



Redes. Revista do Desenvolvimento Regional

ISSN: 1414-7106

ISSN: 1982-6745

revistaredes@unisc.br

Universidade de Santa Cruz do Sul

Brasil

Seval, Martín; Carné, Martín Alberto; Davies, Carina Lucila; Fernández, Víctor Ramiro

La política cluster en Argentina tras el quiebre con el neodesarrollismo:
territorialización de experiencias en la actividad pecanera y lechera

Redes. Revista do Desenvolvimento Regional,
vol. 25, núm. 3, 2020, Septiembre-, pp. 1185-1211

Universidade de Santa Cruz do Sul
Santa Cruz do Sul, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.14982>

Disponibile en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552067996014>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



La política cluster en Argentina tras el quiebre con el neodesarrollismo: territorialización de experiencias en la actividad pecanera y lechera

Martín Seval

Universidad Nacional del Litoral – Santa Fe – Argentina
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2042-1457>

Martín Alberto Carné

Universidad Nacional del Litoral – Santa Fe – Argentina
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2386-324X>

Carina Lucila Davies

Universidad Nacional del Litoral – Santa Fe – Argentina
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2682-5572>

Víctor Ramiro Fernández

Universidad Nacional del Litoral – Santa Fe – Argentina
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8650-8934>

Resumen

Desde mediados de la década del 2000, el Estado nacional argentino difunde una estrategia de desarrollo regional basada en el concepto de *cluster*, la cual surge en un contexto neodesarrollista y se mantiene tras la revisión y crítica a este tipo de implicación estatal. El presente artículo reconstruye la continuidad de la política cluster entre ambos momentos para problematizar la persistencia de una de sus “fallas de origen”: la dificultad para definir la territorialización de los casos que impulsa. Esto significa un desafío teórico y metodológico que toma por casos de estudio dos experiencias cluster en producciones agropecuarias: la nuez pecán y la lechería. En ambos casos, por un lado, pudo observarse que la territorialización desplegada difiere de la presentada en los programas, en cuanto a su alcance y sus lógicas. Y, por otro lado, pudieron advertirse las limitaciones que esta territorialización tiene para garantizar la reproducción de los actores regionales.

Palabras clave: Cluster. Neodesarrollismo. Territorialización.

**The cluster policy in Argentina after the break with neo-developmentalism:
territorialization of experiences in the pecan and dairy activity**

Abstrac

Since the mid-2000s, the Argentine national state disseminates a regional development strategy based on the concept of cluster, which emerges in a neo-developmental context and is maintained after the review and criticism of this type of state involvement. This article reconstructs the continuity of the cluster policy between this two moments to question the persistence of one of its “fundamental faults”: the difficulty in defining the territorialization of the cases it drives. This means a theoretical and methodological challenge that takes two cluster experiences in agricultural productions for case studies: the pecan nut and the dairy. In both cases, on the one hand, it could be observed that the territorialization deployed differs from that presented in the programs, in terms of their scope and their logic. And, on the other hand, it could be noted the limitations that this territorialization has to guarantee the reproduction of regional actors.

Keywords: Cluster. Neodevelopmentalism. Territorialization.

**A política de cluster na Argentina após o rompimento com o novo desenvolvimentismo:
territorialização de experiências na atividade pecan e lácteos**

Resumo

Desde meados da década de 2000, o estado nacional da Argentina divulga uma estratégia de desenvolvimento regional baseada no conceito de cluster, que surge em um contexto de novo desenvolvimentismo e é mantida após a revisão e crítica desse tipo de envolvimento do Estado. Este artigo reconstrói a continuidade da política de cluster entre os dois momentos para questionar a persistência de uma de suas “falhas de origem”: a dificuldade em definir a territorialização dos casos que ela dirige. Isso significa um desafio teórico e metodológico que leva para estudos de caso dois experiências de cluster em produções agrícolas: a noz-pecã e o leite. Nos dois casos, por um lado, pode-se observar que a territorialização implantada difere da apresentada nos programas em termos de escopo e lógica. E, por outro lado, pode-se notar as limitações que essa territorialização tem para garantir a reprodução dos atores regionais.

Palabras chave: Cluster. Novo desenvolvimentismo. Territorialização.

1 Introducción

Desde mediados de la década del 2000, el Estado nacional argentino difunde una estrategia de desarrollo regional basada en el concepto *cluster* (CL). El primer decenio de aplicación de la denominada “política CL” transcurrió en un contexto de recuperación industrial y reposicionamiento estatal, denominado *neodesarrollismo* por la literatura especializada. Sin embargo, a fines de 2015, como en gran parte de Latinoamérica, el país experimentó un cambio de orientación política, inaugurándose un período en el que se revisó el rol desempeñado por el Estado en materia de desarrollo. Este quiebre con el *neodesarrollismo* no afectó a la política CL, por encontrarse sujeta a compromisos tomados ante organismos internacionales.

En ambos contextos, se da continuidad a una estrategia de desarrollo que delega en redes institucionales público-privadas subnacionales la responsabilidad de potenciar las actividades productivas a partir de la aplicación acrítica del concepto CL. Esta categoría foránea conlleva “fallas de origen” tales como (1) la borrosidad conceptual, (2) la desconsideración de la dimensión meso-regional y macro-

nacional, (3) la desatención al rol de las asimetrías y la heterogeneidad, y (4) el descuido del vínculo con lo social (FERNÁNDEZ *et al.*, 2008; FERNÁNDEZ, 2017). Todas ellas contribuyen a obstaculizar la formulación e implementación de una política productiva sólida y articulada. En particular, la primera de ellas expresa la dificultad para definir la territorialización de los casos en los que se aplicaron estos instrumentos de política pública, producto de su imprecisión, borrosidad y, consecuente, elasticidad conceptual para ser utilizado en cualquier nivel espacial o segmento económico.

A partir de ello, el presente artículo reconstruye los principales hitos de la política CL argentina entre 2006 y 2019 para analizar su despliegue entre ambos contextos y problematizar las lógicas de territorialización promovidas. En concreto, el objetivo es explorar tales lógicas de territorialización de los casos impulsados por la política CL para dar cuenta de las estrategias que subyacen a la reproducción de los actores que procura beneficiar. Esto significa un desafío teórico y metodológico, para recuperar los vínculos entre el debate territorial y el debate regional y realizar una propuesta metodológica que permita abordar estudios de caso. Los casos se relacionan con dos experiencias CL en producciones agropecuarias del centro del país: la nuez pecán y la lechería. Para abordarlas se aplicará una metodología cualitativa, a partir de análisis bibliográfico y de la realización de ocho entrevistas semiestructuradas, que pretenden contemplar la pluralidad de actores en la conformación de los CL.

Luego de esta introducción, el documento se organiza en seis partes. En el segundo y tercer apartado se caracteriza la política CL en la Argentina *neodesarrollista* y luego del quiebre *neodesarrollista*, respectivamente, recuperando el espíritu de época, las estructuras estatales involucradas y los programas implementados. En el cuarto apartado, se problematiza la dificultad para precisar la territorialización de los casos impulsados como parte de la continuidad de las “fallas de origen” del concepto CL. En el quinto apartado, se plantea una propuesta metodológica para abordar la territorialización de los casos, que permita ver la institucionalidad construida funcionando en una mediación espacial específica para asegurar la reproducción de los actores involucrados. En el sexto y séptimo apartado, se aplica la metodología a las experiencias CL mencionadas. El artículo finaliza con reflexiones sobre la territorialización efectivamente operada en cada CL y la política CL en general.

2 Las bases de la política cluster durante el *neodesarrollismo*

La política CL encuentra sus bases en la difusión que los organismos internacionales le dieron al concepto en la década de 1990 para destacar las ventajas de las aglomeraciones productivas en el desarrollo. La idea de CL que comienza a difundirse se relaciona con las propuestas teóricas de Michael Porter (1990; 1998; 2003) asimiladas por los *think tanks* del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), entre otros (FERNÁNDEZ *et al.*, 2008; FERNÁNDEZ 2017). Por lo que la idea de CL remite conceptualmente a una concentración geográfica de empresas interconectadas e instituciones asociadas que se desempeñan en una actividad económica en particular y asume en la práctica la forma de asociaciones público-

privadas que buscan una mayor competitividad que la obtenida por estas empresas individualmente. La difusión del concepto y su aplicación simultánea como política pública en los países centrales contrasta con la aplicación tardía en los países periféricos, especialmente en Latinoamérica (CRESPI *et al.*, 2014; FERNÁNDEZ, 2017).

En Argentina, el Estado nacional se convierte en el canal de difusión del concepto como estrategia de desarrollo a mediados de la década del 2000¹. La política CL se materializó en una serie de programas que buscaban fomentar aglomeraciones productivas a partir de la construcción de CL, programas financiados por organismos internacionales y aplicados por diferentes estructuras del Estado nacional. Entre estos programas se encuentran: el programa de Sistemas Productivos Locales (SPL) de la ex Secretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) del ex Ministerio de Industria (MI), el Proyecto Integrado de Aglomerados Productivos (PI-TEC) y su continuación con el Proyecto de Fortalecimiento a la Innovación Tecnológica en Aglomerados Productivos (FIT-AP) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (AGENCIA) del ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT); el Programa Norte Grande (PNG) del ex Ministerio de Economía (MECON); y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) de la ex Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYP)².

