendencia al aumento de la eficiencia de los factores mediante una reasignación de su uso hacia las unidades económicas con mayor escala de producción y competitividad en términos del comercio internacional lo que llevó a la consolidación de la especialización y la concentración de la actividad agroindustrial en los valles y a la visualización de una situación inversa respecto a los proyectos impulsados por el Estado desarrollista. El turismo cordillerano, en cambio, continuó con un crecimiento que permitió atenuar la estacionalidad en Bariloche. A partir de 2002, en el régimen económico industrialista postconvertibilidad, las aglomeraciones económicas de la provincia retomaron la dinámica de crecimiento pero no se observaron rasgos significativos de desarrollo ya sea en forma de expansión geográfica y/o aumento en la variedad de actividades (Tagliani, 2014).

Con el fin de analizar las actividades económicas, Tagliani y Truchi (2012) adoptan el concepto de complejos productivos entendidos como un conjunto de actividades económicas aglutinadas por un atributo de gran generalidad tal como el mercado de destino o las características técnicas de la producción. A partir de allí, identifican siete complejos en la provincia de Río Negro: ganadero, agroindustrial, mercado interno (MI), turismo, energético-minero-química, pesca y conocimiento;

siendo especialmente relevantes a los fines de la presente investigación aquellos ligados al sistema agroalimentario.

Tagliani (2013) considera que dentro del complejo agroalimentario se encuentran tres aglomeraciones noción que permite una diferenciación mayor acerca de las características productivas e incluye una ponderación respecto al espacio: pecuario, agroindustrial y pesquero. Dentro de cada una de las aglomeraciones pueden observarse las cadenas de valor que implican una definición más desagregada de producto e contienen todos los eslabones que se producen desde la producción de un bien hasta su consumo. Villegas Nigra et. al. (2011) agrega que los sistemas agroalimentarios se encuentran fuertemente influenciados por la globalización de las economías, los bloques comerciales surgidos a mitad de la década del noventa, la eliminación de las barreras arancelarias, las exigencias ambientales, la creciente competencia y los nuevos paradigmas tecnológicos liderados por la informática, la biotecnología, etc. que generan nuevos productos y procesos.

Mapa N° 4: Distribución de las principales actividades económicas en Río Negro



Fuente: FAO (2014), Informe de Diagnóstico de los principales valles y áreas con potencial agrícola de la Provincia de Río Negro. En: http://www.fao.org/3/a-br171s.pdf

El primero comprende el conjunto de actividades relacionadas con la explotación de diversas especies de ganado que se localizan en las áreas de secano de la provincia. El principal destino de la carne es el mercado local y regional, la lana es producida para el mercado externo (Tagliani y Truchi, 2012). Si se realiza un análisis

comparativo entre los Censos Nacionales Agropecuarios (INDEC) de 1988[57] y 2002[58], se observa que la evolución del stock del ganado bovino registró un amento de 444.402 cabezas a 538.142; en cambio, el ganado ovino descendió de 2.632.114 cabezas a 1.509.867. Finalmente el ganado caprino también experimentó una caída contabilizándose 294.551 cabezas en 1988 y 176.164 en 2002. Un dato relevante que se advierte es la disminución en el total provincial de EAPs que osciló entre 9.235 EAPs en 1988 (con y sin límites definidos) y 7.507 en 2002, sin embargo, aumentó el número de EAPs dedicadas a la producción ganadera bovina. Esta actividad evidenció una fuerte concentración en los departamentos Adolfo Alsina, Avellaneda, General Conesa y Pichi Mahuida representando el 84,52% del total en el año 1988, manteniéndose constante hacia el 2002 con el 84,89%. La ganadería ovina ha sufrido una disminución en valores absolutos de 1.063.504 cabezas y, en términos porcentuales de 47,43% aunque la cantidad de explotaciones dedicadas a la actividad se mantuvo constante. Para 1988 los departamentos Adolfo Alsina, El Cuy, 9 de Julio, Pilcaniyeu, San Antonio, Valcheta y 25 de Mayo produjeron el 91% de los ovinos; en el CNA 2002 no se contabilizaron las existencias de los departamentos Adolfo Alsina y San Antonio, aún así, sumando los subtotales de los restantes cinco departamentos se obtuvo el 82,95% del total de la actividad.

Cuadro N° 1: Evolución del stock ganadero por especies (en cabezas) en la provincia de Río Negro según los datos de los CNA 1988 y 2002

	1988	2002
OVINO	2.632.114	1.509.867
BOVINO	444.402	538.142
CAPRINO	294.551	176.164

Fuente: Elaboración propia en base a los CNA 1988 y 2002.

El segundo se refiere a la agricultura intensiva bajo riego localizada en los valles. El complejo agroindustrial comprende la producción primaria de frutas y hortalizas con uso intensivo de la tierra y riego artificial; las principales cadenas son la fruticultura, la horticultura y la vitivinicultura (Tagliani, 2013; Tagliani y Truchi, 2012). En las próximas páginas se hará referencia de las principales transformaciones las

[57] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional Agropecuario 1988. Provincia de Río Negro.
[58] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional Agropecuario 2002.

cadenas frutícola y hortícola. La superficie total con frutales es para 1988 de 46.028 hectáreas, correspondiendo al departamento General Roca 34.735,7 hectáreas, de las que 23.982,3 hectáreas son destinadas a manzanas y 8.842,2 hectáreas a peras. En 2002, la superficie total con frutales es de 42.657,5 hectáreas. La producción de manzanas disminuyó a 21.291 hectáreas y la de peras ascendió a 14.694 hectáreas. Según el CNA de 1988, el total de superficie cultivada con hortalizas es de 4.699,8 hectáreas, distribuidas por departamentos de la siguiente manera: Adolfo Alsina, 1.004,3 hectáreas; Avellaneda, 2.202,1 hectáreas; General Roca, 973,5 hectáreas representando en conjunto el 88,9% de la superficie. En el caso de la vid, según los datos del CNA 1988, la superficie con vid de mesa alcanzó las 202,9 hectáreas y 5.393,8 hectáreas de vid para vinificar, representando el departamento General Roca el 86,3%. En 2002 se registraron 118 EAPs con un total de 457 hectáreas implantadas con vid de mesa y 175 EAPSs con un total de 1.309 hectáreas con vid para vinificar.

El complejo pesquero abarca la extracción y transformación de los recursos ictícolas provinciales ubicadas en la zona del Golfo San Matías, mediante el uso de los puertos de San Antonio Oeste (SAO), San Antonio Este (SAE) y Sierra Grande. El principal puerto es SAE ya que posee el mayor calado y ofrece una mejor operatividad para distintos tipos de flota. Allí operan buques fresqueros posibilitando la modalidad de pesca de altura. En SAO y Sierra Grande, operan buques de rada o costeros y la modalidad de pesca es artesanal (Tagliani, 2013).

En cuanto al resto de los complejos mencionados por Tagliani y Truchi (2012) se realiza una breve descripción. El complejo de actividades de MI se refiere a la producción de bienes y servicios para las unidades domésticas de la provincia: comercio, construcción, valor económico de los bienes inmuebles y los servicios gubernamentales y, la distribución de servicios de electricidad, gas y agua. El complejo turístico incluye los servicios al turista: alojamiento, transporte, excursiones, esparcimiento, alimentación, etc. El complejo energético-minero-química incluye la explotación de recursos naturales de la provincia y que se destinan al mercado extra-regional: la extracción y transporte de hidrocarburos, la generación y transporte de electricidad y la industria química. Estas actividades no producen numerosos eslabonamientos: solo la planta de producción y el transporte al mercado nacional. El complejo del conocimiento abarca las actividades de investigación y desarrollo y de las industrias basadas en el conocimiento (empresas estatales INVAP y ALTEC).

A partir del análisis de los complejos y conglomerados, pueden distinguirse regiones según el nivel de desarrollo relativo. A las fuerzas endógenas en el desarrollo económico que se traducen en los rendimientos a escala, debe sumarse la presencia o ausencia de instituciones que coordinen las decisiones de los agentes económicos y la importancia de los factores externos como las características del régimen económico nacional, las oscilaciones de la demanda externa, entre otros (Tagliani, 2009). Tagliani (2014) identifica una región con alto nivel de desarrollo localizada en la región andina (turismo y conocimiento) y en los valles (agroindustria); son aglomeraciones que surgieron en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se registra infraestructura construida por el Estado, con rendimientos crecientes y eslabonamientos hacia atrás y adelante de la cadena productiva o en paralelo en el caso del turismo y, acción colectiva y de coordinación entre agentes públicos y privados. Las regiones con desarrollo intermedio se inician con el desenvolvimiento significativo de actividades económicas a partir del impulso estatal: economía agropecuaria bajo riego en el valle inferior del río Negro, minería de hierro en Sierra Grande, Planta de Carbonato de Calcio en San Antonio, servicios de exportación y pesca en San Antonio Este a partir de la construcción del puerto, promoción del turismo de playa, desplazamiento del ganado vacuno de la zona pampeana y del establecimiento de la barrera sanitaria comenzó a crecer la actividad ganadera bovina y la industria de la faena. La región con bajo nivel de desarrollo se encuentra en la estepa rionegrina y su base económica –la ganadería ovina- permanece en un prolongado estado de estancamiento, tuvo su inicio y apogeo durante el régimen agro-exportador, pero declinó a partir del modelo de industrialización por sustitución de importaciones; carente de una coordinación local, de eslabonamientos significativos anteriores o posteriores, la actividad no logra darle dinamismo a la región donde se localiza.

La agricultura en tiempos de reestructuración

Si se asume la periodización propuesta por Mónica Bendini y Pedro Tsakoumagkos (1999), construida mediante la relación entre las transformaciones agroindustriales y las posiciones laborales a partir de los cambios técnicos en el complejo frutícola del Alto Valle, se distinguen tres etapas: conformación agroindustrial, diferenciación agroindustrial y concentración y transnacionalización.

Mencionemos brevemente que durante las décadas de 1960-1970 se conformó el complejo agroindustrial y el fenómeno de la integración hacia adelante. Los principales protagonistas fueron las empresas locales que disponían de plantaciones y galpones en la misma chacra donde también embalaban la fruta de terceros; siendo los cambios técnicos más importantes la mecanización y la incorporación de frigoríficos.

En segundo lugar, en el período 1970-1980, se produjo la diferenciación agroindustrial, se incorporaron tecnologías en chacra asociadas a los nuevos sistemas de conducción y cambios cualitativos en la manipulación y conservación de la fruta, cuya característica principal fue su incorporación selectiva por tipo de empresas. (Bendini y Tsakoumagkos, 1999) Desde mediados de la década de 1970, las condiciones mundiales de la producción y comercialización de frutas se modificaron. La producción de otros países del Hemisferio Sur comenzaron a competir en los mercados internacionales, desafiando el posicionamiento de Argentina como exportador en contra estación. Los países competidores asentaron su estrategia en la investigación, el desarrollo y la organización comercial. Hacia finales de los años 1970 comenzó a disminuir el monto total de ganancia de la actividad frutícola originada por factores externos e internos. Se produjo una reestructuración en la participación de la ganancia entre los eslabones de la cadena productiva, en desmedro de los puntos de la producción primaria. Los productores familiares, sobre los que históricamente se asentó la actividad, comenzaron a estar conectados a la comercialización a través de modalidades de integración vertical, que en muchos casos implicó la inexistencia de beneficios económicos y profundos procesos de descapitalización. (Avellá, Landriscini y Preiss, 2018; Álvaro, 2011)

Desde 1980 en adelante, esta situación se transformó en una crisis debido a que a la falta de rentabilidad se le sumaron las demandas de calidad y sanidad de un mercado internacional cada vez más exigente; la baja productividad por hectárea; el crecimiento de la especialización en peras y manzanas, abandonando la relativa diversificación de origen que garantizaba el abastecimiento local; la concentración de la comercialización; la restricción del acceso al crédito para pequeños y medianos productores (en una actividad que demanda largos tiempos hasta la entrada en producción, necesita de labores culturales e introducción de innovaciones técnicas en forma permanente) afectando la distribución del ingreso entre los distintos agentes de la cadena productiva

y la inversión en las explotaciones menores. (Avellá, Landriscini y Preiss, 2018; Álvaro, 2011; Landriscini, et al., 2009)

En tercer lugar, la fase de concentración y transnacionalización desde 1990 en adelante, en la que a los cambios varietales y por especie se asociaron nuevas técnicas agronómicas y se produjo una automatización del empaque y conservación de la fruta; estas transformaciones fueron inducidas desde la demanda y se profundizó la penetración del capital transnacional. Por lo tanto, la creciente complejidad tecnológica fue produciendo una gradual concentración de inversiones en las etapas agroindustriales; concomitantemente, se inició un proceso de integración vertical hacia atrás. Algunas empresas comercializadoras y empacadoras de origen nacional y regional se expandieron a la producción primaria bajo distintas modalidades, como la compra o arrendamiento de tierras, control de cosecha y/o venta en planta, habilitación o implementación de nuevas áreas bajo riego dentro de la cuenca del río Negro más allá de los límites tradicionales. García Bernardo (2018) agrega que, en la actualidad se evidencia una intensificación del papel de la ciencia, una mayor complejidad que implica que los procesos de trabajo tengan que ser personificados por múltiples figuras con distintas especializaciones técnicas (los aplicadores, sembradores, cosechadores, los asesores técnicos, etc.), no así que se esté usando ciencia donde antes no se lo hacía.

En relación a las estrategias de expansión territorial de las empresas integradas a las cadenas agroalimentarias del área frutícola tradicional rionegrina, las geógrafas Norma Steimbreger y Martha Radonich (1999) explican que se produjo hacia nuevas áreas frutícolas en las cuales se observa una revalorización económica del territorio. Esta expansión, diferente a la ampliación de la frontera agrícola de la primera mitad del siglo XX, es la expresión conjunta del accionar de empresas líderes del sector y de las diferentes formas que asumió el Estado incentivando la organización empresarial del espacio y construyendo infraestructura de riego. Las nuevas áreas ofrecen la posibilidad de comprar grandes extensiones de tierra a bajo precio, como también aplicar nuevas formas de organización empresarial e incorporar tecnología de punta en el proceso productivo. En el Valle Medio del río Negro, a partir de la década del noventa, la nueva organización técnico- productiva de empresas frutícolas líderes del Alto Valle, acarreó cambios significativos en el uso del suelo lo que implicó la revalorización económica del territorio en función de los procesos de reestructuración de los patrones de acumulación mundial. En la producción social de ambos espacios, se vinculó la

capacidad modificadora del capital privado con el rol del Estado que adoptó el papel de agente subordinado del sector privado incentivando la producción a través de subvenciones, desgravaciones fiscales, entre otros mecanismos (Radonich y Steimbreger, 1999).

En cuanto al tamaño de las explotaciones, el geógrafo Gerardo De Jong (2008) afirma que las explotaciones manejadas por verdaderos productores son, en general, de tipo familiar. Las explotaciones más grandes (más de 100 hectáreas) se ubican en nuevas áreas frutícolas del Valle Medio del río Negro como consecuencia de una estrategia productiva de expansión territorial; también se registran en el Alto Valle, aunque en una proporción mucho menor. La tipología construida por el autor distingue: las explotaciones tradicionales más pequeñas (de 5 a 10hectáreas) donde el productor con su familia realiza casi la totalidad de las acciones de manejo, con trabajo contratado adicional durante la cosecha y eventualmente la poda. En la explotaciones medianas (10 a 25 hectáreas), el productor realiza ciertos trabajos específicos (administración, supervisión y/o tractorista), a la vez que contrata mano de obra permanente durante la totalidad del año y transitoria durante la cosecha, el raleo o la poda. En las empresas grandes (25 y más hectáreas), el productor se limita a la administración, mientras que la supervisión (capataz) y el resto de las tareas se concretan con personal asalariado. En ese caso, el productor dedica una buena parte de su tiempo a las actividades de comercialización de su producción, sea porque la misma integra la fruta que empaca su propia empacadora, sea porque los períodos de pago, cobranzas, solicitudes de créditos de evolución, etc., lo absorben. Con el paso del tiempo, la herencia produjo sus efectos en una mayor subdivisión de la tierra y la consecuente "medianización" en el tamaño de las explotaciones, casi un 50% del total. Si bien las provincias de Río Negro y Neuquén no admiten subdivisiones inferiores a las 5 hectáreas, tamaño de la explotación que en el pasado fue rentable, con el tiempo esos predios dieron lugar a un minifundio de subsistencia, que ya no integra el subsistema frutícola. En síntesis, existen dos tendencias, una hacia la subdivisión parcelaria y otra hacia la concentración de la propiedad, en parte, mediante sistematización de tierras nuevas o mediante compra de chacras relativamente grandes. (De Jong, 2008)

En este período, se conformó un modelo de agricultura flexible, que combinó nuevas y viejas técnicas y procesos de un modo dinámico que le permitió adecuarse a las nuevas exigencias de la globalización del consumo, de las cadenas agroalimentarias

y la producción. A modo de ejemplo, las empresas del sector agroexportador frutícola iniciaron un proceso de reestructuración combinando la incorporación de tecnologías sofisticadas con el uso de mano de obra migrante temporal y precaria para obtener productos de calidad internacional. Mónica Bendini y Sara Lara Flores (2007) señalan que un rasgo en la reestructuración de la agricultura es el doble desplazamiento que se produce en la redistribución espacial; por un lado, el capital productivo se dirige hacia zonas donde la mano de obra es barata; por el otro, la mano de obra barata va hacia los lugares donde está instalado el capital productivo. La incorporación tecnológica, la globalización del capital y la expansión territorial concentrada implican movilización y flexibilización dela fuerza de trabajo: nuevas formas de acceso al trabajo con diversidad de modalidades de intermediación; pero, a su vez, con ampliación de redes sociales, persistencia de migración temporal de arrastre con reorganización de los grupos domésticos; aumento del trabajo transitorio, de la movilidad pendular y de los desplazamientos múltiples con rotación en diversos circuitos y empresas. (Bendini y Lara Flores, 2007)

En definitiva, todos estos cambios se dieron en el contexto de la crisis económica argentina, caracterizada en el período neoliberal, por el estancamiento de las ventas al exterior, la pérdida creciente de competitividad, el deterioro en los términos del intercambio y las demoras de los gobiernos para reintegrar el impuesto al valor agregado a las exportaciones. Sin embargo, algunas empresas del sector agroalimentario continuaron expandiéndose, entre ellas se destaca la firma Expofrut S.A.[59] con base central productiva y administrativa en el valle frutícola del norte de la Patagonia, cuya principal producción de exportación son manzanas y peras. (Bendini y Steimbreger, 2002)

[59] La empresa Expofrut S.A. fue fundada en 1971 por el empresario Hugo Sánchez. Inmediatamente se contactó con el empresario alemán Ernest Volker Ohlsem, quien arribó a la Argentina con la intención de comprar fruta fresca para abastecer directamente a los supermercados europeos. Sánchez convocó a productores frutícolas, empacadores y propietarios de frigoríficos. A partir de esta unión comercial con capitales alemanes surgió la firma Expofrut S.A., que comenzó exportando manzanas con la marca CEPE (Cooperativa de Empacadores, Productores y Exportadores). A mediados de los años setenta, la empresa adquirió tierras para la producción lo que le permitió aumentar la oferta comercializable, ampliar su presencia territorial y un lugar destacado como formadora de precios en el mercado regional. En 1987, se produjo una segunda alianza comercial, en esta oportunidad, con el Grupo Bocchi principal comercializadora y distribuidora de frutas y hortalizas en Europa. A partir de 1990, Expofrut comenzó su expansión hacia el Valle Medio del río Negro a través de la compra de grandes extensiones de tierra con el propósito de desarrollar su propia producción a gran escala y de acuerdo a los requerimientos varietales del mercado internacional, fortaleciendo su posición en el eslabón primario de la cadena frutícola. En 1991, se asoció con la empresa francesa Les Grand Chais que permitió el procesamiento de 50.000 toneladas de peras no aptas para consumo en fresco, introduciéndose de esta manera en el segmento agroindustrial propiamente dicho. (Bendini y Steimbreger, 2002)

En este marco, Argentina mantuvo su posición como primer productor de manzanas del Hemisferio Sur hasta fines de 2000; luego fue sustituida por Chile, a posteriori por Brasil y en la actualidad por Sudáfrica. Respecto a la exportación lideró hasta principios de la década de los ’80 cuando fue superado ampliamente por Chile y luego por Nueva Zelanda y Sudáfrica. Contrastando con esta situación, en peras, con mayores ventajas naturales para su desarrollo y escasas innovaciones en nuevas variedades a nivel internacional, la región del Alto Valle del río Negro continúa siendo el primer productor y exportador del Hemisferio Sur. En ese caso, las principales variedades producidas y exportadas de pera como William´s, Packham´s Triumph, Beurre D’Anjou, Red Barttlet, y Abate Fetel han sido cultivadas tradicionalmente en laregión. En cambio, en manzana Argentina retrocedió en su participación en los mercados de exportación, ya que la mayor proporción de la oferta varietal local continua siendo Red Delicious y sus clones, seguidas por la Granny Smith, la baja presencia de las nuevas variedades requeridas por los mercados y el amplio cambio en las condiciones de oferta de los países competidores, llevaron a que del total producido, solo las variedades Cripps Pink/Pink Lady, seguidas por la Gala y Clones, logran tener una importante participación en las exportaciones las demás son colocadas en el mercado interno. (Avellá, Landriscini y Preiss, 2018)

Como se expuso anteriormente, el productor familiar capitalizado fue el sujeto social sobre el que asentó el modelo frutícola, el sociólogo Miguel Murmis (1991) define a estas unidades familiares capitalizadas como un tipo teórico de descomposición hacia arriba de las unidades campesinas quienes experimentan esta movilidad debido a la adquisición de la tierra y la contratación de mano de obra asalariada. Las funciones de una explotación agrícola familiar comprenden la producción, consumo y acumulación y la presencia simultánea de las mismas puede denominarse como lógica de producción/reproducción familiar. Bendini y Álvaro (2008) distinguen dentro de los sujetos sociales agrarios que componen el sector frutícola dos grupos: los chacareros y los fruticultores. Los primeros, generalmente no se relacionan con la etapa industrial y, los segundos, son los que detentan mayor poder de negociación en la cadena y con los asalariados. En la tercera etapa, comenzó un proceso histórico de descomposición identitaria generando fuertes distinciones al interior del universo chacarero entre quienes quedaron ligados a la subsistencia y quienes avanzaron hacia la expansión. Posteriormente, a nivel simbólico, la distinción se realiza entre los chacareros y los

productores; siendo los primeros los agentes de la producción primaria local y, los segundos, quienes han logrado una inserción competitiva y "eficiente" mediante la reconversión, las buenas prácticas, el acceso a la educación y a la información técnico-comercial, la participación en las negociaciones intersectoriales y en el uso de recursos legales a su favor.

Debe aclararse que el vocablo chacarero no remite a un tipo de definición esencialista sino a comportamientos y a estrategias productivas que se adoptan. En este sentido, Tsakoumagkos (2004) señala que el término "chacarero" denota en el caso del Alto Valle a un productor que es gestor y trabajador directo, participa activamente en el acto de producción, pero es también un organizador y director de la producción del trabajo de otros, ya que utiliza fuerza de trabajo familiar y según los casos, fuerza de trabajo de terceros de forma temporaria o permanente. Las decisiones que adopta se relacionan, especialmente en las últimas décadas, por las exigencias de calidad de los mercados internacionales y por las modalidades de inserción (agricultura por contrato, por ejemplo) en los complejos agroindustriales.

Pedro Tsakoumagkos (2008) define la agricultura por contrato como una organización mediante la cual la empresa agroindustrial controla indirectamente a los agricultores cuyos intereses pueden converger o divergir; una combinación indeterminada de coerción y control, de persuasión y acuerdos. Es una forma de integración vertical contractual que adoptan las empresas y que se expresa como una unidad de producción compleja que vincula de manera orgánica a unidades agrarias, industriales y/o de comercialización como si formaran parte de una sola unidad productiva. Teubal y Pastore (1994 en Tsakoumagkos, 2008) diferencian la integración contractual total, donde el polo integrador articula en más de una instancia del proceso a la unidad integrada; de la integración contractual elemental, donde se da en un solo nivel, típicamente en el aprovisionamiento de materia prima. Es precisamente el desarrollo de la agricultura contractual lo que dio lugar a un debate acerca del grado y características de la penetración del capital en la agricultura.

De esta manera, si en el modelo anterior los factores macroeconómicos y sectoriales constituían los elementos claves de la competitividad. A partir de la reestructuración en un modelo de agricultura flexible, se le agregan elementos que dependen de las acciones de los agentes y de la naturaleza del ambiente económico y

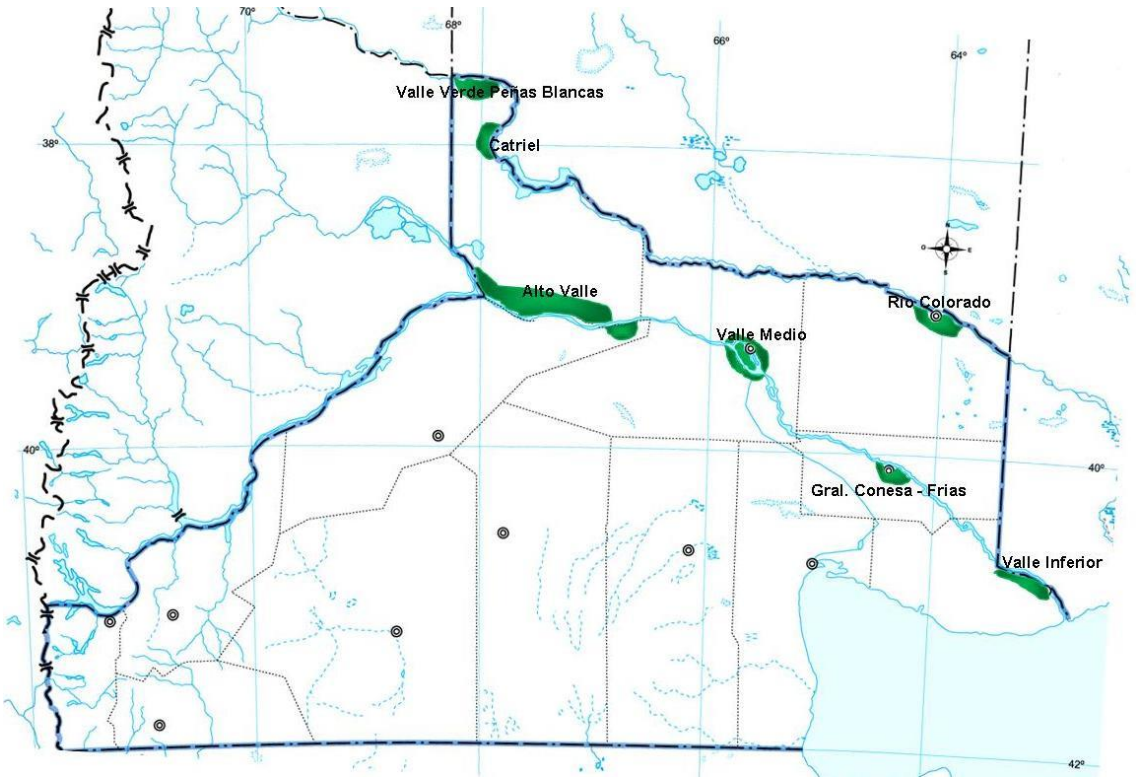
social en el que actúan. Graciela Landriscini et. al. (2018) sostiene que en consecuencia, la competitividad emerge como un fenómeno sistémico, y tanto la conducta de los agentes como el grado de desarrollo del ambiente en el que operan, adquieren un importante rol en la creación de ventajas comparadas que ahora se pueden crear y no dependen exclusivamente de las potencialidades agronómicas de un región, por ejemplo. Por lo tanto, en ese tránsito de las ventajas comparadas estáticas a las ventajas comparadas dinámicas, la tecnología, el desarrollo de procesos de aprendizaje y la acumulación de conocimientos y capacidades juegan un rol clave. (Barletta, et al 2016; Barletta et al., 2014 en Avellá, Landriscini y Preiss, 2018)

La horticultura es la segunda actividad agrícola en importancia dentro de la provincia de Río Negro y el Valle Medio es el área en donde se concentra la mayor producción de papa y tomate para industria y cebolla para exportación. Los valles de General Conesa y el Valle Inferior se caracterizan por la producción de cebolla y con superficie oscilante de hortalizas varias y zapallo. El valle del río Colorado no tiene una importancia significativa y en el Alto Valle se cultivan superficies pequeñas de la mayoría de los cultivos. La producción hortícola tiene variados destinos, la industria, el mercado nacional, el mercado local y la exportación.

A continuación se presenta un mapa con la ubicación geográfica de las principales cuencas fluviales en la provincia de Río Negro, contenida en el Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico RN 2015 (2006).[60]

[60] Provincia de Río Negro, Secretaría de Planificación y Control de Gestión. Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico RN 2015. Etapa preliminar. 2006.

Mapa N° 5: Localización de cuencas fluviales en Río Negro



Fuente: Provincia de Río Negro (2006) Secretaría de Planificación y Control de Gestión. RN 2015. Etapa preliminar.

Según el ingeniero agrónomo Mario Villegas Nigra et. al. (2011), el sector hortícola demanda una importante cantidad de mano de obra para atender las tareas básicas del cultivo como la siembra, los cuidados culturales y la cosecha. Los autores asumen que el crecimiento de las economías regionales tiene que ver con la acción del Estado como actor proactivo de la sociedad, capaz de crear capacidades sociales, inducir asociatividad entre los agentes productivos y proveer de bienes públicos a la comunidad para mejorar la equidad y eficiencia de largo plazo (Villegas Nigra et. al., 2011). La trabajadora social Ana Ciarallo (2014), subraya que la horticultura de la región se encuentra diferenciada por diversos niveles de desarrollo y de especialización. Por un lado se distingue una producción especializada, concentrada en las zonas del Valle Medio y Valle Inferior del río Negro, y con menor incidencia en algunas áreas hortícolas de los valles de Conesa, Río Colorado y en segmentos del Alto Valle del Río

Negro. Por otro lado, existe un conjunto de producciones diversificadas que se distribuye en todos los valles mencionados. En el caso particular del Alto Valle del río Negro la horticultura que se practica es de característica intensiva y altamente diversificada por disponer de un importante mercado consumidor en el área de influencia y por la escasez de grandes extensiones de tierra disponible para realizar cultivos de tipo extensivo.

Villegas Nigra et. al. (2011) propone una periodización para el estudio de la horticultura en el pasado reciente e identifica dos etapas: la primera, que finaliza a principios de la década del noventa y cuyo cultivo principal es el tomate para industria y; una segunda, que se desarrolla especialmente luego de la firma de los acuerdos del MERCOSUR a mediados de la década del noventa y se extiende hasta la actualidad. Se pone de manifiesto un proceso de reestructuración de la actividad caracterizada por los acuerdos comerciales del MERCOSUR y específicamente con Brasil como el país demandante por excelencia; la llegada de inmigrantes de la comunidad boliviana que han demostrado grandes conocimientos en la práctica de la horticultura y la comercialización; la reestructuración de la industria tomatera con el cierre de numerosas fábricas aunque no ha disminuido el volumen producido e industrializado; la revolución del transporte y la informática, el cambio de hábito de la población que revaloriza los productos hortícolas producidos localmente y con buenas prácticas y; finalmente, el encarecimiento de los fletes que potencia la producción de cultivos locales. (Villegas Nigra et. al., 2011) Algunos de los fenómenos y procesos analizados por Ciarallo (2014) para la horticultura altovalletana pueden generalizarse para el resto de los valles. En primer lugar, la hegemonía de las familias productoras bolivianas en el mercado hortícola regional. En segundo lugar, estos nuevos sujetos expanden su presencia productiva con características particulares que pueden resumirse en: especialización en la producción hortícola de tipo extensiva y/o intensiva; articulación con los actores locales propietarios de la tierra a través de las modalidades de mediería y otras formas de aparcería o arrendamiento; el uso intensivo de la mano de obra familiar; capitalización de la unidad productiva doméstica en lo relativo a capital de trabajo (maquinarias y equipamiento) y; estrategias diversas de comercialización que van desde la instalación de puestos de venta en la propia chacra hasta provisión a supermercados y a mercados concentradores extraprovinciales. (Ciarallo, 2014)

Según la tipología construida por Villegas Nigra et. al. (2011), en el sector primario se encuentran los pequeños productores que poseen hasta 5 hectáreas, utilizan mano de obra familiar principalmente y contratada ocasionalmente, realizan cultivos de hortalizas variadas y destinan una parte al consumo y la otra a la venta en ferias o en el mercado local y regional. Los productores medianos poseen entre 20 y 40 hectáreas, se dedican a realizar tomate para las industrias locales o cebolla para exportar a Brasil o con destino al mercado interno. Los productores grandes son empresas que se dedican a producir papa con destino a la industria o cebolla para exportar a la Unión Europea, disponen de sus propios galpones para empacar la producción.

