

ISSN 1850-7255  
ISSN (en línea): 1853-6646



# TIEMPO DE GESTIÓN 34

Revista Académica Semestral de la Secretaría de Investigación y Posgrado  
de la Facultad de Ciencias de la Gestión.  
Año XVIII. Número 34. Segundo semestre de 2023.

# TIEMPO DE GESTIÓN N° 34

SEGUNDA PUBLICACIÓN DE 2023

Facultad de Ciencias de La Gestión (FCG)  
Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER)

Tiempo de Gestión: Revista Académica

Secretaría de Investigación y Posgrado

Facultad de Ciencias de la Gestión (FCG) - Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER)

Correo electrónico: [fcg\\_revistatiempodegestion@uader.edu.ar](mailto:fcg_revistatiempodegestion@uader.edu.ar)

Página Web: <http://fcg.uader.edu.ar/index.php/revista-tiempo-de-gestion-1.html>

ISSN: 1853-6646 (versión en línea)

Tiempo de Gestión es una revista de la Secretaría de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias de la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos. Sus páginas constituyen un espacio de divulgación de trabajos científicos y académicos producidos por docentes/investigadores de la FCG y de otras facultades e instituciones nacionales e internacionales, pertenecientes a una amplia gama de disciplinas que abarcan las carreras de grado y posgrado que se dictan en la Facultad (economía, administración pública y de empresas, comercio internacional, bibliotecología, archivología, turismo, entre otras).

Los artículos, notas y reseñas bibliográficas que se publican en Tiempo de Gestión son seleccionados por el Director y el Comité Editorial de la revista, y son sometidos a un sistema de arbitraje “doble ciego”. Resguardando criterios de calidad editorial, se procura sostener una publicación pluralista. Se trata, sin embargo, de una pluralidad que se configura dentro de ciertos límites intelectuales, a partir de los cuales se excluye todo tipo de manifestación discriminatoria (de género, racial, ideológica), o neonazi, o fascista, entre otras expresiones autoritarias.

La revista es de libre acceso, y si bien los trabajos están destinados básicamente a los miembros de la comunidad científica, también tienen como “blanco” un público más masivo, con lo cual se intenta contribuir a una mayor democratización y un mejor intercambio social del conocimiento. Una vez editados, los trabajos quedan protegidos por el Registro Nacional de Propiedad Intelectual, y su reproducción en cualquier medio, incluido el electrónico, debe ser autorizado por los editores.

La Dirección no se responsabiliza por las opiniones vertidas en los artículos firmados.

Diciembre de 2023.

## TIEMPO DE GESTIÓN

Revista académica de la Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Ciencias de la Gestión (FCG), Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER).

Registro de la Propiedad Intelectual N°: 59150882

Edición N° 34.

### Ilustraciones de tapa

#### Directora

Lic. Nadia Flores.

#### Propietario

Facultad de Ciencias de la Gestión, UADER.

#### Dirección

Feliciano 12, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

#### Periodicidad

Semestral.

#### Indización

Latindex, Dialnet, LatinRev, Rebiun, Google Scholar.

#### Diseño

Tec. María Soledad Trevisán.



## AUTORIDADES

### | Universidad Autónoma de Entre Ríos

**Rector** | Abog. Luciano Daniel Filipuzzi

### | Facultad de Ciencias de la Gestión

**Decano** | Cr. Carlos Cuenca

**Vice Decano a/c Secretaría Económica Financiera** | Prof. Román Scattini

**Secretario Administrativo** | Iván Veá

**Secretaría de Comunicación** | Melina Tempelopoulos

**Secretaría de Extensión** | Tec. Camila Godoy

**Secretaría de Investigación y Posgrado** | Lic. Cristela Roude

**Secretaría de Bienestar Estudiantil** | Lic. Paula Silveyra

**Secretaría Académica** | Lic. Luciana Díaz

**Secretaría de Planeamiento Estratégico** | Cra. Camila Giménez

## | ARTÍCULOS

- 1.** Crisis, resiliencia e innovación en sectores estratégicos: reconfiguraciones en el complejo turístico de Tierra del Fuego. *Rodrigo Kataishi, Cristian Brixner, Daniela Calá, Andrés Niembro.* pp. 7 - 30.
- 2.** Estrategias de bioeconomía circular: revisión de aplicación sobre complejo agroindustrial cárnico bovino. *Rocio Lujan Gonzalez, Santiago Agustín Pérez, Ferro Moreno Santiago, Mariano Roberto Carlos.* pp. 31 - 54.
- 3.** Reflexiones sobre las trayectorias colectivas y prácticas cotidianas de los agentes estatales nacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el ámbito subnacional. El caso de Entre Ríos, Argentina. *Paula Andrea Roses.* pp. 55- 72.
- 4.** El modelo de crecimiento económico a principios del Siglo XXI y el giro de la política social en Argentina. *Bevilacqua Yamila Micaela.* pp. 73 - 85.

## | NOTAS

- 1.** TURISMO IDIOMÁTICO - una aproximación a la demanda en Concepción del Uruguay. *Lic. Caballero Migueles, Mirta E., Lic. Baron, Adriana, Lic. Bruno Florencia.* pp. 86 - 95.
- 2.** El fomento de la antipolítica en la Argentina del Siglo XXI. *Ana Lidia Franco.* pp. 96 - 108.

Crisis, Resilience, and Innovation in Strategic Sectors:  
Reconfigurations in the Tourism Complex of Tierra del Fuego

ISSN: 1850-7255 - ISSN (En línea): 1853-6646

Esta obra se encuentra bajo la licencia Creative Commons <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



### Resumen

El objetivo de este estudio es analizar las estrategias empresariales que se han implementado en Tierra del Fuego en respuesta a la crisis de la pandemia de COVID-19. Particularmente, se estudian las características de las acciones implementadas en los distintos segmentos del complejo turístico fueguino, considerando las reacciones a las alteraciones en el escenario socioeconómico, a las fluctuaciones del mercado y a las nuevas regulaciones, así como sus implicaciones a nivel local y regional. Se utilizan conceptos articuladores entre los que se destacan las ideas de resiliencia empresarial, regional y sistémica, que aportan nuevas posibilidades de diálogo en torno a la noción de cambio estructural. El artículo concluye señalando tres puntos centrales: existen estrategias claramente diferenciadas dentro de cada segmento de actividad del complejo turístico; en torno a ellas, se configuran ámbitos de transformación territorial de distinta índole, efecto y temporalidad; y en algunos segmentos, se evidencian transformaciones

---

<sup>1</sup> CONICET/UNTDF; [rkataishi@untdf.edu.ar](mailto:rkataishi@untdf.edu.ar)

<sup>2</sup> CONICET/UNTDF; [cbrixner@untdf.edu.ar](mailto:cbrixner@untdf.edu.ar)

<sup>3</sup> UNMDP; [dacala@mdp.edu.ar](mailto:dacala@mdp.edu.ar)

<sup>4</sup> UNRN; [aniembro@unrn.edu.ar](mailto:aniembro@unrn.edu.ar)

circunscriptas al contexto de crisis, tendientes a generar una reconfiguración sectorial a partir de mayores grados de concentración y expansión horizontal de las firmas de mayor porte.

**Palabras Clave:** Resiliencia, Turismo, Estrategias empresariales, Pandemia, Transformación territorial.

**Códigos JEL:** L83, O14, Q01, R11, G01.<sup>5</sup>

### **Abstract**

*The objective of this study is to analyze the business strategies that have been implemented in Tierra del Fuego in response to the COVID-19 pandemic crisis. Particularly, it examines the characteristics of the actions carried out in the different segments of the Fuegian tourism complex, considering the reactions to changes in the socioeconomic landscape, market fluctuations, and new regulations, as well as their implications at local and regional levels. The study utilizes articulating concepts among which the ideas of business, regional, and systemic resilience stand out, bringing new possibilities for dialogue around the notion of structural change. The article concludes by pointing out three central aspects: there are clearly differentiated strategies within each activity segment of the tourism complex; around them, spheres of territorial transformation of different nature, effect, and temporality are configured; and in some segments, transformations are evident that are circumscribed to the context of crisis, tending to generate a sectoral reconfiguration based on higher degrees of concentration and horizontal expansion of the larger firms.*

**Keywords:** Resilience, Tourism, Business Strategies, Pandemic, Territorial Transformation.

## **1. Introducción**

La pandemia de COVID-19 ha constituido un evento de trascendencia global que ha perturbado de manera significativa a diversos sectores económicos y ha generado diferentes implicancias a nivel territorial. En ese marco, el complejo turístico de Tierra del Fuego se presenta como un objeto de estudio particularmente relevante, ya que ocupa un lugar preponderante dentro de las actividades que han motorizado económicamente a la provincia en las últimas décadas (Vereda, 2008; Kataishi y Roulier, 2021). Esta región, situada en el extremo sur de Argentina, no sólo representa un polo turístico de envergadura nacional e internacional, sino que también ocupa un lugar estratégico en el desarrollo regional, debido a los fuertes entrelazamientos existentes entre distintos destinos patagónicos (Mosti et al., 2015). A diferencia de éstos, Ushuaia, ciudad en la que converge el principal flujo turístico provincial,

---

<sup>5</sup> La investigación conducente a este artículo ha sido financiada parcialmente por el proyecto de investigación PICT 2019-02729 y por el proyecto PISAC-COVID 19-00029 (Agencia I+D+i).

ha exhibido un patrón fuertemente especializado en la recepción de turismo predominantemente extranjero, con una presencia comparativamente baja de visitantes nacionales (Kataishi et al., 2018), lo que implicó un escenario crítico al momento de enfrentar las implicancias del aislamiento preventivo de escala global.