El rol del Estado nacional como difusor de este tipo de política se dio en un contexto de postcrisis en el que se buscaba reposicionar al Estado y a la industria nacional. Este período, problematizado por la literatura especializada como *neodesarrollismo* (FERNÁNDEZ y SEILER, 2016; BRESSER-PEREIRA, 2017), se caracterizó en Argentina por una fuerte presencia del Estado nacional³ y sus intentos por construir una estrategia que disminuyera las disparidades regionales apelando a la difusión de la industria nacional. No obstante, la política CL recibió críticas por parte de autores que no la consideraban una política de desarrollo de tipo monolítica sino una serie de programas que operaban de forma autocentrada y desarticulada con el resto de la política pública (SZTULWARK, 2010) en un contexto sin una verdadera política industrial y con el dólar alto como único incentivo al

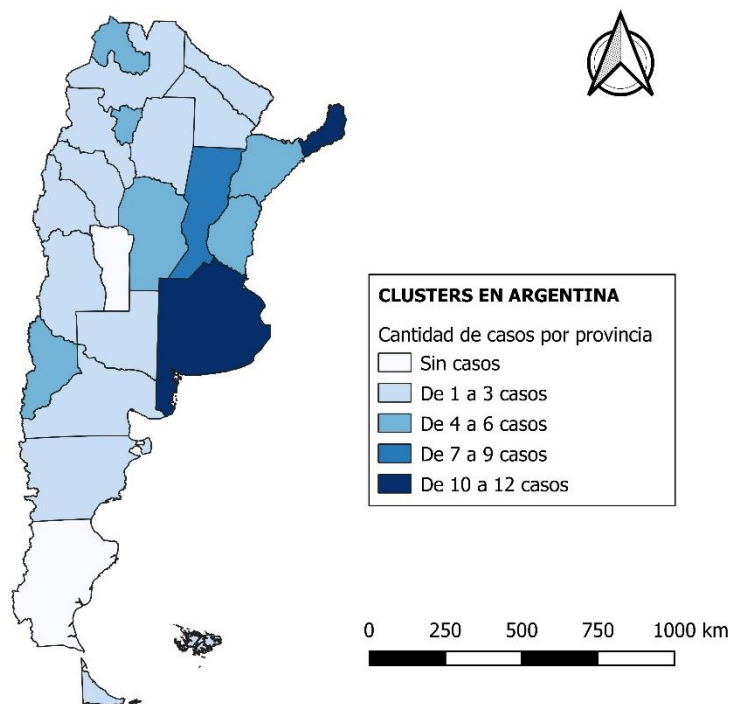
¹ En los 90 hubo casos concretos acompañados por Estados municipales en los que se había dado un desembarco temprano de los consultores de los organismos mencionados. Las actividades TIC fueron de las primeras impulsadas a partir de este andamiaje conceptual (KANTIS y FEDERICO, 2009).

² El financiamiento del programa de SPL derivaba del tesoro nacional mediante una estrategia del PNUD. La continuidad PI-TEC/FIT-AP se enmarcaba en préstamos BID pautados en el Plan de Modernización Tecnológica (PMT III en 2006) y en el Plan de Innovación Tecnológica (PIT I en 2009, PIT II en 2011, PIT III en 2013). El PNG inició en 2007 con el préstamo BID 1850/OC-AR y desde 2009 continúa con el préstamo BID 2005/OC-AR. El financiamiento de PROSAP cuenta con recursos nacionales y provinciales, aportes privados y fondos de organismos internacionales, entre los que destaca el BID (préstamo BID 1956/OC-AR de 2008, 2573/OC-AR de 2012 y 3806/OC-AR de 2017).

³ Argentina es un país organizado políticamente en torno a los principios del federalismo. Los Estados provinciales -autónomos y preexistentes al Estado nacional- reservan bajo su competencia algunas funciones de gobierno en sus territorios (cobro de impuestos directos, seguridad, educación, justicia, régimen municipal) mientras que otras las delegan en el Estado nacional soberano (defensa, legislación y recaudación aduanera, declaración de estado de sitio, etcétera) o bien las cumplen de manera concurrente. En territorio provincial, comunas y municipios pueden (a) tener autonomía constitucional para darse su propia organización política y tributaria o (b) contar con autarquía y administrarse a partir de leyes del Estado provincial. En cualquier caso, pueden gestionar ante el Estado nacional la implementación conjunta de políticas públicas en sus territorios, sin que para ello deban contar con autorización del Estado provincial.

desarrollo productivo-industrial (AZPIAZU y SCHORR, 2010; LAVARELLO y SARABIA, 2015). En este sentido, si bien el quiebre con el proceso desindustrializador de los años 90 no produjo alteraciones en la estructura productiva del país, el Estado nacional logró una amplia difusión espacial de la política CL así entendida (Figura 1).

Figura 1 - Argentina: difusión de la política cluster, según cantidad de casos por provincia (2006-2015)



Fuente: elaboración propia en base a datos de los programas analizados

La experiencia argentina se enmarcaba en un contexto latinoamericano que presentaba similares quiebres y continuidades con el ciclo neoliberal. En este sentido, se apoya en la idea *neodesarrollista* –heredera del desarrollismo clásico de mediados del siglo XX– que, según Bresser-Pereira (2017, p. 48)

pretende garantizar la democracia, la reducción de las desigualdades y la protección al medio ambiente. Es una estrategia nacional que le otorga al Estado un papel central, y como condición indispensable, propone una dirección sólida y eficiente; pues no cree que el mercado pueda resolverlo todo, ni que las instituciones deban limitarse a garantizar la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos.

Llamativamente, si bien comienza a ser impulsada desde el Estado nacional, la política CL hace mayor hincapié en la interacción en red de instituciones locales, regionales y nacionales⁴. Los programas que promovían la institucionalización de CL estimulaban un tipo de asociación público-privada que significó el debilitamiento de la intervención directa del Estado y su posicionamiento como un actor más en el fortalecimiento institucional (SEILER y FERNÁNDEZ, 2017).

⁴ La idea de interacción entre instituciones remite a debates de la primera mitad de los años 90 sobre la densidad institucional (AMIN y THRIFT, 1995) que irían ganando importancia.

La lógica de acción centrada en la institucionalización de la asociación público-privada como intermediaria entre la política pública y los beneficiarios de la misma es compartida por los programas CL. Esta lógica responde a tres etapas que siguen un esquema como política pública nacional que se presenta como arquetípico: una etapa de formación del CL luego de admitida la postulación de los actores regionales, una etapa de asociación con el reconocimiento de la asociación *ad hoc* emergente, y una etapa en la que se le delega los instrumentos de política pública para la ejecución del programa de mejora competitiva (PMC) debatido a lo largo de todo el proceso. Esto representa una lógica inversa a la aplicada por el desarrollismo clásico de mitad del siglo XX de arriba hacia abajo, precisamente porque los programas CL plantean un empoderamiento de los actores regionales de abajo hacia arriba.

En este sentido, las experiencias CL en Argentina se presentan como asociaciones *ad hoc* entre empresas, cámaras empresariales, organismos de ciencia y técnica, universidades y el Estado, en todos los casos articulando actores de diferentes escalas (locales, provinciales y nacionales). El rol principal de esta asociación es la administración de las líneas de financiamiento y la promoción de actividades conjuntas vinculadas, generalmente, a la capacitación, la compra de insumos, la venta del producto, la mejora del producto y/o del proceso productivo, y diversas actividades que logren ganar mayor competitividad a las empresas participantes del CL y a la región vinculada a este proceso asociativo. De esta forma, la política CL se constituye en un conjunto de instrumentos tendientes al cambio estructural, más allá de que se expresen en forma desarticulada dentro y entre diferentes ministerios (SZTULWARK, 2010; DINI, ROVIRA y STUMPO, 2014; LAVARALLO y SARABIA, 2015).

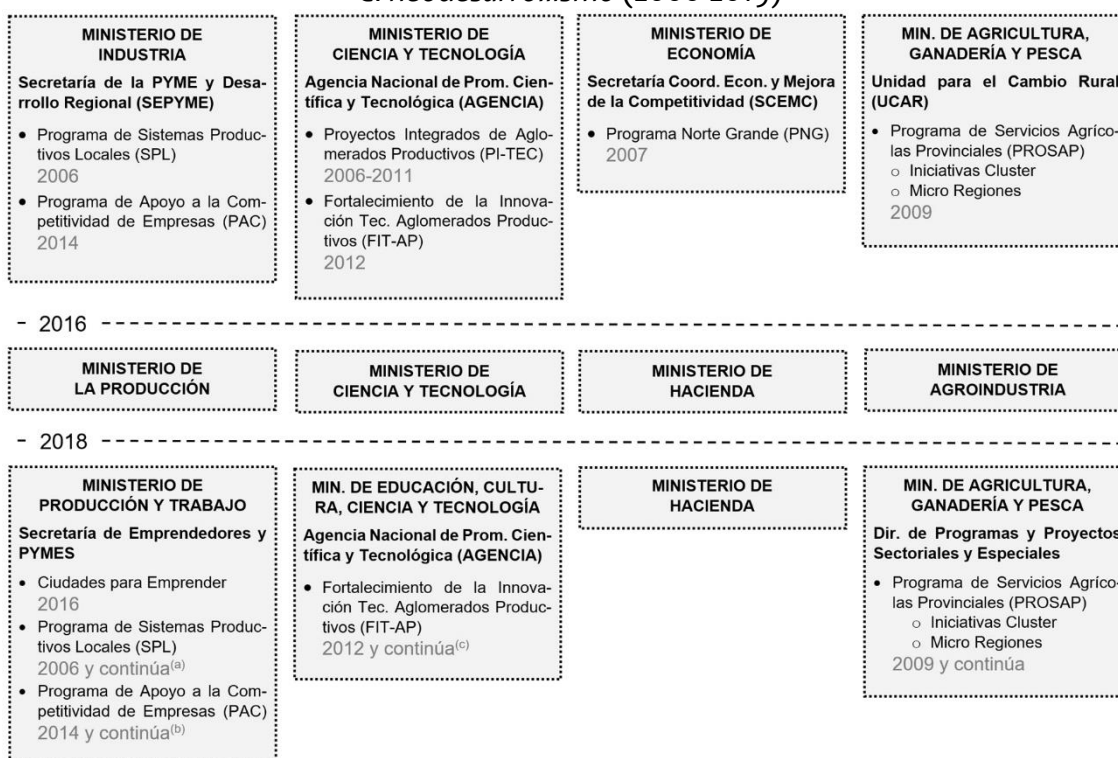
3 La continuidad de la política cluster tras el quiebre con el neodesarrollismo

El quiebre con el *neodesarrollismo* procuró iniciar a fines del 2015 una nueva etapa de desarrollo. Aunque no existe un consenso al respecto, algunos procesos desplegados dan cuenta de la exacerbación de las continuidades y el abandono de los quiebres que significó el ciclo *neodesarrollista* respecto al ciclo neoliberal de la década de 1990 en Argentina. Por un lado, la revisión de la presencia del Estado en la economía significó menor proteccionismo y apertura de importaciones, promoción de las exportaciones primarias y un reposicionamiento supranacional de Argentina, incipientes privatizaciones en el sector energético y un importante proceso de reestructuración del Estado nacional. Por otro lado, vuelven a tener relevancia las funciones subsidiarias del Estado en infraestructura y seguridad para no obstaculizar el despliegue de la inversión privada (NEFFA, 2017; CANTAMUTTO, COSTANTINO y SCHORR, 2019).