En cuanto al sector industrial tomatero, al inicio de la actividad en la década de 1930, las plantas procesadoras eran abastecidas por los productores primarios localizados en el Alto Valle que realizaban este cultivo "de transición" en los interfilados de los montes frutales en crecimiento. Posteriormente, a medida que las plantaciones perennes comenzaban a entrar en producción, muy pocos de estos productores se mantuvieron en la actividad; esta situación favoreció el impulso del Valle Medio como zona dedicada al cultivo del tomate debido a la disponibilidad de tierras en blanco y con riego sistematizado, requerimientos fundamentales para una producción que demanda alta rotación de suelos. Un puñado de fábricas procesadoras de concentrado, triturado y jugos se instalaron en la región (Coronel Belisle, La Campagnola, Canale, Inca, entre otras). La industria plantea una relación contractual con un grupo de productores mediante el cual la misma aporta tecnología, cosecha mecánica, insumos y aportes en efectivo para los cuidados culturales del cultivo; los productores deben conducir los cultivos y negocian con la industria los precios a recibir. La principal limitante es la menor productividad de los cultivos con respecto a otras zonas productoras como Mendoza o Santiago del Estero. (Ciarallo, 2014; Villegas Nigra et. al., 2011)

En el caso de la cebolla, el procesamiento se realiza en plantas de empaque habilitadas por SENASA, con certificación de origen ubicadas en el Valle Inferior, el Valle de General Conesa y el Valle Medio. Sin embargo, un problema a resolver es la cantidad de cebolla que se traslada para ser empacada en el sudeste de la provincia de Buenos Aires lo que impide el agregado de valor en los valles locales. (Villegas Nigra et.al., 2011) En relación a la papa, los dos emprendimientos agroindustriales correspondientes al período analizado, también se localizan en Valle Medio; uno de

ellos, Polychaco, orienta su producción a la obtención de papa semilla y papines; el otro, se trata de la multinacional McCain dedicada al cultivo de papas para la producción de papas prefritadas en su planta ubicada en Balcarce en la provincia de Buenos Aires. (Ciarallo, 2014; Villegas Nigra et. al., 2011)

El sistema hortícola rionegrino se relaciona con un nutrido marco institucional. Por un lado, existen las Cámaras de Productores que representan los intereses del sector hortícola, las más destacadas son las correspondientes al Valle Inferior, Valle de General Conesa, del Departamento Avellaneda (Valle Medio) y dos en el Valle del río Colorado. Las relaciones con el gobierno provincial se realizan a través de la Dirección de Agricultura, a tal efecto funciona una Comisión Hortícola coordinada por la Fundación Barrera Zoofitosanitaria Patagónica (FUNBAPA) creada a fines de la década del noventa a partir de una Resolución del Ministerio de la Producción de Río Negro por el cual se cobra una tasa con el objetivo de disponer de fondos para fomentar la actividad en la provincia. Los programas más importantes llevados a cabo son dos; el Programa de Vigilancia Fitosanitaria de Cultivos Hortícolas y la asistencia de productores mediante el financiamiento de profesionales agrónomos ubicados en las Cámaras de cada valle.

En cuanto a la promoción de la actividad, el gobierno provincial intentó difundir la agricultura intensiva bajo riego de propiedad familiar en la región del Valle Inferior. Con este propósito se creó, en 1960, IDEVI ente encargado de planificar y promover las actividades económicas y la capacitación y/o radicación de los recursos humanos para cumplir con los objetivos de ampliar la frontera agrícola y aumentar la población. Uno de los criterios para la adjudicación de parcelas pondera la idoneidad del adjudicatario ya sea por provenir de una historia familiar o personal vinculada a la producción agrícola o por poseer formación especializada en la materia. Al momento de adjudicarse las tierras, muchas parcelas predefinidas como ganaderas (sobre la base de sus aptitudes) se dividieron en dos otras parcelas frutihortícolas para dar respuesta a la mayor demanda de la tierra y presiones políticas de la época. Con los matices presentados la tierra fue distribuida entre colonos y se promovió la construcción de un parque industrial para el asiento de las agroindustrias destinadas a complementar la producción primaria del valle. La mayoría de las empresas tuvieron dificultades para subsistir, principalmente a comienzos de la década del 90 y a principios del siglo XXI

ya no quedan industrias de gran magnitud a excepción de la industria del faenamiento de ganado. (Di Nardo et. al., 2006/ 2007)

Los cambios en la ganadería

La actividad pecuaria más tradicional de la provincia es la ganadería ovina debido a que fue la primera actividad en gran escala y porque ocupa la mayor parte de la superficie (Tagliani, 2013). Sin embargo, en los años noventa, se observó un proceso de sustitución de la participación relativa de las principales actividades. Por un lado, la producción ovina se redujo tanto en términos de animales como en la cantidad de establecimientos como resultado del deterioro en el precio de la lana, la apreciación cambiaria y la degradación de los suelos producto de la sobrecarga de animales y problemas climáticos. Por el otro, la ganadería bovina se expandió como resultado del establecimiento de la barrera zoofitosanitaria que declaró a una importante región "libre de aftosa" otorgándole así una ventaja comercial y por el proceso de agriculturización de la región pampeana que expulsó animales hacia zonas marginales.[61]

El complejo ovino – caprino se localiza en la Línea Sur y en el noroeste de la provincia, se caracteriza por desarrollar la actividad de manera extensiva, siendo el pastizal natural la base de la alimentación. Se registra una gran heterogeneidad entre los productores, una gran mayoría de minifundistas y medianos productores con pequeñas explotaciones organizados bajo lógicas campesinas de subsistencia y escasa vinculación con el mercado y; un pequeño grupo de grandes productores que cuenta con extensas superficies, disponibilidad de infraestructura y maquinaria y contratan trabajo asalariado. En medio de estos polos, existe un grupo de pequeños o medianos productores familiares que, contando mayoritariamente con mano de obra familiar, tiene mayores niveles de capitalización que el primer grupo.[62]

Los principales productos para la comercialización son la lana y el pelo mohair que son comprados, mayoritariamente, por acopiadores extra-provinciales y, en menor proporción por cooperativas o acopiadores locales. Por otra parte, no existe en el territorio rionegrino un agregado de valor al producto, no se contabilizan lavaderos que realicen el lavado posterior al procesamiento de lana (peinado, hilado, etc.). El otro bien

[61] FAO, Informe de Diagnóstico de los principales valles y áreas con potencial agrícola de la Provincia de Río Negro. 2014.
[62] FAO, 2014.

producido es la carne que se destina al autoconsumo o a la venta en supermercados y carnicerías en el mercado local (Tagliani, 2013).

El complejo bovino se concentra en el noreste de la provincia y en el Valle Medio. Tradicionalmente la ganadería bovina desarrollaba la cría de manera extensiva, desde los años noventa, se encuentran otros sistemas especializados. Primero, la cría se realiza sobre campos de secano, es de tipo tradicional, el producto que se genera es un ternero de 150 a 160 kg en un período no menor a 6 meses, que se vende para su recría y terminación en áreas ecológicamente más aptas como los valles irrigados; estableciéndose de esa manera una complementación entre las dos regiones. La recría se realiza aprovechando pastizales naturales de zonas ribereñas; pastoreando forrajes y pasturas sembradas para tal fin y, en la zona de cordillera, aprovechando la oferta forrajera que ofrecen los humedales o mallines. Por último, el engorde se lleva adelante sobre superficies irrigadas de los valles rionegrinos. La tendencia hacia una ganadería intensiva se fue consolidando con el correr del tiempo, la práctica más difundida es el engorde a corral con suplementos y pasturas.

Los productores que desarrollan esta actividad pueden clasificarse en tres grupos. Los pequeños productores utilizan trabajo familiar en esquemas de producción de subsistencia y poseen vacunos como complemento de la cría de ovinos y/o caprinos. Los productores familiares medianos, que contratan al menos una persona para las tareas diarias presentan una mayor incorporación de tecnología, compra de insumos, suplementación mineral, etc. Y finalmente, los productores con un perfil más empresarial, que tiene una mayor disponibilidad de medios de producción y solvencia económica para poder acumular capital y/o realizar inversiones y mejoras en los predios.

Respecto a los animales de granja existen dos cadenas de valor, la avícola y porcina. En relación a la primera, se identifican dos tipos de producción: los sistemas industrializados de mediana y gran escala integrados y, los sistemas de producción extensiva que abastecen a pequeños mercados locales. En el caso de los porcinos, se vincula la producción primaria con la matanza y posterior ventas en carnicerías en el mercado local; la actividad es desarrollada mayoritariamente por productores familiares no capitalizados quienes en muchos casos no cuentan con su registro sanitario (RENSPA), no participan de planes de vacunaciones anuales y realizan movimientos sin

las guías correspondientes. Las limitaciones de los sistemas extensivos avícolas y la producción porcina son, fundamentalmente, la insuficiente infraestructura frigorífica y de servicios necesaria.

Reflexiones parciales

Entre 1983 y 2003, se observa en la provincia de Río Negro la construcción de una hegemonía radical a través del triunfo electoral de ese partido en cinco elecciones consecutivas a gobernador. La provincialización de esta fuerza política puede explicarse por la construcción de fuertes liderazgos y por la forma en que una vez en el gobierno supo amoldarse a los cambios de paradigmas y modelos que sustentaron al Estado. Al inicio del período se manifestó una completa comunión entre los intereses nacionales y provinciales reflejada en el intento de traslado de la capital federal a la comarca Viedma- Carmen de Patagones y a la profunda convicción en el poder transformador de la democracia.

Poco a poco, las ideas neoliberales imperantes a nivel nacional fueron instalándose en la provincia; un punto de inflexión lo constituyó la crisis de 1995 que terminó de derribar el modelo de estatalidad providencialista constituido desde 1983. A partir de ese momento se puso en marcha un extenso plan de privatizaciones de empresas públicas de servicios, un severo ajuste fiscal y una reestructuración del Estado.

Los campos de la educación y la salud pública constituyeron ejemplos paradigmáticos del cambio de modelo experimentado en la década de los noventa; en el primer caso, se pasó de una inversión del 40% de las rentas generales a un esquema mínimo que sólo garantizó el funcionamiento mínimo de las escuelas y el pago de salarios y que implicó la derogación de la reforma del nivel secundario y la paulatina adopción de los lineamientos y estructura de la Ley Federal de Educación, perdiendo, de esta manera la provincia su potestad para el diseño de las políticas educativas. En el segundo caso, de una inversión del 20% de las rentas generales a la implementación de políticas regidas bajo principios de selectividad, focalización y la descentralización basada en el ajuste financiero, la racionalización en el uso de recursos y una marcada tendencia hacia la tercerización.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, existe un marcado desequilibrio regional. Por un lado, las zonas de alto desarrollo se dedican a producciones con alto valor agregado o servicios en expansión, han podido adaptar sus productos y servicios a las demandas y a los cambios tecnológicos. Sin embargo, en el caso de la agricultura, se observa un desplazamiento de los pequeños productores familiares y fuertes procesos de descapitalización.

En el otro polo, las zonas de escaso desarrollo continúan con la producción ovina extensiva como actividad principal, con el paso del tiempo aún no se registran inversiones que posibiliten el agregado de valor en origen. El 70% del territorio provincial se encuentra en esta situación, la baja densidad poblacional y los problemas climáticos y medioambientales asociados a la actividad reclaman la presencia de un Estado que promueva y planifique una estrategia de desarrollo sostenible.

Las zonas de desarrollo intermedio, presentan como estrategia la diversificación productiva en las áreas bajo riego, algunas han sido receptoras de inversiones como consecuencia de la expansión de la frontera frutícola tradicional y otras desarrollan cultivos no tradicionales. La ganadería, particularmente bovina, registra un incipiente desarrollo con buenas perspectivas como resultado de la agriculturización de la pampa húmeda y el desplazamiento de stock a zonas extrapampeanas, la instalación de la barrera sanitaria y la posibilidad de complementar esta actividad con las que tradicionalmente se desarrollan en las áreas de secano. La minería de hierro en Sierra Grande, Planta de Carbonato de Calcio en San Antonio, servicios de exportación y pesca en San Antonio Este a partir de la construcción del puerto y promoción del turismo de playa aportan a la diversidad y heterogeneidad. No obstante, todas estas actividades necesitan del apoyo y seguimiento de políticas estatales que las potencien.

En el capítulo siguiente se realizará un análisis de las principales políticas para el agro rionegrino en el período 1983-2003, problemática objeto de nuestra investigación.

Bibliografía Capítulo 3

Álvaro, Belén y Bendini Mónica (2008). Diferenciación social de los chacareros del Alto Valle. Estrategias ocupacionales y trayectorias pluriactivas. Ponencia presentada en las III Jornadas de Historia de la Patagonia. San Carlos de Bariloche. 6 al 8 de noviembre.

Álvaro, María Belén (2011). Producción familiar en el Alto Valle de Río Negro. Estrategias de reproducción social frente a desafíos globales. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Luján.

Avellá, Betiana; Landriscini, Graciela; Preiss, Osvaldo (2018). Complejo frutícola de Río Negro y Neuquén. Exportaciones, principales competidores y factores que condicionan la competitividad. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Nº 48. 1er semestre. pp. 93- 126.

Azcuy Ameghino, Eduardo y Martínez Dougnac (2017). De Menem a Macri: el agro pampeano. *Realidad Económica*, N° 312, noviembre a diciembre. ISSN 0325-1926. Pp. 9-37.

Bendini, Mónica y Lara Flores, Sara (2007). Espacios de producción y de trabajo en México y Argentina. Un estudio comparado de regiones frutihortícolas de exportación. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 26 y 27. 1er y 2do semestre. pp. 23-61.

Bendini, Mónica y Steimbreger, Norma (2002). Empresas agroexportadoras y estrategias globales en el sistema agroalimentario de fruta fresca. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Nº 17. 2do semestre. pp. 37- 63.

Bereau, Pablo Pascual y Franco, Miguel Ángel (2003). Política educativa con eje en la participación. El caso de Río Negro en la década del noventa. *Revista Pilquen*, Año VI, N° 5. Viedma: Centro Regional Zona Atlántica- Universidad Nacional del Comahue. pp. 82-98.

Camino Vela, Francisco (2011). La dinámica política en la Provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical. Tesis doctoral. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Camino Vela, Francisco (2012). Predominio radical, formación de coaliciones y terceras fuerzas en la provincia de Río Negro: 1983-2009. En: Camino Vela, Francisco y Rafart, Gabriel. *La política democrática en la Patagonia: predominios partidarios en las provincias de Neuquén y Río Negro*. General Roca: Publifadecs. pp. 171-237.

Camino Vela, Francisco (2014). La provincia de Río Negro entre 1983-2003: Predominio radical bajo diferentes modelos. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. 19, número 2. Buenos Aires: Grupo Interuniversitario Postdata. pp. 713-747.

Camino Vela, Francisco y Rafart, Gabriel (2009). La Patagonia norte como excepción, sin alternancia y lejos del peronismo. Río Negro y Neuquén, 1983-2007. *Revista Estudios*, número 22. pp. 61-73.

Ciarallo, Ana María (2014). *«Se vamo' a la de dios». Migración y trabajo en la reproducción social de familias bolivianas hortícolas en el Alto Valle del Río Negro*. Tesis doctoral. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados.

De Jong, Gerardo (2008). Análisis regional, estructuras agrarias y estrategias de desarrollo regional en la fruticultura del Alto Valle de la Cuenca del Río Negro. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata.

Di Nardo, Yanina; Lascano, Oscar; Tagliani, Pablo y Villegas, Mario (2006/2007). La economía agropecuaria bajo riego en el Valle de Viedma. *Revista Pilquén*. Sección Agronomía. Año VIII. Nº 8.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014). Informe de Diagnóstico de los principales valles y áreas con potencial agrícola de la Provincia de Río Negro.

Favaro, Orietta e Iuorno, Graciela (2005). Poder político y estrategias de reproducción en los territorios de Neuquén y Río Negro, Argentina: 1983-2003. En: Favaro, Orietta (coordinadora). *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*. Buenos Aires: La Colmena. pp. 41-71.

Favaro, Orietta e Iuorno, Graciela (2007). Neuquinos y rionegrinos ¿Cautivos o cautivados por los sistemas políticos locales? *Revista Periferias*. Año 11, número 15,

segundo semestre. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, CLACSo. pp. 119-140.

Franco, Miguel Ángel (2004). Políticas sociales, participación comunitaria y burocracia. En: La Serna, Carlos y Gomiz Gomiz, José Antonio (compiladores). *Políticas sociales en los 90. Provincia de Río Negro*. Viedma: Talleres Patagonia Gráfica. pp. 17-39.

Franco, Miguel Ángel; Torres, Anselmo y Gomiz Gomiz, José Antonio (2000). Estrategias de reforma y prácticas sociales: La política de salud mental en la pcia. de Río Negro (1984-1992). *Revista Pilquen*. Año 3.Viedma: Centro Regional Zona Atlántica- Universidad Nacional del Comahue. pp. 303-326.

García Bernardo, Rolando (2018). Cambio tecnológico en la producción agraria argentina: algunas teorías en disputa. *Mundo Agrario*, agosto, vol. 19, n° 41, e090. ISSN 1515-5994.

Gomiz Gomiz, José A. y Villca, Hugo V. (2004). Vivir o morir en Río Negro: Dos generaciones de reformas en Salud Pública. En: La Serna, Carlos y Gomiz Gomiz, José Antonio (compiladores). *Políticas sociales en los 90. Provincia de Río Negro*. Viedma: Talleres Patagonia Gráfica. pp. 134-166.

Iuorno, Graciela (2012 a). Una provincia 'imaginada'. El gobierno de Álvarez Guerrero y la 'espinosa cuestión' de la integración rionegrina. Argentina (1983-1987). Disponible en: http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ppterritoriales_iuorno.pdf, consultado el 17 de septiembre de 2019.

Iuorno, Graciela (2012 b). El 'Veranismo' en la UCR rionegrina. Consolidación de prácticas de patronazgo político y de relaciones clientelares, 1983-2003. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Historia Política, Facultad de Ciencias Humanas. Tandil: Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Landriscini, G.; Rivero, I.; Costanzo Caso, C.; Roca, S. (2009). Requerimientos sanitarios internacionales y cambios en el trabajo en las explotaciones frutícolas del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. 5 al 7 de agosto.

Maldonado, Mirian Ruth y López, Susana Patricia (2012). Educación y Política: Experiencia de gestión en Río Negro durante la década del '80. Ponencia presentada en

el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Quito: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Murmis, Miguel. 1991 [1980]. "Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina". En *Ruralia, Revista de Estudios Agrarios.* Buenos Aires: FLACSO Argentina. Edición junio. pp. 29-57.

Nicoletti, María Andrea y Navarro Floria, Pedro (2015). *Historia de Río Negro desde los primeros pobladores hasta el 2000*. Buenos Aires: Senado de la Nación. Instituto Federal de Estudios Parlamentarios.

Ospital, María Silvia y Ruffini, Martha (2015). *Las economías regionales: diversidad y complejidad*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Pérez Chiteri, Pablo E. y Welschinger, Daniel E. (2004). Origen y evolución de la educación en Río Negro: una perspectiva institucional. En: La Serna, Carlos y Gomiz Gomiz, José Antonio (compiladores). *Políticas sociales en los 90. Provincia de Río Negro*. Viedma: Talleres Patagonia Gráfica. pp. 67-90.

Roulet, Elva (1987). *La Nueva Capital*. Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de Participación Política.

Sartino, Julieta (2015). Integración y homogeneización del espacio político. El despliegue de la Unión Cívica Radical a nivel nacional y regional. *Revista anual del Grupo de Investigación de Filosofía Práctica e Historia de las ideas*. Vol. 17, número 1. Mendoza: INCIHUSA- CONICET. pp. 83-94.

Steimbreger, Norma y Radonich, Martha (1999). Estrategias empresariales y modalidades de expansión territorial. En: Bendini, Mónica y Tsakoumagkos, Pedro (compiladores). *Transformaciones agroindustriales y laborales en nuevas y tradicionales zonas frutícolas del norte de la Patagonia*. Cuaderno GESA N° 3 - PIEA N° 10. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Tagliani, Pablo (2009), Los inicios del desarrollo económico de Río Negro. *Revista Pilquén*. Sección Ciencias Sociales. Año XI. Nº 11.

Tagliani, Pablo (2013). Cadenas productivas alimentarias de Río Negro. En: Tagliani, Pablo R. y Villegas Nigra, Mario (compiladores). *Complejos productivos en Río Negro*. Neuquén: Educo.

Tagliani, Pablo (2014) Hechos estilizados del desarrollo económico de la provincia del Río Negro. *Revista Pilquén*. Sección Ciencias Sociales. Año XVI, Vol. 17, Nº 2.

Tagliani, Pablo (2015). *Economía del desarrollo regional. Provincia de Río Negro 1880-2010*. Buenos Aires: La Colmena.

Tagliani, Pablo y Truchi, Luciano (2012), Complejos económicos en la economía de Río Negro. *Revista Pilquén*. Sección Ciencias Sociales. Año XIV, N° 15.

Tsakoumagkos, Pedro (2004) Prólogo. En Bendini, Mónica y Alemany, Carlos. *Crianceros y Chacareros en la Patagonia*. Cuaderno GESA N° 5. Buenos Aires: La Colmena. pp. 9-19.

Tsakoumagkos, Pedro (2008). Contratos frutícolas y mediación estatal en Río Negro: una propuesta teórico-metodológica para el estudio de relaciones contractuales en cadenas agroindustriales. *Revista del Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios*, N ° 26, 1er semestre.

Tsakoumagkos, Pedro y Bendini, Mónica (1999). Transformaciones agroindustriales y nuevas posiciones laborales. En: Bendini, Mónica y Tsakoumagkos, Pedro (compiladores). *Transformaciones agroindustriales y laborales en nuevas y tradicionales zonas frutícolas del norte de la Patagonia*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Cuadernos del PIEA N° 10. pp. 13-36.

Villca, Hugo Víctor (2004). Crónica de una muerte anunciada. El colapso del modelo de estatalidad providencialista en Río Negro (1995). Crisis, autonomía y recursos reguladores. En: Rafart, Gabriel; Quintar, Juan y Camino Vela, Francisco (compiladores). *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*. Neuquén: EDUCO-Editorial de la Universidad del Comahue. pp. 89-107.

Villca, Hugo y Fernández, Fabián (2004). Autonomía estatal, racionalidad administrativa y políticas sociales: la crisis del ’95. En: La Serna, Carlos y Gomiz Gomiz, José Antonio (compiladores). *Políticas sociales en los 90. Provincia de Río Negro*. Viedma: Talleres Patagonia Gráfica.

Villegas Nigra, Héctor M.; Pasamano, Hugo; Fretes, Hugo y Romera, Natalia (2011). Sistemas hortícolas en la provincia de Río Negro (República Argentina). *Revista Pilquén*. Sección Agronomía. Año XIII, N° 11.

CAPÍTULO 4: Agro y políticas públicas en Río Negro durante la transición democrática

En este capítulo se analizarán las principales políticas públicas provinciales dirigidas a los sectores estratégicos del agro: fruticultura, ganadería, tierras y colonización y pesca. Se expondrán las "cuestiones" problematizadas por el Poder Ejecutivo, el origen de las iniciativas, el desarrollo, la ejecución y, en la medida de lo posible, el impacto pretendido u obtenido.

Una de las primeras medidas del gobierno de Osvaldo Álvarez Guerrero, anunciada en su discurso de asunción[63], consistió en hacer una importante reforma política de organización del aparato estatal que permitiera ejercer el poder social a través de la democratización de las instituciones y la participación de los sectores de la producción, el trabajo y científico- técnicos. Para lograr ésta reestructuración estatal se juzgó necesaria la reformulación de las áreas del gabinete gubernamental sobre la base de la descentralización funcional y la integración territorial, aspecto mencionado en el capítulo anterior. En este sentido, se anunció que inmediatamente el Poder Ejecutivo remitiría a la Legislatura un proyecto de Ley Orgánica de Ministerios que decidiera las competencias y objetivos de la nueva estructura y jerarquizara debidamente las áreas prioritarias en materia social. Además de la creación de los Ministerios de Educación y Cultura, de Salud Pública y la Secretaría de Trabajo, Previsión y Acción Social, se proponía crear la Secretaría de Turismo, Recreación y Deportes; el Ministerio de Hacienda y bajo su órbita la Secretaría de Desarrollo Económico; la Secretaría de Estado de Ciencia y Técnica y la redefinición del Ministerio de Agricultura y Ganadería en Ministerio de Recursos Naturales que contaría con cuatro subsecretarías: Agricultura y Ganadería; Tierras, Colonización y Bosques; de Recursos Primarios y Medio Ambiente.

Entre los aspectos fundamentales de la economía rionegrina se encuentra la fruticultura altovalletana, que será clave en el crecimiento del norte provincial. Se comentarán, entonces, los rasgos principales que asumió la política para el agro en relación a la producción y comercialización de la actividad frutícola

[63] LPRN, 11 de diciembre de 1983. Versión taquigráfica.

La fruticultura rionegrina: entre la urgencia y la reconversión

Las problemáticas de la fruticultura cobraron especial atención por parte del gobernador y se reflejaron en los mensajes anuales con motivo de la inauguración de cada período legislativo. En el discurso de asunción, caracterizó a la actividad como "*el motor y nervio de la economía rionegrina en el corto y mediano plazo*".[64]Se anunció la creación de la Secretaría de Estado de Fruticultura con sede en el Alto Valle conjugando así dos de los principios señalados: la descentralización y la participación.

En cuanto al diagnóstico de la situación frutícola reconoció- hacia fines de 1983- los grandes problemas que enfrentaba: el endeudamiento del sector privado como consecuencia de una política errónea del régimen militar que ocasionó la pérdida de rentabilidad y de capital de trabajo y no favoreció las inversiones para nueva tecnología que modernicen y aumenten la productividad. Señaló la ausencia de una política nacional de apoyo para el despliegue de estrategias exportadoras coherentes, enérgicas y agresivas que hubieran permitido mantener y abrir mercados internacionales. En la misma línea observó que el mercado interno tampoco cuenta con la infraestructura adecuada para la distribución de la producción y la falta de diversificación de la industria transformadora frutícola que se concentró únicamente en la exportación de jugos a Estados Unidos. En 1985, aseguró que la fruticultura había superado al menos parcialmente su crítica coyuntura: "*no fue sólo por las acciones del gobierno ni por las medidas dispuestas en su beneficio. Lo fue fundamentalmente por la participación sensata, entusiasta, eficaz y permanente de nuestros fruticultores, de nuestros industriales y empresarios, de los trabajadores y los productores.*".[65]

Para superar las dificultades más urgentes, consideró necesario el apoyo político nacional y provincial y fijó como líneas de acción inmediata el alivio de la carga financiera que afectaba al sector mediante las condonaciones y refinanciaciones selectivas que procuren un incremento de la producción y la reactivación del aparato del conjunto de la economía frutícola y la ayuda financiera que permitiera una cosecha eficiente acompañada de una decidida política de comercio exterior que contribuyera a la colocación de la producción.[66]Al año siguiente, la Secretaría de Fruticultura se

[64] LPRN, 11 de diciembre de 1983. Versión taquigráfica.
[65] LPRN, Mensaje del Sr. Gobernador Dr. Osvaldo Álvarez Guerrero, Diario de Sesiones, Reunión III, 1° Sesión Ordinaria, 14° Período Legislativo, 1° de mayo de 1985. Versión taquigráfica.
[66]LPRN, 11 de diciembre de 1983. Versión taquigráfica.

propuso realizar una campaña de promoción destinada al consumo de peras y manzanas en el mercado interno y externo; mejorar la eficiencia de la actividad frutícola a través del asesoramiento y dictado de normas para su aplicación; evaluar la implementación de un seguro contra granizo y; desarrollar la promoción de exportaciones en nuevos mercados, mejorando los ya existentes.[67] Sin dudas, el anuncio de mayor trascendencia lo constituyó el lanzamiento del Plan Integral de Reestructuración de la Fruticultura que fue juzgado como la herramienta en la que debían plasmarse los lineamientos concretos para lograr una modernización de esta economía regional.[68]

A poco de comenzar el nuevo gobierno, el Presidente de la Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén, Carlos Ilú, y CORPOFRUT solicitaron a las autoridades la declaración de emergencia provincial y nacional a las zonas afectadas por el granizo, se estimó una superficie de doce mil hectáreas y pérdidas entre el 50 y 100% de la producción. En la misma línea que lo planteado por el PE, las organizaciones consideraron necesarias medidas crediticias que permitieran afrontar la próxima cosecha, la condonación de las deudas en dólares y el refinanciamiento de las deudas en pesos y demandaron una política nacional frutícola.[69]En días posteriores, el Movimiento Regional de Productores (MRP) encabezado por el ex candidato a gobernador por el PC, Francisco Trapeano, solicitó que se convoque a una reunión con todas las entidades de productores frutihortícolas y vitivinícolas y las secretarías oficiales con el fin de diseñar una solución integral al problema.[70]

Con el objetivo de dar respuesta a estos reclamos, Álvarez Guerrero se reunió con los sectores de la producción en el Alto Valle y hacia fines de diciembre gestionó ante las autoridades del BCRA líneas de redescuentos para productores y empacadores frutícolas y, líneas de crédito para los productores afectados por la pedrea.[71] Por su parte, la Legislatura de la provincia de Río Negro mediante Ley N° 1790 declaró el 2 de enero de 1984 el estado de emergencia y desastre para los sectores agrícolas del Departamento General Roca afectados por granizo hasta el 30 de abril de 1984. En el texto de la Ley se definió como estado de emergencia a la actividad agrícola que

[67] LPRN, Mensaje del Sr. Gobernador Dr. Osvaldo Álvarez Guerrero, Reunión II, 1° Sesión Ordinaria, 13° Período Legislativo, 1° de mayo de 1984. Versión taquigráfica.
[68] LPRN, 1° de mayo de 1985. Versión taquigráfica.
[69]*Diario Río Negro* (DRN, en adelante), 13 de diciembre de 1983, p. 32.
[70] DRN, 16 de diciembre de 1983, p. 7.
[71] DRN, 28 de diciembre de 1983, p. 8.

sufriera daños superiores al 30% de su producción (Art. 2°) y como desastre a las que registraran daños superiores al 80% (Art. 3°).[72]

El Ministro de Hacienda, Edgar Massaccesi, anunció tres líneas de crédito para el sector frutícola: una dirigida a los productores afectados por el granizo, la segunda consistió en préstamos para afrontar los gastos de la cosecha y, la tercera, complementaria de la primera otorgaba un valor por kilo de vid.[73]El titular de la Federación de Productores calificó de insuficientes las medidas anunciadas aunque admitió que la preocupación del gobierno era un buen síntoma para la problemática de la fruticultura. A juicio de Ilú, el problema de fondo radicaba en las tasas de interés y en la política financiera que causaba agobio a los productores. Por su parte, CORPOFRUT apreció como buenas a las medidas aunque coincidió en que las tasas de interés inciden de manera negativa en la rentabilidad de la actividad.[74]Una delegación encabezada por el Ministro Greenville Morris y el subsecretario de fruticultura Luis Fasanella viajó a Buenos Aires con el propósito de incluir a las zonas afectadas por el granizo a la Ley N° 22913 de Emergencia nacional. En la reunión presidida por el Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación, Lucio Reca, se encontraban además el subsecretario de Agricultura, Norberto Passini, delegados del BCRA, de la secretaría de Hacienda y del Servicio Meteorológico Nacional, se aceptó la inclusión de los departamentos General Roca y Avellaneda. En el orden crediticio se establecieron prórrogas y renovaciones, la suspensión de ejecuciones o acciones judiciales y; en el ámbito impositivo se previó la prórroga de los gravámenes al patrimonio, al capital y las ganancias. El BCRA se comprometió a brindar asistencia a los Bancos Provinciales y al Banco Nación para afrontar la emergencia.[75]

El Plan de Reestructuración Integral de la Actividad Frutícola fue una iniciativa del gobierno provincial para revertir la situación de crisis estructural (pérdida de mercados externos, falta de competitividad y calidad del producto, altos costos de producción) a largo plazo y, un conjunto de medidas coyunturales entre ellas, una legislación orgánica en la materia, acorde a las intenciones del Presidente Alfonsín de crear una Comisión Nacional que se constituya como un foro, con representantes de la

[72] Provincia de Río Negro, Boletín Oficial (en adelante BOP). N° 2111, Ley N° 1790, 12 de enero de 1984, p. 1.
[73] DRN, 14 de enero de 1984, p. 7.
[74] DRN, 15 de enero de 1984, p. 5.
[75] DRN, 20 de enero de 1984, p. 5.