La presente investigación aborda una serie de interrogantes que surgen a partir de ese escenario: ¿Qué estrategias han adaptado las empresas que componen el entramado turístico de Tierra del Fuego ante los desafíos planteados por la pandemia de COVID-19?, ¿qué tipo de implicancias pueden observarse como resultado de estas estrategias?, y finalmente, ¿cuáles son los impactos que esto puede generar en relación a la transformación territorial, institucional, económica y empresarial de la provincia? En ese marco, la motivación de este estudio radica en su potencial para contribuir al cuerpo teórico existente sobre la resiliencia empresarial en sectores críticos para el desarrollo, y más específicamente en el ámbito turístico, el cual se ha consolidado como motor de empleo y de otros encadenamientos locales a nivel regional. En tal sentido, los hallazgos podrían ser de utilidad como contribución a la comprensión del sector y al diseño de políticas públicas que apunten a mejorar la capacidad de adaptación y la reacción de sectores clave en potenciales escenarios futuros de crisis.

Así, el estudio busca trascender la mera descripción de la crisis, para centrarse en el desarrollo de un análisis crítico y multidimensional que contemple tanto la caracterización de las relaciones y estrategias que se desplegaron, como los impactos de éstas sobre las dinámicas de relacionamiento empresarial y territorial. Se tomará como punto de partida el entendimiento de que la crisis, además de un período de disrupción, puede actuar como un catalizador para innovaciones y transformaciones que, aunque originadas en un contexto de adversidad, tienen el potencial de generar impactos de diferente orden y duración en la economía y la sociedad. Especialmente, este trabajo destaca que, como reacción a la crisis, se evidencia la emergencia de mecanismos de reconfiguración de las relaciones comerciales, institucionales y de poder, que consolidan y fortalecen determinados segmentos del sector turístico por sobre otros.

El artículo se organiza en torno a varias secciones. En primer lugar, se expone el marco conceptual que define y contextualiza los términos y teorías claves para este estudio. A continuación, se detalla la metodología empleada para la recolección y el análisis de los datos. Posteriormente, se presentan los resultados de la investigación, y finalmente, se ofrecen conclusiones que sintetizan los principales hallazgos y sus implicaciones tanto a nivel teórico como práctico.

## **2. Marco Conceptual**

La resiliencia es un concepto que ha ganado prominencia en una variedad de disciplinas, ya que ha resultado central para entender cómo los individuos, empresas, sistemas locales o regiones pueden adaptarse y generar acciones innovativas en un entorno adverso (Coutu, 2002; Martin y Sunley, 2020;

Otegui Banno et al., 2023). Originado en los campos de la psicología y la ecología durante el siglo XX (Martin y Sunley, 2015), el concepto de resiliencia ha evolucionado para ser un potente prisma con el cual abordar las complejidades y desafíos que, en el marco de las discusiones sobre los cambios de contexto que afectan el desarrollo del territorio, enfrentan las organizaciones privadas y las instituciones públicas (Ran et al., 2011). En tal sentido, el término "resiliencia" se emplea con significados y alcances variados (Linnenluecke, 2017) y abarca un foco amplio y diverso de ámbitos de acción, lo que deriva en el reconocimiento de su atributo multinivel, que permite la aplicación de este concepto tanto a economías regionales como a organizaciones, instituciones y a empresarios individuales (Korber y McNaughton, 2017).

Es en ese marco que este concepto clave puede entenderse como la capacidad de un sistema o entidad de reaccionar, recuperarse o ajustarse exitosamente ante un shock o acontecimiento externo adverso, como puede ser una recesión o una crisis (Hill et al., 2008). Desde sus concepciones iniciales, en donde la resiliencia exploraba la capacidad de las personas para recuperarse y adaptarse ante situaciones adversas desde la psicología, su alcance se fue expandiendo hacia una comprensión más sistémica y estructural. En el ámbito organizacional y regional, la resiliencia se considera como una capacidad crítica que permite a las entidades anticipar, responder y adaptarse a los desafíos derivados de alteraciones bruscas en el entorno (Coutu, 2002). En tal sentido, Korber y McNaughton (2017) sugieren que, para comprender en toda su complejidad el concepto de resiliencia económica, es esencial adoptar una perspectiva multinivel que aprecie sus diversas interpretaciones en los niveles regional, organizacional e individual.

A nivel regional, la resiliencia se explica comúnmente a partir de las características estructurales de los territorios, los mecanismos de articulación entre agentes y la acción de las políticas públicas (Martin, 2012). Teniendo en cuenta el papel de las economías regionales y la diversidad de contextos dentro de un sistema, este enfoque da especial importancia a las políticas económicas orientadas a la consolidación de una provincia o localidad, y de la mano de ello a distintos atributos de ese proceso, como su planificación estratégica (Pendall et al., 2010), sus trayectorias de especialización (Otegui Banno et al., 2022) y las capacidades existentes en los perfiles productivos locales (Otegui Banno y Calá, 2022; Otegui Banno et al., 2023) que configuran cómo cada territorio puede hacer frente a cambios abruptos en el contexto socioeconómico.

El nivel meso abarca una multiplicidad de relaciones entre las que se destacan las redes organizacionales y el entramado institucional (Dopfer et al., 2004). En ese ámbito, la resiliencia se convierte en una habilidad estratégica y de planificación, muchas veces de orden sectorial o concentrada en grupos específicos de actores o asociaciones de actores (Kantur e İşeri-Say, 2012; Sabatino, 2016), que aprovechan de manera diferencial su mayor grado de conectividad y las ventajas que ello puede implicar en el aprovechamiento de oportunidades de negocios, incentivos, normativas y acceso a las instituciones locales (Kataishi et al., 2008; Yoguel et al., 2010).

El nivel micro, centrado en individuos y empresarios, conceptualiza la resiliencia especialmente en términos organizacionales, es decir, en los mecanismos decisionales y relacionales que tienen lugar dentro de la firma (Fisher et al., 2016). Estas aproximaciones suelen combinarse con perspectivas que ponen el eje en el empresario, lo que se manifiesta en atributos psicológicos y aspectos personales fuertemente asociados a cada trayectoria individual, al comportamiento innovador (Duchek, 2020) y a la persistencia de estrategias que pueden ser asociadas con un comportamiento resiliente (Lee y Wang, 2017).

Al reconocer el carácter multifacético del fenómeno, la idea de resiliencia ofrece una interpretación flexible respecto a cómo los actores, las redes de actores y las articulaciones territoriales de orden institucional dan respuesta a situaciones de crisis. La propuesta de Martin y Sunley (2015) interpreta la resiliencia desde una óptica adaptativa y evolutiva, por lo que las acciones de los actores y las organizaciones locales, además de permitir resistir o recuperarse de perturbaciones o shocks externos, ayudan a delinear estrategias específicas que modifican cualitativamente las trayectorias evolutivas tanto al nivel individual como colectivo (Pike et al., 2010). Así, las estrategias de recuperación, reacción o alteración ante un escenario de crisis pueden enfrentarse mediante ajustes adaptativos en las prácticas preexistentes, que suelen afectar los modos de producción, comercialización y organización empresarial, entre otras estrategias. En tal sentido, los arreglos sociales e institucionales preexistentes y los emergentes de la crisis (Beinhocker, 1999) están atravesados por una conceptualización análoga. La interpretación evolutiva inherente a este enfoque se vincula no sólo con la experiencia previa del sistema y sus componentes, sino también con la posibilidad de desarrollar nuevas trayectorias de crecimiento (Cainelli et al., 2019) como respuesta a eventos inesperados. Lo anterior deriva en una interpretación dual de las estrategias de reacción ante la crisis, en donde conviven de forma tensionada la conservación del status quo y la potencial transformación de las dinámicas y estructuras previamente consolidadas.

