

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Michelini, Juan José

Instituciones, capital social y territorio. La Pampa y el dilema del desarrollo de la cuenca del Colorado.

Buenos Aires, Ed. Biblos, 2010, 524 p.

ISBN: 978-95-078-6853-5

Instituciones, capital social y territorio. La Pampa y el dilema del desarrollo de la cuenca del Colorado es resultado de varios años de trabajo de Juan José Michelini en su Tesis Doctoral (Universidad Complutense de Madrid). En este estudio se propone conocer los obstáculos experimentados por los actores territoriales durante cuatro décadas de políticas e inversiones públicas destinadas a convertir el Alto Valle del Río Colorado en una colonia de pequeños productores frutícolas que paulatinamente avanzara en la manufacturación de los productos para darle dinamismo económico al suroeste de la provincia de La Pampa. Su punto de partida es el conocimiento de los magros resultados de esas políticas, y para analizarlas se ubica teóricamente en una posición intermedia entre los estudios de tipo estructuralista y los centrados en las dinámicas locales exclusivamente. Entendiendo el territorio como una construcción social, el autor se propone analizar los obstáculos enfrentados desde la teoría del desarrollo local, poniendo especial interés en ciertas características endógenas al territorio: el capital humano, el capital social y el contexto institucional.

En el **capítulo 1** “*Contexto teórico de la investigación,*” antes de detenerse y explayarse en la conceptualización acerca del papel que juegan las instituciones y el capital social en el desarrollo territorial, el autor realiza una completa reconstrucción de los debates en torno a los dos paradigmas predominantes desde la segunda posguerra, identificados respectivamente como: “desarrollo desde arriba” y “desarrollo desde abajo.” En el primer caso,

destaca su análisis de la teoría de los *polos de crecimiento* de Perroux (1955) y sus implicancias en términos de diseño e implementación de planes de desarrollo territorial en América Latina. A esa visión contraponen más adelante las bases teóricas del paradigma de desarrollo desde abajo (*bottom-up*), nacido al calor de las críticas al anterior y a la luz de sus fracasos, sobre todo, en países subdesarrollados, y que utilizará como perspectiva teórica desde la cual abordar el estudio de caso.

Antes de avanzar con la investigación, el autor presenta de manera clara los componentes que, desde su punto de vista, resultan clave para la comprensión de las características que asumirá el área estudiada y que utilizará posteriormente para analizar en profundidad las dinámicas territoriales: *políticas públicas, contexto institucional, capital humano y capital social (vinculante y puente)*.

El **capítulo 2** “*El Alto Valle del Colorado: un diagnóstico del territorio*” comienza con una caracterización física, de las potencialidades agrícolas y del proceso de poblamiento de la cuenca. Con ese punto de partida, avanza posteriormente en un diagnóstico territorial centrado en las *políticas públicas* que desde hace cuatro décadas se han planteado para la cuenca –integrada por las provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Mendoza y Buenos Aires– y que, a pesar de la unidad natural de la misma, carece de infraestructuras que la articulen y le den funcionalidad como conjunto.

Desde los primeros intentos de dar un tratamiento integral a la cuenca, las provincias se disputaron el manejo del agua de riego; en 1975, se creó el Comité Interprovincial del Río Colorado (COIRCO), que intentó una gestión integral de la misma y un plan de desarrollo para la zona. En ese marco, la provincia de La Pampa elaboró un *Programa Provincial de Aprovechamiento del Colorado* que contemplaba la construcción de infraestructura de regadío, de regularización de caudales, producción hidroeléctrica y la generación de un sistema de núcleos urbanos, además de la asignación de tierras a familias de colonos. Este programa fue concretado de manera parcial y el autor encuentra en ello los primeros indicios de las imposibilidades de desarrollo del área: “*los impulsos externos no tuvieron un correlato de fuerzas y dinámicas endógenas necesarias para transformar el contexto local a partir de los nuevos recursos creados en el territorio*” (p. 164). Tenemos, entonces, a pesar de la presencia del Estado, un visible desaprovechamiento de la infraestructura de riego, fuerte debilidad de la economía local (con alta presencia y dependencia del empleo público), estancamiento del crecimiento de la población de los núcleos urbanos (localidades de 25 de Mayo, –La Pampa– y Catriel –Río Negro–) y deterioro de su parque edilicio.