Nación y las provincias, para abordar las problemáticas de la actividad en el mediano plazo. Entre las medidas a corto plazo se observan aquellas que se venían gestionando: el diferimiento a cinco años de la deuda en dólares de los productores, el reintegro del 5%, la ley de promoción industrial, entre las más salientes.[76] El abogado roquense y diputado Enrique Palmieri (PJ) presentó, además, un proyecto de ley para la creación de un registro provincial de productores frutícolas dependiente de la Secretaría de Agricultura.[77] En la última sesión legislativa de 1984 se sancionó la Ley N° 1929[78] que condonó las deudas contraídas por los productores frutícolas con anterioridad al 31 de diciembre de 1981 y vigentes al momento de la sanción; pero sólo alcanzaría a quienes hayan destinado los fondos a inversiones relacionadas con la unidad de producción o subsistencia del grupo familiar y que renuncien a iniciar acciones judiciales contra la Provincia o el BPRN.

Otra medida que formó parte del Plan Integral de Reestructuración Frutícola, según Decreto N° 68/85[79], fue el establecimiento del contrato de compra- venta como único instrumento idóneo para todas las operaciones de compra y venta de fruta fresca y deben incluir el precio cierto pactado y las condiciones de pago convenidas, con las cláusulas de reajustes correspondientes en los casos de financiamiento. Según la Ley N° 1948/85[80] los contratos de permuta y/o las operaciones que se realicen entre productores frutihortícolas y empresas industrializadoras que tengan por objeto la comercialización de productos del agro, debían inscribirse en el Registro creado para tal fin.

Un tema que abordó el gobernador en su mensaje de 1984 y que permanecería por más de una década instalado en la agenda frutícola fue la cuestión de CORPOFRUT. En aquel momento aseguró que al hacerse cargo del gobierno se encontraron con un organismo que cumplía con simples funciones de ingresos y salidas de fondos para atender un mínimo de tareas sin tomar en cuenta los objetivos fijados en la Ley N° 281/61.[81]Desde el mes de mayo, las Cámaras de Productores y el directorio de CORPOFRUT se reunieron para analizar la situación de la fruticultura, proponer nuevas líneas de acción y evaluar una posible reformulación de los objetivos que

[76]DRN, 11 de septiembre de 1984, p. 7 y 15 de septiembre de 1984, p. 5.
[77]DRN, 23de septiembre de 1984, p.14.
[78]BOP, N° 2212, Ley N° 1929, 31 de diciembre de 1984, p. 1.
[79]BOP, N° 2223, Decreto N° 68, 7 de febrero de 1985, p. 12.
[80]BOP, N° 2227, Ley N° 1948, 18 de febrero de 1985, p. 1.
[81]LPRN, 1° de mayo de 1984. Versión taquigráfica.

llevaron a la creación de ésta entidad[82] José Campetella, titular de CORPOFRUT, negó que existieran críticas profundas, precisó que el interés en aquella reunión se centró en definir el rol del organismo en el desarrollo del programa frutícola provincial y nacional.[83]

Existen un conjunto de problemas del sector que fueron recurrentes que se consideraban reclamos "históricos" y que, generalmente, se planteaban ante la proximidad de la temporada. La caída de granizo, las heladas tardías, los temporales de lluvia y viento que afectaban a los departamentos con mayor densidad de frutales y ocasionaban grandes pérdidas de fruta. Como consecuencia se derivaban inconvenientes relacionados al volumen de la producción, la calidad de la fruta, la fijación de precios y salarios, la falta de rentabilidad sumada al endeudamiento, el vencimiento de los pagos, el requerimiento de mano de obra estacional y, por lo tanto, la necesidad de contar con financiamiento para afrontar cada cosecha. Estas fueron las urgencias de los productores.

Desde el punto de vista de los trabajadores, esta reiterada situación generaba sensación de incertidumbre. Como se sabe, la mano de obra local disponible no llegaba a cubrir la demanda y grandes contingentes de trabajadores particularmente del NOA aguardaban la convocatoria año a año. A raíz de la cantidad de cultivos afectados por la una helada tardía el 7 de octubre de 1985, el gobierno prohibió la entrada de trabajadores de otras provincias y del extranjero para posibilitar que los trabajadores residentes o con domicilio estable en la provincia puedan tener ocupación.[84] El control en todas las rutas de entrada al territorio rionegrino fue realizado por la Policía y los cuerpos de inspección de la Secretaría de Trabajo aplicándose las medidas del Código de Tránsito y fijando severas multas a camiones que transporten a los trabajadores golondrinas.[85]La función del Servicio de Empleo Rural, creado por el Decreto N° 2016/85[86], fue realizar la inscripción de los trabajadores temporarios residentes según sus especialidades y, las empresas debían recurrir a este organismo para la contratación del personal.[87] En 1987, se previó la necesidad de promover la organización y distribución del ingreso de los trabajadores temporarios a la provincia para realizar las

[82] DRN, 21 de mayo de 1985, p. 5.
[83] DRN, 22 de mayo de 1985, p. 9.
[84] BOP, N° 2310, Decreto N° 2015, 9 de diciembre de 1985, p. 3.
[85] DRN, 23 de noviembre de 1985, p. 11.
[86] BOP, N° 2311, Decreto N° 2016, 12 de diciembre de 1985, p. 4.
[87] DRN, 28 de noviembre de 1985, p. 9.

tareas de cosecha en los diferentes circuitos laborales regionales; fomentar la celebración de convenios interprovinciales, a través del Ministerio de Trabajo y Acción Social, tendientes a operativizar estas líneas de acción.[88]

Finalmente en agosto de 1987, el gobierno propuso la creación del Fondo Compensador Frutícola[89] para apuntalar al sector en la transición hacia la reconversión y todos los sectores vinculados a la actividad se reunieron para evaluarlo.[90]Empero esta iniciativa tuvo que esperar unos años para ser consensuada e implementada.

Entre los principales logros que arrojaron la implementación y ejecución de las medidas orientadas a la fruticultura pueden mencionarse las acciones conjuntas que emprendió la Secretaría de Fruticultura con el BPRN estableciendo una línea crediticia para enfrentar la emergencia por factores climáticos; las que realizó con CORPOFRUT a fin de garantizar el funcionamiento del Directorio tal cual lo establecido por la Ley N° 281/61; la recuperación patrimonial de las empresas frigoríficas; el servicio de prevención de heladas a través de un convenio celebrado entre la Corporación, las provincias de Río Negro y Neuquén y el Servicio Meteorológico Nacional; convenio de divulgación de información técnica CORPOFRUT- INTA. Por otro lado, se dotó a los productores de un sistema de seguridad social a través del IPROSS.[91]

En cuanto a las gestiones ante el gobierno nacional se destacaron aquellas destinadas a conseguir prórrogas y condonaciones, a la fiscalización de la producción y comercialización de frutas frescas, a la defensa e incremento del volumen de ingreso de fruta a Brasil, la asignación de puestos en el Mercado Central de Buenos Aires, el diferimiento a cinco años de la deuda en dólares de los productores, el reintegro del 5%, la inclusión en la Ley N° 23.101 de promoción industrial[92]cuyo régimen preveía la prefinanciación de las exportaciones valletanas y dos reembolsos del 5%; uno general para todos los embarques que se hagan antes del 30/06/1985 y el restante para la fruta que se envíe a mercados no tradicionales.[93]A través del Decreto N° 1899/84[94] se creó la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones Frutícolas de Río Negro integrada por funcionarios, expertos y profesionales del ámbito privado quienes contribuyan a una

[88] BOP, N° 2466, Decreto N° 755, 8 de junio de 1987, pp. 1 y 2.
[89] BOP, N° 2499, Decreto N° 1567, 1° de octubre de 1987, pp. 1 y 2.
[90] DRN, 23 de agosto de 1987, p. 12 y 27de agosto de 1987, p. 7.
[91] DRN, 17 de junio de 1984, pp. 1 y 2.
[92] DRN, 11 de septiembre de 1984, p. y 15 de septiembre de 1984, pp. 1 y 7.
[93] DRN, 29 de noviembre de 1984, p. 9.
[94] BOP, N° 2202, Decreto N° 1899, 26 de noviembre de 1984, p. 4.

eficaz inclusión de las medidas reglamentarias de diversas cuestiones vinculadas a la exportación de productos frutícolas en el marco de la Ley nacional. Posteriormente, arribaron fondos provenientes del BCRA a través de una línea de créditos por un monto total de $ 220.000.000 de los cuales se destinaron $60.000.000 al sector frutícola para el fondo de desarrollo regional y $20.000.000 adicionales.

Como consecuencia, hacia la mitad del gobierno de Álvarez Guerrero se alcanzó una mayor fluidez financiera; se comenzó con la construcción de un frigorífico en el Puerto de SAE con aportes del Fondo de Promoción de Exportaciones, en el proyecto participaron CORPOFRUT, Expofrut S.A. y Productores Argentinos Integrados (PAI) que debieron constituirse en una sociedad, la realización de la obra se previó en tres años.[95]

Además de las medidas y gestiones tendientes a socorrer y acompañar a los productores ante situaciones de urgencia en el corto plazo puede reconocerse una política pública de mediano plazo: El Plan Integral de Reestructuración de la Actividad Frutícola, conocido como Plan de Reconversión Frutícola.[96] Si se analiza el ciclo de esta política pública se observa que la identificación de las problemáticas del sector fueron compartidas por el PE y las asociaciones frutícolas. En cuanto a la formulación de soluciones se trabajó en forma asociada; el gobierno rionegrino creó una Secretaría de Estado Frutícola con sede en el Alto Valle, se reorganizó la CORPOFRUT y se convocó a todos los actores que forman parte del complejo para consensuar las acciones de corto y mediano plazo poniendo en práctica los principios de descentralización y participación. De esta manera, se logró concertadamente el establecimiento de los objetivos, procesos y recursos. El proceso de legitimación y seguimiento de la política fue evidente tanto entre los actores del sistema como hacia el interior del Estado, el gobernador en cada mensaje informaba a la Legislatura de los avances y pendientes. Los recursos, en parte provinieron del Estado provincial a través del BPRN como del Estado nacional mediante el BCRA. Respecto a la implementación se comenzaron a desarrollar acciones con proyección en el tiempo, tal es el caso, de la concertación sobre modalidades contractuales que otorgó mayor seguridad jurídica a los actores del complejo frutícola; la asistencia a productores que formaba parte del Plan de

[95] DRN, 3 de septiembre de 1986, p. 9.
[96] Provincia de Río Negro, Ministerio de Recursos Naturales, Plan Integral de Reestructuración de la Actividad Frutícola. 1984.

Reconversión; el complejo entramado institucional que participó del Plan con acciones y objetivos concretos: la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Comahue y el INTA celebraron un acta – acuerdo con esa institución para coordinar actividades de investigación y extensión que contribuyeran a la superación de la crisis estructural y permanente[97] y aquellos mencionados entre CORPOFRUT, INTA y el Servicio Meteorológico Nacional.

Si se estiman los resultados podría afirmarse que, hacia el final del período, las entidades que participaban de reuniones multisectoriales puntualizaron tres cuestiones: la crítica situación de los pequeños y medianos productores, los bajos salarios de los obreros de la fruta y el cierre de los establecimientos.[98] Ante este nuevo diagnóstico, la Cámara de Productores Agrícolas de Cipolletti convocó a los sectores del empaque, la producción y la comercialización para elaborar en forma conjunta un plan de reactivación del área de la industria para que absorba 500.000 toneladas de fruta. En el documento, según los propios actores, se propusieron medidas de fácil instrumentación y bajo costo; la más importante, una inyección de 20.000.000 de dólares a recuperar en seis meses. En el artículo titulado "*El castigo del productor*" se afirma que no se fundará ninguna II República si no se defiende la producción.[99] A fines de marzo de 1987, el gobierno nacional anunció la eliminación de retenciones para la exportación agrícola.[100]

En la misma línea, productores nucleados en las Cámaras del Alto Valle, representantes de la Federación y CORPOFRUT reclamaron al gobierno provincial la aplicación de un plan mínimo y perentorio destinado a revertir la crisis del sector. La asamblea acordó el pedido de un crédito de evolución que les permita llegar a la próxima cosecha, la implementación de un fondo permanente que asegure los costos de producción, apoyo decidido para la compra de insumos, plaguicidas y fertilizantes así como la puesta en marcha de un seguro colectivo contra granizo. Las entidades advirtieron que de no obtener respuestas concretas iniciarían medidas de acción directa.[101] Ante el petitorio, las autoridades del BPRN y el Ministro de Economía, anunciaron el refinanciamiento de las deudas según los ingresos del productor y créditos

[97] DRN, 18 de octubre de 1986, p. 8.
[98] DRN, 18 de diciembre de 1986, p. 15.
[99] DRN, 22 de enero de 1987, p. 7.
[100] DRN, 31 de marzo de 1987, p. 22.
[101] DRN, 25 de junio de 1987, p. 7.

"frescos" para la compra de fertilizantes e insumos; ambos serán devueltos en dinero o en kilos de fruta; este anuncio del ejecutivo fue considerado como un "logro histórico" por los productores.[102] En este caso, es evidente que la identificación del problema y la formulación de las intervenciones provinieron de la sociedad civil y que el Estado con la aplicación de medidas legitimó sus pedidos. A partir de esto, al mes siguiente, el gobierno propuso la creación del Fondo Compensador Frutícola para apuntalar al sector en la transición hacia la reconversión y tendrá su desarrollo durante el gobierno de Horacio Massaccesi.

Ganadería: entre lo remedial y la sustentabilidad

Al asumir el gobierno, Álvarez Guerrero estimó que el objetivo primordial para la agricultura y la ganadería sería integrarse en un programa de autoabastecimiento de carnes rojas; ésta se constituyó en una línea permanente de trabajo durante su gestión[103]. Otras de las constantes fueron los problemas referidos a la sanidad animal, principalmente el control de la fiebre aftosa y la sarna[104] y; la clasificación y comercialización de las lanas.[105]

En 1984, el gobernador comentó ante la Legislatura que se encontraba en elaboración un ambicioso Plan de Desarrollo Ganadero Bovino con proyección a toda la provincia, pero con énfasis en el noreste, que tendiera a aquel objetivo primordial y al aprovechamiento racional de recursos naturales renovables.[106]Asimismo propender a la regionalización de la explotación ganadera ovina de subsistencia en la Línea Sur a través del fomento del movimiento cooperativo y de las distintas formas de asociación de productores.[107]La intención fue seguir promocionando la alternativa caprina en la especialización mohair ya que en Río Negro se había mejorado la raza (angora), se esbozaban normas mínimas de clasificación y se contaba con el 40% de la exportación del producto.[108] Al año siguiente, se anunció el financiamiento externo para el Programa de Desarrollo Ganadero que había ampliado sus objetivos e incluía el asesoramiento a

[102] DRN, 4 de julio de 1987, p. 19 y 19 de julio de 1987, p. 7.
[103] LPRN, 11 de diciembre de 1983. Versión taquigráfica.
[104] Ibídem.
[105] LPRN, 1° de mayo de 1984. Versión taquigráfica.
[106] Ibídem.
[107] LPRN, 11 de diciembre de 1983. Versión taquigráfica.
[108] LPRN, 1° de mayo de 1984. Versión taquigráfica.

productores y la aplicación de la legislación vigente en materia de carnes, difusión de información al medio rural a través de programas radiales, el mejoramiento en la comercialización de lanas mediante el uso de galpones de acopio ya instalados y otros a instalarse, promoción de nuevas campañas de ampliación de asociados para los centros de acopio, seguimiento y control de los ovinos entregados y, la continuidad de las campañas de la lucha contra la fiebre aftosa, sarna y brucelosis. También, se pretendió la iniciación de un operativo de acopio de forrajes en puntos estratégicos de la Línea Sur, dictado de cursos de tipificación de lanas, finalización de la campaña de renovación de marcas y señales, reforzar el accionar de la Barrera Sanitaria en el río Colorado, intensificar los operativos de saneamiento de sarna ovina.[109]

Para 1986, la política ganadera impulsada desde el PE se complejizó y contempló el estímulo a la actividad de invernada en áreas bajo riego y el fortalecimiento de la relación secano-riego; apoyo técnico y financiero; la consolidación de la estructura frigorífica y de plantas de faenamiento. Sumado a esto, la continuación de las campañas de erradicación y control de la fiebre aftosa, sarna, brucelosis y otras enfermedades; implementación y ejecución del pago de la Compensación Económica Lanera, creación de nuevas organizaciones cooperativas de productores laneros, realización de cursos de clasificación y tipificación de lanas y la convocatoria a productores y contratistas para determinar los precios de esquila[110] que constituyeron una problemáticas permanentes en la agenda estatal.

Para responder al problema de la comercialización de lanas se implementó, en 1984 un operativo de concentración de lanas que logró la comercialización de 180.000 kilogramos y benefició a 200 productores de bajos recursos; a su vez, se realizaron se dos cursos de capacitación que posibilitaron que la provincia quede formal y efectivamente adherida al régimen nacional. En cuanto a la sanidad animal, se ratificó el convenio con SENASA para la lucha contra la fiebre aftosa al sur del río Colorado, mediante un plan de vacunación masiva y obligatoria para lo que la provincia aportó 5.000.000 de pesos y; en relación al control y la erradicación de la sarna ovina se dotó a la Línea Sur de técnicos operadores para la campaña 1984/85.

[109]LPRN, 1° de mayo de 1985. Anexos. Versión taquigráfica.
[110]LPRN, Mensaje del Sr. Gobernador Dr. Osvaldo Álvarez Guerrero, Diario de Sesiones, Reunión II, 1° Sesión Ordinaria, 15° Período Legislativo, 2 de mayo de 1986. Versión taquigráfica.

Indudablemente el acontecimiento que marcó el invierno de 1984 fue la gran nevada que afectó al sector rural más vulnerable de la provincia. En su recorrida por la Línea Sur, el subsecretario de ganadería Guillermo Campbell, aseguró que debido al violento temporal se registró la mortandad de 380.000 lanares y 170.000 caprinos. En relación a las medidas adoptadas, destacó que se distribuyeron en los municipios y sociedades rurales de las zonas afectadas planillas de declaraciones juradas donde los productores pudieran volcar los datos de mortalidad de la hacienda. Además sostuvo que al ser declarada zona de desastre, la región contará con los créditos promocionales que ayuden a paliar la situación; estimó que la nieve permanecería hasta principios de octubre periodo coincidente con la parición por lo que se suministrarán 400.000 dosis de suplementos vitamínicos para las madres.[111] Abel Boland, presidente de la Federación de Sociedades Rurales de Río Negro afirmó que las sociedades rurales de la región afectada estaban disconformes con lo actuado por las autoridades debido a que de haberlo hecho antes, muchos de los problemas se podrían haber evitado. Por su parte, aseguró que la Federación no había actuado en forma directa porque no fue solicitada su intervención y agregó que Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) a nivel nacional estaba gestionando a favor de la Línea Sur a través de la declaración de parte de la Patagonia como zona de desastre y para la derogación de las retenciones a las exportaciones de lana patagónica.[112]

En la jornada legislativa del 20 de agosto, se sancionó la Ley N° 1857 que instituyó en el ámbito del Ministerio de Recursos Naturales la Comisión Provincial de Emergencia Agropecuaria cuyas funciones se orientaban a proponer al PE provincial la declaración de emergencia agropecuaria de una zona afectada con delimitación del área territorial a nivel de Departamentos, proponer al PE la declaración de desastre de aquellas áreas que no pudieron rehabilitarse con las medidas de la declaración de emergencia, observar la evolución de las situaciones de emergencia y desastre. Una vez declarada la situación se prevé la adopción y aplicación de medidas de orden crediticio e impositivo y el otorgamiento de subsidios no reintegrables.[113]

Ante la situación de los productores ganaderos de la Línea Sur, el gobernador aseveró que el estrato más perjudicado por las nevadas del invierno fue el pequeño

[111] DRN, 8 de agosto de 1984, p. 7
[112] DRN, 23 de agosto de 1984, p. 13.
[113] BOP, N° 2176, Ley N° 1857, 27 de agosto de 1984, pp. 1 y 2.

productor indígena y que el difícil panorama no se resolvería con una línea de redescuentos financieros a los que sólo podrían acceder en calidad de créditos los sectores con mayor capacidad económica; sino que debía pensarse en el otorgamiento de subsidios.[114]Seguidamente, el gobernador anunció que redactaría un decreto para no admitir ninguna transferencia de tierras y así evitar que los pobladores rurales urgidos por la necesidad vendan a precios muy bajos y se produzca una mayor concentración del estrato ganadero con alto poder adquisitivo.

Dentro de las acciones tendientes al fortalecimiento de la producción vacuna y para aproximarse al objetivo del autoabastecimiento se procedió a incorporar al complejo FRICADER una función social para los productores pecuarios que decidan comercializar su ganado en forma directa, a la aplicación gradual de la Ley Federal de Carnes y a salvaguardar la sanidad de la carne consumida por la población rionegrina. Por último, como una acción perteneciente al Programa de Desarrollo Ganadero, se puso en marcha el Programa de Pasturas Irrigadas para el desarrollo de la ganadería intensiva en Valle Verde, Peñas Blancas, Catriel, Valcheta, Valle Medio, Conesa e IDEVI, se dispuso la entrega de semillas de una pastura mixta para hacer engorde; se buscó de ésta manera, revertir la situación de desabastecimiento de carnes rojas y difundir la ganadería intensiva bajo riego[115] y en abril de 1986, el BPRN implementó un sistema de créditos destinado a los productores enmarcados en aquel plan para la compra de animales para reposición de hacienda, en especial, vaquillonas y vientres.[116]

Claramente, la política pública destinada al sector pecuario fue el Plan de Desarrollo Ganadero vacuno y ovino que tuvo en su origen en el diagnóstico realizado parte del Ministerio de Recursos Naturales, el INTA y el IDEVI. A fines de 1984, el gobierno propuso un plan quinquenal 1985-1990 cuyos objetivos fueron la dinamización y optimización del sector productor de carnes, lo que contribuiría a la diversificación y la elevación de la calidad de vida de la población rural; investigación de los recursos naturales, experimentación y definición de las normas de manejo de los mismos; asistencia técnica crediticia a nivel de la actividad primaria y orientación de las

[114] DRN, 10 de noviembre de 1984, p. 6.
[115] DRN, 3 de diciembre de 1985, p. 7.
[116] DRN, 30 de abril de 1986, p. 13.

actividades de industrialización, frío, comercialización y abastecimiento como elementos claves dentro de la política de carnes provincial.[117]

En cuanto a la ejecución, se localizó en el noreste de la provincia, la zona andina y las zonas de regadío sobre los ríos Negro y Colorado y se estructuró en cuatro ejes: Proyecto N° 1, estudio y relevamiento de los recursos naturales por área; el Proyecto N° 2, experimentación de técnicos para el mejor aprovechamiento de los recursos, tales como el manejo de suelos, vegetación, agua, producción animal y subproductos industriales. El Proyecto N° 3 contemplaba la asistencia y supervisión crediticia a productores y; el Proyecto N° 4, definición e implementación de políticas de carnes, atendiendo a cuestiones de mercados, acciones en la programación y coordinación de la comercialización e industrialización. Estos proyectos se implementarían coordinadamente en lo sectorial, la integración de los mismos para las zonas definidas supuso un complejo horizontal ya que todas producirían en post de la obtención de carne vacuna y ovina y también, una integración vertical en tanto el producto de una zona es insumo para otra.

Todas estos objetivos y acciones se proyectaron en el mediano plazo; en cambio aquellas vinculadas a la reposición de vientres, mejoramiento de la calidad de la lana, el abastecimiento y suplemento alimenticio se caracterizaron por tener un rasgo remedial, como una intervención provocada por un desastre climático; en ese caso no solo se registró la intervención del nivel provincial del Estado, sino del nacional que aportó los fondos para la reposición de majadas y los $2.000.000 recaudados por el Obispado de Viedma en el marco de la iniciativa "Una oveja para mi hermano". Aun así la urgencia reveló aspectos de una crisis estructural como el manejo de los recursos naturales y las majadas que motivó la presentación del Plan.

Tierras y colonización: Una materia pendiente

En materia de tierras fiscales y colonización, Álvarez Guerrero anunció el impulso de una política de entrega de tierras en propiedad "*a sus auténticos merecedores*"[118] condicionando su titularidad al uso racional de los recursos naturales renovables, particularmente en áreas calificadas como críticas: El Bolsón y la Línea Sur. Se comprometió a la entrega de áreas bajo riego para actividades primarias y

[117] DRN, 23 de diciembre de 1984, Suplemento Económico y Agropecuario, pp. 1 y 8.
[118]LPRN, 11 de diciembre de 1983. Versión taquigráfica.

secundarias mediante colonizaciones económica y socialmente viables; refiriéndose al marco constitucional, advirtió sobre la expropiación de las tierras de dominio privado que no cumplieran con la función productiva social. Para ello, consideró necesario el reordenamiento funcional y administrativo de la Dirección de Tierras Fiscales y la creación de un Fondo de Tierras Fiscales que permitiera llevar adelante la inspección de más de un millón de hectáreas de tierras de propiedad provincial, la mensura y la entrega en propiedad de 500.000 hectáreas aproximadamente a sus pobladores.[119]

Tal como lo anticipó en el discurso del 1° de mayo de 1984, el gobernador envió a la Legislatura un proyecto de ley para la creación del Fondo de Tierras Fiscales destinado a solventar los costos de las mensuras de tierras fiscales, financiar proyectos de promoción social, operativos de asistencia y extensión agropecuaria para pobladores de tierras fiscales y afrontar las erogaciones que resulten de los programas de privatización de esas tierras. El financiamiento del Fondo surgiría de las ventas, arrendamientos y permisos de pastaje de las tierras fiscales y las transferencias de las tasas retributivas de los servicios que preste y de saldos transferibles de ejercicios anteriores.[120]Finalmente, el 27 de diciembre de 1984 se sancionó la Ley N° 1932 que creaba el Fondo de Tierras Fiscales.[121]

La Dirección de Tierras Fiscales llevó a cabo la mensura por administración a pobladores de escasos recursos (10.000 hectáreas), solución al problema de la doble titularidad y enajenación a antiguos ocupantes (180.000 hectáreas aproximadamente), saneamiento y deslinde en 110 ocupaciones (231.000 hectáreas) algunas para ser privatizadas y otras en condiciones de ser mensuradas, confección de títulos de propiedad correspondientes a adjudicaciones en venta de la ex – Dirección Nacional de Tierras (21.460 hectáreas) y adjudicación en venta por 56.339 hectáreas. También se otorgaron 45 títulos de propiedad a pobladores de la Línea Sur, particularmente de Arroyo Los Berros, Arroyo Ventana y Sierra Paileman, registrándose la posesión de 165.934 hectáreas.[122]

Respecto a la colonización se priorizaron los proyectos localizados en Valle Verde, Salto Andersen (Río Colorado) y la continuación de IDEVI. En éste último, la

[119] LPRN, 1° de mayo de 1985. Versión taquigráfica.
[120] DRN, 27 de septiembre de 1984, p. 6.
[121] BOP, N° 2213, Ley N° 1932, 3 de enero de 1985, p. 1.
[122]DRN, 1° de diciembre de 1984, contratapa.

idea era concretar la puesta en producción de la totalidad de las tierras adjudicadas hasta la fecha (18.000 hectáreas) correspondientes a la primera y segunda etapa. Además, se estimó la adjudicación de 2.000 hectáreas en Salto Andersen- Río Colorado con financiamiento otorgado por el BID; 1.267 hectáreas en 7 parcelas en Colonia Campo San Lorenzo y La Luisa; 500 hectáreas en Colonia Campo Barda del Medio y la incorporación de 10.000 hectáreas bajo riego en Colonia Valle Verde.

En 1985, se continuó con la entrega de títulos de propiedad a los antiguos pobladores de Mallín Ahogado y del paraje rural El Manso[123], se previó la radicación de familias españolas en Valle Verde y de colonos argentinos en Salto Andersen.[124]

Para el mes de septiembre de 1986, la Dirección de Tierras había cumplido con el 70% de sus objetivos, inspeccionó 1.300.000 hectáreas, otorgó reconocimientos de ocupación en 609.396 hectáreas, adjudicó en venta 237.416 hectáreas y elevó a la Escribanía del Gobierno expedientes que alcanzaban otras 262.251 hectáreas.[125]

Pesca: potencialidad y realidad

La actividad pesquera constituye una de las principales potencialidades económicas de la provincia. En enero de 1983 se realizó el primer embarque desde el Puerto de San Antonio Este (SAE, en adelante). Al comienzo de su gestión, Álvarez Guerrero anunció la promoción de una ley de pesca marítima que regulara la investigación, conservación, desarrollo y explotación racional y eficiente de los recursos pesqueros marítimos. Para ello se fomentaría la radicación de industrias pesqueras en el sector portuario de SAO y se concesionarían las obras del muelle pesquero flotante en SAE. También se promovería la instalación de piscifactorías para la producción intensiva de especies de alto valor comercial y el incremento de las siembras en aguas provinciales de especies de valor deportivo.[126]

En 1984, proyectó la creación de una empresa pesquera interprovincial que se autofinancie con el producto de la pesca, con el objeto de conocer y evaluar los recursos marítimos patagónicos.[127] Hacia 1986, los objetivos para el sector pesquero fueron: promover el aprovechamiento de especies no tradicionales, fomentar la producción de

[123] BOP, N° 2274, Decreto N° 1185, 29 de julio de 1985, p. 1.
[124] DRN, 3 de junio de 1985, p. 6.
[125] DRN, 8 de septiembre de 1986, p. 14.
[126] LPRN, 11 de diciembre de 1983. Versión taquigráfica.
[127] LPRN, 1° de mayo de 1984. Versión taquigráfica.

harina y derivados de industrialización de productos del mar, elevar el consumo y la exportación de productos pesqueros; fomentar, promover y controlar la actividad pesquera privada; tender al mejoramiento de los recursos humanos vinculados al sector y; acrecentar y preservar el recurso pesquero continental.[128] Al año siguiente el propósito fundamental consistió en radicación de frigoríficos y plantas industriales en el Puerto de SAE.[129]

Evidentemente, esta actividad necesita coordinarse con el nivel nacional, a propuesta de la provincia de Río Negro. A tal fin se creó el Consejo Federal Pesquero en el ámbito de la Secretaría de Recursos Marítimos de la SAGyP de la Nación a los fines de posibilitar la participación activa y conjunta en la elaboración de políticas y legislación inherentes al sector. En el mismo sentido, anunció la presentación de un proyecto de ley federal de pesca al Congreso de la Nación.[130] Entre las acciones concretas en 1984 se concertó con la Junta Nacional de Granos el reconocimiento del precio muelle en origen para los productores de granos de la provincia y considerar al Puerto de SAE como punto alternativo cerealero. En 1985, el gobernador destacó la labor de la Legislatura y su decisiva participación en la Ley de Pesca que reivindicó la jurisdicción rionegrina sobre 200 millas.

En síntesis, el sector pesquero no tuvo una política que oriente sus actividades; sin embargo los avances respecto a la legislación y la participación de la provincia en el marco de las decisiones nacionales y federales cimentaron su posterior accionar.

Políticas integrales y constituyentes: Un largo camino

El gobierno provincial decidió darle continuidad al IDEVI, una política integral aprobada por Ley N° 200 en el año 1960. Desde el comienzo, las demandas de la Cooperativa de Trabajo del Valle Inferior se relacionaron con lineamientos y dificultades de la propia organización y la prestación de servicios agropecuarios y, la Asociación de Productores del Valle Inferior solicitó participación en todos los niveles de la estructura administrativa del IDEVI.[131] En 1987, el PE envió un proyecto de ley de reforma del IDEVI que contemplaba que la administración del ente fuera ejercida por un consejo de administración y un gerente general. El consejo estaría conformado por

[128] LPRN, 2 de mayo de 1986. Versión taquigráfica.
[129] LPRN, 1° de mayo de 1987. Versión taquigráfica.
[130] LPRN, 1° de mayo de 1984. Versión taquigráfica.
[131] DRN, 8 de enero de 1984, p. 6.

un presidente designado por el PE en acuerdo con la Legislatura, dos representantes del PE provincial, uno del Poder Ejecutivo Nacional y tres productores titulares de parcelas adjudicadas por el IDEVI.[132]De esta manera, la Ley N° 200 fue modificada por la Ley N° 2196 del 30 de noviembre de 1987.[133]

El proyecto IDEVI se estructuró, en su origen, en tres etapas. El gobernador priorizó la puesta en producción de la totalidad de las tierras adjudicadas hasta 1984 (18.000 hectáreas) correspondientes a la primera y segunda etapa. Las líneas de acción previstas se orientaron a la asistencia crediticia a productores, cooperativas y agroindustrias; asistencia técnica y extensión rural; promoción social y comunitaria; difusión de la doctrina cooperativa y formación de dirigentes; arbitrio de sistemas promocionales para la recuperación de suelos y nivelación de las superficies no sistematizadas; diversificación de cultivos (frutos secos, forrajeras, hortícolas, frutícolas y oleaginosas); impulso a la actividad tambera y a la industrialización de la materia prima; promoción de la ganadería ovina y bovina; coordinación para el uso de maquinarias agrícolas del IDEVI; formación de consorcios de regantes y caducidad de los contratos de adjudicación de aquellos colonos que mantengan parcelas improductivas. A la par se proseguiría con las obras correspondientes a la tercera etapa, manteniendo su destino a la ganadería intensiva. Además, se previó la construcción de viviendas en colaboración con el IPPV.[134]

Al año siguiente, funcionarios del propio organismo y del gobierno se reunieron para realizar un diagnóstico, entre los temas destacados se encontraban aquellos referidos al plan de regadío y colonización que adolecía de falencias y requería de una orientación para su reformulación. Se coincidió en que las políticas económicas durante la dictadura militar llevaron a una descapitalización acentuada del sector productivo agropecuario y a la tendencia a la especulación en detrimento de una economía de producción y que las mismas se sumaron a las dificultades del Valle Inferior.