Al poner foco en el ámbito organizacional, la resiliencia suele ser entendida como una habilidad estratégica de las empresas (Sabatino, 2016), de orden idiosincrático, fuertemente apoyada en su trayectoria, experiencia y capacidades organizacionales previas (Boin y Van Eeten, 2013), que permite resolver situaciones de crisis de manera orgánica y original (Demmer et al., 2011). El rol del empresario, gerente o líder suele destacarse como fundamental en estos procesos (Fisher et al., 2016) y, para ello, sus redes de conexiones y la complejidad de su entramado de relaciones resultan de gran importancia para dar con soluciones apropiadas (Lee y Wang, 2017), en especial en lo que respecta a pequeñas y medianas empresas en economías en desarrollo (Saad et al., 2021; Otegui Banno et al., 2023).

Desde el nivel regional, el concepto se integra con los desafíos de explorar cómo las economías regionales responden a las crisis y a fuertes modificaciones en el contexto (Martin, 2012; Otegui Banno et al., 2022). En tal sentido, la resiliencia se define como la capacidad de un territorio para resistir, recuperarse o ajustarse exitosamente ante los shocks mediante acciones inducidas por la planificación y la implementación de políticas estatales (Pendall et al., 2010). Según esta lectura, la resiliencia se puede lograr a través de estrategias adaptativas o innovadoras que afectan tanto las interacciones dentro de un

sistema territorial particular, como los incentivos y las conductas de orden microeconómico (Chaiechi, 2021).

Diversos autores dentro de los estudios de resiliencia han señalado una relación intrínseca entre las reacciones exitosas a los cambios de contexto, el comportamiento innovador y la flexibilidad de implementación de cambios organizacionales (Crichton et al., 2009; Arjen y Van Eeten, 2013), en donde las adaptaciones creativas permiten distinguir un mejor posicionamiento de las firmas dentro de su entorno (De Carvalho et al., 2016). Estos enfoques se complementan con aproximaciones que destacan el rol de las políticas públicas, en particular las de innovación, como mecanismos emergentes que contribuyen a la resiliencia económica regional (Bellini et al., 2017). Estas políticas se consideran emergentes dado que constituyen una respuesta no necesariamente anticipada del sistema ante una crisis. Por ello, abordar ex ante las características que tendrán las estrategias, qué actores serán los involucrados, qué mecanismos buscarán promover o desalentar y qué resultados buscarán obtener, entre otras dimensiones, son cuestiones que sólo se verán reveladas a través del proceso de implementación de las acciones de mitigación, adaptación y superación que busquen llevar a cabo frente al cambio de contexto.

El uso conceptual de la resiliencia ha ganado una atención significativa en el estudio del sector turístico, orientándose al abordaje de una variedad de temas relacionados con la conducta empresarial, con el rol institucional y con la participación comunitaria como mecanismos de respuesta a las crisis (Bec et al., 2016). En particular, la literatura reciente ha destacado la importancia del papel de la innovación en la mejora de los servicios turísticos, en donde la implementación de nuevas tecnologías digitales (big data, algoritmos de perfilamiento, estrategias de marketing estrictamente digitales e implementaciones diversas de inteligencia artificial y machine learning, entre otros) emergen como herramientas populares que diferencian la performance empresarial. Las estrategias mediadas por tecnologías digitales se han identificado como fundamentales para el desempeño resiliente (Genç y Genç, 2017), aunque no se limitan a ellas, sino que también involucran saberes transversales, alianzas estratégicas y canales de diálogo con el Estado (Pascual-Fernández et al., 2016).

Por otra parte, la idea de gobernanza de destinos turísticos permite definir y abordar el conjunto de procesos, estructuras y relaciones mediante los cuales se toman decisiones y se implementan políticas para un destino turístico específico. En esta interpretación se considera la relevancia de una amplia gama de actores, que incluye, pero no se limita a, autoridades gubernamentales locales y nacionales, empresas turísticas, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y visitantes (Fabry y Zeghni, 2019). El enfoque de gobernanza se apoya sobre esa heterogeneidad de actores, a partir de los cuales emerge el consenso y el desarrollo de estrategias y de políticas que favorezcan una reacción sistémica e innovadora ante eventualidades negativas. Vale señalar, sin embargo, la posibilidad de que en este marco determinados grupos o actores coopten los mecanismos de gobernanza mediante vínculos privilegiados (relaciones personales, intereses comunes, entre otros), situación que puede derivar en reacciones sesgadas y concentradas en sólo una parte del ecosistema empresarial (Blanco-Romero y Valiente, 2016).

En esa línea, el aporte de Pappas et al. (2023) destaca la relevancia de la naturaleza multidimensional de las estrategias de resiliencia, enfatizando y caracterizando que, en contextos en desarrollo, los objetivos de construcción de las mismas se enfrentan a relaciones más compartimentadas, que combinan estrategias empresariales individuales y un rol comparativamente débil de los entramados institucionales locales para dar respuesta a la crisis. Ello no sólo despliega una mayor frecuencia de reacciones ad-hoc de las empresas, sino que también posiciona a la gestión del riesgo y a la vulnerabilidad como aspectos identitarios de las firmas y las instituciones públicas (Tanani y Aziz, 2021).

Así, el concepto de resiliencia en general, y en el sector turístico en particular, adopta características multifacéticas, que se manifiestan en la convergencia de dimensiones económicas, sociales, institucionales y de gobernanza. En contextos en desarrollo, estas relaciones advierten una dinámica particular, destacando mecanismos de interacción público-privada más vulnerables desde la cohesión de los actores y más susceptibles a una cooptación de grupos específicos.

### **3. Metodología**

En este estudio, se adopta una metodología cualitativa centrada en 27 entrevistas semiestructuradas, realizadas entre octubre de 2020 y marzo de 2021, divididas en dos bloques: el sector empresarial del turismo y componentes clave del entramado institucional. Este trabajo se concentra especialmente en el sector empresarial, aunque no se limita exclusivamente al mismo debido al rol clave que las instituciones locales tuvieron en el período. El análisis de datos implementado combina técnicas cuantitativas de análisis semántico-discursivo (Schnegg y Bernard, 1996; Chatfield, 2020) con enfoques cualitativos (Chatfield et al., 2013; Sampieri, 2018), lo que permite una comprensión integral del fenómeno estudiado. Las entrevistas, mediadas por Google Meet<sup>6</sup> y organizadas en función de una serie de contactos previos, varían en duración pero generalmente se extendieron por aproximadamente una hora, y tuvieron un mínimo de 40 minutos y un máximo de 2:30 horas. Aunque inicialmente se estimó la realización de alrededor de 20 entrevistas, el número se amplió a 27. Esa modificación permitió no sólo obtener información más equilibrada en relación a la cantidad de casos abordados en cada segmento (entre 7 y 9 en cada segmento empresarial, Tabla 1), sino que además permitió evidenciar señales de saturación teórica en los relatos (Denzin y Lincoln, 2005).

---

<sup>6</sup> El diseño de investigación se adaptó para permitir flexibilidad en términos del contacto presencial debido al contexto particular de la crisis enfrentada. Para coordinar las entrevistas virtuales, el equipo de investigación utilizó una combinación de llamadas telefónicas y correos electrónicos. Siguiendo las directrices de Schmidt et al. (2020), se eligieron entrevistas virtuales en lugar de las tradicionales entrevistas presenciales para garantizar la seguridad sanitaria y facilitar la participación de una variedad de empresarios.