En este contexto, sin embargo, los programas CL continuaron formando parte de los instrumentos con los que contaban los diferentes ministerios. En la Figura 2 se enumeran los programas que observan continuidad tras mediar una reestructuración en el organigrama del Estado. Hasta el año 2018 el Programa SPL continuó bajo la órbita del Ministerio de Producción –junto a otros instrumentos asociativos–. El FIT-AP permaneció como ventanilla permanente del ex MINCYT y el PROSAP tuvo vigencia en el Ministerio de Agroindustria. No obstante, en ese año el

organigrama del Estado nuevamente fue modificado y los programas continuaron siendo parte de la oferta del Ministerio de Producción y Trabajo, el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, respectivamente. Un caso particular es el del Programa Norte Grande, ya que no se encuentra entre los programas absorbidos por el Ministerio de Hacienda luego del desmantelamiento del Ministerio de Economía en 2016⁵.

Figura 2 - Argentina: programas CL y reestructuración del Estado tras el quiebre con el neodesarrollismo (2006-2019)



Nota: (a) la fecha de cierre del SPL, según PNUD, fue en junio de 2019, (b) la última convocatoria del PAC cerró en el año 2017 y (c) el FIT-AP tomó la modalidad de ventanilla permanente desde 2017.

Fuente: elaboración propia en base a información documental de la estructura ministerial mencionada y las Memorias del Estado de la Nación (Argentina, 2020).

La continuidad de estos programas, sin embargo, se relaciona más a los compromisos del Estado nacional con organismos internacionales que a su visualización como política estratégica. No obstante, su continuidad mantuvo el impulso a la formación de CL en casos vinculados a la actividad pecanera en Entre Ríos, nogalera en Mendoza y La Rioja, semillera en San Juan, forestal en Corrientes, apícola en La Rioja, Misiones y Tucumán, pesca en Tierra del Fuego y Chubut, piscicultura en el Noreste argentino, porcina en La Pampa, Córdoba y Buenos Aires, quesera en Buenos Aires y Córdoba, lechera en Tucumán y entre Santa Fe y Santiago del Estero, entre otros casos⁶.

⁵ Los mecanismos de difusión del PNG continuaron en funcionamiento en el sitio web oficial del programa (<https://www.economia.gob.ar/programanortegrande/>, consultado el 26/11/2019).

⁶ Algunos CL mantienen sus sitios web y otros sus redes sociales con cierto grado de actualización al día de la fecha. A modo de ejemplo, ver los siguientes sitios web: www.clusterdelanuezepacan.net y

El panorama de la política CL promovida en este nuevo período se completa con el surgimiento de otras experiencias CL impulsadas por actores públicos y privados a través del vínculo con Estados municipales. Los programas CL subnacionales emergen paralelamente a la difusión del concepto a escala nacional, recordando las experiencias iniciadas en la década de 1990, entre las cuales pueden nombrarse ejemplos vinculados al sector tecnológico (TIC) y cervecero⁷.

En ambos casos, sean impulsados por las escalas nacionales o subnacionales del Estado, la lógica de acción y las faltas de precisión son similares. Estas “fallas de origen” (FERNÁNDEZ *et al.*, 2008; FERNÁNDEZ, 2017) propias del concepto que adopta la política pública para fomentar un tipo de relación específica con miras al desarrollo, interpelan metodológicamente a los estudios empíricos sobre CL para abordar con precisión los casos que dan cuenta de la continuidad de la política CL entre el período *neodesarrollista* y el quiebre con el mismo.

4 La continuidad de la política CL y de las “fallas de origen” en su territorialización

La continuidad del concepto CL en la política pública entre el ciclo *neodesarrollista* y la revisión de esta estrategia a fines de 2015, supuso la aplicación acrítica de una categoría foránea con una serie de aspectos, cuanto menos, polémicos. El concepto CL forma parte del instrumental teórico-práctico del Nuevo Regionalismo (NR), una corriente de pensamiento que interpreta y plantea alternativas de desarrollo frente a la reestructuración económica derivada del paso del capitalismo fordista al capitalismo posfordista. En tal sentido, las críticas que recibió este cuerpo teórico han señalado la heterogénea perspectiva de análisis que adoptan los estudios nuevo-regionalistas. Desde una mirada europea, se lo ha cuestionado por reunir diferentes nociones solo por el hecho de tener implicaciones políticas similares y se le han resaltado problemas filosóficos, económicos, políticos y sociológicos (LOVERING, 1999)⁸. En este mismo sentido, al desembarcar en la periferia capitalista, los problemas que tiene el NR son vistos desde una mirada latinoamericana como “fallas de origen” de esta propuesta teórica, expresadas en (1) la borrosidad conceptual, (2) la desconsideración de la dimensión meso-regional y macro-nacional, (3) la desatención al rol de las asimetrías y la heterogeneidad, y (4) el descuido del vínculo con lo social (FERNÁNDEZ *et al.*, 2008; FERNÁNDEZ, 2017).

Uno de los aspectos polémicos es la dificultad para definir la territorialización de los casos en los que se aplicaron estos instrumentos de política pública. Esto es, el modo en que el CL construye socialmente un ambiente que, con sus límites, condicionaría (¿nuevos?) patrones económicos, políticos y culturales de interacción

www.clusterqueserotandil.net. Para más información consultar ARGENTINA (2020); CLER (2015; 2018); CLFS (2013); CLNLR (2017); CLNP (2015; 2018); UCAR (2015, p. 42-43; 2018).

⁷ El crecimiento del sector TIC impulsó la formación de CL a fines de los 90, la postulación a la política CL nacional en los 2000 y la formación de nuevas iniciativas luego de 2015 con apoyo de los Estados municipales. En el sector cervecero la formación de CL es más reciente y se relaciona con la producción artesanal en ciudades como Bariloche, Santa Fe y Tandil. A modo de ejemplo, ver los sitios web de los CL TIC: www.cordobatechnology.com; www.clusterriocuarto.com; www.clustersanfrancisco.com.ar; www.clusterticsantafe.org; clustertucuman.org.ar.

⁸ El instrumental nuevo-regionalista vincula conceptos que comparten interpretaciones desde diferentes corrientes de pensamiento: CL, Distrito Industrial, Regiones de Aprendizaje, entre otros.

social para estimular el crecimiento económico y el bienestar social. Las dificultades para definir espacialmente un CL se vinculan a su imprecisión y borrosidad conceptual. En parte, la amplia difusión que logró como instrumento de política pública se debe a su elasticidad conceptual, la cual le permitió ser utilizado en cualquier nivel espacial o segmento económico (MARTIN y SUNLEY, 2003). En sus inicios, el concepto CL se limitó a contextualizar los vínculos empresariales, indicando la existencia de factores económicos e institucionales que fomentaban la competitividad (PORTER, 1990). Fueron los debates posteriores los que incorporaron la proximidad geográfica y la dimensión regional como la de mayores ventajas (PORTER, 1998; 2003), aunque, pese a la asociación entre CL y región, el concepto no ganó precisión espacial ni sectorial.

La falta de precisión en la territorialización de los casos cobra importancia como problemática por su inserción en la política pública y por la necesaria recuperación teórica de diferentes debates. El concepto CL se introduce como recomendación de política pública desde una lógica “glocalizadora” (SWYNGEDOUW, 1997) que interpeló a los Estados nacionales a delegar funciones a otras escalas. En este contexto, la definición espacial y el despliegue de las estrategias de desarrollo es delegada a los actores subnacionales. Esto nos introduce en el debate territorial, el debate regional y sus –posibles– vínculos derivados de sus resignificaciones a fines del siglo XX. Estas dan cuenta de las reconfiguraciones posfordistas en las formas de acumulación, en el rol y la escalaridad del Estado y en las posibilidades de acción para los actores de la sociedad civil organizada.

Las tres palabras clave del debate territorial son territorio, territorialidad y territorialización. El *territorio* suele ser presentado en las ciencias sociales señalando su origen etimológico que asocia espacio con poder. Esta falta de problematización, por un lado, esconde las diferentes perspectivas con las cuales se abordan los estudios territoriales, entre las que pueden identificarse perspectivas materialistas (naturalistas, economicistas o jurídico-políticas), perspectivas idealistas, perspectivas integradoras y perspectivas relacionales (HAESBAERT, 2011). Aunque, por otro lado, refuerza su pérdida de centralidad como categoría analítica (ELDEN, 2010).

En la actualidad, la categoría territorio pierde centralidad frente a la categoría territorialidad y territorialización. La *territorialidad* toma al territorio como un mediador espacial necesario en las relaciones sociales a partir de un poder que se ejerce sobre el otro⁹. El ejercicio de la territorialidad construye territorios incorporando diferentes actores, aunque en su caracterización termina asociándose a la territorialidad estatal por acción u omisión del accionar del Estado. La *territorialización*, en cambio, analiza las mediaciones espaciales que utilizan diferentes grupos sociales para garantizar su propia reproducción, generalmente, en base a la reproducción del sistema¹⁰. En este sentido, según Haesbaert (2011, p.

⁹ La territorialidad ve a las relaciones sociales como relaciones de poder que (de)construyen al territorio. Robert Sack enfatiza la concepción de poder sobre otro implícita en la territorialidad, al definirla como el “...intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar, o controlar personas, fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y el establecimiento de un control sobre un área geográfica” (SACK, 1986, p. 19).

¹⁰ La primera referencia a la territorialización es realizada desde la negativa por autores externos al debate territorial. La desterritorialización advierte la aparente desaparición de los territorios en

82) “...territorializarse [...] significa crear mediaciones espaciales que nos proporcionen un efectivo «poder» sobre nuestra reproducción como grupo social”. Es decir, no se trata de un solo grupo ejerciendo su territorialidad para afectar a otros, sino que cada grupo o actor tiende a territorializarse para garantizar su reproducción y al realizarse en simultaneidad a la de otros puede ser discutida.