Los únicos dos perímetros de regadío planteados en el plan que sí se concretaron se encuentran en el área de influencia de la localidad de 25 de Mayo: *El Zauzal* y las *Secciones I y V del Sistema de Aprovechamiento Múltiple de 25 de Mayo*. Se diferencian entre sí porque en el primero se ha desarrollado la fruticultura de la mano de los colonos y, en el segundo, desde mediados de la década del '90 y facilitado por la Reforma del Estado de corte neoliberal, tienen presencia cuatro empresas agroindustriales.

En el **capítulo 3** "*El regadío en el Alto Valle del río Colorado. Caracterización de la actividad y los actores predominantes*" el autor describe el comportamiento de unos y otros agentes económicos, prestando especial atención a los primeros.

En un interesante ejercicio de análisis comparativo con el Alto Valle del Río Negro –área de indudable referencia– y a partir de la utilización de la información recogida mediante entrevistas e información secundaria, se caracteriza a los pequeños productores frutícolas de *El Zauzal*, protagonistas del programa de colonización del área, considerando las siguientes variables: estructura fundiaria, régimen de tenencia de la tierra, mano de obra utilizada, nivel tecnológico de las explotaciones y orientación de la producción. De esta manera, se brinda un panorama de la producción frutícola, el grado de desarrollo de las unidades productivas, las dificultades que enfrentan y las estrategias que han adoptado, para luego elaborar una tipología de explotaciones frutícolas del Alto Colorado basada en dos factores clave: la orientación de la producción (para empaque o para industrias jugueras) y las características de la mano de obra utilizada (familiar o contratada). El autor encuentra que la inserción de los productores en el mercado de la fruticultura patagónica es muy desventajosa. Ello se debe, por un lado, a las condiciones impuestas por las grandes comercializadoras y empacadoras, que manejan los precios y las condiciones de pago, y dejan a estos productores en el límite de la subsistencia y, en su mayoría, teniendo que complementarse con ingresos extraprediales. Pero por otro lado, también menciona como obstáculos la incapacidad de organización de los productores para negociar conjuntamente condiciones de venta –lo que los lleva a tratar individualmente, y muy en desventaja, con las grandes empresas– y la debilidad del contexto institucional.

El otro conjunto de agentes económicos con presencia en la zona está compuesto por las *agribusiness*, que empezaron sus actividades a mediados de los '90 en las *Secciones I y V del Sistema de Aprovechamiento Múltiple de 25 de Mayo*, a partir de nuevos marcos legales que facilitan la concentración de la tierra. Sólo cuatro empresas ocupan este perímetro de regadío, y aprovechan las ventajas comparativas de la zona para la producción de

alfalfa, vid, cereales y la explotación forestal; todos ellos para la exportación. Las empresas agroindustriales de 25 de Mayo le han impreso dinamismo a la zona poniendo a producir una importante porción de tierras bajo riego pero, tal como sucede en otras regiones del país, se constituyen como enclaves productivos altamente tecnificados con escasas posibilidades de erigirse en líderes de un proceso de desarrollo territorial mediante la expansión de la oferta de puestos de trabajo ni de la diversificación productiva.

El autor cierra el capítulo comentando que, desde el punto de vista del desarrollo local, estas empresas son importantes, en tanto “activos fundamentales” con los que no cuentan otros espacios locales dentro de la provincia; y que si se contara “con proyectos de territorio con objetivos claros surgidos de procesos de negociación” entre actores y mediante “formas renovadas de gobernanza territorial” (p. 236), otros podrían ser los resultados, cuestión que retomará más adelante, al analizar los vínculos entre pequeños productores y empresas agroindustriales (capital social puente).

A lo largo del **capítulo 4** “*Discursos oficiales y políticas públicas de desarrollo pampeanas en el Colorado*” se reconstruyen los sucesivos planes de desarrollo que el gobierno provincial fue encarando durante más de cuatro décadas. Se ponen a la vista las etapas en las que pueden reconocerse orientaciones generales acerca del tipo de colonos a los que se debía apuntar y las funciones del Estado como impulsor de la colonización que se creyera conveniente en cada periodo.