**Tabla 1. Síntesis de los segmentos abordados en el trabajo de campo**

Segmento	Cantidad de entrevistas	Actividades	Tamaño de las firmas
Servicios turísticos y agencias de viaje	9	Navegación, excursiones, gestión de la visita.	Pequeñas, entre 10 y 12 empleados
Hotelería y hospedaje	7	Hoteles, hostels y cabañas de alojamiento turístico	Empresas de hasta 10 empleados, y en el caso de los hoteles de hasta 100 empleados
Gastronomía y actividades relacionadas	7	Restaurantes, proveedores gastronómicos y comercios de venta de alimentos	Empresas de hasta 30 empleados
Entorno institucional	4	Gobierno local, provincial cámaras y universidad	Instituciones y organizaciones relacionadas con el turismo local

Las entrevistas semi-estructuradas abarcaron cuatro segmentos clave en el sector turístico: servicios turísticos y agencias de viaje, hotelería y hospedaje, gastronomía y actividades relacionadas, y el entorno institucional. En el segmento privado, particularmente en el rubro alojamiento, se consideró además el tamaño de las organizaciones entrevistadas (Tabla 1), y se las dividió en tres segmentos: chico, mediano y grande. Una vez determinados los segmentos, se contactaron actores clave dentro de cada uno para organizar las entrevistas, previa aceptación de los objetivos del proyecto. Este enfoque metódico permitió una recolección de datos completa y facilitó un análisis integral y sistémico del impacto de la pandemia en el sector turístico en la región.

Para el procesamiento de los datos, se emplearon dos enfoques analíticos distintos. El primer enfoque se caracterizó por su naturaleza cuantitativa y se centró en el análisis semántico-estadístico<sup>7</sup> (Maulud et al., 2021). Se realizaron análisis de frecuencia de términos, identificación de bigramas y redes terminológicas para identificar patrones y categorías clave (Nasukawa et al., 2003). Esta fase del análisis también se desglosó por segmentos dentro de la actividad turística, lo que permitió una comprensión más matizada de los patrones discursivos y los temas recurrentes en cada área. En ese contexto, se empleó la correlación de textos para entender la relación entre los relatos de los entrevistados y sus grupos de

<sup>7</sup> En esta fase, se utilizaron técnicas de análisis de texto para la identificación de tópicos relevantes (Valdez et al., 2018) utilizando Python y herramientas de procesamiento de lenguaje natural (NLP) como NLTK y TextBlob (Shahzad et al., 2023)

pertenencia, utilizando técnicas como análisis de red y clustering semántico (Salloum et al., 2020). En sus formas de implementación reciente (Gárdos et al., 2023; Shahzad et al., 2023), se evidencia la potencialidad de estas técnicas para contribuir a la identificación y análisis de ciertos tópicos no necesariamente evidentes dentro de la información recabada, especialmente si su análisis se estructura mediante enfoques tradicionales del análisis cualitativo. Una vez finalizada la fase descriptiva de la información recolectada, se procedió a la implementación del segundo enfoque de análisis, de naturaleza fundamentalmente cualitativa (Sohn, 2017).

Seguidamente, se adoptó un enfoque mixto que combinó los elementos del análisis semántico-estadístico previamente descritos con abordajes cualitativos consolidados (Côté et al., 1993; Charmaz, 2008), para analizar los datos recopilados de los cuatro segmentos turísticos considerados. En esta fase cualitativa del estudio, se aplicaron métodos como la codificación abierta<sup>8</sup>, axial<sup>9</sup> y selectiva<sup>10</sup> (Williams y Moser, 2019), ampliamente reconocidas en la investigación cualitativa. Este proceso culmina seleccionando y analizando cuidadosamente los datos que mejor ayuden a explicar las estrategias y respuestas empresariales desplegadas frente a la crisis. Estas técnicas contribuyeron a enriquecer y profundizar el análisis, ofreciendo una visión más completa y profunda del fenómeno estudiado. Los fragmentos de entrevistas incluidos en el análisis buscan aportar capas adicionales de significado y explorar cómo los propios actores se refieren a los eventos clave.

## **4. Resultados**

### **4.1 Análisis cuantitativo del discurso**

Como se mencionó arriba, el análisis de las entrevistas se organizó en torno a cuatro segmentos de actividad: servicios turísticos, hotelería, gastronomía, y organizaciones e instituciones vinculadas al turismo en la ciudad de Ushuaia. En cada segmento, las organizaciones se caracterizaron según su tamaño, origen del capital, asociatividad y las estrategias adoptadas durante la pandemia, que abarcan desde la formas de gestionar el empleo hasta la implementación de innovaciones. Tras el procesamiento de las entrevistas, se efectuó un análisis cuantitativo que abarcó tanto al sector turístico en general como a cada uno de sus segmentos específicos.

En el Gráfico 1, se observan las palabras más frecuentes en todas las entrevistas, donde términos como "turismo", "pandemia", "empresas" y "temporada" resaltan como focos primordiales del análisis. Esta

---

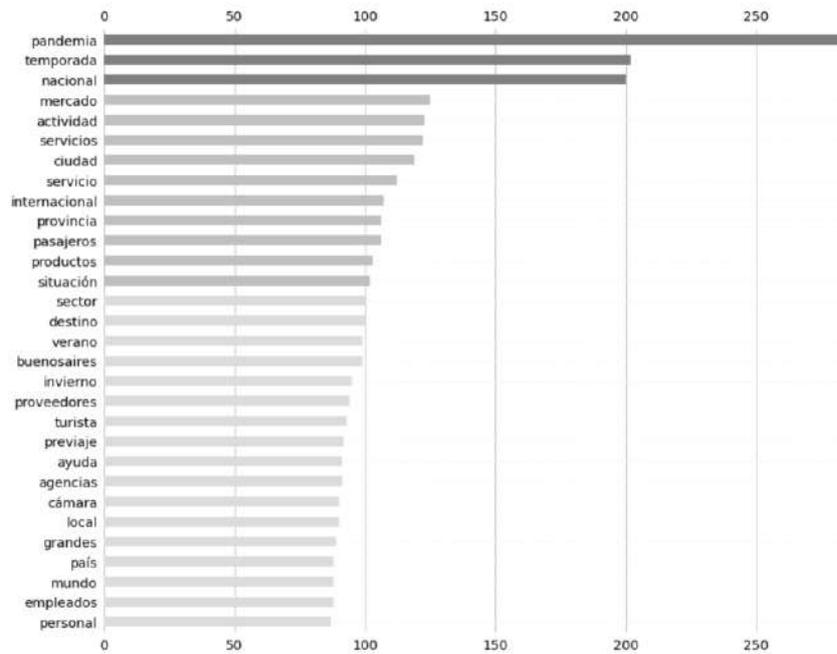
<sup>8</sup> La codificación abierta implica descomponer los datos en partes discretas (Kelle y Bird, 1995), examinarlos de cerca y compararlos para identificar similitudes y diferencias, etiquetando estos datos para su posterior análisis (Corbin y Strauss, 1990).

<sup>9</sup> La codificación axial es un proceso que involucra relacionar categorías entre sí a través de una combinación de procedimientos inductivos y deductivos.

<sup>10</sup> La codificación selectiva se centra en identificar una categoría central o dimensión explicativa con la que las otras categorías de interés están relacionadas.

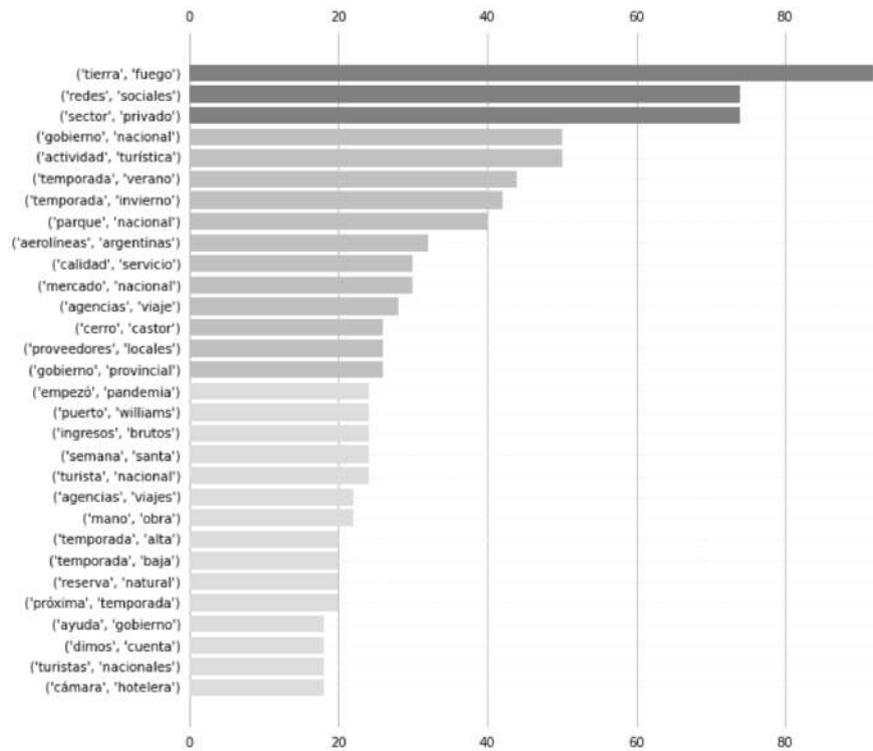
prevalencia valida la técnica analítica utilizada y la pertinencia de los temas abordados. En una segunda capa de importancia aparecen términos como "mercado", "actividad", "servicios", "ciudad" e "internacional", y otros de menor frecuencia pero igualmente relevantes como "verano", "invierno", "previaje" y "ayuda".