En relación al problema de la tierra, se concluyó que la entrega de tierra virgen al colono requiere necesariamente de inversiones de capital, más trabajo y más tiempo para poder iniciar una actividad económicamente rentable. Se puntualizó que durante un

[132] DRN, 27 de agosto de 1987, p. 12.
[133] BOP, N° 2518, Ley N° 2196, 7 de diciembre de 1987, p. 1.
[134]LPRN, 1° de mayo de 1984. Versión taquigráfica.

largo período hubo una inadecuada asistencia crediticia para la recuperación de los suelos y, que al mismo tiempo, se les adjudicaron las mejores parcelas a los colonos con mayor puntaje y, por el contrario, los de menor puntaje, es decir con menos aptitudes, resultaron preadjudicatarios de los peores suelos. Sobre la división de la segunda etapa en parcelas con destino ganadero en suelos relativamente malos, se le agregó una subdivisión con orientación frutihortícola, requiriendo una mayor inversión por parte de los productores que no cuentan con capital suficiente y que recibieron asistencia crediticia por parte del Banco Nación hasta 1976. También se refirieron a la falta de mercados, mano de obra local especializada y personal temporario disponible para efectuar las tareas de cosecha.

Por su parte, los productores ganaderos que poseen campos de secano no han integrado sus empresas y no se han adaptado a la producción intensiva de las áreas bajo riego, mientras que quienes disponen sólo de parcelas en el IDEVI no cuentan con el capital para el desarrollo de la ganadería intensiva. Se indicó que la producción tomatera ocupa el 11% de la superficie cultivada y genera el 80% de los ingresos brutos, pero que enfrenta dificultades agroclimáticas que han demandado un sobrefinanciamiento de la actividad. La fruticultura es incipiente, cubre el 5% de la superficie cultivada, los montes son nuevos (5 años) y todavía no han entrado en producción. La producción de cereales, trigo y maíz reportó una caída del área sembrada debido a las inclemencias climáticas, la falta de maquinaria y problemas de rentabilidad.[135]El gobierno se comprometió a continuar con el análisis y seguimiento de la cuestión dándole prioridad a los proyectos agropecuarios y agroindustriales y ratificando los objetivos de la Ley N° 200. Sin embargo, debido a las extraordinarias lluvias, inundaciones y anegaciones debió declarar, mediante el Decreto N° 411/85, el estado de emergencia y desastre en el Valle Inferior desde el 2 de febrero de 1985 al 1° de febrero de 1986, beneficiando a aquellos productores que hayan perdido al menos el 50% de sus sembradíos.[136]

A fines de noviembre de 1987, se creó el Ente de Desarrollo de la Zona Norte[137] de Río Negro con sede en Catriel.[138]La Ley N° 2198/87 definió al Ente con carácter de entidad autárquica y con capacidad de derecho público y privado, teniendo como finalidad principal promover el desarrollo integral de la zona norte de la provincia.

[135] DRN, 4 de marzo de 1985, p. 7 y 16 de marzo de 1985, p. 28.
[136] BOP, N° 2226, Decreto N° 411, 28 de marzo de 1985, p. 5.
[137] DRN, 20 de noviembre de 1987, p. 8.
[138] BOP, N° 2518, Ley N° 2198, 7 de diciembre de 1987, p. 2.

Entre las funciones del Ente se encontraban: efectuar y mantener actualizada la planificación integral del área en coordinación con otros organismos localizados en su jurisdicción, realizar un relevamiento de los recursos y los estudios necesarios para su mejor utilización con miras a la obtención de los mayores beneficios sociales y económicos. Además se le concedía al Ente el derecho de uso de aguas públicas a las 30.000 hectáreas, susceptibles a ser regadas por las aguas del río Colorado dentro de la jurisdicción; asimismo sería la autoridad de aplicación de su jurisdicción de la Ley Conservación de Suelos y de la Ley de Promoción Industrial Nº 1274 y de toda otra Ley de Promoción o similar que en el futuro se dictase y; preveía proyectar, construir o realizar todas las obras y trabajos públicos de jurisdicción provincial dentro de la Zona Norte que se relacionen con los objetivos del Ente. El organismo debía cooperar en el establecimiento de centros de investigación, estudio, experimentación agrícola-ganadera y de transferencia de tecnología, como así también en el estudio de los problemas económicos y sociales vinculados con la planificación de la zona y colaborar con las autoridades educacionales en la instalación y habilitación de escuelas primarias con finalidades de enseñanza agraria y en la creación de una escuela de riego.

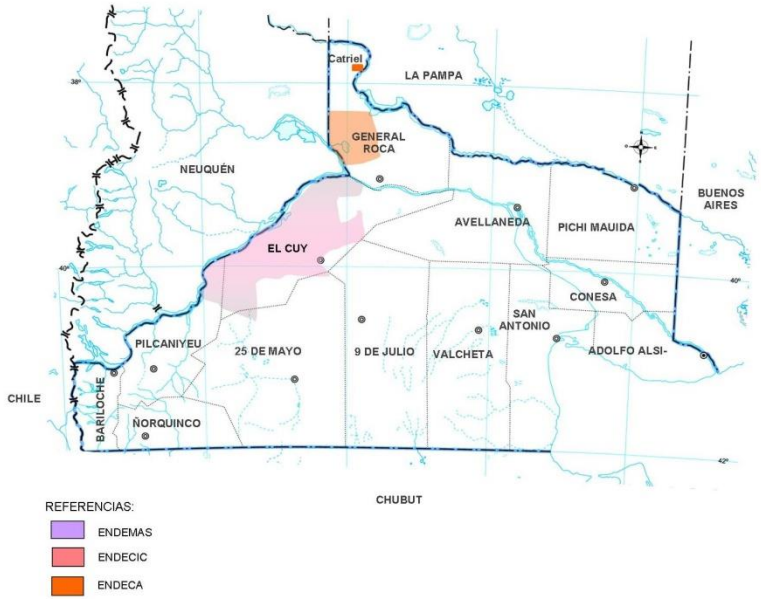
Otras funciones serían determinar el uso apropiado de la tierra agrícola y del agua, adoptar las medidas conducentes a evitar y combatirla erosión, degradación y agotamiento de la tierra y a conservar su fertilidad y preparar los proyectos de inversión que hagan al aprovechamiento de los recursos naturales del área; realizar y financiar estudios de factibilidad, fomentar o participar en la instalación o ampliación de industrias y de entidades comerciales, de transporte, almacenamiento, empaque y conservación de los productos.

A estas se le sumaban aquellas relacionadas con la planificación y desarrollo urbano y de servicios y; la capacidad de celebrar convenios "ad-referendum" del Poder Ejecutivo, con entidades similares que se constituyan en otras provincias, a los fines de la formación de un ente interprovincial para la realización de las obras necesarias tendientes al mejor aprovechamiento y distribución de las aguas del río Colorado, que aseguren un caudal permanente para riego. Para ello, podría contratar empréstitos de bancos y otros organismos provinciales o internacionales de crédito, en especial del Banco Interamericano de Desarrollo, con destino a la ejecución de sus programas y afectar en garantía los bienes de su propiedad

Entre las funciones de promoción y asesoramiento debía tender a la formación de empresas privadas o mixtas o consorcios de vecinos para la realización de obras y trabajos públicos y asesorar al Banco oficial de la Provincia en la formulación de planes y reglamentación de crédito agrario, industrial, minero, pesquero y forestal. Otra línea de trabajo consistía en brindar educación técnica y profesional en todos los niveles, incluyendo especialmente la extensión agrícola y experimentación e investigación técnica y científica y excluía la educación ordinaria común.

El Expediente N° 121/87 que contenía el proyecto de ley del Ente fue tratado sobre tablas y votado afirmativamente por unanimidad.[139] Este fue el primer Ente de Desarrollo de la provincia y se observará en el capítulo siguiente -a propósito de la Reforma Constitucional de 1988- la puesta en marcha de otros dos previstos en el Artículo N° 110. Sin embargo, no entraría en funcionamiento hasta 1998 que por Ley Municipal N° 354 pasó a denominarse Ente de Desarrollo de Catriel[140].

Mapa N° 6: Localización de los Entes de Desarrollo no constitucionales en la provincia de Río Negro



Fuente: Secretaría de Planificación y Control de Gestión de Río Negro (2011). Dirección General de Estudios, Proyectos y Programas.

[139] LPRN, Diario de Sesiones, 16° Período Legislativo, Reunión XIV, 1° Sesión Extraordinaria, 19 de noviembre de 1987.
[140] Secretaría de Planificación y Control de Gestión de Río Negro. Dirección General de Estudios, Proyectos y Programas. 2011.

Reflexiones parciales

Durante el gobierno de Álvarez Guerrero se observa una fuerte expansión de la estructura del Estado; en particular en el agro, la creación del Ministerio de Recursos Naturales y las cuatro secretarías dependientes del mismo, posibilitaron un acercamiento eficaz a las problemáticas y demandas de cada sector. Es cierto que la mayoría de los Departamentos por largos períodos dentro de estos cuatro años han estado bajo la declaración de emergencia o desastre agropecuario. La inclusión en la Ley Nacional N° 22.913/83 de Emergencia Agropecuaria posibilitaba a los productores de las zonas afectadas obtener franquicias especiales, entre ellas, concesión de esperas o renovaciones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los bancos sin aplicación de intereses punitorios y nuevos créditos para superar las consecuencias de los factores que le dieron origen a la situación de emergencia o desastre. A nivel provincial, la Dirección General de Rentas resolvió eximir del pago del impuesto inmobiliario o de la presentación de las declaraciones juradas.

La sociedad civil estaba organizada en Cámaras, Federaciones, Corporaciones y demás entidades que le posibilitaron constituirse como interlocutores válidos para expresar las demandas de cada sector y participar activamente en la toma de decisiones. Dentro de esa lógica, se instituyeron comisiones de trabajo intersectoriales que dotaron de legitimidad a las propuestas.

El agro rionegrino adolecía de problemas estructurales como el mal manejo de los recursos naturales y la hacienda, el endeudamiento en dólares de los productores frutícolas, la falta de inversión de capitales y tecnología que permitiera agregar valor a los productos y/o aportar competitividad en un mercado externo cada vez más exigente. A estos se les sumaban, los problemas climáticos que afectaban seriamente los volúmenes de producción desatando innumerables consecuencias, pero se asume que las políticas públicas deben orientarse también a la prevención de estas situaciones. En este sentido, el Plan de Reestructuración Integral de la Actividad Frutícola y el Plan de Desarrollo Ganadero tuvieron en cuenta que ante esa realidad debía trabajarse en dos planos: el corto plazo, para intentar brindar un apoyo a los productores para que continúen con sus actividades y, el mediano/largo plazo para modernizar la estructura de cada uno de los sectores en post de lograr actividades económica y socialmente sostenibles.

La reorganización de la Dirección de Tierras cumplió una función muy importante en la inspección, mensura y adjudicación de títulos de propiedad; en muchos de los casos, el Estado valorizó esas tierras con la construcción de obras de riego y drenaje que posibilitaron la rápida puesta en producción.

Los avances en materia pesquera parecen imperceptibles; no obstante, el inicio de las obras en el Puerto de SAE, inaugurado en enero de 1983, y la definición de algunos puntos centrales a nivel legislativo fueron de gran impulso para la incipiente actividad.

Todas las intervenciones estatales mencionadas tuvieron un carácter distributivo o regulatorio; por otra parte, se encuentran aquellas constituyentes, es decir, las que representan una importante manera de intervenir en los asuntos públicos. Dentro de las últimas, se identifica la continuidad del proyecto IDEVI y la creación del Ente de Desarrollo de la Zona Norte con sede en Catriel.

Si se toma en cuenta la localización de las políticas implementadas durante los cuatro años de gestión se observará que cubren la totalidad del territorio: el Plan de Reestructuración Integral de la Actividad Frutícola, en el Alto Valle; el Plan de Desarrollo Ganadero ovino y vacuno, en la Línea Sur, en el noreste, zona andina y zonas de regadío de los ríos Negro y Colorado; la continuidad del IDEVI en el Valle de Viedma y la creación del Ente en la zona norte. Esto no quiere decir que se hayan resuelto los desequilibrios regionales ni que se haya logrado la tan anhelada integración rionegrina.

Además de la inclusión en la Ley Nacional de Emergencia Agropecuaria ya mencionada, una de las intervenciones que estuvo en estrecha consonancia fue la sanción de la Ley Nacional N° 23101/84 de Promoción de las Exportaciones que motivó a nivel provincial la creación de la Comisión Mixta para la promoción de la exportaciones frutícolas de Río Negro. En cuanto al Programa Minifundio, el *Diario Río Negro* informó el 28 de enero de 1988, que la primera etapa de implementación incluía a Río Negro entre las quince provincias beneficiadas[141].

[141] DRN, 28 de enero de 1988, p. 20.

CAPÍTULO 5: Las políticas para el agro en los gobiernos de Horacio Massaccesi, 1987-1995

En este capítulo se analizarán las políticas orientadas a los sectores estratégicos del agro en las gobernaciones de Horacio Massaccesi. En el discurso de asunción, pronunciado el 10 de diciembre de 1987, el gobernador consideró que una tarea inconclusa de la gestión de Álvarez Guerrero había sido consolidar la integración de la provincia, aseguró: "(…) *seguiremos trabajando por la integración de Río Negro. Claramente la visualizamos como la gran tarea inconclusa, objetivo básico del gobierno constitucional desde 1983*".[142]

Al inicio de su mandato, se observa una continuidad con su predecesor en cuanto a la descentralización como uno de los principios de gestión, en el nuevo organigrama del PE se afirmó:

> "El despacho de los asuntos relacionados con el Turismo, Fruticultura y Energía estarán a cargo de entes descentralizados con asiento en las localidades de San Carlos de Bariloche, Allen y Cipolletti, respectivamente. El Poder Ejecutivo determinará la naturaleza jurídica, atribuciones y organización de los mismos, previendo la participación de los sectores vinculados a estas actividades."[143]

Sin embargo, en el último período de su segundo mandato, específicamente en noviembre de 1993, se modificó la Ley de Ministerios, quedando el Ministerio de Recursos Naturales como una Subsecretaría del Ministerio de Economía:

> "Corresponde al Ministerio de Economía todo lo inherente a la planificación, investigación, experimentación, extensión, evaluación, conservación, preservación, fiscalización, uso, manejo, promoción, fomento, puesta en valor y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, especialmente las actividades vinculadas a la agricultura, ganadería y pesca, fruticultura, extracción minera, así como el control y evaluación de la calidad ambiental; lo concerniente a la comercialización interior y exterior de la riqueza, al fomento, organización, coordinación, control de las actividades industriales, portuarias, cooperativas y bancarias y la investigación técnica y científica aplicada.[144]

[142] LPRN, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Horacio Massaccesi, Diario de Sesiones, Reunión XVI Sesión Especial de Juramento de Gobernador y Legisladores electos, 16° Período Legislativo, 10 de diciembre de 1987. Versión taquigráfica.
[143] BOP, N° 2521, Ley N° 2210, 17 de diciembre de 1987, p. 1. Artículo N° 3.
[144] BOP, N° 3118, Ley N° 2674, 8 de noviembre de 1993, p. 1. Artículo N° 20.

La Fruticultura: entre la reconversión y la compensación

En 1987, Horacio Massaccesi se refirió a la fruticultura por su importancia económica y la incidencia directa en el ámbito social, se comprometió el apoyo del sector en general y al pequeño productor en especial para quienes se promovería la asociación en sociedades de productores y consorcios para lograr, de esta manera, los beneficios de la economía de escala en las etapas del empaque, frigorífico, transporte interno, fletes internacionales, comercialización interna y externa. Para ello, se dotó al Estado de una herramienta institucional, el Ente Provincial de la Fruticultura (EPF) contenido en la Ley N° 2210/87 de Ministerios y reglamentado por el Decreto N° 193/87, que aprobó su Carta Orgánica y lo definió como una entidad con autarquía técnico – administrativa y autonomía orgánico- funcional, con el objeto de orientar, supervisar, dirigir y ejecutar la política vinculada con la actividad frutícola.[145]

Se nombraron como autoridades a Norberto Blanes como su primer presidente y a un Consejo integrado por actores estatales y privados. Entre las acciones iniciales se contaron la convalidación de las condiciones de los contratos de compra –venta de frutas, el otorgamiento de créditos con fondos del Banco Mundial/BID a través de la presentación de proyectos por parte de los interesados, apoyo de emprendimientos orientados a la producción de frutas finas en la cordillera, acciones conjuntas con la SAGyP en la fiscalización de productos agrícolas exportables por el Puerto de SAE, evaluar los daños producidos por factores climáticos y confección del listado de productores afectados, entre otras.[146]

Con motivo de la apertura de un nuevo período legislativo, Massaccesi subrayó que "*el Ente y el Ministerio de Recursos Naturales orientaron su accionar en dos planos simultáneos, para enfrentar en lo inmediato la coyuntura, planteada por la cosecha que ya comenzaba, y en lo mediato para poner en marcha los mecanismos pensados para la reconversión frutícola."*[147] A continuación, sintetizó algunas de las acciones en los primeros meses de gobierno e indicó nueve puntos a desarrollar:

[145] BOP, N° 2535, Decreto N° 193, 10 de diciembre de 1987, p. 1.
[146] DRN, 7 de enero de 1988, p. 7.
[147] LPRN, Mensaje del 5° Gobernador Constitucional de la Provincia de Río Negro, Dr. Horario Massaccesi, Inicio de las Sesiones Ordinarias del 17° período legislativo, 1° de mayo de 1988. Versión taquigráfica.

> "(…) incrementar la presencia exportadora en materia de manzanas en los mercados mundiales; siendo la provincia la principal exportadora de peras del Hemisferio Sur afianzar y desarrollar mediante nuevas plantaciones; en el trienio superar las exportaciones frutícolas del Puerto de Buenos Aires; aumentar las exportaciones de uva de mesa, ciruelas, cebollas, ajos, membrillos, cerezas y otros productos; ya están en pleno funcionamiento nuevos emprendimientos en materia de cooperativas y asociaciones de productores frutícolas enfocados hacia la exportación; estamos colaborando activamente con el Banco de la Nación Argentina, para la mejor y mayor utilización posible de la línea de 300 millones de dólares ampliables para el financiamiento de la reconversión frutícola, centrales de empaque y conservación diversificadas para lo que el Ente está distribuyendo documentación para que los interesados, prioritariamente cooperativas, asociaciones y consorcios, puedan efectuar las pertinentes presentaciones; nuestro objetivo es avanzar hacia una cesta frutihortícola, especialmente preparada para la exportación, procurando dirigirnos desde un monocultivo hacia un policultivo, con la mayor derivación industrial posible, lo que nos lleva a un poli-producto comercializable, con alto valor agregado; en jugos concentrados, procuramos no sólo obtener la condición de principales exportadores en un mercado altamente competitivo como es el de los Estados Unidos sino que pretendemos la inserción en el mercado canadiense y un desarrollo futuro en los países árabes; con la promoción de la utilización de las tecnologías productivas, de empaque, de envases y comercialización de avanzada, procuramos incrementar nuestra competitividad, mejorar el ingreso global para el país y los sectores intervinientes en la economía regional frutícola."[148]

No obstante, en enero de 1989, comenzaron a percibirse algunas dificultades. Se produjo la renuncia de la Cámara Argentina de Fruticultores Integrados (CAFI), parte empresaria, al Ente Provincial Frutícola (EPF). Este hecho motivó una solicitada firmada por CORPOFRUT, MRP, EPF y diversas Cámaras de productores titulada "*El poder y la soberbia*" en la que se afirmaba que:

> "(…) algunos directivos de la CAFI no han comprendido que el poder económico por más poder político que genere, no alcanza para arrogarse la totalidad de la representatividad del sector frutícola y menos aún para usar la soberbia pretendiendo que todos nos arrodillemos a sus pies para clamar justicia o pedir perdón".[149]

El gobernador identificó algunas trabas en el proceso de reconversión frutícola; por un lado, el pedido de la Federación de Productores de Fruta de Río Negro de un contacto más fluido y, por otro, los mecanismos de transparencia de precios. En relación a estos planteos sostuvo que la Federación ha sido tenida en cuenta en cada uno de los

[148] LPRN, 1° de mayo de 1988. Versión taquigráfica.
[149] DRN, 14 de enero de 1989, p. 8.

pasos de la política frutícola y que la financiación de mediano y largo plazo y la necesidad de tener una base productora organizada son la clave para alcanzar los mecanismos de la reconversión.[150] Al igual que en la gestión de Álvarez Guerrero, se puso en vigencia un nuevo régimen de Contrato de Transferencia de Productos Frutihortícolas que fijó la obligatoriedad de suscribir convenios escritos entre las partes y contempló una cláusula de ajuste en el caso de pagos diferidos y un beneficio para aquellos contratos que respondan a la norma en todos sus términos que consistió en una alícuota especial de impuesto a los sellos del 1%.[151]

Massaccesi volvió a referirse a aquellas trabas en el mensaje anual ante la Legislatura y renovó su compromiso con el sector:

> "salarios justos, eliminación de retenciones a la actividad, promoción de los productos, créditos a mediano y largo plazo, defensa de nuestro puerto y consorcios de exportación, son aspectos y acciones que requerirán responsabilidades compartidas. El gobierno compromete su trabajo en esta concertación para que la experiencia negativa no se repita."[152]

Hacia mediados de 1989 y con el motivo de corregir los desfasajes provocados por la subida del dólar y el costo de vida, el gobierno provincial anunció el reajuste de los precios en contratos de compra y venta de manzanas y peras, aunque se subrayó que este tipo de medidas deben tener un carácter legislativo.[153] El 27 de junio, la Legislatura sancionó la Ley N° 2302[154] que contenía este propósito. Pero la Federación de Productores expresó "reservas" sobre la juridicidad de la norma; no obstante, se juzgó "*adecuada a la realidad social y por sobre todo de una equidad incuestionable*".[155]

Desde mediados de 1989 y continuando con otro de los principios de gestión establecidos por Álvarez Guerrero, el PE convocó a los sectores asociados a la fruticultura para integrar una mesa intersectorial que identifique las principales problemáticas de la actividad y, a partir de allí, elaborar una intervención desde el Estado. La Federación de Productores reclamó no haber sido convocada[156].El presidente

[150] DRN, 19 de febrero de 1989, p. 15.
[151] DRN, 8 de marzo de 1989, p. 7.
[152]LPRN, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Horacio Massaccesi, Reunión II, 01 de marzo de 1989.
[153] DRN, 6 de mayo de 1989, p. 12.
[154] BOP, N°, Ley N° 2302,
[155] DRN, 29 de agosto de 1989, p. 6.
[156]Ibídem.

de la CAFI, Diego McDonald, calificó a la mesa de diálogo frutícola como "un avance importantísimo", remarcó además la necesidad de elevar la calidad de la fruta y comentó que junto con CORPOFRUT, también miembro de la mesa se trabajó en el establecimiento de recomendaciones sobre las tareas culturales previas y posteriores a la cosecha.[157]

El 8 de enero de 1990 como resultado de los acuerdos de las reuniones multisectoriales, se instituyó la Mesa de Concertación Permanente de la Producción Frutícola. La Ley N° 2355/89, estableció en el Artículo 1° su conformación:

> "un representante de nivel equivalente a Secretario por parte del área de Fruticultura, un representante de nivel equivalente a Subsecretario del área de Trabajo, un representante de nivel equivalente a Director por parte del gobierno nacional en el área de Trabajo, un representante de nivel equivalente a Director por parte del gobierno nacional en área de Administración General de Puertos, un representante de la Institución que agrupe a los productores frutícolas, un representante de la Institución que agrupe a los empresarios empacadores de fruta, un representante de la Institución que agrupe a los empresarios de industrias de jugos de frutas, un representante de la Institución que agrupe a los transportistas, un representante de la Asociación gremial que agrupe a los obreros y empleados rurales, un representante de la Asociación gremial que nuclea a los obreros y empleados de frigoríficos, un representante de la Asociación gremial de los obreros y empleados de estibaje y portuarios, un representante de CORPOFRUT y cualquier otra representación que los miembros de la Mesa acuerden a los efectos del mejor cumplimiento de sus objetivos."[158]

El funcionamiento de la Mesa de concertación se previó a través de Comisiones las que tendrán como objeto el análisis y la resolución de cuestiones específicas que afecten a subsectores del conjunto frutícola; la constitución de esas Comisiones sería reglamentada por la Mesa que se daría sus propias normas y donde todos los representantes desempeñarían sus funciones ad-honorem. El Artículo 3° destacó que sería una de sus funciones acordar anualmente los costos y precios que regirán para cada una de las actividades económicas así como las condiciones de pago y las cláusulas de ajuste de los valores, tanto para salarios, tarifas, como precios de la producción y toda otra política que haga al mejor desenvolvimiento del sector. La norma prescribía las obligaciones del Gobierno de la provincia a través del Ente Provincial de Fruticultura, entre ellas, convocar a las reuniones de la Mesa y aportar en cada reunión los datos de

[157] DRN, 30 de noviembre de 1989, p. 8.
[158] BOP, N° 2726, Ley N° 2355, 8 de enero de 1990, p. 2.

interés para el normal desarrollo y cumplimiento de objetivos. Además, en caso de existir conflictos entre los sectores, el Gobierno convocará a un Tribunal Arbitral integrado por un legislador de cada Bloque y un representante del PE.

Los sectores vinculados a la Fruta coincidieron en calificar como positivas las reuniones de la Mesa.[159]En un nuevo discurso ante la Legislatura, Massaccesi también valoró estos acuerdos:

> "Y hubo paz social en Río Negro, situación que es mérito de la dirigencia sindical, empresaria y política de la provincia. Es largo el detalle de los acuerdos negociados y alcanzados. Sirvan como demostración los convenios salariales previstos antes del inicio de la temporada frutícola con el sector productivo, empaque, frío y portuarios; la creación y funcionamiento de comisiones permanentes relacionadas con las distintas etapas de la actividad: producción, industrialización y exportación; (…) los acuerdos laborales y salariales para las tareas de esquila, cosecha de tomate y fruta fresca."[160]

Como se anticipó en el capítulo anterior, uno de los temas que preocupaba a los productores y que cobró especial relevancia fue la situación de CORPOFRUT. En estos años se inició el pedido de disolución de CORPOFRUT por superposición de funciones con el Ente Provincial de Fruticultura, esta iniciativa fue tomada por el legislador del PPR, Mario Zecca.[161] Las Cámaras de Productores Frutícolas de Cinco Saltos, Allen, General Roca, Cervantes y Río Colorado elevaron un pronunciamiento a la Legislatura en abierta oposición a una eventual disolución del organismo[162]. Sin embargo, desde el Centro Cívico de Villa Regina del PPR se explicó que el proyecto de derogación de la Ley N° 281/61 de creación de CORPOFRUT había contado con el apoyo de las Cámaras de Productores de Villa Regina, Gral. Enrique Godoy, Chichinales y Valle Azul[163]. El presidente del PPR, Gabino De Carlo, aclaró que la disolución de la entidad no se encontraba en la plataforma del partido y que respondió a una inquietud individual del legislador Zecca.[164] Mientras tanto, la comisión directiva de la Federación de Productores de Fruta analizó la posibilidad de realizar un plebiscito entre los "*auténticos productores*".[165] En el mes de octubre, las comisiones directivas de las

[159] DRN, 14 de enero de 1990, p. 12 y 20 de enero de 1990, p. 9.
[160]LPRN, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Horacio Massaccesi, Reunión II, 1° Sesión Ordinaria, 19° Período Legislativo, 1° de marzo de 1990.
[161] DRN, 27 de mayo de 1990, p. 7.
[162] DRN, 27 de mayo de 1990, p. 13.
[163] DRN, 29 de mayo de 1990, p. 6.
[164] DRN, 30 de mayo de 1990, p. 6.
[165] DRN, 5 de junio de 1990, p. 6.