Estas precisiones teóricas presentan a los casos impulsados por la política CL en un contexto que reescala la territorialidad del Estado nacional y abre la posibilidad a la territorialización de la sociedad civil organizada desde lo subnacional. El desarrollo pasa de pensarse exclusivamente desde arriba por el Estado nacional a ser parte de la sinergia en redes de actores subnacionales desplegadas desde abajo, dando paso de la idea de gobierno a la idea de gobernanza. La territorialización de un CL buscaría garantizar su propia reproducción a través de su institucionalidad, construyendo simultáneamente una mediación espacial que le permita aprovechar ciertas ventajas de la proximidad geográfica regional. En este punto, sin embargo, la incorporación de ideas del NR reproduce una imagen de región como un espacio contenedor, una imagen que en el debate vernáculo significó el abandono y la desacreditación de la región como categoría analítica por parte importante de la geografía (BENEDETTI, 2011) y otras ciencias sociales (GORENSTEIN, 2014).

La categoría *territorialización*, en este contexto, da cuenta de las posibilidades de acción para los actores de la sociedad civil organizada que canalicen sus prácticas informales desde organizaciones formales, convirtiéndose en una herramienta conceptual para analizar la heterogeneidad, la multiplicidad y la simultaneidad contemporánea. En este punto se conecta con las resignificaciones del debate regional, que –simultáneamente a la emergencia del NR– dejan de ver a las regiones como espacios contenedores –entidades territoriales preexistentes que tenían que ser descubiertas– y comienzan a verlas como procesos en construcción impulsados por proyectos regionales de determinados actores (MASSEY, 1979; 2005; PAASI, 1986; 2003). Estas resignificaciones no tuvieron impacto en los ámbitos académicos vernáculos por el abandono de la región como categoría analítica pese a que en los programas de política pública continuó siendo una categoría de acción política.

5 Una propuesta metodológica para abordar la territorialización

El vínculo entre el debate territorial y el debate regional nos permite retomar la asociación teórica entre CL y región y pensar una metodología para identificar las lógicas de territorialización que subyacen a cada caso. En este sentido, las fases de la institucionalización de una región¹¹ de Anssi Paasi (1986; 2003) son metodológicamente útiles para analizar los cambios que la territorialización de un

beneficio de un espacio global sin fricciones (OHMAE, 1995). La dimensión interna del debate territorial plantea el mito de la desterritorialización, el cual exagera un momento de un proceso cuya secuencia incluye territorialización, desterritorialización y reterritorialización (HARVEY, 2001; BRENNER, 1998; HAESBAERT, 2011).

¹¹ La forma territorial, conceptual, institucional y el rol establecido son fases de un “proceso socioespacial durante el cual alguna unidad territorial emerge como parte de la estructura espacial de una sociedad, se establece y se identifica en diferentes esferas de acción social” (PAASI, 1986, p. 121).

grupo social intenta producir en una espacialidad entendida por Doreen Massey (1979; 2005) como múltiple, simultánea y en constante realización.

La secuencia metodológica propuesta plantea un análisis productivo-institucional introductorio de la actividad sujeto de la política pública (evolución del mercado, instituciones que nuclean a los productores e instrumentos y programas aplicados para impulsar su actividad). Esta caracterización permitirá problematizar la mediación institucional y la mediación espacial retomando las fases de Paasi (1986; 2003), la forma institucional y la forma conceptual, por un lado, y la forma territorial y el rol establecido, por otro lado.

La forma institucional presenta la institucionalidad impulsada por los programas CL, dando cuenta de los actores involucrados, las acciones impulsadas y el grado de participación. La forma conceptual identifica las características simbólicas legitimadas institucionalmente, reconociendo su impacto en los vínculos selectivos entre los actores. La forma territorial presenta la territorialización institucionalizada, diferenciando la localización de los actores vinculados a la actividad económica con la de los actores vinculados al CL. El rol establecido identifica la localización de los actores que podrían ser beneficiarios y no lo hacen, reconociendo estrategias de reproducción similares y la consecuente fragmentación espacial.

Esta metodología se aplica a dos CL especializados en actividades primarias diametralmente diferentes: la actividad pecanera –de desarrollo reciente que busca mayor inserción externa– y la actividad lechera –una actividad tradicional vinculada al mercado interno–. En ambos casos, el proceso asociativo transita el ciclo *neodesarrollista* y la revisión de esta estrategia a fines de 2015, haciendo posible apreciar a la política CL en contextos diferentes y advertir sus dificultades¹². Esta metodología cualitativa significa un análisis bibliográfico para identificar información secundaria y el relevamiento de información primaria recogida en ocho entrevistas semiestructuradas, cuatro a actores del CL lechero y cuatro a actores del CL pecanero. La selección de los actores contempló la pluralidad de involucrados en los procesos de conformación de los CL: representantes de las Asociaciones ad hoc, miembros de instituciones de ciencia y tecnología y productores.

6 El caso de la actividad pecanera

La producción de nuez pecán en Argentina ha sido impulsada fundamentalmente por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desde que introdujo –en la década del 70– el material genético desde Estados Unidos. El proyecto ProPecan y los Grupos de Cambio Rural creados por INTA en el año 2000 buscaron difundir, estudiar y mejorar la producción de la actividad. Sin embargo, a pesar de que la superficie cultivada ha ido en aumento, la participación argentina en el mercado internacional continúa siendo poco significativa y, salvo contadas excepciones, se mantiene como una actividad marginal o complementaria a otras actividades.

En este contexto, los productores fueron vinculándose a través de distintas entidades. En el año 2004 surge lo que actualmente es la Cámara Argentina de

¹² El mismo período será utilizado para abordar el ciclo *neodesarrollista* y el ciclo posterior, analizando información primaria y secundaria entre 2013-2015 y 2016-2018.

Productores de Pecán (CAPP), la cual nuclea pequeños y medianos productores de todo el país que, en su mayoría, se encuentran a su vez asociados a cooperativas de alcance local o regional –por ejemplo, la CAPP es parte del Consejo Federal de Frutos Secos (CFFS)–. Así quedan definidos actores económicos e institucionales que se movilizarán para la aplicación de los programas CL.

El proceso asociativo pecanero impulsado por estos programas toma la forma institucional de asociación ad hoc. La Asociación Civil Regional de la Nuez Pecán inicia en 2013 como una articulación público-privada (Figura 3) basada en Grupos de Cambio Rural preexistentes. Esta asociación involucra instituciones públicas como el INTA, la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), de Concepción del Uruguay (UCU) y Tecnológica Nacional (UTN), y los Ministerios de la Producción y de Turismo de Entre Ríos. Además, involucra instituciones privadas como los Grupos de Cambio Rural Villaguay, Gualaguay y Villa Paranacito I y II, el Consorcio Argentino de Productores de Pecán (CAPPecán) actualmente CAPP, que nuclean productores, viveristas, técnicos, empresas elaboradoras, comercializadoras y de servicios.

Figura 3 - CL del Pecán: articulación público-privada



Fuente: elaboración propia en base a CLNP (2015)

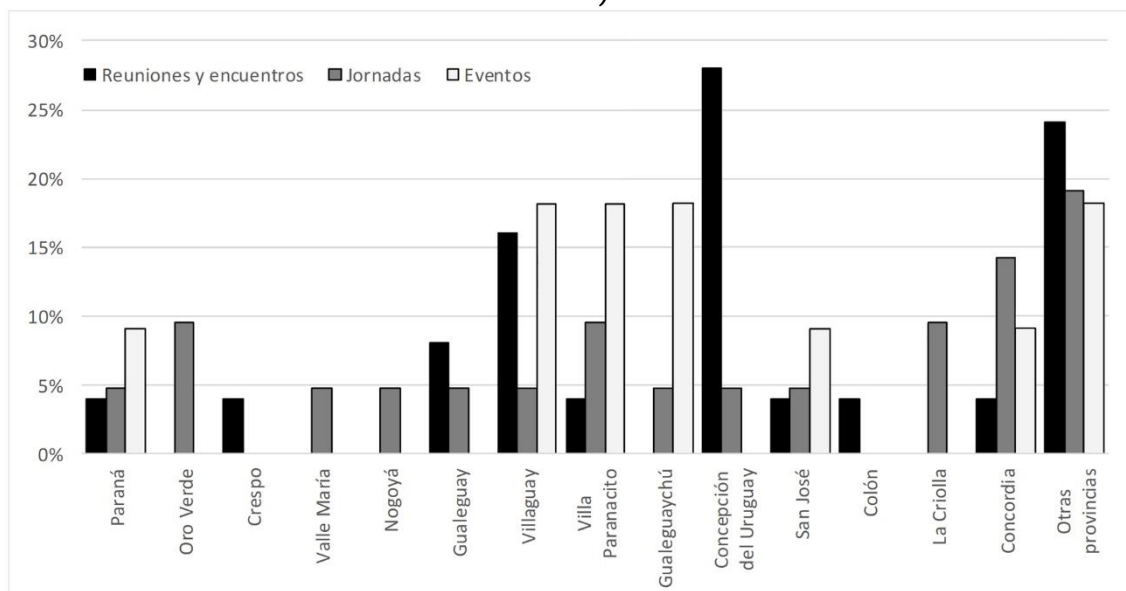
Las prácticas del proceso asociativo buscan aumentar la producción, fomentar el asociativismo, organizar el procesamiento y comercialización, mejorar el producto, y promocionarlo. Estas prácticas responden a la falta de sistematización en la cosecha, la baja institucionalización de la cadena y la dificultad por alcanzar la etapa de acondicionamiento en la producción, procurando impulsar –entre otras ventajas– la extensa área cultivada y la cosecha a contraestación respecto al hemisferio norte.

La provincia de Entre Ríos toma centralidad institucional al considerar las organizaciones asociadas al proceso asociativo y la participación en las prácticas que promueve (Figura 4). Al no tener una sede central, las reuniones de la comisión directiva y los encuentros del CL recorrieron diferentes localidades del centro-este entrerriano, principalmente Concepción del Uruguay y Villaguay¹³. Las jornadas técnicas, de comercialización y de capacitación observaron mayor difusión territorial, destacándose Concordia como centro de capacitación y las jornadas fuera del este entrerriano –Oro Verde– y en provincia de Buenos Aires –Zárate y Baradero–. El CL no suele organizar festivales y eventos, por lo que Villa Paranacito se destacó por haber organizado el Festival del Pecán y pruebas de maquinarias

¹³ La relevancia de “otras provincias” está vinculada a “Encuentros Pecaneros” desarrollados en Buenos Aires, Mendoza y San Juan, lo que refleja la distribución espacial de la actividad en el país.

especializadas, siendo los demás casos mencionados lugares donde se realizaron eventos de difusión de investigaciones y financiamiento.