La decisión de implementar un plan de desarrollo del Alto Valle del Río Colorado tardó más de veinticinco años en madurar (1940-76) y en ese lapso se definen la localización de la inversión, el carácter social que debería tener el emprendimiento –puesto que apuntaba a generar posibilidades de empleo rural aprovechando las condiciones naturales de ese sector de la cuenca– y el papel asistencialista del Estado. Hacia finales de esa etapa de gestación del proyecto, y durante un breve período democrático (1973-76), se termina de sellar la orientación eminentemente social de la colonización del área, lo cual fue entendido como favorecimiento al ingreso de pequeños productores familiares en oposición a productores empresarios. Este sesgo es mencionado por el autor como un problema que se arrastró desde el inicio, puesto que dichos productores debieron insertarse en el mercado frutícola en condiciones de desventaja y sin medios económicos para revertirlas. De esta manera, se observan contradicciones e incompatibilidades entre los objetivos planteados en un plan de desarrollo que pivotó entre el fin social de la colonización y el anhelo de que la economía provincial se viera impulsada a partir del éxito de las explotaciones en el marco de esta ambiciosa apuesta pública.

Los años de dictadura militar (1976-83) revirtieron la orientación previa apuntando a la colonización de tipo empresarial que fuera prescindiendo del apoyo estatal; se reformaron los marcos regulatorios al incluir la posibilidad de venta de grandes extensiones de tierra. Pero las condiciones macroeconómicas producto de las políticas de la dictadura, una vez más, jugaron en contra, acentuaron las condiciones de debilidad de los productores y los arrastraron hacia el endeudamiento. Juan Michelini menciona tanto causas estructurales (política macroeconómica, proceso de concentración del circuito frutícola) como endógenas (ausencia de economías de escala, incapacidad para la organización y coordinación entre chacareros) para explicar las imposibilidades de levantar vuelo de los productores del Río Colorado.

A pesar de los discursos que, a partir de la restauración democrática (1983-89), volvieron a poner énfasis en el carácter social del emprendimiento y de las acciones que se dirigían al conjunto de productores como colectivo, la política pública se centró en aspectos económicos y no llegó a comprender ni atender aquellos elementos que “bloqueaban desde dentro” el proyecto: las dificultades para coordinar y cooperar. Entrados los años '90, el Alto Valle del Río Colorado vivió procesos similares a otras regiones donde se apostó al avance de la frontera agropecuaria en manos de las grandes empresas agroindustriales y para ello, reforma constitucional mediante, se posibilitaron las ventas a gran escala de tierras de regadío, lo que favoreció la concentración. En esta década, se avanzó velozmente en la ocupación de tierras por empresas mientras terminaban de desbarrancar, fuertemente endeudados, los pequeños productores frutícolas.

A partir del **capítulo 5** “*El contexto institucional local y su papel en la dinámica de interacción público-privado*”, se da comienzo al análisis en profundidad de las causas endógenas que obstaculizaron las sucesivas iniciativas públicas para la zona. Aquí el autor se adentra en el contexto institucional, poniendo la mirada en el desenvolvimiento de las instituciones y en los niveles de interacción entre las mismas.

En primer lugar, encuentra debilidad, precariedad y aislamiento en las instituciones públicas y privadas de la zona. Observa fuertes debilidades para lograr complementariedad en las acciones del Ente Provincial del Río Colorado (EPRC) y la municipalidad de 25 de Mayo, y una exagerada división de tareas entre ambas. Aquello significó una división artificial del territorio en áreas de interés exclusivo de cada una de ellas –el ámbito rural para el EPRC y el urbano para el municipio– e impidió un tratamiento integral de las problemáticas del territorio.