Cámaras apoyaron la reestructuración y transformación de CORPOFRUT, los asambleístas resolvieron por unanimidad exigir la presentación del presupuesto 1991 en el que se debían incluir los costos de los emprendimientos tecnológicos y de servicios.[166]La mesa directiva de la entidad fue reelecta por dos años más, aunque a la votación no asistieron la totalidad de los delegados de las Cámaras. Entre ellos, el presidente y secretario de la Cámara de Productores de Cipolletti denunciaron anomalías en la elección y convocaron a una asamblea de Cámaras. Por el mismo motivo, la Cámara de General Roca decidió retirar su delegado de la mesa ejecutiva.[167]En febrero de 1991, la Asamblea General de la Comisión Directiva de CORPOFRUT se declaró en sesión permanente y resolvió interesar al PE y a la Legislatura en la reforma y actualización de la Ley N° 281/61 y, designar una comisión de contralor ampliada.[168]

. En su primer mensaje como gobernador reelecto, Massaccesi abordó el tema CORPOFRUT y anticipó la intención de modificar la Ley N° 281/61 mediante un proyecto que prevé la participación de la comunidad productiva y de los diversos sectores involucrados; se impulsará, dijo, el voto directo como mecanismo democrático y transparente.[169] Como respuesta a las consideraciones acerca de la superposición de funciones entre el EPF y CORPOFRUT; en marzo de 1992, fue disuelto el Ente Provincial de Fruticultura y sus funciones fueron transferidas a la Dirección de Fruticultura en el marco del encuadramiento administrativo financiero.[170]Raúl Cervera fue designado como Director, una de sus intenciones iniciales fue realizar una ronda de consultas con todos los sectores para la adecuación de la Ley N° 281 de creación de CORPOFRUT.[171]

En agosto, el Ministro de Economía Roberto Rappazzo Cesio dejó en funcionamiento una comisión mixta encabezada por Daniel Pastor como delegado normalizador.[172] El propósito de la intervención, manifestó el Ministro, es devolver una entidad que se ocupe de la reconversión económica, de la transferencia de tecnología,

[166] DRN, 8 de septiembre de 1990, p. 14.
[167] DRN, 17 de noviembre de 1990, p. 17.
[168] DRN, 13 de febrero de 1991, pp. 1 y 26.
[169] LPRN, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Horacio Massaccesi. Diario de Sesiones, Reunión I, 1° Sesión Ordinaria, 21° Período Legislativo, 1° de marzo de 1992. Versión taquigráfica.
[170] DRN, 14 de marzo de 1992, p. 9.
[171] DRN, 2 de junio de 1992, p. 14.
[172] BOP, N° 3002, Decreto N° 1707, 1° de octubre de 1992, pp. 2 y 3.

de la capacitación de técnicos y de la reducción del costo operativo.[173]En el acto que puso en funciones a la Comisión Mixta, declaró: "*La provincia está llena de institutos y de organizaciones y hay que ver hasta qué punto se justifican o si es hora de aglomerarlas en una organización acorde y utilizarla para toda la provincia (...) hay que provincializar las ideas y el esfuerzo, que hasta el momento se regionalizan en cada zona.*"[174]El informe del interventor arrojó una deuda de la entidad a la provincia de 2.500.000 dólares.[175]

Al año siguiente y ante la incertidumbre acerca del destino de CORPOFRUT, el gobernador suspendió el aporte obligatorio del 1% y anticipó que la Legislatura se expediría sobre el tema el 1° de agosto.[176]Finalmente, la Legislatura decidió por unanimidad la liquidación y disolución de CORPOFRUT. La Ley 2728/93[177] creó para tal fin una comisión liquidadora formada por dos representantes del Poder Ejecutivo y dos representantes de la Federación de Productores de Río Negro y Neuquén que tendría vigencia durante el tiempo que dure la liquidación previsto en 180 días prorrogable por 180 días más. Las funciones previstas fueron: terminar con los negocios pendientes; tendrá a su cargo la realización de todos los activos y la cancelación de las deudas devengadas por el mismo, hasta el momento de su efectivo pago. Además, deberá cumplir con todo el procedimiento legal exigido en la disolución y liquidación de las sociedades comerciales y resolver las situaciones laborales pendientes del personal actuante en el organismo liquidado. Años más tarde, los productores y especialistas recordaron con nostalgia aquel organismo[178] y en un tono crítico aseguran que lo destruyeron porque "nos permitía meternos en el tema comercial (…) en 1986, éramos 10.000 [productores] ahora [2011] somos 2.500."[179]

En abril de 1993 y a raíz de la extendida crisis frutícola, el Ministro de Economía de la Nación, Domingo Cavallo anunció un plan de reactivación para el sector en el que el gobierno se comprometía a establecer un sistema de reciprocidad comercial entre Argentina y Chile, acceso a créditos subsidiados, normas restrictivas de

[173] DRN, 3 de agosto de 1992, p. 12.
[174] DRN, 9 de agosto de 1992, p. 38.
[175] DRN, 9 de septiembre de 1992, pp. 6 y 7.
[176] DRN, 9 de junio de 1993, p. 9.
[177] BOP, N° 3126, Ley N° 2728, 22 de diciembre de 1993. Versión online.
[178] "CORPOFRUT, ¿es posible recuperar el organismo?", *Revista Informe Frutícola*. 1° de junio de 2012.
[179] "CORPOFRUT, una experiencia controvertida", *Revista Informe Frutícola*. 1° de julio de 2011.

ingreso de fruta desde el exterior y un plan de reconversión de cuatro años.[180] En el mismo sentido, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Felipe Solá, señaló que el 80% del presupuesto de la SAGyP se destinaría al fortalecimiento de las economías regionales y se fomentarían las exportaciones.[181]Por su parte, el Ministro de Economía de la provincia, Roberto Rappazzo Cesio, sentenció que antes que Nación otorgue los créditos había que definir bajo qué pautas la fruticultura es rentable y consideró el plazo de cuatro años como viable.[182]Días más tarde, afirmó que 1993 sería la última cosecha bajo el modelo productivo vigente debido a que está agotado y que ante la urgencia se otorgarían cuotas de un importe por hectárea a quienes hayan sido afectados por las heladas tardías.[183]Ante el reclamo de eficiencia a los productores frutícolas y su sugerencia para que imitaran el modelo chileno, eficiente y sin subsidios, por parte de Cavallo; la CAFI solicitó al Ministro que razone acerca de los costos de producción. Como primera medida concreta del plan propuesto se logró que Chile levantara las trabas que había impuesto al ingreso de las frutas argentinas, Brasil también hizo lo propio. En junio, Massaccesi se reunió con la CAFI y la Federación y anunció medidas que consistieron en una línea de créditos reintegrables a productores afectados por heladas tardías, eximición del pago a los ingresos y a los sellos y la suspensión del pago del 1% a CORPOFRUT. Las organizaciones aseguraron que "*esperaban más.*"[184]

La demora en la adopción de políticas concretas que conformaran a los sectores de la fruticultura, originó un clima de movilización que se concretó en un multitudinario "tractorazo"[185]. La segunda jornada de movilización contó con el apoyo de gremios y empresarios que se sumaron a los productores en el "tractorazo"[186]y el tercer "tractorazo" se realizó hacia fines de agosto.[187] La protesta tuvo su respuesta. El gobierno nacional estipuló una suba de aranceles del 500% para proteger la producción frutícola nacional y se programó un Censo Frutihortícola con el fin de relevar información actualizada para el diseño del plan de reconversión frutícola.[188] Además, la Nación envió 30 millones que se distribuyeron de la siguiente manera: 20 millones para

[180] DRN, 22 de abril de 1993, pp. 1, 12 y 13.
[181] DRN, 23 de abril de 1993, pp. 12 y 13.
[182] DRN, 24 de abril de 1993, pp. 14 y 15.
[183] DRN, 28 de abril de 1993, p. 9.
[184] DRN, 5 de junio de 1993, pp. 1, 8 y 9.
[185] DRN, 8 de julio de 1993, pp. 1 y 6-11.
[186] DRN, 15 de julio de 1993, pp. 6 y 7.
[187] DRN, 27 de agosto de 1993, pp. 1 y 6-9.
[188] DRN, 8 de septiembre de 1993, pp. 16 y 17.

empresarios, 6 millones para productores y 4 millones para la industria juguera; los créditos serían otorgados a una tasa del 14% anual.[189]

El año 1994 empezó con anuncios poco alentadores, el gobierno nacional afirmó que no habría subsidios por kilo de fruta ni reducción del IVA debido a que desde agosto del año anterior se implementó una reducción de las retenciones del 7 al 5%. El titular de la SAGyP, Felipe Solá, criticó la acción de los productores por considerarla anticipada. Entre tanto se reunió una asamblea de chacareros en Allen donde la mayoría decidió llevar adelante un duro plan de lucha que incluía arrojar fruta a granel frente a edificios públicos (municipios, rentas y bancos); otro sector, "dialoguista", prefirió seguir hasta el final las negociaciones con el gobierno.[190] Efectivamente, alrededor de 200 productores quemaron cubiertas y plantas en la ruta 22 a la altura de Allen y, ocuparon la Subsecretaria de Fruticultura. Luego de ser intimados por la justicia, marcharon e hicieron una sentada frente al juzgado federal. El principal pedido era el subsidio de 5 centavos/dólar por kilo de fruta.[191] Se sucedieron varias reuniones entre los productores con el gobierno, entre el gobierno nacional y provincial. En la presentación ante Cavallo, Massaccesi propuso además la eliminación del IVA a la producción frutícola, límite a la importación de frutas, análisis tendiente al refinanciamiento de la actividad y su reconversión y la crisis ganadera por brote de aftosa. La respuesta de Cavallo fue positiva para el Fondo, un tal vez para la importación y un rotundo no para la eliminación del IVA.

Los productores se movilizaron hasta la capital provincial donde la Legislatura trató el tema del Fondo Compensador, paralelamente a la presentación del gobernador a las autoridades nacionales, y aprobó en general un subsidio provincial de 5 centavos por kilo a productores independientes (no integrados) que destinaran su producción al mercado interno. Esta iniciativa no conformó a los productores que solicitaron que el subsidio se extienda a todos los productores y convocaron a otra asamblea en Allen.[192]

En la norma de la creación de Fondo Compensador Frutícola, se previó que a través de este mecanismo se pague 5 centavos por kilo de fruta a cada productor independiente con el dinero del Fondo; una vez efectuada la liquidación por parte del

[189] DRN, 10 de octubre de 1993, pp. 1, 6 y 7.
[190] DRN, 4 de febrero de 1994, p. 8.
[191] DRN, 5 de febrero de 1994, pp. 1, 14-19.
[192] DRN, 10 de febrero de 1994, pp. 6 y 7.

empacador, si la suma del precio liquidada más el aporte supera los 10 centavos por kilo, el dinero se restituiría al Fondo; la parte del anticipo no recuperada por el Fondo en el transcurso de cuatro años quedará como compensación definitiva o subsidio.[193] La Ley N° 2759/94[194] quedó redactada de la siguiente manera, "Créase el Fondo de Asistencia de Emergencia a la Fruticultura, de pesos treinta millones ($ 30.000.000), el que se integrará con el cincuenta por ciento (50 %) de los Bonos Bote[195] 10 recibidos por la provincia en oportunidad de la suscripción del Pacto Fiscal y acuerdos complementarios." En los siguientes artículos se precisó que los recursos serían asignados a los agentes de la producción frutícola a fin de posibilitar el cumplimiento de los compromisos de pago derivados de su normal funcionamiento; se creó una Comisión de Trabajo Mixta entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con representantes de los agentes frutícolas de la producción, el empaque y la industria, con el objetivo de definir los mecanismos de asignación y fiscalización del destino de los fondos en un plazo no mayor a 10 días.

El 1° de marzo de 1994, Massaccesi realizó la apertura del 23° período legislativo, en su mensaje remarcó algunos puntos del Pacto Fiscal celebrado y afirmó que tuvo efectos inmediatos en la promoción de las actividades económicas rionegrinas, particularmente en la fruticultura:

> "La producción frutícola afronta hoy la más profunda crisis de su historia. Con el mantenimiento de un contexto internacional de producciones subsidiadas o protegidas nuestra región experimenta una doble quiebra. Quiebra moral porque al desaliento lo suceden secuelas de éxodo y desarraigo. Quiebra económica, porque abandonados a su suerte, los productores no pueden afrontar las fuerzas de un mercado que los margina."[196]

Aseguró que el Estado se comprometía a acompañar al pequeño y mediano productor en el proceso de transformación, de modernización de sus chacras, procurando su integración horizontal y vertical y, estimulando la vinculación entre la producción y el mercado. Adelantó que el gobierno se encontraba instrumentando un Plan Quinquenal Frutícola con estrategias en dos planos; las primeras de corto plazo, para ayudar a resolver los problemas coyunturales que requieren de máxima inmediatez con recursos provenientes del Pacto Fiscal y el de mediano plazo, con medidas y

[193] DRN, 11 de febrero de 1994, pp. 1, 6 -11.
[194] BOP, N° 3141, Ley N° 2759, 17 de marzo de 1994. Versión online.
[195] BOTE, Bonos del Tesoro Nacional.
[196] LPRN, 1° de marzo de 1994. Versión taquigráfica.

acciones tendientes a conjugar las diferencias y dificultades estructurales de la fruticultura. Enumeró los componentes del Plan: el Programa de Producción Frutícola Integrada, enmarcado en la preservación del medio ambiente y la salud, dirigido a la transformación de una producción tradicional en otra más rentable, moderna y ecológicamente viable; acuerdos con la industria y con empacadores y; transferencia de tecnología.

El comienzo del año 1995 generó grandes expectativas por la consolidación del MERCOSUR, ya que permitió el ingreso de Argentina a un mercado de 200 millones de personas. En el caso de la fruticultura, los beneficios no se vieron en el corto plazo, aunque el acuerdo posibilitó la entrada de bienes de capital como maquinarias agrícolas y el mejoramiento de las estrategias de ventas. En el transcurso del año, los envíos de frutas a Brasil se duplicaron. Los productores rurales siguieron luchando por la eliminación del IVA a la actividad agropecuaria.

En síntesis, en los gobiernos de Massaccesi se ensayaron diferentes respuestas a los problemas del sector frutícola. El Ente Provincial Frutícola fue una iniciativa del PE que mostró la intención de coordinar los esfuerzos de todos los sectores intervinientes en el complejo frutícola. A poco andar, se suscitaron algunos conflictos entre los integrantes y en relación a la superposición de funciones con CORPOFRUT y fue disuelto. Otro intento lo constituyó la Mesa de Concertación Permanente de la Producción Frutícola, que con representantes de todos los sectores identificaron las problemáticas que aquejaban al sector y propusieron un conjunto de acciones que derivaron en la sanción de la Ley N° 2355/89. Por otra parte, un tema que permaneció en la agenda durante estos años fue el destino de CORPOFRUT; luego de varios intentos por reformular sus objetivos se decidió una intervención normalizadora que arrojó montos de deuda que la convirtieron en inviable; la Ley N° 2728/93 determinó la liquidación y disolución. Por último, las demandas de los productores independientes se orientaron hacia la creación de un Fondo Compensador Frutícola, idea que ya se había esbozado hacia finales del gobierno de Álvarez Guerrero. Este mecanismo contó con el apoyo del gobierno nacional, provincial, los sectores vinculados que solicitaron que se amplíe a todos los productores y con recursos provenientes de la firma del Pacto Fiscal y bonos del Tesoro Nacional.

La Ganadería: entre el combate y la compensación

En materia pecuaria se identificaron tres claras intervenciones del Estado provincial, la lucha contra la fiebre aftosa y la declaración de emergencia ganadera a raíz de un extendido brote, la creación del Fondo Compensador Lanero y del Fondo Compensador Ganadero. A nivel institucional se formó el Consejo Asesor del Ovino y del Caprino[197] con la función de recomendar medidas al gobierno provincial en lo concerniente a la producción, industrialización y comercialización de los productos de ese origen. El organismo sería presidido por el gobernador, y conformado en representación oficial por el Ministro de Recursos Naturales, el Subsecretario de Agricultura y Ganadería, un delegado del Ministerio de Economía y Hacienda y otro por el BPRN; desde el sector privado, lo integrarán tres representantes de las asociaciones rurales de la provincia, tres por la Cooperativa de Laneros y tres miembros más a propuesta del PE. El Poder Legislativo se sumará al consejo con un representante titular y otro suplente. Se previeron reuniones con una frecuencia trimestral y la sede permanente en la ciudad de Viedma.[198]

Por otro lado, en 1990 se creó la Comisión Provincial de Sanidad Animal[199]y se declaró la lucha contra la fiebre aftosa en toda la provincia[200]. En noviembre de 1991, con el propósito de fortalecer el sistema y combatir el flagelo, se implementó en toda la provincia la Ley Barrera Sanitaria sancionada el año anterior. La norma estableció que todos los vehículos de transporte de hacienda que circularan por el territorio provincial debían ser reinspeccionados y se controlarían todos los camiones que ingreses a Río Negro mediante un operativo llevado adelante por personal de Ganadería, Servicio de Luchas Sanitarias (SELSA) y la Policía. Desde la Secretaría de Agricultura y Ganadería solicitaron la inscripción de los vehículos para mantener información actualizada y un control estricto de la hacienda que ingresara a la provincia.[201]En octubre de 1993, se declaró a Río Negro en emergencia ganadera por la extensión del brote de aftosa.[202]

[197] BOP, N° 2576, Decreto N° 905, 27 de junio de 1988, pp. 2 y3.
[198] DRN, 6 de mayo de 1988, p. 6.
[199]BOP, N° 2799, Decreto N° 1658, 20 de septiembre de 1990, p. 1.
[200]BOP, N° 2779, Ley N° 2368, 12 de julio de 1990, pp. 1 y 2.
[201]DRN, 1° de noviembre de 1991, p. 8.
[202] DRN, 7 de octubre de 1993, pp. 1, 6 y 7.

La crisis y declaración de emergencia ganadera fue mencionada en el mensaje del Gobernador en 1994 quien anticipó la creación de fondos compensadores que permitan mantener el valor de la producción en términos de rentabilidad.[203]

Entonces, la Ley N° 2755/94[204] declaró en emergencia la actividad de las industrias frigoríficas con habilitación nacional y/o provincial de carne bovina, ovina, porcina o caprina radicadas en la Provincia de Río Negro, desde el 1º de octubre de 1993 hasta el 31 de marzo de 1994 con posibilidad de prórroga por 90 días. Esta Ley eximía del pago de ingresos brutos e impuesto a los sellos a quienes se encontraran comprendidos por la emergencia.

Ante la grave crisis de la actividad lanera a nivel internacional y la caída de los precios del producto, la Nación evaluó una compensación y créditos para el sector[205]. El PE elevó proyectos a la Legislatura que fueron tratados en abril de 1994. A partir de la Ley 2767/94[206] se creó el Fondo Compensador Lanero con el objeto de mejorar el ingreso que perciben los productores laneros rionegrinos por la venta de su producción y la Comisión Administradora conformada por autoridades de la Subsecretaría de Recursos Naturales, dos representantes del PE, dos legisladores y dos representantes de la Federación de Sociedades Rurales quienes tendrán a su cargo la organización y puesta en marcha del Fondo. La asistencia prevista en el Artículo 3° consistió en: aquellos productores con un volumen de producción que no supere los seiscientos (600) kilogramos, percibirán una suma fija no reintegrable de pesos trescientos ($ 300); los productores que superen el volumen de producción de seiscientos (600) kilogramos y hasta los diez mil (10.000) kilogramos, percibirán la suma de pesos cincuenta centavos ($ 0,50) por kilogramo; aquellos productores que superen los diez mil (10.000) kilogramos de volumen de producción y hasta el tope máximo de cien mil (100.000) kilogramos, serán compensados sólo por la producción de diez mil (10.000) kilogramos, de acuerdo con las pautas establecidas en el inciso anterior y; los productores cuyo volumen de producción supere los cien mil (100.000) kilogramos no ingresarán al sistema creado por la presente ley. En agosto la Ley N°

[203] LPRN, 1° de marzo de 1994. Versión taquigráfica.
[204]BOP, N° 3134, Ley N° 2755, 18 de febrero de 1994. Versión online.
[205] DRN, 21 de mayo de 1993, p. 12.
[206] BOP, N° 3147, Ley N° 2767, 7 de abril de 1994. Versión online.

2818/94[207] modificó a la Ley anterior y amplió el Fondo Compensador a Lanero y Caprino.

El Artículo 1° de la Ley N° 2768/94[208] declaró: "Créase el Fondo Compensador Ganadero, que tendrá como objetivo mejorar el ingreso que perciben los productores rionegrinos de ovinos y bovinos, por la venta de sus productos cárnicos de origen rionegrino, hasta tanto finalicen las restricciones comerciales provocadas por la emergencia sanitaria." También se previó la creación de la Comisión Administradora con una conformación similar a la del Fondo Compensador Lanero y entre sus funciones se encontraban la sugerir al PE el cupo a compensar por productor. Mediante este mecanismo, formado por la diferencia existente entre el precio de venta obtenido por kilogramo de carne de origen rionegrino para las diferentes categorías y el precio base referencial que se determinará en la reglamentación para cada categoría, los productores pecuarios rionegrinos recibirán hasta U$S 0,25 por kilogramo para cada uno de los casos.

Los proyectos fueron aprobados por unanimidad con algunas pequeñas modificaciones que no alteraron la esencia de los remitidos por el PE, los productores se mostraron satisfechos por las medidas.[209]

Pesca: Los primeros pasos y los pequeños tropiezos

En los dos primeros discursos pronunciados ante la Legislatura, el gobernador consideró al Puerto de SAE llave del desarrollo rionegrino.[210] En el segundo agregó que dentro de la estrategia de crecimiento era un instrumento básico para asegurar la inserción de Río Negro en el comercio internacional aumentando su operatividad. Uno de los desafíos consistió en la adaptación de la legislación portuaria existente y la adecuación de infraestructura para otras actividades provinciales con excelentes potenciales de producción y colocación, como el sector pesquero, minero e industrial.[211] También, Massaccesi afirmó que en 1989 se le daría un fuerte impulso al recurso

[207] BOP, N° 3187, Ley N° 2818, 18 de agosto de 1994, p. 1.
[208] BOP, N° 3147, Ley N° 2768, 7 de abril de 1994. Versión online.
[209] DRN, 6 de abril de 1994, p. 6.
[210] LPRN, 10 de diciembre de 1987. Versión taquigráfica.
[211] LPRN, 1° de mayo de 1988. Versión taquigráfica.

pesquero con la radicación de industrias, la licitación del muelle pesquero y continuación de la siembra y preservación de especies.[212]

En 1990, la Legislatura declaró de interés provincial el Proyecto de Piscicultura y Piscifactoría Industrial a radicarse en la cuenca del río Limay, departamento de Pilcaniyeu.[213] El objetivo era la cría industrial de trucha Arco Iris destinada a la producción de ovas certificadas y a la producción y procesamiento de carne. Se esperaba el desarrollo del sector pesquero continental en la región andino-cordillerana, la apertura de nuevos mercados, un significativo aporte al proyecto de colonización de la margen rionegrina del río Limay y un aumento en la captación de divisas.

Por otra parte, se venía anunciando en la prensa, el traspaso del Puerto de SAE a la administración provincial, en enero de 1991, Horacio Massaccesi declaró que en el lapso de 60 días este hecho se concretaría.[214]El 1° de marzo de 1991, en su discurso anual frente a la Legislatura, Massaccesi ratificó que en el transcurso del primer semestre se culminaría la provincialización del Puerto de SAE y que sería potenciado con la instalación del pontón flotante destinado a la pesca de altura y explotado conjuntamente con la actividad privada.[215]En relación a esto, la Nación acordó, en el mes de mayo mediante el Decreto PEN N° 960/91, la transferencia en un plazo no mayor a 180 días para la firma del convenio para que la provincia de Río Negro administre, explote, ejerza el control y la fiscalización de la operativa de la terminal portuaria.[216]

Al año siguiente, se anunció la llegada e instalación del pontón flotante en el mes de mayo y la finalización del acueducto hacia fin de año provocarán el despegue de la pesca marítima de altura que sería complementada con el puerto pesquero artesanal de SAO y que contaría con la puesta en marcha de las cinco plantas pesqueras registradas.[217]Hacia mediados de 1992, se originó una crisis en la actividad pesquera debido a que el gobierno nacional, coherente con su política de apertura económica, autorizó la pesca en aguas territoriales de buques extranjeros. Se generó una gran incertidumbre entre los operarios que trabajaban en las empresas locales ya que muchos

[212] LPRN, 1° de mayo de 1988. Versión taquigráfica.
[213] BOP, N°, Decreto N° 304, 29 de marzo de 1990, p. 5.
[214] DRN, 3 de enero de 1991, p. 8.
[215] LPRN, 1° de marzo de 1991. Versión taquigráfica.
[216] DRN, 18 de mayo de 1991, p. 12.
[217] LPRN, 1° de marzo de 1992. Versión taquigráfica.

de ellos fueron suspendidos temporalmente.[218]Más adelante, la empresa Harengus S.A. cerró y despidió a 80 trabajadores.[219]

La Legislatura aprobó por unanimidad la Ley N° 2519[220] de Pesca Artesanal en la que se declaró de interés provincial la investigación, protección, promoción, conservación y desarrollo de la Actividad Pesquera Artesanal Marítima y los recursos marinos. El Ministerio de Economía de la Provincia de Río Negro fue designado como el órgano de aplicación, se definieron en la norma los actos de extracción de recursos y las embarcaciones menores y se previó la creación Registro Provincial de la Actividad Pesquera Artesanal Marítima, el cual incluirá el Registro de pescadores artesanales y el Registro de embarcaciones.

Hacia el final de su gestión, Massaccesi destacó que la provincialización permitió mejorar su operatividad incrementando la facturación por servicios portuarios en un 40% sin necesidad de modificar las tarifas:

> "En medio del descalabro de casi todas las regiones del país que vieron destruidas sus inversiones y el trabajo de varias generaciones, Río Negro ha logrado mantener de pie y en funcionamiento las principales columnas de su basamento económico: la producción frutícola, la lanera, el turismo y la pesca."[221]

Respecto al Acuerdo Federal Pesquero, Río Negro propuso la participación de las provincias en la renta pesquera a través de la coparticipación que se conformaría por las licencias anuales de pesca, ingresos por multas, subasta de buques.[222] Habría que esperar un tiempo más para la concreción de este acuerdo.

En síntesis, durante este período la actividad pesquera dio sus primeros pasos con la radicación de industrias, la licitación del muelle pesquero, la continuidad de la siembra y preservación de especies, los avances en materia legislativa y, fundamentalmente, la provincialización del Puerto de SAE que extendió las decisiones del Estado en uno de los puntos considerados estratégicos para el desarrollo provincial. Los tropiezos se relacionaron con decisiones extraprovinciales, en este caso con la autorización del gobierno nacional para la pesca en aguas territoriales de buques

[218] DRN, 14 de julio de 1992, pp. 12 y 13; 15 de julio de 1992, pp. 6 y 7; 16 de julio de 1992, p. 14.
[219] DRN, 14 de agosto de 1992, p. 9.
[220] BOP, N° 3006, Ley N° 2519, 11 de septiembre de 1992. Versión online.
[221] LPRN, 1° de marzo de 1995. Versión taquigráfica.
[222] DRN, 20 de junio de 1993, p. 17.

extranjeros, esto originó una crisis en las empresas locales que dejaron cesantes a sus trabajadores y luego cerraron sus fábricas. Quedaría en suspenso, al igual que en la gobernación de Álvarez Guerrero, el Acuerdo Federal de Pesca.

Las políticas integrales y constituyentes: Creación y permanencia

Indudablemente, el IDEVI constituyó la política destinada al agro por excelencia hasta la creación de los Entes de Desarrollo, ya que no sólo brindó la posibilidad a los colonos de acceder a la tierra sino que previó la puesta en producción de las mismas y la instalación de agroindustrias en el mismo valle. Durante este período, se inició la adjudicación de las parcelas de la Tercera Etapa, el llamado a concurso exigió el mejoramiento del medio ambiente, valor agregado por la tecnología de la producción, empaque, conservación e industrialización, balance comercial y que los productos que se cultiven pudieran ser exportables o sustitutos de importaciones.[223]

La Constitución provincial de 1988[224], en el Artículo 110, previó la creación de los Entes de Desarrollo de la Línea Sur y de la zona de General Conesa:

> "Se crean los entes de desarrollo de la Línea Sur y de la zona de General Conesa, en función del objetivo de igualar el progreso social, cultural y económico de todas las regiones de la Provincia para su definitiva integración.
> Concentran las acciones provinciales de promoción de la economía, industrialización de los productos regionales, defensa de la producción y otras acciones de fomento, con las funciones de planificación y ejecución que se les encomiendan; y las coordinan con los organismos competentes del Estado.
> Tienen carácter autárquico, recursos propios y su conducción se integra con representantes regionales."[225]

En 1988, se hallaron noticias que daban cuenta de la necesidad de integración regional y podían constituirse como demandas sociales a la posterior creación de los Entes de Desarrollo. En febrero de ese año, el constituyente Daniel Sede (UCR) informó que fue aprobado por su bloque un proyecto que propicia la creación de un Ente de planificación, ejecución y administración de las actividades sociales, culturales y

[223] DRN, 4 de junio de 1991, p. 5.
[224] LPRN, Constitución de la Provincia de Río Negro, 3 de junio de 1988.
[225] Ibídem, Artículo N° 110.

económicas de la Línea Sur.[226]En julio, quedó conformada la Comisión Pro Ente de Desarrollo del Valle de Conesa y su zona de influencia que elaborará el anteproyecto técnico y legal para la organización, planificación, jurisdicción, proyección y objetivos del organismo para ser presentado al PE y legislativo.[227]En 1989, y tal como lo preveían las disposiciones transitorias, se originaron las comisiones técnicas para la creación y funcionamiento de los entes de desarrollo.[228]

El tratamiento de los proyectos en la Legislatura tuvo que esperar hasta 1992. En la 16° sesión ordinaria del 7 de diciembre se debatió la creación de los Entes. Para el caso de Conesa, habían sido elaborados cuatro proyectos (N° 420/90, 897/92, 596/92 y 845/92), comenzó la exposición el legislador oriundo de esa localidad, Rosario Calá Lesina (UCR), quien leyó algunos párrafos de uno de los expedientes:

> "Si bien es cierto que todas las regiones de la Provincia deben crecer continuamente, no es menos cierto que a ninguna provincia le conviene tener jirones de pobreza dentro de su seno, que en vez de aportar al conjunto significan un peso continuo y permanente. El desarrollo armónico de todas las regiones y facilitando que las zonas más pobres y desamparadas se pongan en movimiento, éstas comenzarán sin duda a corto plazo a existir pro sí mismas y aportar para el bien general y al todo, dejando de ser una carga permanente para los demás habitantes de la Provincia. General Conesa precisamente es una de esas zonas que necesita de la mano solidaria de sus comprovincianos con la implementación de una serie de planes experimentales seriamente planificados."[229]

En síntesis y en forma genérica, el desarrollo integral y potencial del Valle de Conesa según este proyecto consistía en incentivar la actividad privada a través de la implementación de planes pilotos para la promoción del área frutihortícola, ganadera y forestal; de la agroindustria a partir de planes de miniemprendimientos artesanales, productivos e iniciativas agroindustriales propiamente dichas y para la promoción turística en general y turismo aventura en particular. Todas estas medidas permitirían poner en producción las 22.500 hectáreas con que cuenta el Valle de Conesa y el área de secano que según este informe se hallaba abandonada en un 90%. También se detallaron las inversiones necesarias para la puesta en marcha que entre otras consistían en: expropiación de tierras para incorporar al sistema de riego, desmonte, emparejamiento y

[226] DRN, 11 de febrero de 1988, p. 16.
[227] DRN, 20 de julio de 1988, p. 9.
[228]BOP, N° 2671, Decreto N° 891y Decreto N° 907, 1° de junio de 1989. Versión online.
[229] LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 15/1 y 15/2.

sistematización de tierras, sistema de desagües, recuperación de suelos, pasturas, salinización, infraestructura y viviendas en áreas bajo riego, etc.

Además el texto solicitaba la aprobación en general y en particular y, la asignación de recursos en el presupuesto 1993. El pedido estaba respaldado por la demora en más de dos años que según la Constitución debían ponerse en marcha a mediados de 1990 y por la comprensión que tuvo la población del Valle de Conesa ante diferentes situaciones:

> "Nos hemos bajado los pantalones en varias oportunidades los conesinos, por razones de crisis, por razones inflacionarias, por razones de otras prioridades provinciales, por razones de ajustes nacionales y provinciales, por razones de reforma del Estado, por inversiones que se ha hecho en otros sectores, pero no nos pidan ahora que aparte de los pantalones nos bajemos los calzones y los calzoncillos porque no lo merecemos y no lo vamos a permitir, ni con nuestro consenso ni con nuestro voto."[230]

A la lista de fundamentos se agregó que un año más significaría una seria postración que sería difícil revertir en el futuro. Se destacó la participación comunitaria en el proceso de construcción del proyecto y la presencia en el recinto de la Legislatura ante la inminente aprobación.

Luego, comenzó la alocución del legislador Carlos Larreguy (PJ) quien expuso, en primer lugar, una cronología referida al tratamiento de los proyectos para la creación del Ente. Posteriormente, afirmó:

> "Resucitar la idea del ENDECON no significa pensar en armar un rompecabezas burocrático que por cada cosa que hace recibe un subsidio del Estado mayor al beneficio que produce: Significa la presencia del Estado como creador de un Ente ágil y operativo que iniciará las condiciones productivas creando la infraestructura básica y eficiente para que la actividad privada colonice y empiece a producir e industrializar esa producción (…). Ya no se deberán manejar los criterios de los años 70 donde el Estado era el constructor, el productor, el industrializador, el comercializador y el tutor de los colonizadores. El Ente y el Estado deberán hoy facilitar y garantizar el rápido ingreso y la más pronta entrada en producción de la actividad privada; esta irá luego desenvolviéndose e incrementando el ritmo de su participación según sus conveniencias económicas a las cuales el Estado deberá asistir con planes, información y créditos a través de los bancos oficiales o convenios con la banca privada.".[231]

[230]LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 17/1.
[231]LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 21/1.

Seguidamente, el diputado Julio Salto del Movimiento Popular tomó la palabra y destacó que la función del bloque en este tema sería de acompañamiento. En ese sentido remarcó que no se trataba de la aprobación de un Ente burocrático ni de cumplir burocráticamente un mandato constitucional sino que el tratamiento de éste tema llevaba implícito el reconocimiento de una zona, el otorgamiento de entidad y su potencialización hacia el futuro.

> "Introduce en esa zona términos como desarrollo, planificación, trabajo, producción, la define en forma concreta y real y deja atrás un poco lo único que se podía hacer si no se potencia que es el asistencialismo y que además va presenciando también el despoblamiento de la región por falta de trabajo, por falta de incentivo y expectativas no solamente a esta población con todas sus frustraciones, sino a las futuras generaciones, está definiendo concretamente el perfil de una región de la Provincia de Río Negro, la va a potenciar a partir de reformular su modelo productivo, la va a planificar, al menos este es el convencimiento que tiene este bloque respecto de la expectativa que está creando la concreción del Ente."[232]

El legislador Miguel Pichetto (PJ) se refirió a la demora en la sanción de la ley de creación del Ente:

> "¿Cuáles han sido los motivos, los hechos que han impedido que la Legislatura anterior tratara esta ley que -como bien lo reseñaba Larreguy-, tuvo y cumplió con todos los pasos dentro del ámbito de las comisiones? Muy simple, señor presidente. No hubo intención política de sancionar la ley del Ente. Por qué es la pregunta que nos hacemos. Hay que analizar la grave situación que vivió la Provincia en materia de recursos, la crisis que tuvo el Banco de la Provincia que salió de clearing, que no podía pagar los sueldos. La situación realmente terminal del Estado provincial que estaba al borde la quiebra institucional y todo esto lo vivimos durante el año 1991, con demoras en el pago de los salarios, con una serie de situaciones que han sido de público conocimiento y que no vale la pena abundar (…).No hubo intención política del oficialismo y en esto, tanto el Poder Ejecutivo como los legisladores del oficialismo que tenían mayoría parlamentaria tienen que asumir la responsabilidad de la demora. Legislador Cala Lesina, la mora hay que imputársela al gobierno que no podía -tengo que ser sincero- descentralizar recursos del Estado provincial para asignárselo al Ente de Conesa.". [233]

También se refirió a la asignación de recursos que prevé la Constitución en un 1,25% del total del presupuesto y sostuvo que el bloque del PJ, ante la imposibilidad de

[232]LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 23/1.
[233]LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 25/1.

cumplir con lo estipulado, apoyaba un criterio de gradualidad, esto es, que desde la sanción de la ley a cuatro años se le otorgue al Ente lo previsto.

Más adelante, el legislador Pablo Verani (UCR) contestó a algunas de las críticas vertidas por Pichetto y tras varias horas de debate se decidió la aprobación en general por unanimidad. La votación en particular mostró algunas diferencias respecto a la autarquía del Ente (Artículos 4° y 6°) que según Pichetto lo convertiría en un mero organismo dependiente del PE; Verani respondió que esa relación funcional la tienen todos los entes autárquicos de la provincia. Se siguió con la votación de otros artículos en los que se observan algunas discusiones y pedidos de cuartos intermedios, pero aún así avanzada la tarde se logró la sanción.