**Gráfico 1. Términos más frecuentes dentro de la muestra**



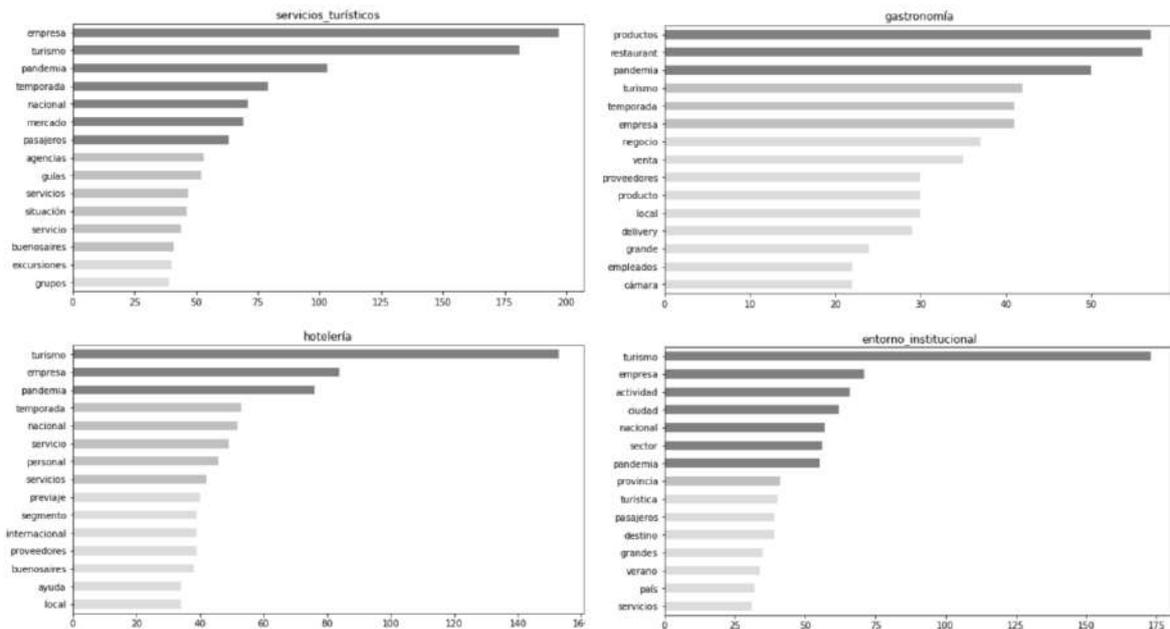
Si siguiendo la línea argumentativa previamente establecida, el análisis cuantitativo avanzó hacia la identificación de bigramas para descubrir combinaciones de palabras que revelan tendencias más complejas en el discurso. Los bigramas, que son pares de palabras utilizadas conjuntamente con una frecuencia notable, sugieren direcciones específicas en los relatos. En este contexto, se resalta la importancia de las "redes-sociales" en la promoción turística y la atracción de clientes locales. Aunque el "gobierno nacional" aparece como un ente de apoyo y regulación turística en Tierra del Fuego, las relaciones entre entidades privadas también juegan un papel destacado. La estacionalidad y la incertidumbre del contexto se reflejan en las menciones a las "temporadas de verano e invierno", mientras que los atractivos distintivos de la ciudad como el "Parque Nacional" y el "Cerro Castor" se reconocen como activos clave que realzan la oferta única de la región y fomentan la demanda turística. En tal sentido, sobresale el rol de "aerolíneas argentinas" como actor fundamental en la conectividad de la provincia, debido a su influencia directa en el movimiento de turistas y la integración con el "mercado nacional".

**Gráfico 2. bigramas más frecuentes dentro de la muestra**



En lo que respecta a los segmentos turísticos (Gráfico 3), ciertos tópicos como la situación del sector, la pandemia y las próximas temporadas turísticas, se manifiestan de manera transversal. Además, se destacan términos específicos que son intrínsecos a la lógica operativa de cada segmento. Así, el gráfico muestra que los tópicos predominantes en el segmento de hotelería y alojamientos se relacionan con “servicios”, “previaje”, “internacional” y “personal”. En el segmento de servicios turísticos destaca palabras como “mercado”, “servicios”, “pasajeros”, “guías”, “agencias”, “excursiones”, “Buenos Aires”, mientras que en el rubro de gastronomía los términos más presentes refieren a “producto”, “restaurant”, “ventas”, “proveedores” y “deliverys”. Por último, en el segmento de entorno institucional, los tópicos más frecuentes se articulan en torno a conceptos como “actividad”, “ciudad”, “sector”, “provincia”, “turística”, “pasajeros” y “destino”.

**Gráfico 3. Palabras más frecuentes por segmento turístico**



En base a los términos más relevantes en cada segmento se puede destacar que los relatos se estructuran de acuerdo a la forma en la que transitaron la crisis, así como en referencia a las opciones y estrategias que implementaron para sostener su actividad. Cada segmento presenta patrones singulares en sus relatos, diferenciando claramente las preocupaciones y problemáticas de la coyuntura desplegada por la crisis de la pandemia<sup>11</sup>.

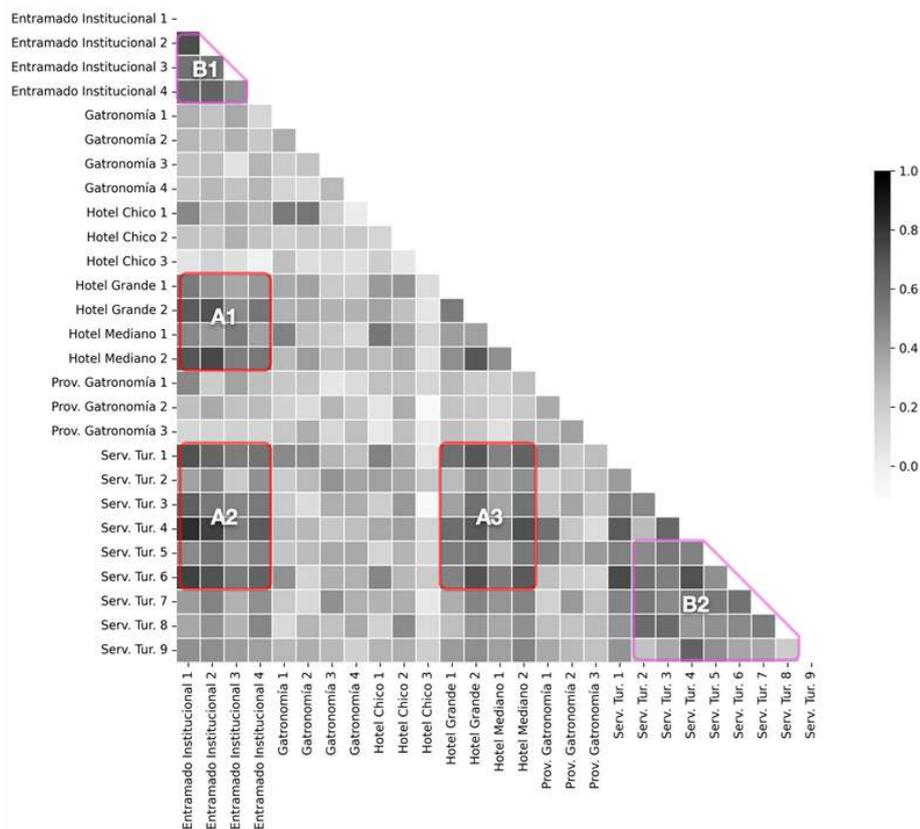
El segmento de servicios turísticos está configurado por términos que apuntan a una visión general del escenario, con un relato fuertemente centrado en los otros segmentos locales con los cuales articulan sus actividades comerciales. En contraste, el segmento de hotelería plantea algunos énfasis discursivos que apuntan a las asistencias del gobierno, en particular del Programa Previaje, a su relación con proveedores locales y de Buenos Aires, y a su estructura de personal y los esfuerzos por su gestión en el marco de una inactividad total. Por su parte, el segmento gastronómico destaca en su relato los desafíos de la reconversión que tuvieron que implementar, especialmente en lo referido al delivery, a la atención en el local y a su vínculo con los proveedores. Finalmente, el entorno institucional destaca de manera más acentuada las cuestiones asociadas a la actividad turística en relación a las acciones vinculadas a

<sup>11</sup> En este sentido, es importante aclarar que, como se explica en la sección metodológica, la frecuencia de tópicos expuesta según esta aproximación sólo permite destacar la importancia de cada aspecto dentro de un grupo de actores, pero no permite analizar el posicionamiento de éstos en cada situación. Por ello, para obtener apreciaciones más detalladas se desplegó una aproximación puramente cualitativa de los relatos y percepciones de los actores entrevistados que se desarrolla en la siguiente subsección.

posicionar al destino en el mapa del turismo nacional ante la ausencia del turista internacional, con vistas a la temporada de verano siguiente como estrategia de reposicionamiento del turismo local.