Por su parte, los cambios de estructura y las dinámicas internas del EPRC lo caracterizaron como una institución verticalista con escasa capacidad de generar relaciones horizontales y acciones coordinadas entre las distintas gerencias del organismo y, a la vez, impermeable a las opiniones y necesidades de los colonos. El autor menciona, además, la falta de estímulos al personal (tanto de cargos políticos como técnicos) para asumir compromisos duraderos con el trabajo planteado y la ausencia de rumbos claros en la política, lo que ha elevado la incertidumbre de los productores y obstaculizado la construcción de confianzas que se traduzcan, también, en compromisos para con el desarrollo del área.

La colonización social del Alto Valle del Río Colorado promovida por el Estado tuvo un punto de partida contradictorio que, según el autor, se arrastró como problema durante décadas: las características del *capital humano* al que apuntó la política de colonización (en términos de capital inicial y de conocimientos y experiencia previa para desenvolverse en la actividad frutícola y en la administración de una finca) lo hacían incapaz de transformarse en impulsor del desarrollo del área.

En el **capítulo 6** “*Capital humano, condiciones económicas y expectativas iniciales de los colonos de las tierras de regadío*”, se presentan los resultados de un intenso trabajo de campo que reconstruyó las características de los colonos, el agente económico mayoritario y al que apuntaron las primeras acciones públicas.

A pesar de los enunciados acerca de la necesidad de atraer productores instruidos y con experiencia en la producción frutícola que fueran dejando instalado un *saber hacer* en el área, la urgencia por avanzar en el poblamiento y puesta en producción de las parcelas terminó convocando a un conjunto heterogéneo de familias que no siempre respondían a este perfil deseado. Esto, sumado a su escasa capacidad económica para realizar las inversiones iniciales, agravó las dificultades para poner en marcha una actividad compleja como la fruticultura bajo riego. Así, se inició un círculo vicioso que empeoró con los años, más a medida que se consolidaban nuevos patrones productivos en la actividad frutícola a nivel general, que redundaron en la regresión de ingresos de las unidades familiares en favor de las grandes empresas.

Por otro lado, las expectativas creadas por el discurso oficial acerca de las ayudas del Estado para atraer colonos al área, sumadas al apoyo que necesariamente debió prestar el Estado a este débil agente económico, generaron un “contrato” que implícitamente suponía el socorro permanente del Estado, lo que promovió una actitud –a los ojos del autor– “profundamente dependiente y falta de iniciativa” de los productores, lo cual los alejaba tanto

de las posibilidades de volverse empresarios como de la búsqueda de salidas colectivas a los problemas enfrentados.

El capítulo 7 “*Las debilidades del capital social como freno al desarrollo territorial*” parte de una idea enérgicamente planteada: “la existencia de fuertes lazos de cooperación y reciprocidad en el seno de una comunidad [...] constituyen herramientas capaces de garantizar bienes tan diversos como la información, la participación, la cohesión e inclusión social, una adecuada gestión de conflictos o el *empowerment* de quienes no tienen, por lo general, participación en la toma de decisiones” (p. 407). Aquí el autor analiza el *capital social* de los productores frutícolas en tanto “*capital social vinculante*” (lazos entre individuos en el seno del grupo) y “*capital social puente*” (lazos intergrupales que facilitan el acceso a recursos); para ello se apoya en un conjunto de entrevistas que apuntan a conocer, por un lado, las relaciones de los colonos entre sí, en términos de ayuda mutua, predisposición al trabajo comunitario y a la participación para el armado de asociaciones cooperativas, y por otro lado, los vínculos con las empresas agroindustriales de la zona y con las empresas rionegrinas del sector frutícola.

Donde más claramente se evidencian los problemas del *capital social vinculante* entre los productores de la zona es en la imposibilidad de elaborar estrategias conjuntas para la comercialización de los productos, paso fundamental para la viabilidad del proyecto. Analizando las rutinas en la interacción entre colonos, aparecen muy marcadas la desconfianza, la escasa colaboración mutua en tareas productivas y, sobre todo, la apelación a salidas individuales tanto en la actividad misma como en los vínculos con el EPRC, todo ello motivado por las heterogeneidades entre los chacareros y la persistencia de algunas actitudes individualistas y oportunistas que minaron la confianza entre ellos y socavaron, también, las posibilidades de desarrollo de cooperativas. La reconstrucción histórica de las dos únicas y breves experiencias cooperativas que existieron en la zona ratifica en el plano comunitario lo que se vislumbra como características personales de los productores.