El *Diario Río Negro* registró este hecho y tituló "*Aprobaron el ente de Conesa, pero hay indignación por los recursos*"; en la nota se hizo referencia a que el proyecto de autoría de Pablo Verani se aprobó casi sin modificaciones ante la presencia de más de cien conesinos y, que respecto a la partida presupuestaria se asignaría el mínimo previsto por la Constitución (10%) y con la promesa verbal que las remesas comenzarían a enviarse en 1993. El presidente de la Cámara Agraria de General Conesa afirmó que el Ente fue una conquista de las organizaciones intermedias negando que cualquier legislador o partido pudiera adjudicárselo.[234]

En definitiva, la Ley N° 2519/92 dio origen al ENDECON, definió su sede en la localidad de General Conesa y su jurisdicción en el Departamento homónimo. La duración mínima prevista fue de 20 años, el Ente sería una entidad autárquica con capacidad de persona de derecho público, en sus relaciones con los organismos del estado provincial, municipal o nacional y los usuarios de cualquier carácter de los servicios que tenga o preste como Ente y; como persona de derecho privado en sus relaciones con terceros en general. Se reglamentó que el Ente tendría como objetivo planificar y coordinar la ejecución de todas las acciones necesarias para la promoción integral, económica y social del área de su jurisdicción, entre ellas: Efectuar el relevamiento de los recursos económicos y sociales de la región, desarrollando una planificación integral del área la que mantendrá permanentemente actualizada; actuar, como autoridad de aplicación de las normas de policía de los recursos naturales y promoción industrial; coordinar con los organismos provinciales y municipales a través

[234] DRN, 8 de diciembre de 1992, pp. 6 y 7.

de convenios, los proyectos y trabajos públicos que respondan a sus objetivos y de obras de infraestructura necesarias; procurar el aprovechamiento y difusión entre los productores, de las tecnologías de producción e industrialización de los productos primarios atendiendo la investigación y experimentación de las mismas; promover las iniciativas públicas y privadas de inversión que hagan al aprovechamiento de los recursos económicos de la región; participar en el otorgamiento de tierras fiscales y en la regulación en el uso del agua y; contratar empréstitos de organismos provinciales, nacionales, internacionales, en especial del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Fomento Mundial, con destino a la ejecución de programas específicos de inversión, planificación o desarrollo, previo acuerdo del ejecutivo y ratificación legislativa.[235]

Al momento de tratar el proyecto de ley N° 889/92 sobre la creación del Ente de Desarrollo de la Línea Sur (ENDESUR) de autoría de Pablo Verani, el legislador Jorge Franco (PJ) pidió el mismo tratamiento que con los proyectos correspondientes al ENDECON, esto es, la votación en general de los cuatro proyectos 841/92, 865/92, 889//92 y 332/90 y luego el tratamiento en particular. La legisladora Ángela Penroz (PJ) oriunda de Ingeniero Jacobacci inició la lectura de fundamentos en los que destacó características geográficas, históricas y culturales de la Línea Sur; enunció cifras productivas respecto a la ganadería ovina y su relación con la sequía y la desertificación y la consecuente caída del stock así como la crisis lanera en el mercado internacional. Luego se refirió al lento proceso de adjudicación de los títulos de propiedad de tierras fiscales que al momento contaba con 4.000.000 de hectáreas disponibles. Enumeró la riqueza mineral de la zona y criticó la falta de política minera provincial

> "Las piedras tobas aptas para la construcción en Pilcaniyeu, la diatomita de Jacobacci, la aragonita de El Tembrao, el fedespato de Yaminé, la caliza para cal y cemento de Aguada Cecilio, las tierras raras de Valcheta, el plomo, plata, zinc y oro de mina Gonzalito y Vicentito, el wolfgang y tungsteno de Valcheta. Las rocas de aplicación (granito) y otras posibilidades mineras, han quedado a la deriva. Deshecho el Itmas, prácticamente no hay política minera provincial."[236]

La legisladora prosiguió comentado acerca del despoblamiento de la zona y las condiciones de vida y de trabajo que enfrentan los jóvenes en las regiones receptoras,

[235] BOP, N° 3029, Ley N° 2519, 4 de enero de 1993. Versión online.
[236] LPRN, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 70/1.

aún así aseveró: "nadie extrañará su Línea Sur ni añorará volver". Refirió que al igual que en la minería y en la producción pecuaria tampoco había políticas sociales para atender y mejorar la educación, la salud, la vivienda, las comunicaciones.

> "No queremos que el estado subvenciones, regale ni extienda limosnas como si fuéramos grupos de menesterosos, pero sí es fácil declarar zonas de emergencia y subvencionar a regiones ricas de la Provincia, fácilmente pueda deducirse que invertir en la educación y la salud del pueblo de la Línea Sur no es desatinado. Fácil es deducir que antes de propender a desembocar en un espacio vacío, deshabitado e improductivo, es mejor planificar y accionar para que las posibilidades productivas de la región comiencen a surgir, a mejorar y a tratar de ser de una pujanza y una envergadura tal que garanticen que la región está integrada en un todo con el resto de la Provincia. El proyecto de creación del Ente de Desarrollo de la Línea Sur enviado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura el 24 de julio de 1990 tenía esos objetivos."[237]

También destacó la amplia participación de la comunidad y expresó algunas críticas respecto a la demora en el tratamiento; sin embargo, y en relación al proyecto presentado por el PE en 1990, afirmó: *"No queremos introducir reformas o entorpecimientos que den lugar a discusiones bizantinas que nos desvían del hecho principal que es la creación del Ente."*[238]

El legislador Héctor Pérez (UCR) manifestó que no era conveniente la reglamentación del Ente en los tiempos previstos por la Constitución debido a que la provincia no contaba con los recursos necesarios. Osvaldo Nemirovsci (PJ) criticó la creación de la Comisión Intergubernamental por considerarla de menor rango que la manda constitucional de creación del Ente y expuso su sorpresa respecto al bloque oficialista:

> "Hace muy poco tiempo discutimos y debatimos en esta Cámara la creación de una comisión Intergubernamental. Yo no he escuchado que algún legislador radical diga por qué hoy vienen a sostener la creación del ente sin que se pongan colorados de vergüenza después de todo lo que dijeron sobre la creación de la Comisión Intergubernamental, era maravillosa, era extraordinaria, porque en forma interdisciplinaria iban a juntar todas las áreas que hacían al crecimiento y el desarrollo de la zona sur; era bárbara, era poner a los funcionarios del Estado al servicio de esta región postergada, esa comisión era lo más grande que había. Hoy desaparece sin penas ni gloria, nunca existió, yo preguntaría qué hizo la comisión, hoy pasan al Ente de la Línea Sur sin decir nos equivocamos o no la

[237] LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 70/2.
[238] LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 71/2.

> hicimos, a veces uno siente que juega el papel de la no de minoría sino de tonto en esta Cámara y a veces el ser minoría se la tiene que bancar porque es el juego de la democracia, ahora el ser tonto es más difícil de bancar porque uno se siente vivo."[239]

Pasados algunos intercambios se votó por unanimidad los proyectos en general y se programó el tratamiento en particular para una próxima sesión. El 21 y 22 de diciembre se realizó la XIX Reunión y 17ª sesión ordinaria del 21° período legislativo, en la segunda jornada fue tratado el expediente N° 889/92, y sus agregados 841/92, 865/92, 332/90 y 1646/92; en primera instancia se debatió acerca de la zona que comprendería el Ente. El legislador Pérez remarcó que el artículo 3º, originalmente excluía a Ñorquincó y El Cuy y propuso que se modifique: "El Ente instrumentado por la presente ley tendrá jurisdicción y competencia en el territorio de los Departamentos 25 de Mayo, 9 de Julio, Valcheta, Ñorquincó y El Cuy."[240] El diputado Larreguy mencionó que en el proyecto original se incluía a la localidad de Comallo.[241]

Pablo Verani mocionó que se vote artículo por artículo y fue aprobada por unanimidad. Al llegar al punto del artículo 3°, Nemirovsci solicitó el agregado después de "El Cuy", "y la localidad de Comallo", porque el Departamento es Pilcaniyeu.[242]Los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 7° y 8° fueron aprobados. El artículo 9° despertó un nuevo debate referido a los integrantes del Directorio del Ente; el legislador Franco abogó por la representación de las organizaciones intermedias, particularmente de las actividades más significativas de la región, propuso que se agregue: "Un representante por el sector ganadero y un representante por la industria y el comercio, elegidos ambos por sus organizaciones respectivas."[243]Verani rechazó el pedido debido a que consideró que el interés general estaría representado por los intendentes y el concejo municipal que son elegidos por el pueblo. Entonces, se aprobó por mayoría que el Directorio del Ente quedaría conformado por los intendentes, un representante por las Comisiones de Fomento de cada Departamento elegidos entre los comisionados de fomento del Departamento correspondiente, los delegados que designe el Poder Ejecutivo más los dos representantes de la Legislatura uno por la mayoría y otro por la minoría.

[239]LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 75/2.
[240] LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 100/2.
[241] LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 101/1.
[242] LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 101/2.
[243]LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 102/1.

Otro artículo que suscitó el debate fue el 19° que versaba sobre la cuestión del financiamiento. El diputado Franco expresó que al igual que el tratamiento del ENDECON

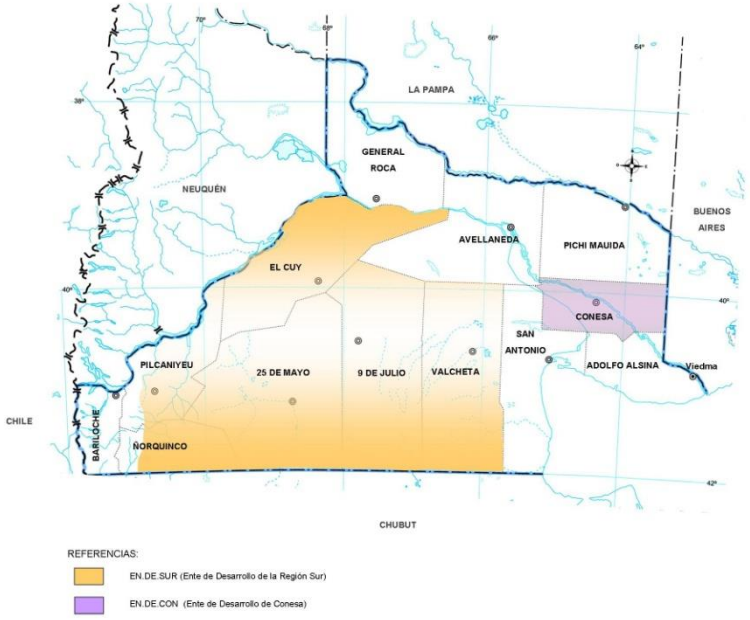
> "(…) nos encontramos con que en el inciso h) se establecen los aportes de la Provincia de Río Negro e incluye una limitación que en ningún caso podrá ser inferior al 10 por ciento del mínimo establecido por el artículo 22, inciso 4) de las normas complementarias de la Constitución Provincial; habla que se incrementará conforme las inversiones y proyectos aprobados para el área. El Bloque Justicialista va a proponer, al igual como lo hizo con el Ente de Conesa, que este porcentaje se establezca claramente en un término de 6 años con un porcentaje que va del 15 por ciento en el primer año, 30 en el segundo, 45 en el tercero, 60 en el cuarto, 85 en el quinto para completar el 100 por ciento de lo establecido en la norma constitucional en el sexto año."[244]

Franco propuso que se aclare que las remesas que se efectúen mensualmente deben comenzar en 1993, punto con el que acordó Verani y la votación resultó afirmativa por mayoría y por unanimidad los artículos 20° y 21° quedando aprobado el proyecto de ley, ya que el artículo 22° era de forma.

Finalmente, la Ley N° 2583/92[245] creó el ENDESUR, fijó como sede de sus funciones a la localidad de Maquinchao quedó definida su jurisdicción y competencia en el territorio de los Departamentos de 25 de Mayo, 9 de Julio, Valcheta, Ñorquincó, el Cuy y la localidad de Comallo. Los objetivos y funciones son idénticos a los ya expuestos para el ENDECON. Hacia mediados de 1994, la Legislatura sancionó la Ley N° 2816 que modificó el artículo 3° quedando redactado de la siguiente manera: "El Ente instrumentado por la presente ley tendrá jurisdicción y competencia en el territorio de los Departamentos de Valcheta, 9 de Julio, 25 de Mayo, Ñorquincó, Pilcaniyeu y El Cuy".

[244] LPRN, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992, p. 104/1.
[245] BOP, N° 3030, Ley N° 2583, 11 de enero de 1993. Versión online.

Mapa N° 7: Ubicación geográfica de los Entes de Desarrollo constitucionales en la provincia de Río Negro



Fuente: Secretaría de Planificación y Control de Gestión de Río Negro (2011). Dirección General de Estudios, Proyectos y Programas.

Reflexiones parciales

Durante el período 1987-1995 se destacan algunas políticas para el agro originadas a partir de la problematización de la sociedad civil, tal es el caso de la Mesa de Concertación Frutícola, el Fondo Compensador Frutícola, las comisiones pro-Entes de Desarrollo que si bien tienen un origen constitucional el contenido de la norma se vincula al trabajo intersectorial desempeñado por las instituciones intermedias. Otras, surgieron por iniciativa del PE, como los Fondos Compensadores Lanero y Ganadero; sin embargo, los productores fueron los que peticionaron a las autoridades la declaración de emergencia por una sequía prolongada y la mortandad de miles de animales. Esto motivó aquella decisión.

También se destaca la creciente movilización de la sociedad civil que se manifestó a través de "tractorazos" en varias ocasiones, presentación de petitorios a las autoridades, solicitadas en los medios de prensa y con la presencia en las sesiones legislativas.

En los inicios del gobierno de Massaccesi se observa una continuidad con los principios de gestión desarrollados por Álvarez Guerrero; particularmente con la

descentralización y participación. No obstante, promediando el período, bajo el nuevo enmarcamiento del Estado y la inminente crisis provincial, se comenzó a resquebrajar aquella expansión de la estatalidad. Un ejemplo de ello lo constituyó la disolución del EPF y luego de CORPOFRUT, cuyas funciones fueron absorbidas por la Dirección de Fruticultura.

Por último, otro rasgo que caracterizó a las dos gobernaciones de Massaccesi fue la tensa relación, entre el plano nacional y provincial que se puso de manifiesto en la demora en la transferencia de recursos para llevar a cabo las políticas previstas, esto derivó en la firma del Pacto Fiscal; en el tema de la provincialización del Puerto de SAE y en la dilación del Acuerdo Federal de Pesca.

Empero, los programas nacionales como el PROHUERTA (SAGPyA-INTA, 1990), Cambio Rural (INTA, 1993) y PSA (Nación-Provincias-INTA- ONGs, 1993) lograron implementarse a partir de las agencias regionales del INTA localizadas en la provincia. El PROLANA (SAGPyA, Resolución N° 1139/94) conformó su unidad ejecutora desde la estructura del gobierno provincial, mientras que la adhesión al PROSAP (SAGPyA- Provincias, 1992) se realizó en el gobierno de Pablo Verani.

En el siguiente capítulo, se analizarán las políticas para el agro en las dos gobernaciones de Pablo Verani.

CAPÍTULO 6: Agro, políticas públicas y reestructuración en Río Negro (1995-2003)

En el mismo sentido que los dos gobernadores anteriores, Pablo Verani al inicio de su primer mandato se refirió a la cuestión de los particularismos regionales y la visión de una provincia integrada:

> "Desde esta histórica Viedma ejerceré mi mandato con una amplia visión provincialista y con un enfático sentido integrador. En Río Negro, interpretada como una verdadera unidad geopolítica, en su enriquecedora diversidad socio-cultural y sus respetables particularismos internacionales, no hubo ni habrá lugar para estériles competencias localistas o pretensiones hegemónicas. Retomo aquí el imperecedero legado del primer mandatario constitucional Edgardo Castello, quien concibió el desarrollo de la provincia como un esquema armónico de crecimiento entre las distintas zonas, tanto las de vanguardia como las más rezagadas. (…) Este proyecto integrador, dinámico, será uno de los ejes principales de mi administración para contribuir a afianzar la unidad rionegrina.".[246]

Apeló fuerte y constantemente al contexto de crisis nacional y provincial y sostuvo que en su gobierno se promocionaría la generación de riquezas sobre la base de la producción agropecuaria e industrial y la puesta en valor de los recursos naturales que poseía la provincia. Agregó que los cambios necesarios para mejorar la rentabilidad de la producción no serían posibles sin una adecuada política de promoción, comercialización y marketing que acompañe a los sectores productivos y el impulso de un sistema que incorpore el capital ambiental, patrimonio de la Patagonia, a través de la denominación de origen. Avanzado su discurso, remarcó que el desarrollo de la provincia se sustentaba en la pequeña y mediana empresa agropecuaria y agroindustrial y que se orientarían los esfuerzos en la búsqueda de fuentes de financiamiento acordes con la capacidad de pago de los sectores. Asimismo, anunció que el gobierno asistiría a todos los sectores de la economía en la generación, adopción y transferencia de tecnología. Por último, respecto a los recursos naturales esbozó dos lineamientos básicos. El primero, consistió en la preservación del medio ambiente a partir de un cuerpo unificado de guarda de los recursos naturales y un sistema de conservación de áreas protegidas. El segundo, en una agresiva política de valoración de recursos, en especial en la pesca marítima y continental, la producción forestal y la explotación

[246] LPRN, Diario de Sesiones, Reunión XIII Especial de Juramento, 24° Período Legislativo, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Pablo Verani, 9 de diciembre de 1995. Versión Taquigráfica.

minera e hidrocarburífera a través de la búsqueda y sistematización de la información básica, el desarrollo de una estrategia sólida para la captación de inversiones regionales y extraregionales.[247]

Entre las primeras medidas se destaca la reorganización de Ministerios y Secretarías quedando los asuntos vinculados al agro dentro del Ministerio de Economía y Hacienda con las Secretarías de Estado de Economía y Hacienda, Ingresos Públicos y Fruticultura dependientes del mismo.[248] Se creó la Comisión Especial para la Reconversión del Estado mediante la Ley N° 2945/95[249], que incluyó entre sus funciones, estudiarla reconversión del Estado Provincial, centralizado, descentralizado, entes autárquicos y empresas del Estado, en sus procesos administrativos y de prestación de servicios. Además, proponer al PE la creación, supresión, los cambios y/o modificaciones totales o parciales en la estructura organizativa, como así también en las leyes, decretos y demás normas que regulan la actividad de la administración pública; coordinar y auditar los procesos relacionados con la investigación, desarrollo y presentación de proyectos vinculados con la reconversión del Estado; formular propuestas para el logro de un equilibrio presupuestario, sin afectar la eficaz prestación de los servicios elementales a cargo del Estado; proponer los lineamientos de las leyes de la administración financiera y de la función pública e; impulsar en la organización política, técnica y administrativa del Estado el cambio de actitudes que hagan viable la reconversión de los procesos administrativos y de prestación de servicios. La Comisión estaba compuesta por nueve miembros, se previó que funcionará en forma permanente y que estuviera presidida por el Gobernador o por el funcionario que designe, por dos representantes de los bloques de la Legislatura, un representante del Ministerio de Economía y Hacienda, un representante de la Subsecretaría de Trabajo, dos representantes de los gremios estatales y un representante de las organizaciones o federaciones de segundo grado que pertenezcan al sector privado de la provincia.

Uno de los instrumentos de gestión por excelencia en los períodos anteriores había sido el BPRN; sin embargo, debido al gran endeudamiento y la crisis financiera provincial, la Legislatura sancionó el 29 de diciembre de 1995, la Ley N° 2929/95 de incorporación de capital privado al BPRN. Según la norma, el Banco Mildesa S.A. era

[247] LPRN, 9 de diciembre de 1995. Versión taquigráfica.
[248] BOP, N° 3318, Ley N° 2908, 4 de diciembre de 1995. Versión online.
[249] BOP, N° 3328, Ley N° 2945, 29 de diciembre de 1995. Versión online.

el adjudicatario para su inscripción e integración de la totalidad de acciones clase B del Banco de Río Negro S.A., nueva denominación de la entidad, representativas del 85% del capital social.[250]

Con este nuevo marco institucional y político, se analizarán las medidas y políticas adoptadas en relación al agro en el período 1995-2003.

La fruticultura en tiempos de ajuste

Una de las primeras medidas en el gobierno de Verani fue la disolución del Fondo Compensador Frutícola recientemente creado en el segundo gobierno de Massaccesi. La Ley N° 2953/96[251] estableció que las deudas mantenidas con los Fondos podrían recuperarse en CEDERN[252] y que los fondos que se hubieran recibido ingresarían a Rentas Generales. Además de la circulación de los bonos CEDERN desde principios de diciembre de 1995, la Ley N° 2973/96[253] autorizó, en mayo de 1996, al PE a emitir 70 millones en Certificados de Deuda Pública Interna Rionegrina (CEDEPIR) para ser aplicados al pago de las obligaciones del sector público provincial (administración centralizada, descentralizada, entes autárquicos, sociedades del Estado, sociedades con participación mayoritaria del Estado, Poderes Judicial y Legislativo y municipios adheridos) con proveedores, contratistas y otros prestadores de bienes y servicios.

A los cien días de su gestión, el gobernador anunció que convocaría a la Mesa de Concertación de los sectores de la fruticultura y subrayó que continuaba la búsqueda de financiamiento para la reconversión de la actividad frutícola.[254] La Mesa de Trabajo Frutícola creada desde la Secretaría de Fruticultura con representación de todos los actores de la actividad, centró su trabajo en la defensa de los mercados existentes y en la ampliación de los mismos, en la fiscalización de todos los procesos para la obtención del sello de origen que certifique la calidad de la fruta obtenida y, en las posibilidades de diversificación y reconversión.[255] En 1999, Verani puntualizó que el CFI realizó un trabajo analítico de la situación y que el informe se constituiría en una importante

[250] BOP, N° 3325, Ley N° 2929, 28 de diciembre de 1995. Versión online.
[251] BOP, N° 3341, Ley N° 2953, 15 de febrero de 1996. Versión online.
[252] CEDERN, Certificados de Deuda de la Provincia de Río Negro, emitidos el 04/12/1995.
[253] BOP, N° 3365, Ley N° 2973, 10 de mayo de 1996. Versión online.
[254] LPRN, Diario de Sesiones, 25° Período Legislativo, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Pablo Verani, 1° de marzo de 1996. Versión Taquigráfica.
[255] LPRN, Diario de Sesiones, 27° Período Legislativo, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Pablo Verani, 1° de marzo de 1998. Versión Taquigráfica.

herramienta para la toma de decisiones. En relación a este estudio, el Presidente de la Federación de Productores relativizó su importancia y afirmó que "*no nos dicen nada nuevo*". El tema de cooperativización, aseguró, se realiza desde los inicios de la actividad lo mismo que consorciarse para la compra de insumos.[256] La Mesa de Trabajo Frutícola fue consolidándose como un espacio para discutir y proponer lineamientos que hagan a un desarrollo sostenible. En ese marco, el gobierno provincial asumió como tarea el apoyo institucional mediante acciones previstas en el Proyecto de Desarrollo del Alto Valle con financiamiento del BID, entre ellas, marketing, promoción comercial, integración de pequeños y medianos productores y transferencia de tecnología. En los aspectos fitosanitarios, la provincia sostuvo el apoyo al Programa de Sanidad y Calidad Vegetal de la Patagonia y se propuso fortalecer el programa de carpocapsa y de erradicación de mosca de los frutos.[257]

En el plano de articulación con políticas nacionales, el PE provincial remitió a la Legislatura un proyecto de adhesión al Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) desarrollado desde la SAGyP fundamentando que era necesario impulsar un proceso de transformación productiva, comercial y organizativa de la actividad agropecuaria con mecanismos continuos de generación y transferencia de las tecnologías demandadas por los productores. Se argumentó, además, que este programa facilitaría a las provincias los mecanismos operativos y financieros para fortalecer y mejorar los servicios que brinda al sector agropecuario en sus respectivas jurisdicciones y estimular las inversiones físicas para ello. La Ley N° 2992/96 autorizó al PE a contraer una deuda de 40 millones de dólares para el financiamiento del PROSAP y creó una Comisión Mixta de Seguimiento de los Programas que se desprendan de la implementación del mismo integrada por tres representantes del Poder Legislativo y dos representantes del Poder Ejecutivo que deberá informar a la Legislatura provincial sobre los avances y desarrollo del cumplimiento de los objetivos.[258] A principios del 2000, comenzó a observarse el desfinanciamiento de algunos programas nacionales como Cambio Rural, Programa Social Agropecuario y el PROMEX debido a que las partidas no habían sido previstas en el presupuesto. El jefe de gabinete, Rodolfo Terragno, comunicó a los dirigentes agropecuarios que evaluarían la posibilidad que los dos

[256]*Diario Noticias de la Costa.* Viedma,(en adelante, DNC), 22 de noviembre de 1998, p. 8.
[257] LPRN, Diario de Sesiones, 28° Período Legislativo, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Pablo Verani, 1° de marzo de 1999. Versión Taquigráfica.
[258]BOP, N° 3376, Ley N° 2992, 21 de junio de 1996. Versión online.

primeros continuaran. Mientras que el PROMEX que comenzó a funcionar en 1997, bajo la gestión en la SAGyP de Felipe Solá, permitió expandir la actividad exportadora de productos no tradicionales a miles de PyMES, estaría desapareciendo.[259]

Para resolver el problema del financiamiento y el endeudamiento se puso en marcha el Fondo Fiduciario compuesto por la cartera del ex Banco Residual que se destinaría al apoyo de empresas que presenten proyectos que impliquen valor agregado a través de la bonificación de la tasa de interés; parte de ese Fondo se pondría a disposición del Sistema Provincial de Seguro Agrícola Anti-Granizo.

En efecto, el Fondo Fiduciario para la Producción y el Desarrollo fue creado por la Ley N° 3419[260] en abril de 1999 y tuvo como finalidad atender las necesidades del sector frutihortícola y de la reactivación de las zonas en emergencia económica. La denominación adoptada fue Río Negro Fiduciaria S.A., la norma facultaba al PE a través del Ministerio de Producción, a firmar el correspondiente contrato de fideicomiso. Los recursos del Fondo estaban compuestos por los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) establecidos en el Acuerdo Complementario del 12 de agosto de 1992 suscripto con el Estado Nacional por un monto de hasta veinte millones de pesos ($ 20.000.000.-). La distribución prevista por la Ley fue que un cincuenta por ciento (50%) sería destinado a atender las necesidades del sector frutihortícola, un veinticinco por ciento (25%) para la reactivación económica de Catriel y el veinticinco por ciento (25%) restante para la reactivación económica de Sierra Grande y otras zonas en emergencia.

En el mismo sentido, la Ley N° 3295/99[261] instituyó el Programa de Asistencia a la Producción Frutihortícola con el objeto de otorgar financiamiento a aquellos productores primarios rionegrinos más perjudicados por la crisis del sector. Para tal fin, se creó el Fondo Transitorio Frutihortícola integrado por aportes provinciales y Aportes del Tesoro Nacional (ATN) conforme el Acta Acuerdo suscripta el 4 de junio de 1999 entre el Gobierno Provincial, la Federación de Productores de Río Negro y Neuquén, el Obispado de la Provincia y el Gobierno Nacional. Además, la Mesa de Evaluación del Programa conformada por representantes de las organizaciones suscriptoras del Acta Acuerdo poseería entre sus objetivos el de definir, analizar y dictaminar sobre las

[259] DNC, 5 de febrero de 2000, p. 8.
[260] BOP, N° 3820, Ley N° 3419, 13 de septiembre de 2000. Versión online.
[261] BOP, N° 3698, Ley N° 3295, 8 de julio de 1999. Versión online.

solicitudes que se presenten, además elaboraría el listado de los productores beneficiados y la correspondiente distribución y lo elevaría al PE para el otorgamiento.

Hacia el 2000, se impulsó un Foro para el Desarrollo Frutícola en la que se debatían elementos de la estrategia frutícola provincial y el Programa de Financiamiento para el Desarrollo que dispondría de aportes externos directos para la reconversión. El Proyecto de Desarrollo Comercial, afirmó, permitiría multiplicar las exportaciones a nuevos mercados y con el convenio firmado con la Comunidad Gallega se avanzaría en la implementación de certificados de origen.[262]Paralelamente, los productores se lanzaron a las rutas con sus tractores con la intención de llegar hasta Viedma, el pedido más urgente y concreto consistió en el otorgamiento de un crédito de 1.500 pesos por hectárea.[263] Con el correr de los días, a los productores del Alto Valle y Valle Medio, se sumaron los de Río Colorado y Viedma; también confluyeron en la protesta y manifestación los trabajadores desocupados. Casi al finalizar el mes, la Legislatura aprobó la Ley que cedía la cartera del Banco Residual a los productores. El año anterior los productores habían solicitado un aporte no reintegrable de $3000[264] por hectárea con motivo de la caída de granizo que afectó a más de 8000 hectáreas.[265] En este punto se presenta una diferencia con años anteriores, mientras que al final del segundo mandato de Massaccesi el pedido de los productores se centraba en una compensación por kilo de fruta; en este caso, la solicitud se realiza por un monto fijo por hectárea.

En el discurso del año 2000, el gobernador con mayores expectativas respecto al cambio de gobierno a nivel nacional, destacó la ayuda del gobierno nacional para refinanciar de manera exitosa el endeudamiento, respecto al área productiva expresó:

> "La inversión debe crecer, debe hacerse menos dependiente de capitales financieros externos y expandirse principalmente al calor de las decisiones del sector privado, que debe mantener su papel crucial en materia de inversiones. Un Estado activo apoyará y brindará la asistencia necesaria a los esfuerzos privados para promover una estructura productiva más diversificada y que incorpore valor agregado local. Con la promoción activa de las PyMES y de los microemprendimientos, contando con el apoyo del gobierno nacional, lograremos multiplicar las respuestas creativas a los desafíos actuales de la competencia. Sólo el

[262] LPRN, Diario de Sesiones, Reunión II, 1ª Sesión Ordinaria, 29° Período Legislativo, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Pablo Verani, 1° de marzo de 2000. Versión taquigráfica.
[263] DRN, 15 de mayo de 2000, p. 19 y DNC, 20 de mayo de 2000, p. 11.
[264] DNC, 11 de marzo de 1999, p. 11.
[265] DRN, 3 de marzo de 1999, p. 10.

impulso de las PyMES dará lugar a una activa participación del gobierno y de todos los sectores productivos potenciales en la definición de las políticas."[266]

En 2001, en el mensaje anual ante la Legislatura, Verani, en un tono menos formal que en ocasiones anteriores, se refirió a las particularidades del sistema financiero:

"Hoy a las bancas argentinas les es más fácil prestarle a la Nación y a las provincias al 12 o 14 por ciento que a las empresas privadas sobre la base del desarrollo que necesitan tener, entonces, nos producen desfinanciación por un lado y someternos a los grandes intereses por el otro para nos adelanten la plata para que podamos levantar nuestra cosecha y finalmente estar sometidos a toda la aparatología internacional de esta desmesurada concentración que va produciendo una globalización que tiene que ser controlada de otra manera."[267]

Se explayó acerca de los fenómenos de concentración de capital y el rol del Estado, tomó como ejemplo de la fruticultura:

"(…) la fruticultura ha recibido mil millones de dólares en los últimos veinte años y allí es donde faltó el Estado, lo que debió haber dirigido a la capitalización de una tecnología de punta que permitiera hoy que, en lugar de tener 27 mil kilos por hectárea, pudiésemos tener una media de 45 a 50 kilos en el sistema de producción, que estuviésemos en el mundo con las variedades exigidas (…)."[268]

Luego, recapituló las iniciativas adoptadas, entre ellas la creación de la Agencia de Desarrollo, el Proyecto Frutícola 2005, el Proyecto de Desarrollo Comercial, el Programa de Agro insumos con el Banco Nación, el programa de financiamiento al sector juguero. También se elaboró un programa de refinanciación de deudas de los pequeños productores con el Banco Nación, la provincia pagará tres millones de dólares lo que significaría la cuota inicial de refinanciación, en ese sentido advirtió:

"(…) pequeño productor, sépanlo bien, pequeño productor, que no se avive nadie y no seamos buenos en considerar cuál es el pequeño productor porque los sabemos todos, no politicemos el concepto de pequeño productor que es el que tiene hasta diez hectáreas y después, bueno, este pobre tiene diez y medio, once, y si, si ponemos veinte hay uno que tiene veinte y medio, veintiuno y si ponemos treinta lo mismo nos va a pasar, a eso tenemos

[266] LPRN, 1° de marzo de 2000. Versión taquigráfica.
[267] LPRN, Diario de Sesiones, Reunión II, 1ª Sesión Ordinaria, 30° Período Legislativo, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Pablo Verani, 1° de marzo de 2001. Versión Taquigráfica.
[268] Ibídem.

que dirigir nuestros esfuerzos, más allá que dirijamos otro a todo el ambiente de la producción."[269]

En enero de 2002, se estableció el régimen de transparencia para la vinculación entre la producción, empaque, industria y comercialización de frutas en la Provincia de Río Negro, el cual tuvo por objeto dar certeza jurídica a la relación entre las partes y acompañar la viabilidad del negocio en forma ágil y transparente. Además se creó, en el ámbito de la Secretaría de Fruticultura, el Registro de Productores, el Registro de Empaques, el Registro de Frigoríficos, el Registro de Industrias y el Registro de Comercializadores, estableciendo la inscripción de carácter obligatoria para el otorgamiento de las habilitaciones, circulación y toda tramitación provincial. Asimismo, previó como requisito para la inscripción en el Registro de Productores, la inscripción en el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RE.N.S.P.A.).[270]

En esta línea, se instrumentó la Ley de Transparencia Frutícola y se generaron mecanismos que permitieron la redistribución de esos ingresos. Bajo estos principios se concibió la Agencia Provincial para el Desarrollo Económico, CREAR, que permitió a los propios sectores participar de la generación de políticas de Estado y determinar el destino de los fondos públicos. Para el financiamiento de esta iniciativa, el gobierno negoció con el BID un aporte de 50 millones de dólares para el fortalecimiento del sistema productivo a través de créditos y asistencia técnica a 18.000 PyMES.