Figura 4 - CL del Pecán: prácticas institucionales, participación por localidad (2013-2018)



Fuente: elaboración propia en base al CLNP (2018) y entrevistas (2018a).

La referencia provincial destaca en la forma conceptual con el nombre adoptado por el CL y con el cual es reconocido por diferentes actores sociales. El PMC identificó al proceso asociativo como el CL de la Nuez Pecán de Entre Ríos, pese a que la asociación ad hoc no restringió su nombre territorialmente. Los diferentes organismos del Estado nacional reforzaron la referencia provincial al identificar al proceso asociativo. Por ejemplo, en sus manuales de buenas prácticas para la actividad pecanera, el INTA dio cuenta de la importancia del proceso asociativo al cual identificó como el CL de la Nuez Pecán de Entre Ríos (INTA, 2015; 2017). En este punto, con la referencia provincial se intenta precisar la territorialización del CL desde la forma conceptual, aunque generando confusión al soslayar los vínculos externos a la provincia. Esto genera la necesidad de incorporar un análisis de la mediación espacial en la que el CL efectivamente está operando.

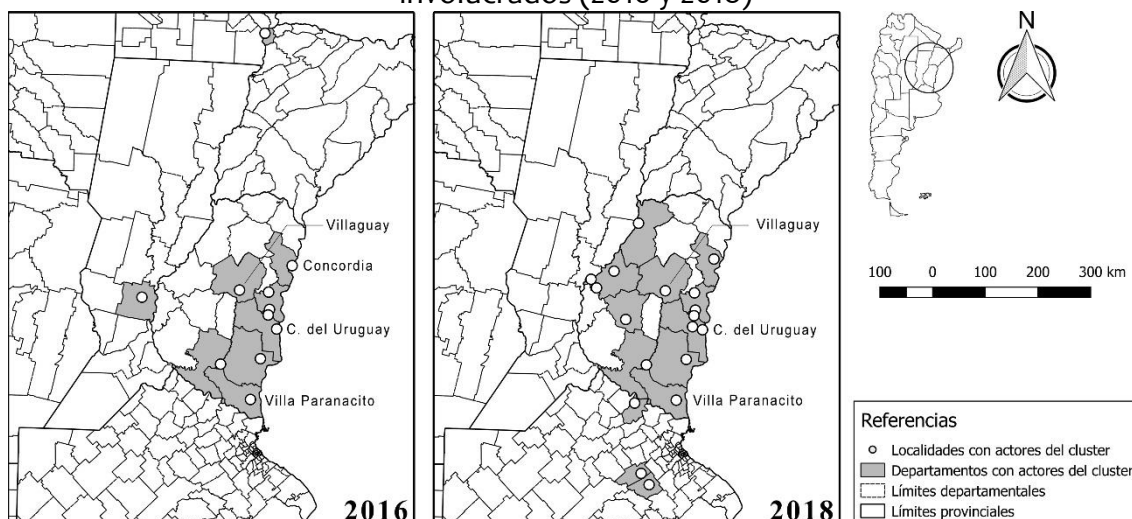
La centralidad institucional de la provincia de Entre Ríos está directamente vinculada a la localización de la actividad en Argentina. La provincia forma parte de la zona núcleo de la actividad pecanera, porque concentra las condiciones para el desarrollo del fruto. En este sentido, la bibliografía especializada se refiere a la provincia de Buenos Aires y de Entre Ríos, el sur de la provincia de Santa Fe, el este de la provincia de Córdoba y el área de las Yungas como las regiones óptimas para el desarrollo del pecán (SIERRA *et al.*, 2007). Esto se refleja en los valores de concentración espacial de los productores, ubicándose el 18% en el Delta del Paraná, 42% en el resto de la provincia de Entre Ríos, 25% en el resto de la provincia de Buenos Aires, 7% en la provincia de Misiones y 8% en otras provincias argentinas (DORESTE, 2011). Sin embargo, estos guarismos podrían modificarse por la expansión territorial de la actividad hacia otras provincias, según Lagrava (2017), se han implantado 1000 hectáreas anuales de pecán en el noreste y centro del país y se

espera una expansión similar en el sur de Buenos Aires, Mendoza y La Pampa y el centro-sur de Río Negro.

Las características de la territorialización de la actividad explican, en parte, por qué el documento presentado ante los programas CL tan solo se limita a presentar la territorialización de la actividad en la provincia de Entre Ríos sin plantear una mediación espacial clara del caso. El PMC (CLNP, 2015) realiza una primera identificación de la mediación espacial señalando que abarca a toda la provincia de Entre Ríos, reconociendo diferencias departamentales según densidad de productores pecaneros y viveristas especializados, e introduciendo especificidades de esta territorialización. En este sentido, se reconocen ejes productivos que destacan la participación de seis departamentos: Islas del Ibicuy, Gualaguay, Colón, Villaguay, Concordia y Paraná. En pocas palabras, al hacer hincapié en la territorialización de la actividad en la provincia de Entre Ríos dice poco respecto a la mediación espacial en torno a la cual se construye el CL de la Nuez Pecán.

Una aproximación a la territorialización efectiva del CL pone en duda el alcance provincial del proceso asociativo y cuestiona su circunscripción a los límites estrictamente provinciales (Figura 5). En primer lugar, el CL no involucra socios de toda la provincia de Entre Ríos, aunque, tuvo una expansión territorial considerable desde la ribera del río Uruguay (centro-este) hacia la ribera del río Paraná (oeste). Esto significó una mayor cantidad de departamentos y localidades involucradas en este proceso asociativo, reforzando específicamente los ejes Villaguay, Concordia, Uruguay y Paraná. En segundo lugar, la territorialización del CL desborda los límites de la provincia de Entre Ríos, involucrando inicialmente a productores de la Provincia de Santa Fe y la Provincia de Corrientes y posteriormente a productores de tres Partidos de la Provincia de Buenos Aires –Baradero, Lobos y Navarro–.

Figura 5 - CL del Pecán: localización de los socios, según localidad y departamentos involucrados (2016 y 2018)



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas (2018a).

La forma territorial del CL estaría más próxima a una lógica reticular dispersa que a una lógica zonal como la que busca consolidarse a través de la forma conceptual. Esta característica responde a que la producción pecanera entrerriana

adquiere una configuración territorial diferente a la de otros frutos secos producidos en Argentina, ya que plantea “...una distribución más dispersa en contraposición al esquema de concentración en valles u oasis productivos del resto del país” (CFFS, 2017, p. 58).

La vinculación entre los actores del CL no estaría dada exclusivamente por la aglomeración/proximidad espacial, diversas formas de vinculación –como el intercambio de información– se constituyen en elementos aglutinantes. Los actores entrevistados consideran que antes del inicio del proceso asociativo estaban “desvinculados” –al interior del actual CL pecanero y con otros CL de frutos secos–, y señalan que estos intercambios

nos aglomeraron, nos vincularon [...] esto de armarnos y juntarnos con los CL y que los ingenieros, los profesionales trabajen sobre esto y que nos informen, nos enseñen, fue lo que va dando hoy una buena producción de pecán para Entre Ríos y creo que Buenos Aires también [...] la gente se fue informando, fuimos aprendiendo, porque nadie tenía ni idea lo que tenía plantado en el campo. Ni cómo cuidarlo. Esto se generó, a través del Cambio Rural, se generó esta formación de núcleos (ENTREVISTAS, 2018a).

El rol que llega a cumplir el CL en el escenario nacional se ve obturado por el mismo accionar de la política pública. La política CL que impulsó el proceso asociativo en torno al pecán ha sido aplicada en otro tipo de actividades nogaleras. En el período analizado se reconoció la existencia de cuatro CL nogaleros y dos micro regiones que involucran la actividad nogalera, que no compiten directamente con el CL del Pecán porque no están especializados en esta actividad (UCAR, 2015; 2018). En orden creciente de especialización, la Micro Región de la Costa Riojana y Región del Valle Calchaquí, se caracterizan por tener una mayor diversificación productiva que los CL, ya que incluyen a los frutos secos en general, por lo que no compiten y no ven como amenaza al avance de la producción pecanera. El CL de Frutos Secos de Mendoza si bien se especializa en frutos secos está diversificado en nuez de Castilla, almendras y pistacho. En cambio, el CL Nogalero de La Rioja al especializarse en la producción de nuez de castilla, plantea en su PMC a la producción de pecán como una amenaza para un tipo de producto con una amplia trayectoria en el país (CLNLR, 2017). El CL de Frutos Secos de la Norpatagonia, en la provincia de Río Negro, basa su especialización en la producción de nuez de Castilla y avellanas que fueron desplazando a la nuez pecán al no visualizarla como una opción productiva en los últimos años (CLFS, 2013). No obstante, la conformación del Concejo Federal de Frutos Secos contrarresta parte de la fragmentación generada por la política pública que busca encontrar consensos entre las diferentes iniciativas impulsadas desde lo local.¹⁴

¹⁴ La fragmentación de la actividad nogalera también incluye la visualización de la Micro Región del Delta Entrerriano, aunque no ejecutó PMC, fue identificada por UCAR como una micro región pecanera potencial.

7 El caso de la actividad lechera

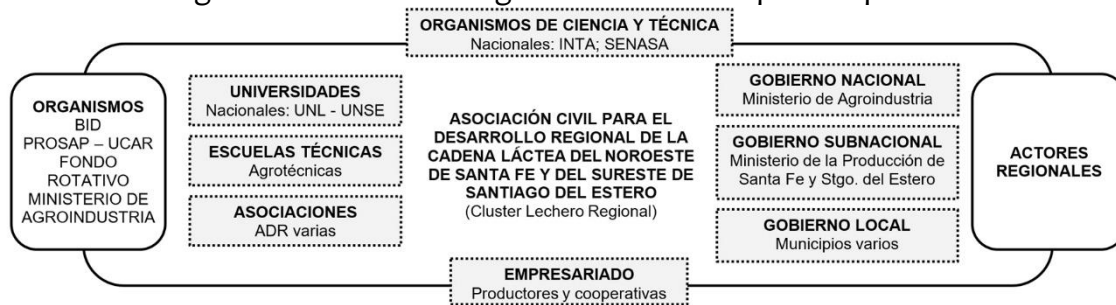
En Argentina y el mundo, la lechería se encuentra entre las actividades más reguladas por el Estado. Al tratarse de un alimento básico para la población – perecedero y expuesto a estacionalidad–, los productores y consumidores deben ser resguardados en sus intereses. En este contexto, en los últimos años, la institucionalidad de la actividad involucró a productores –nucleados en Sociedad Rural Argentina, Federación de Centros Tamberos, Productores Lecheros Asociados del Sur de Santa Fe y Córdoba, entre otros–, industriales –Centro de Industria Lechera–, trabajadores –Asociación de Trabajadores de la Industria Láctea de la República Argentina– y consumidores –asociaciones de consumidores–.