La cercanía discursiva entre entrevistados revela afinidades temáticas y apreciaciones en sus relatos. Utilizando la cuantificación de palabras en cada entrevista, se computan correlaciones para identificar patrones discursivos tanto individuales como sectoriales. El Gráfico 4 muestra estas correlaciones entre los relatos y cada segmento de actividad dentro del sector. Aquí, una alta correspondencia se visualiza en gris oscuro, mientras que una baja correspondencia se muestra en tonos más claros. Se observa una fuerte afinidad discursiva intra-segmento, especialmente en el entramado institucional y en el segmento de servicios turísticos (zonas B1 y B2). Por el contrario, el sector gastronómico y la hotelería pequeña muestran mayor heterogeneidad en sus relatos, tanto internamente como en relación con otros segmentos. Además, se identifican dos patrones de convergencia discursiva inter-segmento: uno que conglo mer a las firmas en actividades complementarias y que permite identificar elementos que sugieren asociaciones estratégicas, manifestado en correlaciones altas en los relatos de las empresas de servicios turísticos y los hoteles de mayor tamaño (zona A3); y otra que alinea los relatos institucionales con segmentos específicos de la oferta, particularmente con los hoteles de mayor tamaño y un segmento mayoritario de agencias y servicios turísticos (zonas A1 y A2).

**Gráfico 4. Correlación entre los relatos de los entrevistados.**



En este sentido, el análisis de los vínculos discursivos permite representar cómo emergen temáticas y problemáticas similares en los testimonios recolectados, sugiriendo la existencia de convergencia de discursos entre grupos específicos pero, especialmente, diferencias sustantivas entre grupos y al interior de los mismos, en particular en las tramas de menor tamaño. Este asunto adquiere mayor relevancia al considerar que esas diferencias no sólo manifiestan estructuras de relatos distintos, sino representaciones, problemáticas y estrategias específicas de cada segmento. De igual modo, las convergencias implican conglomeraciones, asociaciones y percepciones comunes respecto a un problema, lo que se termina reflejando en estrategias compartidas y acciones colectivas, tal como se describe en la siguiente subsección.

## **4.2. Análisis cualitativo según segmentos empresariales**

### **4.2.a. Empresas de servicios turísticos y agencias de viaje**

Este segmento agrupa a 9 empresas de variadas dimensiones que ofrecen desde navegaciones por el Canal Beagle hasta recorridos por el Parque Nacional Tierra del Fuego. La mayoría son empresas pequeñas o medianas de capital nacional, con un promedio de 10 a 12 empleados permanentes. Durante la pandemia, predominó el trabajo remoto, enfocándose en protocolos sanitarios, reprogramación de reservas y estrategias de marketing digital.

Las empresas mostraron diferentes grados de adaptación al nuevo escenario. Algunas implementaron estrategias complejas para adaptarse, como la combinación de cambios organizacionales, comerciales y estratégicos respecto a su negocio, mientras que otras enfrentaron desafíos, especialmente si su modelo de negocio estaba centrado en la atención presencial. Según un testimonio, "algunos que la hicieron bien, trabajan, pero los que siguen con el local o agencia abierta si esto se alarga un poco más se pueden venir abajo" (Entrevista Servicio Turístico 3).

Para mitigar el impacto de la pandemia, las empresas recurrieron a diversas formas de asistencia gubernamental, aunque estas medidas a menudo se consideraron insuficientes debido a factores específicos como el costo más elevado de los salarios en Ushuaia. Un entrevistado mencionó que "los instrumentos [aprovechamos] todos; los nacionales con el ATP y con el REPRO el año pasado, y el provincial también con el PROGRESO; nos enganchamos en todo" (Entrevista Servicio Turístico 4). Otro añadió que "la [medida] que me pareció interesante fue el ATP, aunque no alcanzara para todo, porque en algunos casos eran hasta 32 mil pesos y nosotros tenemos sueldos de 120 mil" (Entrevista Servicio Turístico 2). A pesar de las adversidades, todas las empresas contactadas en este segmento lograron mantenerse en funcionamiento. Utilizaron una combinación de estrategias propias y de ayudas gubernamentales. Sin embargo, la efectividad de estas ayudas fue parcial en algunos casos, especialmente debido a que los efectos de la crisis sobre la demanda no permitían afrontar los costos operativos ni planificar anticipadamente ventas a futuro de manera precisa.

Las innovaciones implementadas en este segmento son heterogéneas en su alcance y grado de transformación. Muchas empresas se volcaron hacia las estrategias digitales, ampliando su presencia en redes sociales y empleando plataformas en línea para la gestión de reservas y la interacción con los clientes. Se priorizaron los métodos de marketing digital, incluyendo el uso de publicidad paga en buscadores para mejorar su posicionamiento en línea. Además, algunas empresas diversificaron su oferta de servicios, incorporando nuevas modalidades, como asistencia remota, o experiencias virtuales a través de la mejora de sus sitios web para atraer a un público más amplio. Estas innovaciones no solo permitieron a las empresas mantenerse a flote durante un periodo excepcionalmente difícil, sino que también las posicionaron mejor para el futuro, expandiendo sus capacidades y alcance de mercado.

Otras estrategias centradas en el orden organizacional, tanto de la estructura de la firma como de sus relaciones laborales, incluyeron la venta de activos y la reestructuración de funciones y puestos. En algunos casos, las empresas optaron por vender parte de su capital o reducir las horas de trabajo del personal, evitando despidos gracias a convenios como el firmado con el Centro de Empleados de Comercios de Ushuaia (CECU). La reducción de costos operativos también fue una constante, junto con el desafío de transitar hacia un modelo de negocio más virtualizado. "Al principio, nos hicimos chiquititos y nos quedamos quietos hasta que terminó la tempestad; redujimos gastos, nos achicamos", se destacó en la Entrevista Servicio Turístico 1.

En lo que respecta al rol del Estado, el acceso a créditos blandos como los ATP Créditos fue una de las estrategias de supervivencia más empleadas entre las empresas. Este recurso financiero aumentó significativamente el nivel de endeudamiento, especialmente en empresas de menor tamaño que carecían de un respaldo financiero sólido. "Se endeudó bastante [el/la propietario/a]<sup>12</sup>, porque todo crédito que salió se agarró para paliar la situación económica", mencionó una de las empresas en la Entrevista Servicio Turístico 5. La política del Pre-Viaje, destinada a estimular el turismo nacional, fue especialmente valorada. Generó un impacto significativo en la capacidad de consumo y planificación del sector, rompiendo el ciclo negativo que afectaba a las empresas. "Nos permitió salvarnos", fue el consenso entre los entrevistados, a pesar de que algunos relatos admitieron temores iniciales y dudas sobre la implementación efectiva del programa (Entrevista Servicio Turístico 3).

Las empresas mostraron una diversidad de enfoques para enfrentar la crisis. Mientras algunas optaron por una postura conservadora evitando el endeudamiento, otras recurrieron a una variedad de estrategias de corto plazo, incluyendo la reasignación de tareas del personal. "Para mí sobreviven los que hicieron bien las cosas. Lamentablemente siempre hay un porcentaje que hicieron bien las cosas y no sobrevive igual", reflejó otra perspectiva dentro de este segmento (Entrevista Servicio Turístico 7).

---

<sup>12</sup> Nombre anonimizado.