Ganadería: "viejos" problemas, nuevas soluciones

La misma ley[271] que dejó sin efecto el Fondo Compensador Frutícola, derogó las Leyes Nº 2767 y 2768 y sus modificatorias a partir del 1º de enero de 1996; estableció los mismos términos en cuanto a las deudas e ingresos y resolvió que los fondos recuperados serían destinados a microemprendimientos. En 1997, comprometió la participación del gobierno en el Consejo Asesor Ganadero y la prórroga de la emergencia agropecuaria declarada por la extensión del brote de fiebre aftosa en la administración anterior.[272]Uno de los objetivos del Consejo Asesor Ganadero fue

[269] LPRN, 1° de marzo de 2001. Versión taquigráfica.
[270]BOP, N° 3969, Ley N° 3611, 8 de febrero de 2002. Versión online.
[271]BOP, N° 3341, Ley N° 2953, 15 de febrero de 1996. Versión online.
[272] LPRN, Diario de Sesiones, 26° Período Legislativo, Mensaje del Sr. Gobernador, Dr. Pablo Verani, 1° de marzo de 1997. Versión Taquigráfica.

constituirse como ámbito de discusión y análisis de la problemática del sector y se abocó a la elaboración de una ley de reactivación de la ganadería ovina. Se continuó con el PROLANA, la implementación del plan de lucha contra la sarna y los planes de control de la brucelosis y tuberculosis, estos últimos financiados a través de la transferencia de lo recaudado por el pago de las guías ganaderas.

Respecto a la asistencia crediticia, en el mensaje de 1998, comentó que se habían otorgado créditos para amortiguar las pérdidas originadas por la prolongada sequía y que se encontraba en la etapa final[273] la lucha contra la fiebre aftosa.[274] También hizo referencia a la construcción del acueducto ganadero- turístico, propiciado desde sus inicios por la Sociedad Rural de Viedma, que respondió a un viejo anhelo de la zona de secano del Departamento Adolfo Alsina y que abastecerá una superficie de 250.000 hectáreas.[275]

Para diversificar la explotación ovina, el gobierno provincial promocionó y apoyó iniciativas entre los productores, tal fue el caso de la cría del choique o ñandú petiso, cría del guanaco en semicautiverio, granjas agroecológicas y cría de conejos para carne y pelo.

En mayo de 2001, el legislador de la Alianza Miguel Gasques solicitó al PEN la urgente sanción de la Ley Ovina en el Congreso. En el proyecto se explicitaba que la iniciativa contaba con el apoyo de todo el sector; planteó la necesidad de reconversión sustentado en la mejora de la productividad, con vistas a elevar la competitividad, teniendo en cuenta las características específicas de la Patagonia.[276] En junio se comenzó a trabajar en la norma de adhesión a la Ley Nacional N° 25.422/01[277] para la Recuperación de la Ganadería Ovina que se constituyó en el gran logro del sector durante este período.[278]A partir de la sanción de la Ley N° 3531[279] Río Negro adhirió en

[273] Fundación Barrera Patagónica (FUNBAPA). Memoria. Ejercicios 2000/2001.
[274] LPRN, 1° de marzo de 1998. Versión taquigráfica.
[275] DNC, 8 de noviembre de 1998, p. 4.
[276] DNC, 3 de mayo de 2001, p. 11.
[277] BO, N° 29641, Ley N° 25422, 4 de mayo de 2001, p. 2.
[278] DNC, 10 de junio de 2001, p. 10.
[279] BOP, N° 3911, Ley N° 3531, 29 de junio de 2001. Versión online.

todos sus términos a lo establecido en la Ley Nacional y designó a la Secretaría de Estado de Producción como autoridad de aplicación.[280]

En el caso de la ganadería se observa claramente que ante los "viejos" problemas relacionados con la falta de rentabilidad y la vulnerabilidad de los productores especialmente quienes se dedican a la ganadería ovina, las iniciativas provinciales tendieron a la focalización a través del financiamiento de los microemprendimientos y, desde el nivel nacional a dar una respuesta integral y sostenida en el tiempo como la sanción de la llamada Ley Ovina. La provincia adhirió en todos sus términos a esta política como lo había hecho años atrás con el PROLANA, de esta manera, los productores pecuarios lograron una asistencia integral.

Pesca: del corredor a la emergencia

Como se ha podido observar la cuestión del Puerto de SAE ha sido una constante en el período estudiado. En el caso de Verani, lo consideró "*una de las vigas maestras del desarrollo provincial y vértice insustituible para los proyectos de integración bioceánica con Chile*"; se comprometió a estimular sus potencialidades, mejorar la operatividad de la estación marítima, aumentar sus ingresos y disminuir su estacionalidad.[281] En 1996, el eje central de su discurso giró alrededor de la promoción, fomento e incentivo a la inversión privada para mejorar la infraestructura pesquera, el aprovechamiento integral de los recursos hídricos, interconexión entre SAO y el Puerto de SAE y potenciamiento del corredor bioceánico. Al año siguiente, por medio de la Ley N° 3170/97[282], se creó la Comisión Mixta para el Desarrollo del Corredor Bioceánico Atlántico-Pacífico Sur cuyas funciones se orientaron a diseñar las políticas globales de inversión y; brindar asistencia técnica a los distintos organismos que ejecuten programas vinculados al proyecto. La Comisión debía reunirse una vez al mes y quedaría conformada por un representante de Vialidad Rionegrina S.E. (Via.R.S.E.), un representante de Servicios Ferroviarios Patagónicos (SE.FE.PA.), otro por el ENDESUR, un representante de la Corporación para el Desarrollo Económico Portuario o el organismo que la reemplace, un representante de la Secretaría de Turismo, otro del Ministerio de Economía y tres legisladores titulares y tres suplentes, uno por cada

[280] Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Centro Regional Patagonia Norte, Estación Experimental Agropecuaria S. C. de Bariloche. Informe de la calidad de las lanas en las provincias argentinas durante el periodo 1995 a 2005.
[281] LPRN, 9 de diciembre de 1995. Versión taquigráfica.
[282] BOP N° 3533, Ley N° 3170, 22 de diciembre de 1997. Versión online.

bloque con representación parlamentaria.[283] Los gastos que demandara el cumplimiento de la ley, serían afectados del Presupuesto de la Legislatura provincial (50%) y del Presupuesto del Poder Ejecutivo (50%).

Hacia 1999 se comenzaron a ver los primeros avances del proceso de integración regional entre la Provincia y la X Región de Chile específicamente en el corredor bioceánico San Antonio- Bariloche- Puerto Montt; la integración ferroportuaria acordada con Nación dando prioridad a la conexión Choele Choel- San Antonio que será parte de la dinámica del MERCOSUR; el asentamiento en SAO de dos plantas procesadoras y una tercera en Sierra Grande.[284]

En materia de pesca, el gobernador expresó que se estaban recogiendo los primeros grandes logros ya que en 1997 los volúmenes de recursos explotados crecieron un 34% y la exportación aumentó casi un 50%.[285] Se desarrollaron acciones tendientes a posibilitar la utilización de métodos de captura selectivos y de bajo impacto sobre el ecosistema marino y se logró el reconocimiento explícito de la SAGPyA en cuanto a la exclusiva responsabilidad de la provincia sobre el recurso merluza del Golfo San Matías.[286] Se puso en marcha un programa de monitoreo electrónico de flota para evitar la depredación de la costa producida por la pesca con red.

En mayo de 2000 Río Negro adhirió a la Ley Federal de Pesca Nº 24.922, por la Ley N° 3379[287] que, además estableció que los fondos que la provincia perciba en concepto de la coparticipación pesquera deberán ser destinados a solventar gastos relativos a la administración pesquera provincial, a la investigación científica, a los estudios que sobre los recursos marinos deban realizarse para garantizar un adecuado manejo y a tareas de control y vigilancia de la actividad pesquera y de contralor del cumplimiento de las leyes pesqueras provinciales. Esta adhesión no afectó las facultades provinciales para la exploración, explotación, administración y conservación de los recursos pesqueros existentes en la jurisdicción provincial. Se designó a la Secretaría de Estado de Producción como autoridad de aplicación.

[283] BOP, N° 3574, Ley N° 3194, 29 de abril de 1998. Versión online.
[284] LPRN, 1° de marzo de 1999. Versión taquigráfica.
[285] LPRN, 1° de marzo de 1998. Versión taquigráfica.
[286] LPRN, 1° de marzo de 2000. Versión taquigráfica.
[287] BOP, N° 3787, Ley N° 3379, 24 de mayo de 2000. Versión online.

Si bien se obtuvieron grandes avances normativos y se desarrollaron proyectos ambiciosos, en 2002 la Legislatura declaró la emergencia económica y social del Sector Pesquero en la jurisdicción de la Reserva Pesquera Provincial por el plazo de treinta (30) día hábiles.[288]

Políticas integrales y constituyentes: Una tendencia que se afianza

En el caso del IDEVI, uno de los temas pendientes lo constituyó la transferencia del servicio de riego a los productores. Para ello, se propuso crear un fondo de reserva con los créditos correspondientes a canon de riego y drenaje anteriores a diciembre de 1995. Producida la consorciación entre los productores de la colonia, se transferirían las acciones y derechos derivados del respectivo crédito y se cumpliría con el requisito para que sean los propios regantes quienes administren el servicio.[289]Hacia 1999 surgió un inconveniente financiero, la Justicia Federal embargó las cuentas del IDEVI por una deuda de dos millones quinientos mil pesos.[290]

Por otro lado, comenzó a gestarse un nuevo Ente de Desarrollo que se sumaría a los tres ya constituidos. El 9 de agosto de 2000, el *Diario Río Negro* confirmó la quiebra de la frutícola Gasparri Hermanos S.A., una empresa familiar con 50 años de trayectoria, cuya deuda ascendió a los 40,5 millones de dólares de los cuales 16 correspondían al Banco Provincia de Neuquén.[291] Al día siguiente, el *Diario* tituló "*Gestionan una solución al cierre de Imextrade*", fábrica de PVC que debió adoptar esta medida por falta de materia prima ocasionando el despido de 87 trabajadores.[292] Es preciso señalar que ambas empresas se encuentran en la misma zona de influencia y que los vecinos de Cinco Saltos permanecieron movilizados por varios días.

Ese mismo mes, la Legislatura sancionó la Ley N° 3408[293] de Creación del Ente para el Desarrollo del Lago Pellegrini-Península Ruca-Có y Perilago (EN.DE.CIC.) como órgano rector de planificación y ejecución de las acciones relacionadas con el desarrollo del área, que funcionará como persona de derecho público, con autarquía financiera y presupuestaria y domicilio en la ciudad de Cinco Saltos. Se definieron como principales objetivos el ordenamiento de los estudios para establecer las distintas

[288] BOP, N° 3969, Ley N° 3581, 5 de febrero de 2002. Versión online.
[289] BOP, N° 3507, Ley N° 3125, 16 de septiembre de 1997. Versión online.
[290] DNC, 24 de septiembre de 1999, p. 4.
[291] DRN, 9 de agosto de 2000, p. 17.
[292] DRN, 10 de agosto de 2000, p. 11.
[293] BOP, N° 3818, Ley N° 3408, 21 de septiembre de 2000. Versión online.

posibilidades de desarrollo sustentable para el área; la elaboración de una planificación integral estableciendo un orden de prioridades en las acciones a emprender; coordinación con organismos nacionales, interjurisdiccionales, provinciales y municipales los proyectos; promoción de iniciativas públicas y privadas de inversión; programación y ejecución de obras de infraestructura; relevamiento de los recursos económicos y sociales; participación conjunta con el organismo competente en la regulación del uso de las aguas públicas ubicadas en la jurisdicción, procurando beneficiar con ello el mayor número de productores posibles, resguardando el recurso; promoción de la formación de empresas de producción, explotación, industrialización y comercialización de los productos de la región. Respecto a las autoridades se previó un presidente y una asamblea de trece miembros: un representante del PE, cinco referentes del sector productivo propuestos por organizaciones intermedias, dos por el Concejo Municipal Cinco Saltos, dos por el Concejo Municipal de Contralmirante Cordero, dos Concejo Municipal de Campo Grande y un representante de la Universidad Nacional del Comahue (Ley N° 3408/00). En junio de 2001, se modificó el Artículo 1° y se precisó el área de influencia del Ente quedando redactado de la siguiente manera: "Créase el Ente para el Desarrollo de las ciudades de Cinco Saltos, Contralmirante Cordero y Campo Grande, del Lago Pellegrini, Península Ruca-Có y Perilago."[294]

A instancias del debate legislativo, la autora del proyecto Silvia Jañez (PJ) expuso que la motivación de la presentación se relacionaba con la pérdida de fuentes de trabajo en la economía local por el cierre de la empresa frutícola Gasparri S.A. y la empresa Imextrade (ex Indupa), además del cierre de los servicios asociados como aserraderos, jugueras, cooperativas, entre otros. La legisladora destacó la importancia del Lago Pellegrini se encuentra emplazado en la península Ruca-Co, convertida en una villa turística con todos los servicios, con una buena infraestructura, excepto la hotelera, por la falta de titularidad de las tierras. En Contralmirante Cordero, señaló un sector, Ital-Co, donde también se encuentra un emplazamiento para el turismo y la recreación. Respecto al Perilago fundamental para desarrollo productivo, remarcó que se trata de una extensión de tierras importante que no han sido explotadas, con riego cerca y asentamientos poblacionales en ambas márgenes de la ruta. Agregó que la creación del

[294] BOP, N° 3899, Ley N° 3527, 2 de julio de 2001. Versión online.

Ente permitiría la planificación ordenada del desarrollo regional y le devolvería la esperanza a la población en un año muy difícil.[295]

Posteriormente, hizo uso de la palabra el legislador Guillermo Grosvald (MPR) quien dio el apoyo de su Bloque, pero hizo algunas observaciones respecto al financiamiento y recordó que cuando se debatió el presupuesto, se definió con preocupación un incremento en el presupuesto 2000 de la partida de servicios sociales y había una reducción significativa de casi un 50 por ciento de la partida para el desarrollo de la economía. Luego se refirió a los Artículos N° 109 y 110 de la Constitución Provincial y al Consejo de Planificación como órgano superior para la promoción económica, realización de la obra pública, respondiendo a una planificación integral que contemple todas las relaciones de interdependencias de los factores locales, regionales y nacionales, afirmando críticamente que :

> "Si esto lo hubiéramos puesto en marcha, como bien lo plantea la Constitución en sus partes complementarias, quizá sería mucho más sencillo resolver esta cuestión y quizá también hubiéramos podido prever, como está ocurriendo, desplazamientos de empresas importantes en nuestra provincia y en caso de no poder evitarlo, qué solución productiva podríamos encontrarle."[296]

El legislador Hugo Medina hizo referencia a la necesidad de integrar a las ONGs a la planificación y despliegue de las acciones del Ente y brindó su apoyo para que sea aprobado en primera vuelta. Por último, el legislador Guillermo Wood (Alianza) expresó su apoyo a la iniciativa y sostuvo la necesidad de articulación de un sistema de planificación provincial:

> "En noviembre de 1998 hice una propuesta de promulgación de una ley para la creación de una asamblea cuyo objetivo principal, de inicio, era la determinación, por los intereses reales de cada uno de los municipios y de las comunidades, de las micro-regiones dentro de la provincia para así poder crear, con estos intereses genuinos, planes de desarrollo micro-regionales que después se integraran en un plan, esto encarado dentro de un objetivo ideológico más grande, de más largo alcance y para empezar a derrotar las ideas neoliberales que destruyen el rol del Estado en la planificación, el rol de la sociedad y lo deja sólo en el mercado. No he hecho ninguna propuesta legislativa al respecto porque creo que el tema amerita una lectura mucho más profunda, sobre todo por el incumplimiento del

[295] LPRN, Diario de Sesiones, Reunión XII, 11ª Sesión Ordinaria, 29° Período legislativo, 15 de agosto de 2000, p. 15 y 16.
[296] LPRN, Diario de Sesiones, 15 de agosto de 2000, p. 17.

llenado de los artículos 104 a 110 de la Constitución y porque creía que tenía que darse una regionalización por otros métodos.".[297]

Se procedió a la votación en general y en particular que resultó afirmativa. En 2007, el Consejo Federal de Inversiones publicó un documento a fin de dar inicio a un proceso de planificación integral de la micro-región del ENDECIC.[298]

Reflexiones parciales

En el período gobernado por Verani se observaron tendencias contrarias a los principios aplicados por los dos gobernadores anteriores. Si la descentralización administrativa había sido uno de los criterios rectores en la reorganización del Estado provincial desde 1983; en este caso, se procedió a la reestructuración y a la menor presencia del aparato burocrático llegando a funcionar incluso, en algún momento, con sólo dos ministerios. Por supuesto, que los fundamentos de esta decisión se asentaron, según Verani, en las características de la crisis provincial de 1995 y en la urgencia por solucionar el déficit fiscal que padecía el propio Estado. Las relaciones con el nivel nacional del Estado también tuvieron sus desencuentros durante la década menemista, por lo que la elección de la Alianza en 1999 constituyó una nueva ilusión. Sin embargo y a poco andar, la crisis económica y el modelo de convertibilidad que comenzaba a resquebrajarse se hicieron sentir en la economía provincial y en el agro.

Este contexto condicionó la implementación de nuevas políticas públicas orientadas al agro ya que el Estado no tenía capacidad operativa ni recursos para afrontarlas. Tanto es así, que una de las primeras medidas fue eliminar los Fondos Compensadores Frutícola, Lanero y Ganadero creados a fines del gobierno anterior y que habían logrado cierto consenso y satisfacción entre los productores. La cuestión de la tierra pública y la colonización tan presentes en la primera década analizada, salió de la agenda de asuntos problematizados por el Estado.

Respecto a las continuidades se ratificó que el objetivo principal del gobierno era la integración rionegrina y el desarrollo equilibrado de sus distintas regiones, que debía dinamizarse el Puerto de SAE, iniciar la reconversión frutícola, afianzar la

[297] LPRN, Diario de Sesiones, 15 de agosto de 2000, p. 20.
[298] Provincia de Río Negro- Consejo Federal de Inversiones- ENDECIC. Proceso de Planificación Integral de la micro-región del ENDECIC. Informe final. 2007.

sanidad y vegetal en todo el territorio y el establecimiento de políticas institucionales que propendan al desarrollo económico y social. En el caso de la fruticultura, se estableció el régimen de transparencia para la vinculación entre la producción, empaque, industria y comercialización de frutas que si bien es una política más amplia, podría considerarse que el establecimiento de contratos de compra-venta en el tiempo de Álvarez Guerrero y el régimen de contrato de transferencias de productos frutihortícolas de la época de Massaccesi constituyeron sus antecedentes. Los Entes de Desarrollo creados durante estas tres gestiones expresan un compromiso del Estado a largo plazo, en el caso del ENDECON y el ENDESUR están previstos en el Artículo N° 110 de la Constitución provincial (1988) y el ENDECA y ENDECIC fueron propuestos desde la Legislatura; en todos ellos se aprecia una fuerte participación de la sociedad civil.

Entre los logros del último período podrían contabilizarse tres que además vinculan los niveles provinciales y nacionales del Estado. Ellos son la adhesión al PROSAP, la Ley Ovina y a la Ley Federal de Pesca, en los dos últimos casos con una importante participación de la provincia en su elaboración. Por otro lado, el intento de diversificar la producción a través del financiamiento de microemprendimientos constituyó una estrategia de focalización y quizá con objetivos más sociales que productivos en sentido estricto. Se finalizó la transferencia de los servicios de riego a los consorcios formados por los propios usuarios y se realizaron importantes obras como la impermeabilización del Canal Principal de Riego del Alto Valle, reacondicionamiento del Canal Principal y Sistemas de Drenaje en Río Colorado y, asistencia económica para la ejecución de obras al Consorcio de 2° Grado de Alto Valle, Valle Medio y el IDEVI. Se concluyó con la campaña de lucha contra la fiebre aftosa y se fortalecieron los controles respecto a la sanidad animal y vegetal a través de puestos de control fitosanitario en lugares estratégicos de circulación vehicular. Por último, el proyecto del corredor bioceánico para integrar la economía rionegrina y chilena mostró algunos avances aunque no su consolidación, por lo menos en esta etapa.

A modo de conclusión

El objetivo central de esta tesis ha sido analizar las políticas para el agro en Río Negro desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad destacando la modalidad asumida por el Estado frente a las necesidades y demandas de los sectores productivos. Se hizo necesario, en primer lugar, caracterizar los rasgos salientes del contexto nacional y provincial en el recorte temporal señalado.

La transición democrática, además de las dificultades que planteó el pasaje de un régimen autoritario a otro democrático, estuvo signada por la crisis económica que si bien se había gestado en la última dictadura militar, se manifestó a mediados de los años ochenta en el endeudamiento externo y, posteriormente, en las sucesivas espirales hiperinflacionarias que alteraron los términos del intercambio internacional y la vida cotidiana de los habitantes de la Nación. A nivel provincial, la transición democrática inauguró la hegemonía radical que se extendería por veintiocho años. En aquellos años se evidenció una completa comunión entre los intereses nacionales y provinciales reflejada en el intento de traslado de la Capital Federal a la comarca Viedma- Carmen de Patagones y en la profunda convicción, tanto del presidente Raúl Alfonsín como del gobernador Osvaldo Álvarez Guerrero, acerca del poder transformador de la democracia.

En consonancia con esto, el Estado fue acumulando funciones que respondieron, en parte, a las expectativas que la sociedad tenía respecto a ellas. Río Negro experimentó una fuerte expansión de la estructura estatal asociada a los principios de descentralización, planificación regional y participación, a una gran reforma política en la organización del aparato estatal y a la reformulación de las áreas del gabinete gubernamental. El anterior Ministerio de Agricultura y Ganadería fue redefinido como Ministerio de Recursos Naturales y contó con cuatro subsecretarías Agricultura y Ganadería; Tierras, Colonización y Bosques; de Recursos Primarios y Medio Ambiente, se puede apreciar que se incorporaron y jerarquizaron desde el organigrama nuevos sectores vinculados a la producción.

En la década de 1990, el neoliberalismo y con ello el abandono de algunas de las funciones regulatorias implementados por el Estado nacional encontraron ciertas

resistencias en el primer gobierno de Horacio Massaccesi quien siguió con la línea de gestión trazada por su antecesor y sostuvo un modelo alternativo al planteado por el gobierno nacional otorgándole un fuerte rol e intervención al Estado. Este modelo fue resquebrajándose poco a poco debido a la crisis fiscal que en 1993 derivó en la reforma de la Ley de Ministerios quedando el Ministerio de Recursos Naturales como una Subsecretaría del Ministerio de Economía. Indudablemente, la Reforma Económica y Administrativa nacional demandó al Estado rionegrino una redefinición en la relación con la sociedad y condicionó la firma del Pacto Fiscal para compensar las deudas con la administración central, liberalizar las actividades económicas de su jurisdicción y la privatización de las empresas de servicios públicos.

La crisis provincial desatada en 1995 y la elección de un nuevo gobernador, generaron las condiciones de posibilidad para el inicio del proceso privatizador, en la revisión de la estructura de recursos y gastos y una nueva reorganización de Ministerios y Secretarías quedando los asuntos vinculados al agro dentro del Ministerio de Economía y Hacienda con las Secretarías de Estado de Economía y Hacienda, Ingresos Públicos y Fruticultura dependientes del mismo. Así, por un largo tiempo, Pablo Verani gobernó con sólo dos ministerios y una secretaría general, dando por tierra aquellos principios rectores instalados en el momento de la recuperación democrática.

Al abordar el estudio de caso resultó ineludible el recorrido por el extenso período que abarca la etapa territoriana y los primeros veinticinco años de la provincia, para comprender la organización territorial y económico-productiva. Como se ha podido demostrar desde la primera división del Territorio en 1885 se fueron perfilando las áreas de ocupación y los componentes poblacionales vigentes hasta la actualidad. En el transcurso de la etapa territoriana se configuraron las actividades socioeconómicas principales de cada una de las regiones: la fruticultura en el Alto Valle, el turismo en Bariloche y la administración jurídico-política en Viedma. El área de la meseta rionegrina o Línea Sur, se caracterizó por el poblamiento tardío y la abundancia de tierras fiscales recién ocupadas sobre finales del siglo XIX, la orientación hacia la producción extensiva de ganadería ovina – fundamentalmente cría-, la baja densidad demográfica y la escasa comunicación con el resto del territorio. A principios del siglo XX el eje económico del Territorio se desplazó desde la zona atlántica hacia el Alto Valle.

El cambio de status jurídico posibilitó a la nueva provincia de Río Negro, desde 1958, disponer de los recursos de su jurisdicción e iniciar un proceso de organización burocrático-administrativo que permitiera coordinar y promover el desarrollo. En este sentido, el Plan Castello y el Plan 1970 de grandes realizaciones localizaban las inversiones estatales en el resto de la provincia. Se consolidaron, en el caso del agro, sectores estratégicos, la actividad frutícola altovalletana, la ganadería ovina extensiva en la Línea Sur, la ganadería bovina en áreas bajo riego y la actividad pesquera definida como de gran potencialidad y acentuada por la construcción del Puerto de SAE. Además, una política integral para el agro caracterizó la etapa desarrollista provincial, la creación del IDEVI y, en años posteriores los Entes de Desarrollo fueron pensados desde esa concepción.

Con la intención de presentar algunos elementos que permitan validar la hipótesis principal, que consiste en afirmar que las políticas públicas relacionadas al agro implementadas en la provincia de Río Negro entre 1983 y 2003 se orientarían a solucionar coyunturas críticas sin evidenciar un proyecto de largo plazo que posibilitaría atenuar el desequilibrio regional existente, se sistematizarán en esa clave el conjunto de políticas desplegadas. Antes, dos aclaraciones: las regiones constituyeron un *a priori* de la planificación y salvo contadas excepciones se reforzó el perfil productivo de cada una de ellas. Por otra parte, los tres gobernadores convirtieron a la integración de la provincia y el desarrollo armónico de las regiones como los objetivos básicos de la administración. Pero, en ocasiones, más allá de las intenciones manifiestas en los discursos las medidas o políticas previstas no pudieron concretarse porque fueron consideradas insuficientes por los mismos destinatarios, por la inviabilidad de los recursos necesarios para implementarlas, por no poder alcanzar acuerdos legislativos entre los niveles nacionales y provinciales que aseguraran el funcionamiento de la actividad, por la demora en las obras de infraestructura previstas o, simplemente, porque lo proyectado por un gobierno no encontró continuidad en el siguiente.

Como se mencionó, desde principios del siglo XX, el eje económico se desplazó hacia el Alto Valle como resultado de la importancia estratégica que cobró la actividad frutícola. La valorización de la zona se produjo por la disponibilidad y posterior distribución de tierras, las obras de infraestructura en riego y transporte, de lo que se infiere que tanto el accionar de los actores privados como la presencia del Estado nacional fueron centrales para la puesta en producción. La década de 1930 marcó el

inicio de la especialización frutícola a partir del cultivo intensivo de fruta de carozo y pepita bajo riego con el aporte del capital inglés en la producción, empaque, transporte y comercialización. A partir de 1960, se conformó el complejo agro- industrial en el que se observaron procesos de integración hacia adelante cuyas principales protagonistas fueron las empresas locales que contaban con plantaciones y galpones en sus chacras que, poco a poco, incorporaron la mecanización y los frigoríficos. Desde 1970, se produjo la diferenciación agroindustrial que implicó la adopción de nuevos sistemas de conducción en los frutales y cambios cualitativos en la manipulación y conservación de frutas, la incorporación de estos cambios técnicos se hizo de manera selectiva por tipo de empresas. En este sentido, no sólo se aprecia la historicidad que tiene la actividad sino que los procesos de modernización han sido diferenciales y diferenciadores. Se ingresa a la década de 1980 con una crisis generalizada del sector a causa del endeudamiento en dólares de los productores ante la necesidad de responder a estos cambios relacionados al manejo, la calidad y los desventajosos términos del intercambio impuestos por la política macroeconómica nacional sumado al ingreso de otros países a la comercialización de frutas frescas al mercado mundial.

De esta manera, en el inicio del gobierno de Álvarez Guerrero, las demandas del sector frutícola coincidieron con las cuestiones problematizadas e incluidas en la agenda estatal. El endeudamiento en dólares de los productores y la necesidad de iniciar la reconversión frutícola fueron juzgadas como centrales pero requerían gestiones y financiamiento para alcanzar soluciones de mediano y largo plazo. Sin embargo, antes de comenzar cada cosecha surgían problemas coyunturales que solicitaban la intervención del Estado y que incluían asuntos derivados de factores climáticos (heladas tardías, granizo), fijación de precios de productos y salarios, créditos para afrontar el pago de las labores culturales, devolución del IVA y disminución o eliminación de las retenciones.

Para resolver los problemas de mediano y largo plazo, se implementaron diversas políticas públicas. Resulta importante señalar algunas de ellas que fueron claves para el desarrollo frutícola rionegrino, el Plan de Reestructuración Integral de la Actividad Frutícola durante el gobierno de Álvarez Guerrero que definió acciones en el largo plazo tendientes a concretar un cambio estructural. Para el mediano plazo, se pretendía realizar la transición de un modelo a otro y, en el corto plazo, se procuró disminuir la presión del endeudamiento contraído con el BPRN y la provincia. Otro

elemento constitutivo del plan, que permaneció con modificaciones por los veinte años estudiados, fue el establecimiento del contrato de compra- venta como único instrumento idóneo para todas las transacciones de fruta fresca. Sólo quienes celebraran dicho contrato accederían a las medidas tendientes a mejorar la rentabilidad y el prefinanciamiento de la actividad.

En el gobierno de Massaccesi, se destacan dos intervenciones de gran impacto, la creación del Ente Provincial de Fruticultura y del Fondo Compensador Frutícola. El primero, tenía la función de orientar, supervisar, dirigir y ejecutar la política vinculada con la actividad frutícola lo que hace suponer que esta instancia institucional también procuraba superar las trabas a la reconversión. Sin embargo, a poco andar, se advirtió una superposición de funciones con la CORPOFRUT y fue disuelto.

A partir de los años noventa, la actividad frutícola inició la fase de concentración y transnacionalización, en la que se profundizó la penetración del capital transnacional en la región. Por su parte, algunas empresas empacadoras y comercializadoras iniciaron procesos de integración vertical hacia atrás bajo distintas modalidades, como la compra o arrendamiento de tierras, control de cosecha y/o venta en planta, habilitación o implementación de nuevas áreas bajo riego dentro de la cuenca del río Negro más allá de los límites tradicionales con la consecuente ampliación de la frontera frutícola. En este contexto, comenzaron a bifurcarse los intereses de los productores independientes o chacareros quienes no se relacionan con la etapa industrial y, productores integrados o fruticultores que detentan mayor poder de negociación en la cadena y con los asalariados. Se puede señalar que el proceso histórico de descomposición identitaria generó fuertes distinciones entre los sujetos sociales vinculados a la fruticultura, algunos de ellos quedaron ligados a la subsistencia y otros avanzaron hacia la expansión. Esta distinción quedó en evidencia a instancias de la creación del Fondo Compensador Frutícola que previó un subsidio provincial por kilo a productores independientes (no integrados) que destinaran su producción al mercado interno. Esta iniciativa no conformó a los productores quienes solicitaron que el subsidio se extienda a todos los productores. De la misma manera que Álvarez Guerrero propuso al final de su mandato el mecanismo compensador, Massaccesi al finalizar su segundo gobierno anunció la puesta en marcha del Plan Quinquenal Frutícola y la liquidación y disolución de CORPOFRUT.