Los intentos del Estado nacional por lograr la concertación en materia de precios, subsidios, calidad del producto, saldos exportables, entre otros aspectos, han sido generalmente infructuosos (BINOLFI y LATTUADA, 2004), tanto en escenarios de retracción como de activa intervención. Es así como sus líneas de acción más recientes buscaron delegar en asociaciones público-privadas subnacionales la coordinación y promoción de la actividad.

El proceso asociativo lechero impulsado por los programas CL también toma forma institucional de asociación ad hoc. La Asociación Civil para el Desarrollo Regional para la Cadena Láctea del Noroeste de Santa Fe y del Sureste de Santiago del Estero inicia en 2011 también como una articulación público-privada (Figura 6) retomando la tradición cooperativa de la zona. Esta asociación involucra instituciones públicas como el INTA con la Agencia de Extensión INTA de Ceres, Malbrán y San Cristóbal, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y de Santiago del Estero (UNSE), el Ministerio de Agroindustria de la Nación, el Ministerio de Producción de Santa Fe y el de Santiago del Estero, Municipios y Asociaciones para el Desarrollo (ADR), además de una escuela agrotécnica. Por otro lado, involucra al sector privado entre los que se cuentan productores tamberos individuales y nucleados en cooperativas, no así a las grandes industrias lácteas.

Las prácticas del proceso asociativo buscan fortalecer la institucionalidad, consolidar un sistema de información territorial, lograr mayor eficiencia productiva, avanzar en el desarrollo de RRHH e instalar un laboratorio regional. Estas prácticas involucran la gestión de créditos para productores, la participación en Jornadas Internacionales de Clusters y Micro Regiones, el suministro de servicios a los productores asociados (análisis de alimentos, de leche, de campos que pueden recibir ganado antes inundaciones, etc.), la organización del Foro del CL, conferencias y jornadas de capacitación, y la elaboración de informes de cotizaciones.

Figura 6 - CL Lechero Regional: articulación público-privada

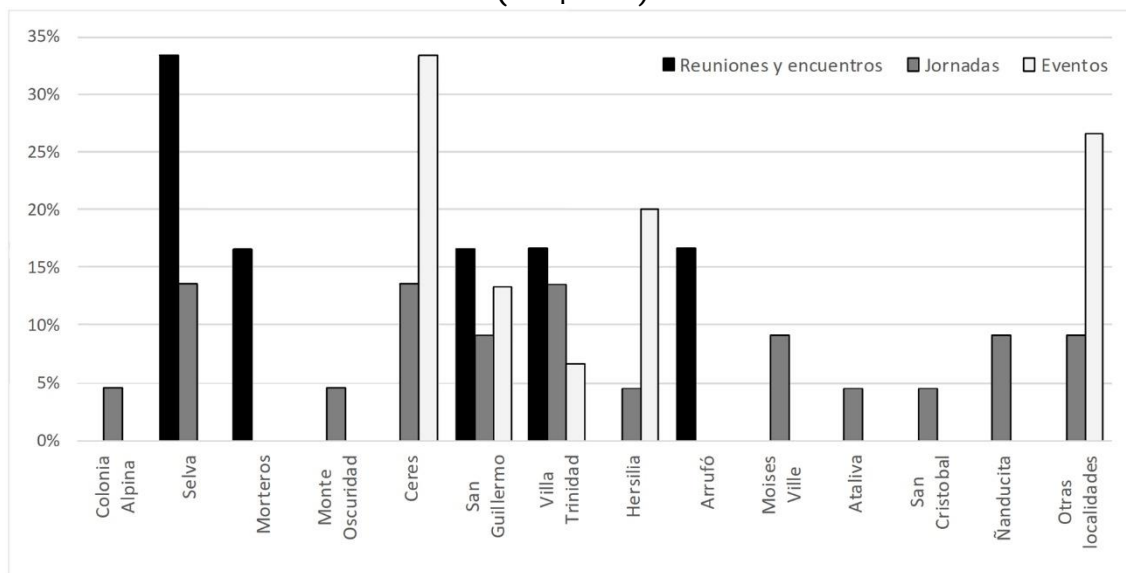


Fuente: elaboración propia en base a CLER (2015).

Existe una zona núcleo que toma centralidad institucional al considerar las organizaciones asociadas al proceso asociativo y la participación en las prácticas que promueve. La zona núcleo está conformada por cinco localidades: San Guillermo, Villa Trinidad, Hersilia, Ceres y Selva (Figura 7). El CL posee su sede central en la ciudad de San Guillermo, allí tuvieron lugar las reuniones de la comisión directiva, solo algunos encuentros de productores lecheros fueron realizados en la localidad de Selva. Un integrante del Concejo Directivo, al respecto, manifiesta

que se trata siempre de distribuir un poco... la coordinación está acá [en Ceres], la parte administrativa estaba en San Guillermo, ahora está en Villa Trinidad y la parte de RRHH estaba en San Cristóbal. Se trató de tener tres patas para que no digan 'está todo concentrado en un solo lado' (ENTREVISTAS, 2018b).

Figura 7 - CL Lechero Regional: prácticas institucionales, participación por localidad (2014-2018)



Fuente: elaboración propia en base al CLER (2018) y entrevistas (2018b).

Al considerar las jornadas técnicas y de capacitación la zona núcleo se amplía y posiciona a otras localidades como Ceres y Villa Trinidad. En tanto, actores entrevistados remarcan la estrecha relación con la estación experimental INTA Rafaela –por fuera del proceso asociativo–, señalan que “...hacemos actividades con ellos [porque] en lechería, es lo mejor que tiene el INTA a nivel nacional. Es

mejorable o no es mejorable, pero está todo ahí. Gente con posgrados, con doctorados...” (ENTREVISTAS, 2018b). La zona núcleo se completa con Hersilia por la difusión de líneas de financiamiento y remates de ganado, únicos eventos en un CL que tampoco organiza fiestas en torno a la actividad productiva.

La zona núcleo y su área de influencia se vinculan a la idea de región, que destaca en la forma conceptual con el nombre adoptado por el CL y con el cual es reconocido por diferentes actores sociales. El PMC identificó al proceso asociativo como el CL Lechero Regional planteando una vinculación explícita entre CL y región que excede los límites departamentales y provinciales, pese a que la asociación ad hoc introduce la referencia departamental y provincial para darle mayor especificidad a la idea de región. Los organismos del Estado nacional y la bibliografía especializada en la actividad lechera también refuerzan la idea de región a partir de la identificación de diferentes cuencas lácteas conformadas a lo largo del siglo XX (OLIVERA, 2013). El CL Lechero Regional, de este modo, se vincula a “...un complejo articulado regionalmente y presente en gran parte de las microrregiones del país” (BORELLO, 2015, p. 90).

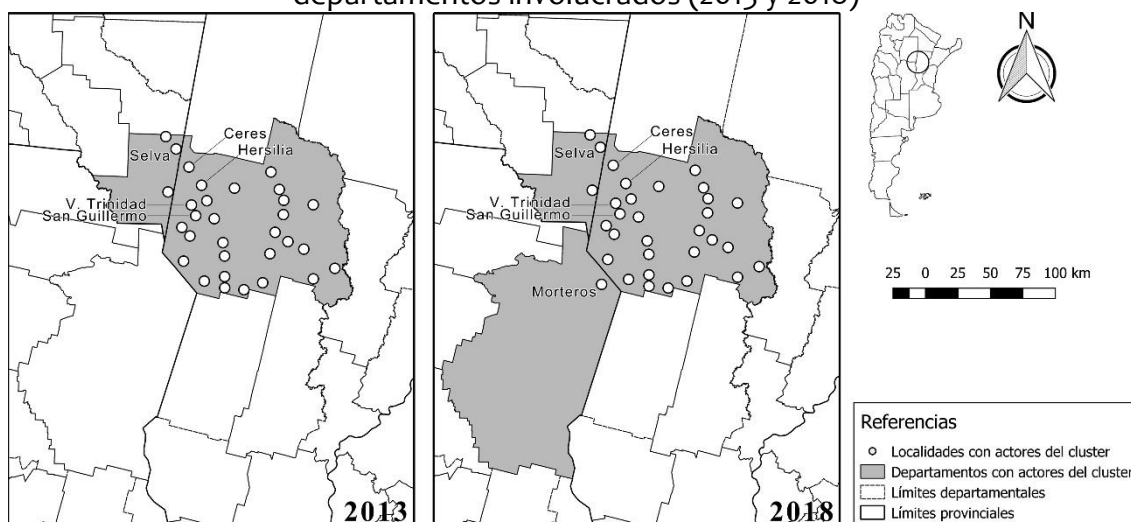
Sin embargo, los actores institucionales reconocen la heterogeneidad regional, la cual representa un desafío para la gestión porque, en palabras de un integrante del Consejo Directivo, “...tenés que buscar objetivos a nivel de toda la región del CL y después tenés que buscar objetivos particulares por zonas. Eso es lo que tenemos que empezar a plantearnos [...] ¿tendríamos que generar micro regiones dentro del CL?” (ENTREVISTAS, 2018b). Al incorporar la referencia (micro)regional se intenta precisar la territorialización del CL desde la forma conceptual, lo cual genera la necesidad de incorporar un análisis de la mediación espacial en la que el CL efectivamente está operando.