#### **4.2.b. Empresas vinculadas al servicio de hotelería y hospedaje**

Las empresas del sector de hotelería y hospedaje en Ushuaia presentan una gran diversidad, que va desde hoteles de 5 estrellas con entre 60 y 100 empleados, hasta hostels y cabañas con tan solo uno. Esta variedad añade complejidad al análisis del impacto de la pandemia en el sector. Aunque algunas empresas tienen una trayectoria que se remonta a la década de 1990, la mayoría surgió entre 2005 y 2008, coincidiendo con el auge turístico de Ushuaia. En general, son emprendimientos de capital nacional, a menudo familiares, con decisiones operativas y estratégicas tomadas por los dueños o gerentes en colaboración con asociados.

Una de las fortalezas más citadas por los entrevistados en el sector fue la calidad del personal. En muchos casos, los empleados han estado en las empresas durante años, estableciendo relaciones que van más allá de lo estrictamente laboral. Sin embargo, la informalidad también es una preocupación en el sector, que afecta tanto a las condiciones laborales como a la calidad del servicio.

Al inicio de la pandemia, el sector enfrentó un escenario incierto. Los entrevistados inicialmente pensaron que las restricciones serían temporales y de muy corto plazo, pero con el paso del tiempo, se vieron obligados a adaptar sus estrategias de negocios. El cierre de las instalaciones fue una de las primeras medidas, seguida de una reducción en los costos operativos, suspensión de pagos y suspensión parcial de personal en combinación con una reducción de la jornada de trabajo. A nivel general, los ahorros derivados de esas acciones se destinaron a dos cuestiones: inversiones para mejorar las instalaciones e impulsar una mayor diversificación, en el caso de las más grandes; o mantener a flote las operaciones y sobrevivir a la crisis, en el caso de los emprendimientos más pequeños.

Como complemento, se realizaron ajustes en las estrategias comerciales y de negocio para adaptarse al nuevo contexto. Esto incluyó medidas como la flexibilización de las políticas de cancelación y la oferta de tarifas en moneda local para atraer a una clientela más amplia, y una mayor presencia de su oferta en medios digitales. Las inversiones asociadas a la implementación y fortalecimiento de los protocolos sanitarios se interpretaron como un requerimiento indispensable que acompañó estrategias de expansión de mercado vía plataformas especializadas y mecanismos de visibilización online. Esta adaptación de las estrategias comerciales requirió un enfoque renovado orientado hacia el turismo nacional y la pesificación de las tarifas. Algunas empresas incluso formaron alianzas informales con otros negocios, como empresas de alquiler de coches o sitios turísticos, para ofrecer paquetes más atractivos al turista nacional, con restricciones presupuestarias mucho más marcadas que el perfil de turista extranjero que usualmente visita la ciudad (Kataishi et al., 2018). La presencia en redes sociales y la adaptación a las nuevas condiciones de reserva, que dieron períodos de gracia y de anticipación mucho mayor, fueron también estrategias clave.

La ayuda del Estado y los convenios laborales jugaron un papel crucial en la sostenibilidad de la industria hotelera en Ushuaia durante la pandemia. Específicamente, acuerdos entre gremios como UTHGRA y FEGRA permitieron reducir los sueldos al 75%, lo que, junto con las ayudas del Estado Nacional

en forma de ATP, REPRO y Pre-Viaje, alivió las cargas financieras y evitó despidos. Esto se percibió más como un apoyo al empleo que a las empresas en sí. La política del Pre-Viaje fue especialmente bien recibida por hoteles más pequeños y medianos, quienes afirmaron que esta ayuda fue crucial para su supervivencia. En términos de gobernanza sectorial, aunque la mayoría de las empresas están asociadas a la Cámara Hotelera, la participación activa parece ser limitada, y la comunicación con este segmento empresarial se entabla principalmente a través de las empresas de mayor porte.

En síntesis, las empresas de hotelería en Ushuaia adoptaron estrategias específicas que reflejan rasgos resilientes fuertemente vinculados a la trayectoria de cada empresa, a su estado financiero al momento de la crisis y a su tamaño. Las tácticas, en algunos casos con componentes innovadores, variaron desde adaptaciones comerciales, como la pesificación de tarifas y el enfoque en el turismo nacional, hasta cambios organizacionales en combinación con alianzas estratégicas con otros rubros complementarios dentro del paquete de negocios. Puede decirse, en tal sentido, que las adaptaciones no sólo fueron reactivas, sino también formas de innovación que tienen la potencialidad de consolidarse con un impacto duradero en el sector.

#### **4.2.c. Comercios y empresas gastronómicas**

El sector gastronómico en Ushuaia se compone de una variedad de actores, que incluye restaurantes, cafeterías, bares y proveedores. Los restaurantes se orientan hacia dos perfiles distintos: uno dirigido al público medio y otro de nicho "gourmet" con una oferta culinaria más elaborada. Según testimonios de los entrevistados, los restaurantes tienen un promedio de 8 trabajadores permanentes y son generalmente operados por gerentes o propietarios. La mayoría son empresas familiares con al menos dos socios.

Los proveedores de productos regionales, como la pesca y, en mucha menor medida, la frutihorticultura, son generalmente más pequeños en tamaño y de origen familiar. Se enfocan en la captura o recolección de materias primas, lo que se suele combinar con diferentes estrategias de almacenamiento y distribución. En algunos casos, se destacan procesos de producción que buscan el agregado de valor comercial, como técnicas de congelado IQF, ahumado y otras técnicas de conservación, y empaquetados particulares que limitan el deterioro de los productos.

Este segmento fue uno de los más afectados por la pandemia, lo que llevó a la implementación de diversas estrategias para mantenerse en el mercado. Estas incluyeron alianzas con otras empresas, cambios en la oferta de sus productos, la implementación de servicios de entrega y una brusca y precipitada presencia en tiendas en línea. "Tuvimos que desarrollar un sistema de venta en línea de la noche a la mañana", señala un entrevistado (Entrevista Gastronomía 4). Ello implicó desafíos de distinto orden, en especial en lo que refiere a nuevas tareas para los empleados, cambios organizacionales al interior de la firma y un nuevo tipo de vínculo con el cliente que reformuló las estrategias que estos negocios habían desplegado hasta ese momento. Además, los restaurantes y proveedores también tuvieron que adaptar su

cadena de suministro. "Seguimos dependiendo del transporte", menciona otro entrevistado (Entrevista Gastronomía 1), señalando los desafíos adicionales debido a la ubicación geográfica de Ushuaia y la restricción del tránsito por Chile de las mercaderías frescas provenientes del Territorio Nacional Continental.

Con el retorno gradual a la actividad presencial, los negocios gastronómicos, especialmente restaurantes y confiterías, se vieron obligados a replantear su modelo de negocio para adaptarse a las nuevas normativas de distanciamiento social. La digitalización de las cartas y la implementación de rigurosos protocolos sanitarios se convirtieron en la norma. La capacidad de los locales se redujo drásticamente, operando entre el 30% y el 50% de su demanda habitual, lo cual desencadenó una reconfiguración en la estructuración de los turnos laborales. "Lo que se hizo fue sacar mesas para tener más espacio entre mesas y mesas, hoy tenemos 30 cubiertos (de 60) por un tema de distanciamiento, que básicamente es lo que más se notó en el restaurant", señaló un participante en la Entrevista Gastronomía 6. Esta reducción en la capacidad de los locales afectó significativamente la rentabilidad de estas empresas, lo cual forzó una revisión completa de sus estructuras de costos. Las estrategias de marketing también experimentaron cambios significativos, con un énfasis en la presencia digital y la interacción con los clientes a través de distintas plataformas en línea. "Los paneles divisorios, establecer espacio para sanitización que antes eran espacios de venta, ese tipo de cuestiones", añadió otro entrevistado en la Entrevista Gastronomía 4.

Para afrontar los desafíos financieros, los restaurantes recurrieron a diferentes programas de ayuda estatal como ATP, REPRO y el plan PROGRESO, además de utilizar sus propios ahorros. "Fue importante el apoyo de las cámaras y principalmente al inicio de la cuarentena, porque no habíamos entrado al ATP debido al rubro que estábamos tipificados en el nomenclador; ahí las cámaras nos ayudaron un montón con las notas de solicitudes al gobierno nacional", se destacó en la Entrevista Gastronomía 9. A pesar de la gravedad de la situación, la política del Pre-Viaje fue particularmente bien recibida en el sector, considerada en general como "un éxito" y "un acierto" por su capacidad para estimular la demanda futura y dirigir el consumo hacia ofertas específicas del destino.