Una de las primeras medidas en el gobierno de Pablo Verani fue la disolución del recientemente creado Fondo Compensador Frutícola. Más adelante, por iniciativa del PE la Legislatura aprobó la cesión de la cartera del Banco Residual a los productores, decisión que le brindó un amplio apoyo entre los sectores integrados permitiendo de esta manera lograr un consenso institucional que asegurara la gobernabilidad y su reelección. Hacia el año 2000, el problema del endeudamiento no estaba resuelto, Verani advirtió las consecuencias de la globalización en el agro y la dinámica del mercado financiero, se inició la refinanciación de las deudas de los pequeños productores mediante un acuerdo con el Banco Nación Argentina y aportes provinciales que constituyó un paliativo a la situación de ese estrato. Ninguna de estas medidas logró subsanar la crisis estructural del sector sino que fueron los grandes capitales transnacionales concentrados los que imprimieron la dinámica a la actividad, desplazando a los productores frutícolas independientes de la estructura agraria o bien estableciendo formas de integración/subordinación en las que los productores fueron perdiendo, cada vez más, las decisiones sobre el proceso productivo.

Como se ha demostrado la incapacidad regulatoria que manifestó el Estado frente a la fuerza concentradora del capital y a los procesos de modernización excluyente, tuvo como reserva una función que le es propia, ineludible e indelegable, la de dar certeza jurídica a la relación entre las partes. En este sentido, el régimen de Transparencia Frutícola garantizó esa función para la vinculación entre la producción, empaque, industria y comercialización de frutas en la provincia de Río Negro.

En síntesis, a nivel nacional, las políticas de desregulación y la liberalización económica desarrolladas favorecieron la concentración y transnacionalización de la actividad. Los intentos por acompañar desde el Estado provincial el proceso de reestructuración frutícola no pudieron concretarse o fracasaron debido a que las urgencias de los productores acapararon el exiguo financiamiento o bien porque *siempre estaban por comenzar*. Esto es, se convocaron desde el gobierno a distintas instancias con el propósito de la planificación regional descentralizada y participativa, se encomendó un estudio al Consejo Federal de Inversiones y no se lograron implementar acciones en el mediano y largo plazo.

A nivel regional, el proceso de reestructuración se concretó no de la mano del Estado sino por la acción de los capitales transnacionales y las estrategias de adaptación

que construyeron los productores que siguieron vinculados a la actividad. Esto favoreció la hegemonía económica del Alto Valle en la que se modificó la base social sobre la que se había iniciado y consolidado la actividad desde sus comienzos y en gran parte del siglo XX. A partir de estas afirmaciones quedaría validada una de las hipótesis específicas referida a que las demandas de los productores se encontrarían orientadas a la solución de aspectos puntuales vinculados a la coyuntura económica, mientras que las corporaciones presentarían una mirada de corto y mediano plazo en la que se destacaría la preocupación por la pérdida de competitividad en el mercado externo.

En definitiva, como se ha demostrado las políticas destinadas a la fruticultura de la región del Alto Valle no incidieron de manera directa en la puesta en marcha del plan de reestructuración de la actividad sino que se ocuparon de *dejar hacer* a los grandes capitales transnacionales, escuchar las demandas de las corporaciones e intentar aliviar la presión del endeudamiento histórico que las aquejaba y ofrecer paliativos para los pequeños productores familiares que sufrieron las consecuencias que acarreó la concentración y transnacionalización de la actividad. En función de lo investigado cabría preguntarse si los intereses de los diferentes sectores involucrados en la producción frutícola son divergentes o convergentes y en qué medida las demandas del mercado internacional impactaron en los mismos. Se considera, a la luz de los datos brindados por los Censos respecto a la disminución en el número de explotaciones y a la propia percepción de los productores resistentes, que ese desplazamiento de la estructura agraria tiene su origen en los diferentes puntos de partida ante el inminente cambio estructural. Por supuesto que el endeudamiento no significó lo mismo para un productor independiente y para aquellos integrados, la tasa de retorno de sus actividades y las estrategias desplegadas también fueron diferenciales. Indudablemente, la fruticultura por ser la actividad históricamente más relevante y dinámica de la provincia concentró los esfuerzos y recursos.

Con respecto a la ganadería al iniciar el gobierno de Álvarez Guerrero la situación era similar a lo planteado en el diagnóstico del PRO 5, es decir, la Zona V correspondiente a la Línea Sur representaba la parte menos desarrollada del territorio provincial, contaba con escasa y dispersa población fundamentalmente rural dedicada a la cría extensiva de ovinos y sin inversiones en infraestructura que permitieran agregar valor a la producción de lana. Durante los años 1970, en Río Negro, se observó en la ganadería la profundización de la tendencia de crecimiento de los vacunos y la

disminución de las existencias lanares, el establecimiento de la barrera sanitaria generó controversias, avances y retrocesos.

Durante el gobierno de Álvarez Guerrero, la prioridad fue generar un programa de autoabastecimiento de carnes rojas, se implementó el Plan de Desarrollo Ganadero bovino que en su devenir fue ampliando y complejizando sus objetivos abarcando otras especies. No obstante, el eje principal seguiría siendo la producción de carne vacuna y la localización elegida fue la zona andina y las zonas de regadío sobre los ríos Negro y Colorado adecuada para el fortalecimiento secano-riego y no así la Línea Sur, región en la que seguiría prevaleciendo el complejo ovino-caprino.

En los años noventa, a raíz de la disminución del precio de la lana, la apreciación cambiaria, la degradación de los suelos producto de la sobrecarga de animales y problemas climáticos, la producción ovina se redujo tanto entérminos de animales como en la cantidad de establecimientos. Para responder al problema de la comercialización de lanas se implementó un operativo de concentración y comenzaron a desarrollarse cursos de capacitación para el mejoramiento en la calidad. En cuanto a la rentabilidad, se propuso en el gobierno de Massaccesi, la creación del Fondo Compensador Lanero y como consecuencia de una extendida sequía también el Fondo Compensador Ganadero. Es difícil evaluar los resultados de estas intervenciones debido a que estuvieron vigentes tan sólo un año. La adhesión a políticas nacionales fue lo que dinamizó relativamente la producción ovina. En el gobierno de Massaccesi se adhirió en todos los términos al PROLANA y, en la gestión de Verani se hizo lo propio con la Ley Ovina. A pesar, de estas intervenciones aún hoy, la Línea Sur sigue siendo una zona marginal del desarrollo económico y no cuenta con infraestructura que agregue valor a la producción.

La sanidad animal fue una cuestión problematizada y con permanencia en la agenda estatal no sólo por el agregado de valor comercial que reporta sino por la calidad del producto que consume la población y el objetivo del autoabastecimiento. En el gobierno de Álvarez Guerrero se reforzó el accionar de la barrera sanitaria y se implementó un plan de vacunación masiva contra la fiebre aftosa. Ante los magros resultados, en 1990, se creó la Comisión Provincial de Sanidad Animal que declaró la lucha contra esta enfermedad en toda la provincia y, posteriormente, se sancionó la Ley provincial de la Barrera Sanitaria que reforzó los controles en los puestos sanitarios a través de la inspección de los transportes de carga y fumigación de vehículos en

general. Aún así, hacia finales del gobierno de Massaccesi se declaró la emergencia ganadera por la extensión de un brote de aftosa que permaneció en la primera parte del gobierno de Verani. Finalmente, en 1998, el gobernador anunció que se estaba en la etapa final de la lucha contra la enfermedad.

Queda claro, entonces, que en el caso del complejo ovino-caprino localizado en la Línea Sur, se tuvo que esperar hasta la sanción del PROLANA y Ley Ovina (ambos, nacionales) para que se ofreciera una asistencia integral a la actividad. Actualmente, la actividad minera extractiva sufre los mismos problemas que el complejo ganadero, no cuenta con inversiones e infraestructura para agregar valor en origen. Cuando se revisa el Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico RN 2015 se observan demandas referidas al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores, esto es, infraestructura de salud y educación, electrificación, caminos y viviendas rurales, el mejoramiento de las comunicaciones terrestres, telefónicas, de internet. Evidentemente, no fue viable la implementación de un programa de desarrollo ganadero integral cuando la población, en su mayoría, no tenía siquiera cubiertas las necesidades básicas. Era fundamental en cualquier intervención estatal conjugar aspectos del desarrollo económico, productivo y social, a raíz de esto se considera que la creación del ENDESUR intentó dar respuesta a estas necesidades.

En relación al puerto, los tres gobernadores lo valoraron como la herramienta fundamental de desarrollo económico y permaneció en la agenda estatal durante todo el período. La política provincial se orientó hacia la reivindicación de la jurisdicción sobre las 200 millas en el gobierno de Álvarez Guerrero, la provincialización del Puerto de SAE en la gestión de Massaccesi y la construcción del corredor bioceánico en la administración de Verani. Todas ellas tendían a ampliar y consolidar la soberanía provincial sobre el recurso potencial de la pesca. No obstante, no se logró potenciar la pesca debido a que no se contó con la inversión necesaria que le permitiera constituirla como una actividad de vanguardia, las tensiones entre los niveles del Estado dilataron las decisiones y así el Puerto adoptó una dinámica estacional que fue al compás de la exportación de frutas frescas provenientes de la zona del Alto. Evidentemente, desarrollar la pesca no era factible en ese momento cuando el Estado tenía otras urgencias que demandaban sus capacidades y recursos. Así, la zona atlántica cuenta con una incipiente inversión en infraestructura portuaria que la sigue caracterizando como una región de desarrollo potencial.

En cuanto a la cuestión de la tierra pública, se concluye que fue desapareciendo de la agenda a lo largo de los veinte años analizados. Se percibió una intensa labor legislativa y de distintos organismos pertenecientes al Estado para la inspección, mensura y entrega de títulos de propiedad en los primeros cuatro años. Sin embargo, en el gobierno de Massaccesi se circunscribió particularmente a la adjudicación de parcelas de la Tercera Etapa del IDEVI y, en el período de Verani no se contabilizan acciones destinadas a estos propósitos, como diría Danilo Astori (1984) la ausencia de políticas también es una política.

Otro aspecto a considerar son los entes autárquicos vinculados al agro creados en la etapa desarrollista, la CORPOFRUT y el IDEVI, que presentaron algunas dificultades en su funcionamiento. Algunas estuvieron relacionadas con aspectos organizacionales y de manejo de recursos, otras con los objetivos para los que fueron creados. El caso de CORPOFRUT, creado para potenciar los esfuerzos privados y el accionar del Estado en un organismo público tuvo como propósito aumentar el consumo de frutas a menor precio y dar al productor una retribución justa a su inversión eliminando, para ello, los factores de encarecimiento que significaban los intermediarios en el proceso de comercialización. Si bien este organismo se presentó como un interlocutor más del gobierno junto con las Cámaras y la Federación de Productores de Frutas, Álvarez Guerrero lo percibió como un organismo que cumplía con simples funciones de ingresos y salidas de fondos para atender un mínimo de tareas sin tomar en cuenta los objetivos fijados en la Ley N° 281/61. Este tema permaneció en la agenda estatal por más de una década en la que se intentaron distintas estrategias desde definir el rol que cumpliría la entidad en los programas nacionales y provinciales destinados al sector hasta las propuestas de liquidación y disolución. Finalmente, por pedido de algunas Cámaras y por iniciativa del PE, la Legislatura terminó por nombrar una comisión liquidadora que daría fin a la entidad a mediados de la década de 1990.

En el caso de IDEVI, fue y es el proyecto emblema del agro por haberse concebido como una política integral y por contar con todos los elementos para el desarrollo sectorial, agroindustrial, mercantil y capitalista de los sujetos beneficiarios. En la década de los noventa los planes para el agro se centraron, en su mayoría, en la disminución de la pobreza rural, no obstante, la convocatoria a concurso para los adjudicatarios de la Tercera Etapa se realizó buscando el perfil de un productor familiar capitalizado y exigió el mejoramiento del medio ambiente, valor agregado por la

tecnología de la producción, empaque, conservación e industrialización, balance comercial y que los productos que se cultiven pudieran ser exportables o sustitutos de importaciones. Se le pedía esto a los productores y a la par, a nivel nacional, se desactivaban o desfinanciaban los programas orientados a los mismos objetivos como el PROMEX, por ejemplo.

Un capítulo aparte merece el tratamiento de la creación de los entes de desarrollo que parecerían surgir en aquellas áreas donde no se planificaron o fracasaron, o por lo menos no se obtuvieron los resultados esperados, las políticas sectoriales. Si se repasan los motivos de la creación de cada uno se observa que el ENDECA quiso disminuir la especialización monoproductora que significaba la extracción de hidrocarburos y aprovechar la parte del curso del río Colorado que recorre el área de influencia. El ENDESUR y el ENDECON, previstos en la Constitución provincia fueron creados en el segundo gobierno de Massaccesi. El ENDECON caracterizado como una zona pobre y desamparada necesitada de la solidaridad de los comprovincianos para implementar planes experimentales seriamente planificados asimismo facilitar el ingreso y la inversión de capitales privados; para el ENDESUR, en la sesión legislativa de creación, se expusieron las riquezas y potencialidades mineras así como se criticó la falta de política orientada a esa producción. Por último, el ENDECIC claramente fue una respuesta al cierre de un establecimiento frutícola y una industria que captaban la mano de obra de la zona de influencia.

En cuanto a los objetivos y funciones de los entes de desarrollo, los cuatro proyectos aprobados por la Legislatura son similares. La dinámica de regionalización de decisiones y recursos originada a partir de la facultades y competencias de cada uno de ellos reforzó, sin dudas, un proceso endogámico. A partir de 2003, se comenzó a esbozar la idea de un plan integral de desarrollo bajo la denominación Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico RN 2015, autodenominado El Plan del Plan, en función del "reconocimiento que cada región debe diseñar su propio modelo de desarrollo, adaptado a las características de su entorno y la imposibilidad de prescindir de un

Estado concentrado en roles estratégicos para la sociedad"[299] desde renovadas concepciones del desarrollo local y las unidades territoriales de gestión.

Durante el período analizado tampoco los Entes desplegaron acciones que tendieran a armonizar el desequilibrio existente. Por lo tanto, como señaló Tagliani (2013) existen regiones con alto nivel de desarrollo como son el Alto Valle frutícola y la zona andina turística y científico-tecnológica; las regiones de escaso desarrollo como la Línea Sur y aquellas con desarrollo intermedio como la de los valles del río Colorado y Negro que son receptoras de la expansión frutícola de los años noventa y donde se han localizado proyectos de ganadería vacuna favoreciendo la articulación riego-secano. En aquellas zonas donde no se pudieron articular políticas sectoriales se crearon los Entes de desarrollo que fortalecieron la autonomía relativa de las regiones preexistentes y reforzaron el nivel de desarrollo alcanzado antes de su implementación.

En conclusión, se espera que este estudio haya contribuido a una primera sistematización de las políticas públicas para el agro desde la transición democrática hasta el fin de la convertibilidad, una etapa difícil para los productores en la que atravesaron las primeras consecuencias de la globalización en el agro y el abandono por parte del Estado de las funciones regulatorias y, hasta cierto punto, también distributivas. Diseñar un marco teórico dinámico en el que se asumió que las relaciones entre Estado y sociedad civil son conflictivas, complementarias, complejas y observarlas desde la óptica de las políticas públicas orientadas al agro, posibilitó darle voz a través de la prensa a los propios actores que las demandaban o que constituían la población destinataria. Reflexionar acerca de las cuestiones que son incluidas, abandonadas o ignoradas por la agenda estatal remite a aquel análisis dinámico que no ve sólo en el Estado el actor que decide y actúa. En relación al espacio- tiempo, se construyó una periodización, es decir, una unidad de sentido que contuviera hechos significativos tanto para el plano nacional como provincial como lo fueron la transición democrática y el fin de la convertibilidad. Pero para la exposición de los resultados de la investigación, seleccionamos recortes temporales propios de la historia provincial que resultan reveladores de la dinámica política y económica. Al invertir la mirada y centrarnos en el Estado provincial, en sus decisiones, acciones y omisiones,

[299] Gobierno de Río Negro- Consejo Federal de Inversiones (2006), Secretaría de Planificación y Control de Gestión. Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico. El Plan del plan. Etapa preliminar.

pretendimos aportar desde las realidades extra-pampeanas a la historia agraria nacional mediante el prisma de las políticas públicas.

Entonces, tal vez la contribución metodológica estaría dada por la utilización de la prensa escrita para relevar las cuestiones socialmente problematizadas y la recepción por parte de los sujetos agrarios de la implementación de los planes y programas. A través de esa fuente también pudo observarse la movilización que expresaron algunos sectores ante las situaciones percibidas como críticas. El análisis de los Diarios de Sesiones ha sido escasamente abordado para temas agrarios en el período estudiado, los debates legislativos, más allá de las rivalidades partidarias, o mejor, junto con ellas son representaciones de los diferentes modelos o formas de pensar las políticas para el agro. Sumado a esto y parafraseando a Cecilia De Souza Minayo (2009), se realizó una trabajo artesanal de investigación debido a la carencia registrada de investigaciones referidas a la ganadería y la pesca en cuyo caso tuvimos que emprender una reconstrucción minuciosa que nos permitiera integrar y aportar desde los complejos ganadero y pesquero. En ese proceso y en el caso de las políticas integrales, nos encontramos con un obstáculo extra: la inexistencia de archivos históricos en algunas de las instituciones vinculadas al agro (INTA Valle Medio, ENDESUR, IDEVI, entre otras). Por otra parte, en el Archivo de la Legislatura de la Provincia de Río Negro no se cargan al sistema todas las resoluciones ministeriales. En esos casos, se recurrió a la Oficina General de Leyes y Decretos que tampoco cuenta con un digesto histórico.

La relevancia social o implicancia práctica está dada por demostrar de manera aproximada que el Estado provincial al momento de diseñar una política recurrió a figuras como la mesa de concertación, consejos asesores, comisiones de trabajo integradas, en general, por representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, agentes públicos y privados representativos de cada sector. Sin dudas, este tipo de prácticas afianzaron un modo de vida democrático, en el que el Estado al convocar estos espacios puso en juego la descentralización, la participación y la regionalización en la toma de decisiones. Ahora, la pregunta es si todos los actores de la mesa pueden compartir los mismos puntos de vista o bien reconocen el problema pero sus propias situaciones los conducen a construir estrategias diferenciadas. En el desarrollo del estudio se percibió que las regiones fueron el punto de partida para la planificación y que la regionalización

afianzó el aislamiento de cada una de ellas a contramano de las expectativas de los gobernadores que expresaron sus intenciones de integración provincial.

De todas maneras, la creación de entes autárquicos y los Entes de desarrollo demuestran la *plasticidad* burocrática de un Estado en el que las estructuras no estaban por delante de las necesidades y funciones que requerían las decisiones sino que se iban creando y moldeando a la par de las mismas. Ahora bien, en el proceso se asistió al pasaje de un Estado que hizo de la descentralización un principio rector a otro en el que, por la crisis fiscal y el déficit operativo, se concentraron las decisiones en una estructura mínima. Paradójicamente, en el primero no se crearon este tipo de organizaciones incluso surgieron algunas críticas acerca de las funciones de las ya existentes. A medida que la expansión de la estatalidad se iba resquebrajando se fueron creando los Entes, la pregunta obligada es por qué. Una posible respuesta es que los gobernantes quedaron atrapados en las definiciones de una Constitución provincial concebida desde principios vigentes en la década del ochenta y en el marco del proyecto de traslado de la capital federal a la comarca Viedma-Patagones. En el caso de la creación de los Entes no constitucionales, posiblemente se transformaron en una política que conformaba las expectativas que la sociedad tenía hacia las funciones del Estado. Lo cierto es que en las áreas de influencia de los Entes las políticas públicas para el agro quedaron dentro de la integralidad del desarrollo pretendido abandonando la impronta sectorial.

Listado de fuentes

Boletín Oficial de la República Argentina.

Constitución de la provincia de Río Negro, 3 de junio de 1988.

Diario Noticias de la Costa, Viedma (Río Negro), 1° de enero de 1997 al 25 de mayo de 2003.

Diario Río Negro. General Roca (Río Negro), 1° de enero de 1983 al 25 de mayo de 2003. Gentileza Archivo Diario Río Negro.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Informe de Diagnóstico de los principales valles y áreas con potencial agrícola de la Provincia de Río Negro. 2014.

FUNBAPA, Fundación Barrera Fitozoosanitaria Patagónica. Memoria. Ejercicios 2000-2001.

INDEC. Censo Nacional Agropecuario. 1988. Provincia de Río Negro.

INDEC. Censo Nacional Agropecuario. 2002.

INDEC. Censo Nacional de Población y Viviendas. 1980.

INDEC. Censo Nacional de Población y Viviendas. 1991.

INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. 2001.

INTA, Centro Regional Patagonia Norte, Estación Experimental Agropecuaria San Carlos de Bariloche. Informe de la calidad de las lanas en las provincias argentinas durante el período 1995-2005. s/f.

Legislatura de la Provincia de Río Negro, Boletín Oficial, N° 2009 al N°4165.

Legislatura de la Provincia de Río Negro, Diario de Sesiones, 15 de agosto de 2000.

Legislatura de la Provincia de Río Negro, Diario de Sesiones, 19 de noviembre de 1987.

Legislatura de la Provincia de Río Negro, Diario de Sesiones, 21 y 22 de diciembre de 1992.

Legislatura de la Provincia de Río Negro, Mensajes de los Gobernadores, 1983-2003.

Provincia de Río Negro- Consejo Federal de Inversiones- ENDECIC. Proceso de Planificación Integral de la micro-región del ENDECIC. Informe final. 2007.

Provincia de Río Negro, Secretaría de Planificación y Control de Gestión- Consejo Federal de Inversiones. Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico RN 2015. Etapa Preliminar. 2006.

Provincia de Río Negro, Secretaría de Planificación y Control de Gestión - Consejo Federal de Inversiones. Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico RN 2015. Segunda Fase, Ideas fuerza y proyectos estratégicos. 2009.

Provincia de Río Negro, Secretaría de Planificación y Control de Gestión - Consejo Federal de Inversiones. Aportes de los Entes de Desarrollo al Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico. 2011.

Provincia de Río Negro. Ministerio de Recursos Naturales. Plan Integral de Reestructuración de la Actividad Frutícola. 1984.

Revista Informe Frutícola. En: http://www.infofrut.com.ar/

Páginas web consultadas:

Legislatura de la Provincia de Río Negro. En: https://web.legisrn.gov.ar/

Portal oficial de la Provincia de Río Negro. En: https://www.rionegro.gov.ar/

Ente de Desarrollo de Conesa. En: https://endecon.rionegro.gov.ar/

Ente de Desarrollo de la Región Sur. En: https://www.enteregionsur.com.ar/

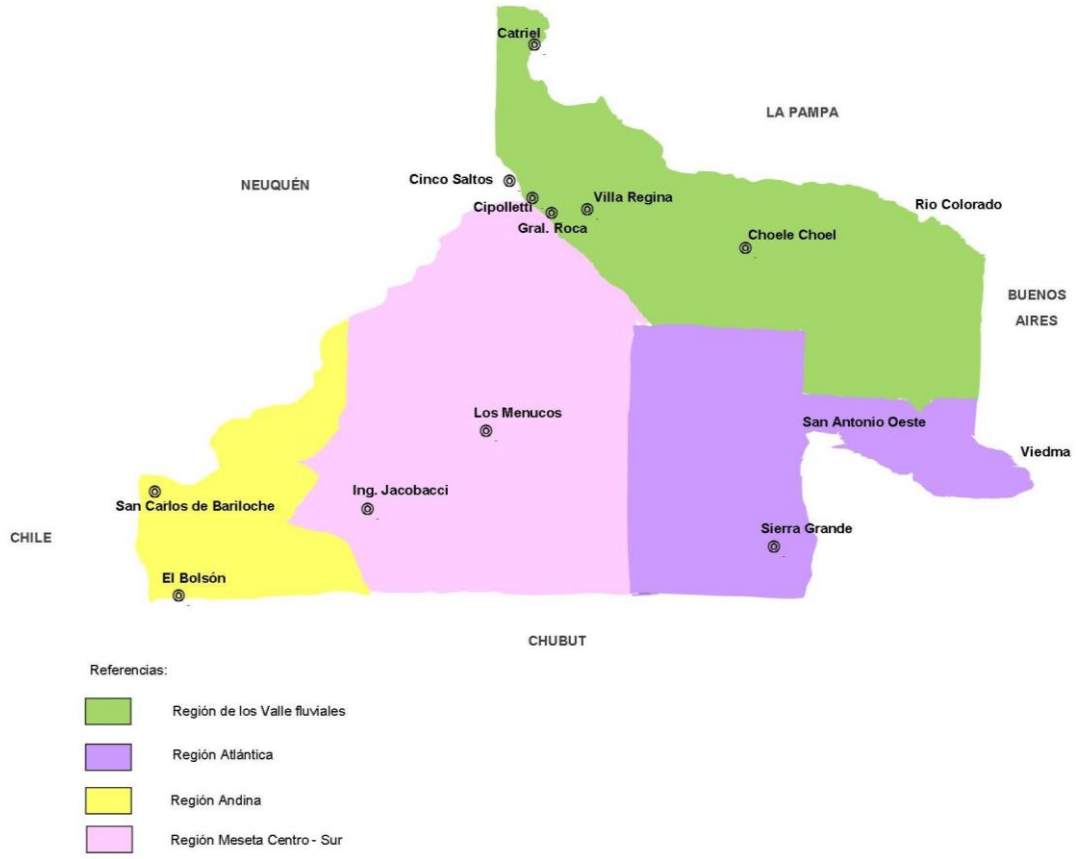
ANEXO I: Provincia de Río Negro

Mapa I: Localización de la provincia de Río Negro

Fuente: https://esacademic.com/dic.nsf/eswiki/964841

ANEXO II: Actuales regiones de la provincia de Río Negro

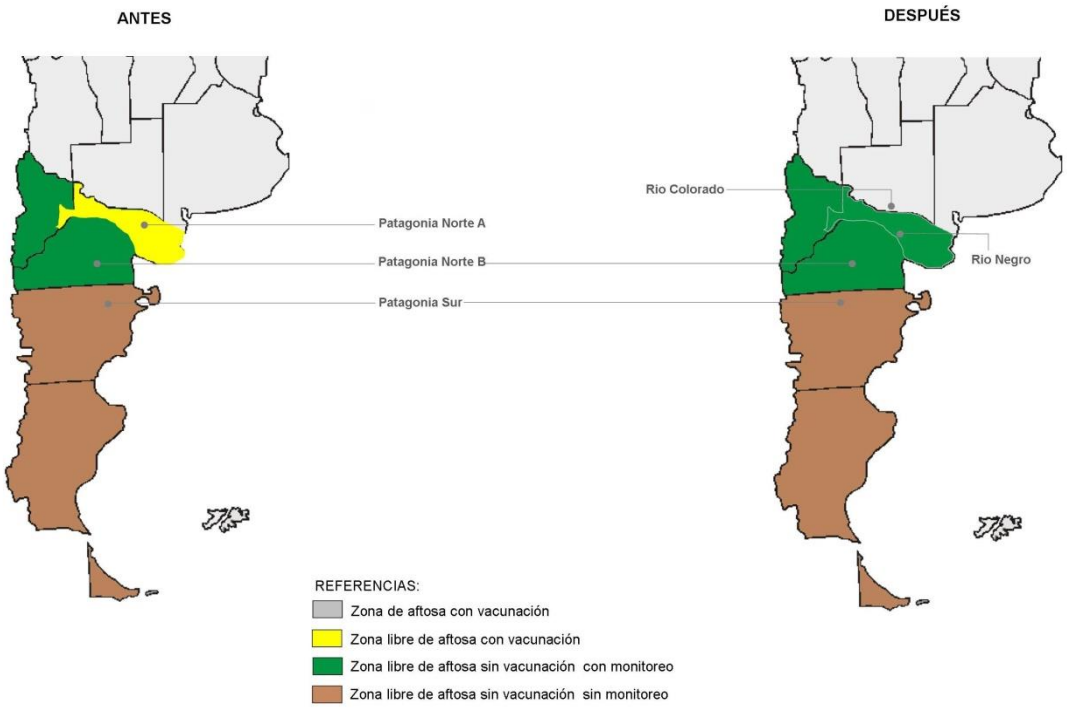
Mapa II: Regiones de la provincia de Río Negro definidas por RN 2015



Fuente: Secretaría de Planificación y Control de Gestión, Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico, Segunda Fase. 2009.

ANEXO III: Barrera zoofitosanitaria patagónica

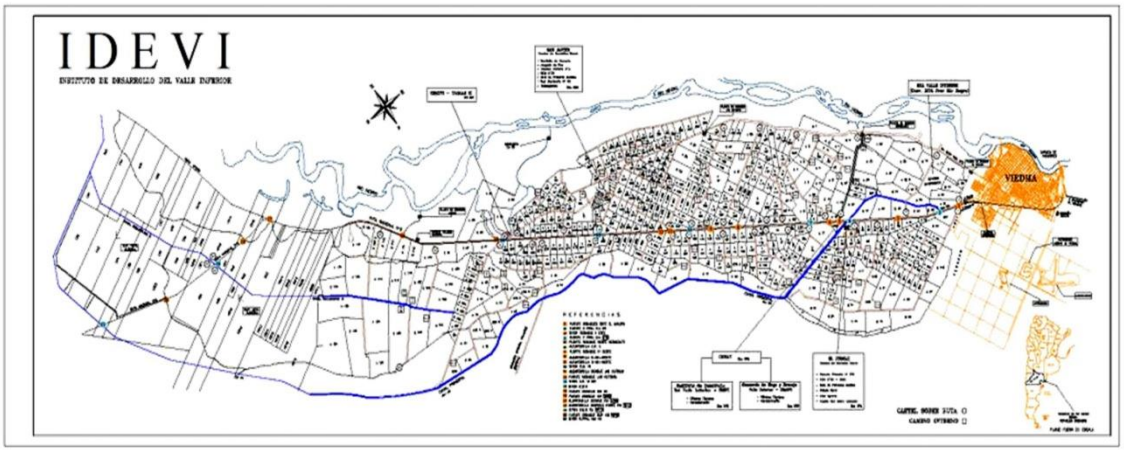
Mapa III: Ubicación geográfica de la barrera sanitaria



Fuente: http://www.treslineas.com.ar/trasladan-barrera-sanitaria-colorado-n-820600.html

ANEXO IV: IDEVI

Mapa IV: Localización del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior



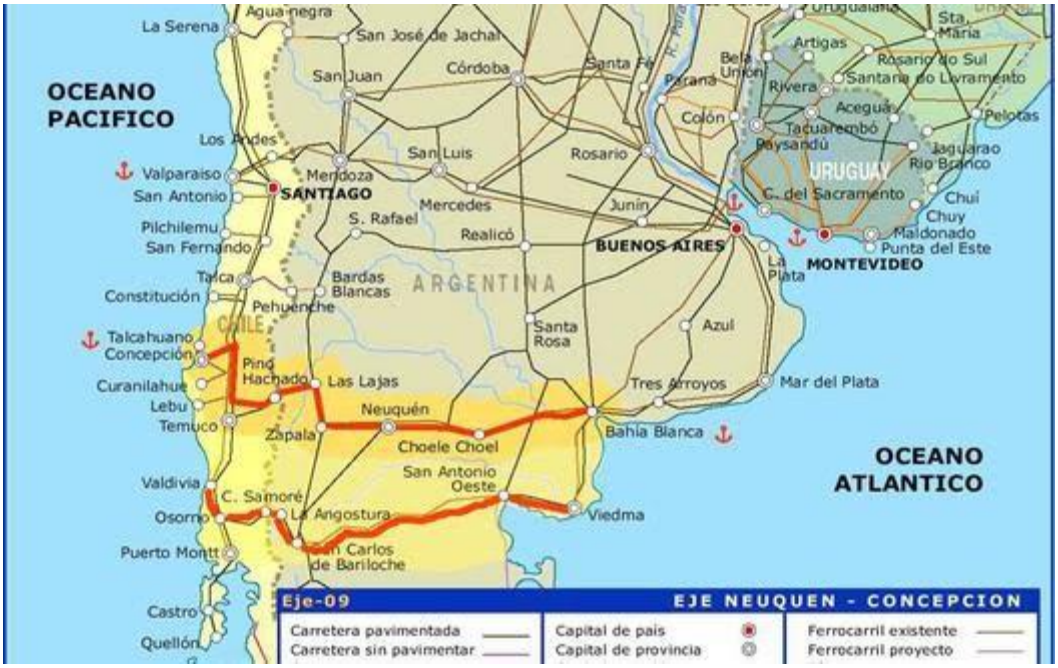
Fuente: Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI), Escala= 1/264.000

Imagen N° 1: Chacras del IDEVI

Fuente: https://www.rionegro.com.ar/todo-listo-para-la-temporada-de-riego-en-el-idevi-BH944210/

ANEXO V: Corredor bioceánico

Mapa V: Corredor bioceánico norpatagónico



Fuente:https://www.enteregionsur.com.ar/wp-content/uploads/2018/02/corredorbioceaniconorpatagonico.pdf

ANEXO VI: Puerto de San Antonio Este

Mapa VI: Ubicación del Golfo San Matías, Río Negro

Fuente: http://www.sanantoniooeste.gov.ar/index_db.php

Imagen N° 2: Vista aérea Puerto de SAE

Fuente: https://informativohoy.com.ar/puerto-san-antonio-este-podra-acceder-al-servicio-de-internet-de-banda-ancha-con-subsidio-nacional/