La centralidad institucional que toma la zona núcleo y la mediación espacial regional se contextualiza en una actividad lechera con una amplia distribución espacial, aunque con un alto grado de concentración en otras cuencas productivas del país. En lo que respecta a la concentración del empleo, la producción primaria y la primera industrialización, las principales cuencas productivas de la actividad lechera se ubican en el norte de la provincia de Buenos Aires, sur de la provincia de Santa Fe y este de la provincia de Córdoba (BORELLO, 2015).

El documento que da origen al proceso asociativo realiza una aproximación más precisa a la mediación espacial del CL. En el PMC (CLER, 2015) se presenta al territorio del CL comprendido por los departamentos San Cristóbal y Rivadavia, en la provincia de Santa Fe y de Santiago del Estero respectivamente, aunque con una participación diferente con relación a la cantidad de tambos y cooperativas (San Cristóbal concentrando 76% y 83% y Rivadavia concentrando 24% y 17%, respectivamente). Una presentación que se refuerza luego con la identificación de las instituciones preexistentes al CL, como las estaciones experimentales del INTA de Ceres y San Cristóbal, municipios y comunas, asociaciones para el desarrollo regional. En pocas palabras, el hincapié puesto en la referencia departamental interprovincial da cuenta de un denso entramado público-privado de una actividad económica con una importante tradición cooperativa, que aporta una primera aproximación a la mediación espacial en torno a la cual se construye el CL Lechero Regional al momento de la constitución del proceso asociativo.

Una aproximación a la territorialización efectiva del CL refuerza el alcance departamental del proceso asociativo, aunque, esta afirmación merece algunas consideraciones (Figura 8). La referencia departamental es una característica de los comienzos del proceso asociativo, un momento que vinculó a un gran número de actores dispersos en el departamento San Cristóbal y el departamento Rivadavia. La reciente incorporación de la localidad de Morteros al proceso asociativo produjo algunas distorsiones en la referencia departamental, ya que es la única localidad del departamento San Justo de la provincia de Córdoba involucrada en el mismo. Sin embargo, su incorporación guarda criterios de proximidad espacial y sectorial que dan cuenta de la participación de los actores de la localidad en la dinámica que sustenta al CL, elemento aglutinador entre los actores que refuerza la idea de región.

Figura 8 - CL Lechero Regional: localización de los socios, según localidad y departamentos involucrados (2013 y 2018)



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas (2018b)

La forma territorial del CL estaría más próxima a una lógica zonal que a una lógica reticular, reforzando un imaginario regional consolidado en la forma conceptual. Sin embargo, algunos actores manifiestan inquietudes respecto a la real proximidad con la localidad de Morteros recientemente incorporada

al expandirse la zona hacés más difícil la comunicación. Cuando no están bien aceitados los lazos comunicacionales, se pueden hasta terminar rompiendo [...] Como inserción de la marca, como difusión, uno entiende que es positiva. Después, sí entramos a hablar de la practicidad que genera cuando tenés mucha distancia, cuando tenés una comunicación que no es fluida, ahí entramos a bajar ese rendimiento. En la práctica misma sí sería más pesimista. Hay muchos proyectos que no los hemos terminado de completar o dado su realización (ENTREVISTAS, 2018b).

El rol que llega a cumplir el CL en el escenario nacional está limitado a las condiciones regionales. Tras las dificultades económicas que las tradicionales cooperativas lecheras sufrieron en los últimos años, el formato institucional propuesto por la política CL representa un nuevo (y segundo) ciclo asociativo en el cual se evidencia la persistencia de formas y prácticas forjadas durante décadas

precedentes, así como también elementos que resultan novedosos y, por ende, podrían generar tensiones en la organización y funcionamiento de las instituciones surgidas a partir de la mencionada política.

Un productor que forma parte del CL expresa su experiencia de la siguiente manera

el CL logró sentar en la misma mesa a los ministerios de producción de las tres provincias enfrente de los productores y las instituciones intermedias. [...] Es como que volvemos a arrancar el ciclo. Es un ciclo institucional. Es como que uno mismo se tragó a uno mismo... ¿80 años tiene SanCor?¹⁵ 80 años nos va a llevar para que volvamos a vivir todo el proceso y tengamos una institución que nos represente (ENTREVISTAS, 2018b).

El CL Lechero Regional busca posicionarse para “...contribuir al desarrollo regional impulsando una lechería competitiva y sustentable” (CLER, 2015, p. 38). Sin embargo, además de los limitantes internos propios del segundo ciclo asociativo, se enfrenta a la concentración de la actividad en las tradicionales cuencas productivas y al vínculo con un tipo de política pública que favoreció instancias similares en el país. La fragmentación territorial de la actividad lechera también está vinculada a un tipo de política pública que impulsó simultáneamente otros procesos asociativos similares.

En los últimos años fueron impulsados cuatro CL y una micro región en torno a la actividad. Se trata de dos CL con una fuerte especialización en la producción quesera y dos involucrados con la producción lechera y de una micro región que introduce esta actividad en una estructura productiva diversificada (UCAR, 2015; 2018). En este sentido, el CL Lechero Regional encuentra una estructura similar en la provincia de Tucumán y en la provincia de Santiago del Estero. El CL Lácteo de Tucumán fue seleccionado e impulsado por UCAR con un PMC centrado en la producción de leche cruda y, en menor escala, quesos, leche fluida, yogurt y dulce de leche. La Micro Región de Oeste y Las Termas fue seleccionada e impulsada por UCAR con un PMC en el que la actividad lechera encuentra un entramado productivo diversificado en el que se desarrolla agricultura, apicultura, turismo rural, ganadería caprina, floricultura y frutihorticultura.¹⁶

Reflexiones finales

La metodología propuesta nos permite apuntar algunas precisiones respecto a la mediación espacial en la territorialización de los casos impulsados por la política CL. El abordaje de la mediación institucional refuerza la elasticidad del concepto CL para ser utilizado en actividades económicas temporalmente diferentes, la actividad pecanera de desarrollo reciente y la tradicional actividad lechera. Sin embargo, la mediación institucional también refuerza la elasticidad del concepto CL en lo

¹⁵SanCor es una empresa cooperativa láctea surgida de la unión de tamberos de las provincias de Santa Fe y Córdoba en 1938. Luego de décadas de expansión nacional e internacional, en los últimos años entró en crisis, por lo que redujo personal y tomó préstamos del Estado nacional para evitar su quiebra.

¹⁶ La fragmentación en la actividad lechera también incluye la visualización de la Micro Región Trancas y la Micro Región Aluminé, aunque no ejecutaron PMC, fueron identificadas por UCAR como micro regiones lecheras potenciales.

espacial al sugerir vínculos y nodalidades desde su forma institucional y conceptual de los que la territorialización presentada no da cuenta. Los apuntes siguientes expresan la necesidad de incorporar un análisis de la mediación espacial para dar cuenta de la territorialización efectiva, desde la forma territorial y el rol establecido por la política CL en ambos casos.

La forma territorial permite discutir la territorialización presentada desde una aproximación a la territorialización efectiva para cada caso. La referencia provincial en el CL pecanero y la departamental en el CL lechero pueden ser discutidas a partir de la mediación espacial con la que efectivamente se territorializan. En el CL pecanero es evidente porque la referencia provincial da cuenta de la territorialización de la actividad económica en vez de la territorialización del CL, más próxima a una mediación espacial reticular que desborda los límites provinciales. En el CL lechero es menos evidente porque la referencia departamental guarda relación con una tradición institucional regional en los departamentos presentados inicialmente, aunque la mediación espacial zonal incluye parcialmente al tercer departamento recientemente incorporado. En este sentido, es oportuno tener presente ambas consideraciones al nombrar ambos procesos asociativos, porque la mediación espacial discutida suele ser reforzada con los nombres que se les otorga.

El rol establecido permite presentar las dificultades de la territorialización construida por los integrantes del CL para garantizarse su propia reproducción, un objetivo que encuentra limitaciones para alcanzarse desde lo local sin un análisis contextual. La territorialización de ambos casos es discutida por la territorialización de la actividad económica a la que pertenecen y de experiencias CL similares. En el caso pecanero es evidente por ser una actividad reciente y en expansión, vista como competencia por otros CL nogaleros. No obstante, la constitución del Concejo Federal de Frutos Secos, como ámbito de discusión, podría compensar este conflicto. En el caso lechero se trata de una actividad tradicional con una alta concentración económica en otras cuencas que cuestiona los objetivos del caso analizado. Las experiencias CL similares, además, compiten (in)directamente con la experiencia analizada. En este caso, es la misma política pública que merece tomar apunte de esta cuestión metodológica que cuestiona la real autonomía que logran estas experiencias en un contexto que fomenta la multiplicación de casos locales desconectados de lo nacional.

En pocas palabras, la continuidad de la política cluster entre ambos ciclos de desarrollo, significó la continuidad de sus “fallas de origen”. Entre ellas se encuentra la dificultad para definir la territorialización de las experiencias impulsadas. Entender a los casos como mediaciones institucionales funcionando en mediaciones espaciales desde la metodología propuesta, por un lado, permitió observar que la territorialización presentada no siempre es la efectivamente desplegada, en cuanto a su alcance y sus lógicas. Y, por otro lado, permitió advertir las limitaciones de las redes institucionales público-privadas subnacionales para garantizar la reproducción de los actores intervinientes en un contexto de multiplicación de casos locales desconectados nacionalmente.

Bibliografía

AMIN, A.; THRIFT, N. Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. **Economy and Society**, v. 24, n. 1, p. 41-66, 1995.

ASPIAZU, D.; SCHORR, M. **Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

ARGENTINA. **Memoria detallada del estado de la Nación**. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina, Disponible em: <<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>>. Acceso em: 28 agosto 2020.

BENEDETTI, A. Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. In: Souto, P. (Coord.). **Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía**, Buenos Aires: Editorial FILO-UBA, 2011.

BINOLFI, L.; LATTUADA, M. Experiencias de concertación intersectorial en el complejo lácteo argentino. En: RENOLD, J. M.; LATTUADA, M. (Coords.). **El complejo lácteo en una época de transformación estructural**. Buenos Aires: Biblos, 2004.

BORELLO, J. **Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país**. Santiago de Chile: CEPAL, 2015.

BRENNER, N. Between fixity and motion: accumulation, territorial organization, and the historical geography of spatial scale. **Environment and planning D**, v. 16, n. 4, p. 459-481, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.C. La nueva teoría desarrollista: una síntesis. **Economía UNAM**, v. 14, n. 40, p. 48-66, 2017.