En relación con el análisis del *capital social puente*, se observa que los vínculos con productores y comercializadoras del Alto Valle del Río Negro se dan circunstancialmente y son producto de iniciativas individuales, muchas veces basadas en lazos de parentesco o amistad preexistentes. También se ve con claridad que quienes explotan esas relaciones tienen mejores condiciones para la comercialización de sus productos.

Una parte interesante de esta dimensión de la investigación es la que analiza los vínculos entre pequeños productores y grandes empresas agroindustriales. Se observa una gran indiferencia entre ambos grupos, basada en el

desconocimiento mutuo y la desconfianza hacia las empresas, y agravada por la forma en la que éstas fueron presentadas por el poder público (la “nueva actividad privada” versus la actividad subsidiada de los colonos) en el marco de los cambios de mediados de los '90, y la falta de interés de ambas partes por acercarse. Juan Michelini sostiene que la presencia de los nuevos agentes pudo ser bien aprovechada por el EPRC si se hubieran sabido explotar las potenciales complementariedades entre ambos grupos. El autor entiende que la llegada de las empresas agroindustriales aportó al territorio capital humano, saber hacer, importantes stocks tecnológicos y conocimientos relacionados con la actividad frutícola. Todos estos elementos podrían haberse convertido en activos territoriales aprovechables por los pequeños productores frutícolas si desde el gobierno provincial (EPRC) se hubieran puesto en marcha nuevas formas de *gobernanza territorial*; es decir, de articulación entre actores públicos y privados, instituciones y agentes económicos. El funcionamiento tipo “enclave” de los productores agroindustriales derivaría, justamente, de la falta de ese tipo de mecanismos en el territorio. Se observa en este punto que el autor propone una mirada que contempla como posible la articulación entre los grandes capitales empresariales –que llegan al territorio movidos por sus estrategias de diversificación de inversiones– y los pequeños productores frutícolas, siempre que exista un marco institucional que lo promueva. He aquí una punta interesante para el debate.

Finalmente, en las **Conclusiones** se retoman las hipótesis de partida y se las va contrastando con los resultados de la investigación como conjunto, haciendo jugar las distintas dimensiones que la componen y dando lugar a un exhaustivo repaso de los diferentes elementos tratados en profundidad a lo largo del libro y que dan sustento sólido a las ideas concluyentes: “que el proyecto de desarrollo que dio lugar a la construcción del territorio estudiado estableció unas condiciones generales de partida caracterizadas por ciertas debilidades y contradicciones internas, y que las dinámicas socioeconómicas que tuvieron lugar en el mismo no lograron rectificarlas, sino que, por el contrario, fueron condicionadas por las mismas, reproduciendo de algún modo esos fundamentos originales de la construcción territorial” (p. 462). Una intervención estatal fundada en la noción del Estado como motor del desarrollo que daría impulso a una colonización social protagonizada por agentes económicos débiles, de escaso capital (humano y económico), que a futuro deberían transformarse en motores del desarrollo de la zona, sumado a los rígidos esquemas institucionales de tipo verticalista y con escasa apertura a iniciativas desde abajo, delinear las condiciones generales. Del otro lado, las dificultades de los colonos para vincularse entre ellos y con otros actores, y

para avanzar en estrategias cooperativas que sumen y aprovechen esfuerzos y recursos, han reforzado sus debilidades.

Con este trabajo, se propone un “retorno al territorio como objeto de estudio” (p. 481), no ya únicamente centrado en los aspectos económicos, sino considerando sus múltiples determinaciones. En este sentido, es grande el aporte de esta investigación al conocimiento integral del Alto Valle del Río Colorado desde una perspectiva histórica, crítica y multidimensional. Nuestro compañero Juanjo, pampeano y egresado del Departamento de Geografía de la UNLP, cierra el libro con propuestas de carácter general que podrían ser plataformas para políticas públicas que internalicen los diferentes componentes del territorio y actúen sobre todos ellos de manera armónica.

MARINANA RELLI
CIG / IDIHCS – UNLP