CANTAMUTTO, F.; COSTANTINO, A.; SCHORR, M. El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política. **Revista electrónica de Estudios Latinoamericanos**, v. 17, n. 67, p. 19-44, 2019.

CFFS. **Relevamiento Nacional de Frutos Secos**. Mendoza: Consejo Federal de Frutos Secos, 2017.

CLER. **Plan de Mejora Competitiva. Cluster Lechero Regional**. Buenos Aires: PROSAP, 2015.

CLER. **CL Lechero Regional**. Disponible em: <<http://clusterlechero.net/2.0/>>. Acceso em: 20 diciembre 2018.

CLFS. **Plan de Mejora Competitiva. Cluster de Frutos Secos.** Buenos Aires: PROSAP, 2013.

CLNLR. **Plan de Mejora Competitiva. Cluster Nogalero La Rioja,** Buenos Aires: PROSAP, 2017.

CLNP. **Plan de Mejora Competitiva. Cluster de la Nuez Pecán.** Buenos Aires: PROSAP, 2015.

CLNP. **CL de la Nuéz Pecán.** Disponible em: <<http://clusterdelanuezpecan.net/>>. Acceso em: 20 diciembre 2018.

CRESPI, G.; FERNÁNDEZ-ARIAS, E.; STEIN, E. **¿Cómo pensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica.** Washington: BID, 2014.

DINI, M.; ROVIRA, S.; STUMPO, G. **Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para las pymes en América Latina.** Santiago de Chile: CEPAL-GIZ, 2014.

DORESTE, P. Nuez Pecán. **Alimentos Argentinos**, n. 51, p. 43-48, 2011.

ELDEN, S. Land, terrain, territory. **Progress in Human Geography**, v. 34, n. 6, p. 799-817, 2010.

ENTREVISTAS. Actores de la actividad pecanera entrevistados: Presidenta de la Asociación Ad hoc del CLNP; Coordinadora de la Asociación Ad hoc del CLNP; Ing. Agrónomo del INTA Villaguay; Productor pecanero. Villaguay, Entre Ríos, Argentina, 2018a.

ENTREVISTAS. Actores de la actividad láctea entrevistados: Coordinadora de la Asociación Ad hoc del CLER; Miembro del Consejo Directivo de la Asociación Ad hoc del CLER; Ing. Agrónomo del INTA Ceres; Productor lechero. Ceres, Santa Fe, Argentina, 2018b.

FERNÁNDEZ, V.R. **La Trilogía del Erizo-Zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia.** Santa Fe-Madrid: Ediciones UNL-Anthropos, 2017.

FERNÁNDEZ, V.R. *et al.* **Clusters y desarrollo regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina.** Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

FERNÁNDEZ, V.R.; SEILER, C. Procesos de acumulación, industria y Pyme. El caso argentino y los límites del neodesarrollismo. **Sociedad y economía**, v. 30, p. 225-253, 2016.

GORENSTEIN, S. Da região ao território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1 (1), p. 22-38, 2014.

HAESBAERT, R. **El mito de la desterritorialización. Del «fin de los territorios» a la multiterritorialidad**. México: Siglo XXI, 2011.

HARVEY, D. **Spaces of Capital. Towards a Critical Geography**. New York: Routledge, 2001.

INTA. **Guía de buenas prácticas agrícolas para la producción de nuez pecán**. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2015.

INTA. **Manual de manejo del huerto de nogal pecán**. Campana: Ediciones INTA, 2017.

KANTIS, H.; FEDERICO, J. **Nuevos polos de empresas intensivas en conocimiento en Argentina: elementos conceptuales y análisis de casos seleccionados**. Buenos Aires: UNGS, 2009.

LAGRAVA, M. **Galletitas integrales elaboradas con nuez pecán**. Mar del Plata: Universidad FASTA, 2017.

LAVARELLO, P.; SARABIA, M. La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. **Estudios y Perspectivas**, n. 45, Buenos Aires: CEPAL, 2015.

LOVERING, J. Theory Led by Policy: the inadequacies of the 'New Regionalism' (Illustrated from the case of Wales). **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 23, n. 2, p. 379-395, 1999.

MARTIN, R.; SUNLEY, P. Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? **Journal of Economic Geography**, v. 3, n. 1, p. 5-35, 2003.

MASSEY, D. In what sense a regional problema? **Regional Studies**, v. 13, n. 2, p. 233-243, 1979.

MASSEY, D. **For Space**. Londres: SAGE, 2005.

NEFFA, J.C. El contexto socio económico argentino actual. **Cuadernos del Cendes**, v. 34, n. 95, p. 11-26, 2017.

OHMAE, K. **The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies**. New York: The Free Press, 1995.

OLIVERA, G. Cultura cooperativa y gestión empresarial en la cuenca lechera cordobesa-santafesina. Argentina, fines del siglo XIX a 1970. **América Latina en la historia económica**, v. 20, n. 1, p. 199-232, 2013.

PAASI, A. The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. **Fenia**, v. 164, n. 1, p. 105-146, 1986.

PAASI, A. Region and place: regional identity in question. **Progress in Human Geography**, v. 27, n. 4, p. 475-485, 2003.

PORTER, M. **La ventaja competitiva de las naciones**. Buenos Aires: Editorial Vergara, 1990.

PORTER, M. Clusters and the New Economics of Competition. **Harvard Business Review**, v. 76, n. 6, p. 77-90, 1998.

PORTER, M. The economic performance of regions. **Regional Studies**, v. 37, n. 6-7, p. 549-578, 2003.

SACK, R. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SEILER, C.; FERNÁNDEZ, V.R. Políticas pyme y estructuras estatales en Argentina (2003-2015): vínculos opacos y sombras inexploradas. **Revista del CLAD**, v. 68, p. 205-240, 2017.

SIERRA, E; LÓPEZ, E.; PÉREZ, S. Agroclimatología del pecán (*Carya illinoensis*) en la Argentina. In: LAVADO, R.; FRUSSO, E. (Eds.). **Producción de pecán en Argentina**. 2007.

SWYNGEDOUW, E. Neither Global nor Local: «Glocalization» and the Politics of Scale. In: COX, K. (Ed.). **Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local**. New York: Guilford Press, 1997.

SZTULWARK, S. Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina. In: FERRARO, C.; STUMPO, G. (Comps.). **Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales**. Santiago de Chile: CEPAL-Cooperazione Italiana, 2010.

UCAR. **Informe de gestión 5 años. 2010-2014**. Buenos Aires: UCAR, 2015.

UCAR. Visor de competitividad. Disponible em:
<http://visorcompetitividad.ucar.gov.ar/>. Acceso em: 20 diciembre 2018.

Martín Seval. Doctor en Geografía por la Universidad de Buenos Aires y Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional del Litoral. Docente e investigador. Desempeña sus actividades docentes como Jefe de Trabajos Prácticos en la asignatura Geografía Argentina de la carrera de Geografía de la Universidad Nacional del Litoral y como Adjunto en el seminario de Ciudades Intermedias y Territorio de la carrera de Geografía de la Universidad Autónoma

de Entre Ríos. Sus líneas de investigación vinculan debates en torno a la geografía regional y el desarrollo regional para el análisis de la construcción de regiones productivas y regiones urbanas desde una perspectiva latinoamericana. E-mail: martinseval@yahoo.com.ar

Martín Alberto Carné. Doctor en Ciencia Política y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Investigador Asistente de CONICET. Desempeña sus actividades de investigación en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (IHUCSO-UNL/CONICET) y sus actividades docentes en las asignaturas Economía I y Economía II de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral. Sus líneas de investigación vinculan debates en torno a la situación ocupacional y políticas públicas. E-mail: carnets@hotmail.com

Carina Lucila Davies. Doctora en Geografía por la Universidad Complutense de Madrid y Profesora de Geografía por la Universidad Nacional del Litoral. Coordinadora de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Docente e investigadora. Desempeña sus actividades de investigación en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (IHUCSO-UNL/CONICET) y sus actividades docentes en la asignatura Geografía Económica de la Carrera de Geografía de la Universidad Nacional del Litoral y en la asignatura Geografía Económica y Geografía Urbana de la Carrera de Geografía de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Sus líneas de investigación vinculan el análisis de procesos y estrategias de desarrollo territorial, particularmente en ciudades intermedias como potenciales nodos de desarrollo y las políticas públicas vinculadas a las aglomeraciones productivas como elementos de desarrollo regional.. E-mail: carinadavies@yahoo.com.ar

Víctor Ramiro Fernández. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid, Magister en Ciencias Políticas por FLACSO, Abogado por la Universidad Nacional del Litoral. Investigador Independiente de CONICET. Director del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL-CONICET) y Director de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Profesor titular en la asignatura Geografía Económica, en Teoría del Estado / Teoría Política IV, en El desarrollo de América Latina en la economía capitalista contemporánea y en Desarrollo y Globalización, pertenecientes a las carreras de Geografía, Ciencia Política y Abogacía de la Universidad Nacional del Litoral. Sus líneas de investigación se centran en el estudio de las formas de reproducción de la condición periférica bajo procesos de transformación capitalista y el papel del estado: contribuciones, continuidades y límites del estructuralismo/neoestructuralismo latinoamericano y readaptaciones del análisis polanyiano.. E-mail: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

Submetido em: 07/04/2020

Aprovado em: 10/08/2020

Como citar: SEVAL, Martín et al. A política de cluster na Argentina após o rompimento com o novo desenvolvimentismo: territorialização de experiências na atividade pecan e lácteos. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1185-1211, sep. 2020. ISSN 1982-6745. doi: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.14982>.

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

- a. Fundamentação teórico-conceitual e problematização: Martín Seval, Víctor Ramiro Fernández
- b. Pesquisa de dados e análise estatística: Martín Seval, Martín Carné, Carina Davies
- c. Elaboração de figuras e tabelas: Martín Seval
- d. Fotos: não se aplica
- e. Elaboração e redação do texto: Martín Seval, Martín Carné, Carina Davies
- f. Seleção das referências bibliográficas: Martín Seval, Martín Carné, Carina Davies, Víctor Ramiro Fernández.

Fontes de financiamento: Universidad Nacional del Litoral; Proyecto de investigación CAI+D (2016-2020); Víctor Ramiro Fernández.