Un punto a destacar es que las empresas gastronómicas señalaron que su representación en las cámaras empresariales era limitada. Esto se explica debido a que estos espacios son compartidos con otros segmentos de la trama, como hoteles y agencias, y que, en muchos casos, las preocupaciones del sector hotelero eclipsaban las del segmento gastronómico. Este hecho, sumado a la complejidad de las dinámicas de abastecimiento y a la postergación de sus demandas y requerimientos, llevó a los empresarios a emprender acciones aisladas, heterogéneas y sin una articulación colectiva para mantener sus negocios a flote, lo que refleja una dinámica diferencial entre estas firmas y las de otros rubros de actividad.

Las empresas gastronómicas en Ushuaia han mostrado una destacada resiliencia y adaptabilidad frente a los desafíos de la pandemia, adoptando una nueva tríada de negocios que ha resultado clave para su supervivencia. Primero, han implementado una adaptación interna en la gestión de recursos humanos,

organizando turnos de trabajo y capacitando al personal en el cumplimiento de nuevas normas sanitarias. Segundo, han ampliado su visibilización digital, actualizando sitios web y fortaleciendo su presencia en redes sociales para mantenerse en la mente del consumidor y facilitar nuevas formas de interacción. Finalmente, la implementación de servicios de delivery no sólo ha permitido mantener un flujo de ingresos, sino que también ha forzado una reevaluación y adaptación de la oferta de productos para este nuevo formato. Estas innovaciones adaptativas, combinadas con el apoyo de programas estatales, han sido fundamentales para la continuidad de estas empresas en un entorno extremadamente desafiante.

## 5. Conclusiones

En la búsqueda por comprender la evolución y adaptabilidad de las organizaciones ante eventos adversos, la resiliencia se plantea como un concepto central que refleja la capacidad de resistir, recuperarse y ajustarse a nuevos escenarios. Esta investigación ha destacado cómo, dentro de la heterogeneidad de situaciones, segmentos y condicionamientos específicos, emerge un patrón de acciones del entramado turístico de Ushuaia, dominado por respuestas adaptativas que combinan elementos innovadores para el mercado local y nuevas configuraciones empresariales.

El estudio revela la importancia de las estrategias y aborda el papel del entorno relacional empresarial en las posibilidades de respuesta de las organizaciones. En ese marco, la habilidad de las firmas para adaptarse y emplear diferentes acciones debe interpretarse con un doble foco: por un lado, las características y habilidades de cada empresa; y por otro, el papel que éstas tienen en el ecosistema del entramado turístico a nivel local. Así, se ha destacado cómo el tamaño de las firmas representa un factor clave, tanto en la condición inicial a partir de la cual éstas hacen frente a la crisis como en la respuesta interna de cada empresa y en la influencia que tienen sobre el entorno institucional en el que operan.

Sobre esto último, surge una reflexión a nivel meso. Tanto en la correlación entre los relatos de los entrevistados como en el análisis particular del contenido de las entrevistas por segmento, se aprecia el peso que ejercen algunos actores, como grandes hoteles y agencias, en las cámaras empresarias (Dopfer et al., 2004) y, en parte desde allí, en las respuestas y acciones (sesgadas) de otros organismos e instituciones públicas (Blanco-Romero y Valiente, 2016) u organizaciones gremiales. En muchas ocasiones, esto limita la posibilidad de comprender los problemas que enfrentan otros eslabones incluso más débiles de la cadena (como pequeños alojamientos, comercios o emprendimientos gastronómicos) y de brindar el tipo y nivel de apoyo que los mismos requieren.

En lo que respecta a las respuestas micro o individuales, se destacan cuatro aspectos de gran relevancia. El primero, de orden transversal, es que, en general, las firmas debieron adaptar sus comportamientos y estrategias al nuevo contexto para poder sobrevivir. Este tipo de ajustes ha evidenciado la influencia significativa de las estructuras organizativas y trayectorias empresariales en la capacidad para innovar y adaptarse. Así, la variedad de estrategias adoptadas, con diferentes grados de éxito, está

estrechamente vinculada a cada segmento específico dentro de la trama turística, a la configuración organizativa preexistente (Boin y Van Eeten, 2013), a la salud financiera de las empresas y a su habilidad estratégica (Kantur e İşeri-Say, 2012; Sabatino, 2016) para adoptar acciones compatibles con las múltiples limitaciones que imponía la pandemia.

El segundo es que, al considerar estas transformaciones, se distinguen ejes claros que atañen a lo estrictamente organizativo, a las relaciones laborales y al rediseño de esquemas de trabajo en búsqueda de garantizar el menor deterioro en la estructura de empleo de las empresas. Vale destacar que, en este último aspecto, hubo coincidencia entre el interés de las empresas en sostener los puestos de trabajo y el foco de las políticas nacionales. En simultáneo, se enfrentaron procesos de diversificación comercial e innovación en esquemas de interacción con el cliente que, si bien no representaron una ruptura en el estado del arte de articulación con la demanda, sí implicaron modificaciones importantes que representan innovaciones a nivel de empresa y del mercado local, lo que se plasmó en la incursión del e-commerce, de visibilización virtual y de diversas estrategias digitales (Genç y Genc, 2017; Hristova y Stoyanova, 2020) en lo que concierne a marketing, ventas y asociativismo empresarial.

El tercer aspecto a destacar es que las empresas más grandes han adoptado estrategias diferenciadas. Mientras que las firmas pequeñas se centraron principalmente en adaptaciones y transiciones hacia la nueva demanda nacional y la digitalización, las grandes han interpretado el escenario adverso como una posibilidad de invertir en su expansión, en adquisiciones de nuevos bienes de capital y utilitarios, y en general en mejoras de sus servicios e infraestructura con miras a la salida de la pandemia y no tanto a la coyuntura de emergencia que definió la realidad de los segmentos más vulnerables de la trama turística. Esto implicó un fortalecimiento adicional de la posición en el mercado local de las empresas de mayor tamaño. En otras palabras, se observa una diferenciación clara entre las empresas pequeñas que dirigieron sus recursos a sobrevivir, debido a limitaciones financieras, de escala y de percepción de la crisis, y las grandes empresas que aprovecharon la situación como una oportunidad para expandirse y consolidarse. En otros términos, vemos la diferenciación entre estrategias de conservación del status quo y otras que, desde una óptica adaptativa o evolutiva (Martin y Sunley (2015), sientan las bases para una transformación cualitativa de sus estructuras que permita el desarrollo de nuevas dinámicas o trayectorias de crecimiento (Pike et al., 2010; Cainelli et al., 2019).

El cuarto y último punto se relaciona con la transformación del perfil de la demanda y las adaptaciones necesarias a esa nueva realidad. El cambio del turismo extranjero al nacional implicó un público con preferencias distintas y una mayor restricción presupuestaria. Hoteles y restaurantes se vieron obligados a ajustar precios, oferta y métodos de interacción con los clientes. Estas adaptaciones no siempre fueron vistas como beneficiosas por las empresas, presentando desafíos adicionales en su intento de adaptarse a este giro en la dinámica del mercado.

Un aspecto adicional es el impacto del entorno empresarial, tanto a nivel local como nacional, que ha jugado un papel crucial en la facilitación de nuevas estrategias. Esto incluye programas públicos, acciones

coordinadas y asociaciones entre diferentes sectores. Sin embargo, estas iniciativas han reflejado respuestas específicas a la crisis que varían según la región. En el caso particular de Ushuaia, no sólo la infraestructura productiva preexistente, sino también las medidas específicas tomadas por instituciones locales han resultado en enfoques únicos para afrontar la crisis, que no serían aplicables o tendrían poco sentido en otros destinos turísticos debido a tres cuestiones: la condición insular y la limitación de vuelos que inhabilitó el ingreso de gente a la isla; el perfil predominantemente extranjero de visitantes, que define nichos y dinámicas de servicios no necesariamente competitivos para el visitante local; y las limitaciones propias de las cadenas de servicios y proveedores nacionales, que se vieron fuertemente limitadas y acotaron las posibilidades de la oferta.

El análisis presentado ilustra cómo la resiliencia, tanto empresarial como territorial, se ha convertido en un pilar fundamental para el sector turístico frente a la crisis. Las estrategias adoptadas evidencian la capacidad de las empresas de distintos tamaños para ajustarse a las nuevas realidades y demandas del mercado. En particular, la resiliencia territorial emerge como un factor distintivo, donde la colaboración entre (algunas) empresas, la innovación y el apoyo institucional local se entrelazan para formar un entorno robusto capaz de soportar y superar los desafíos. Este estudio subraya la importancia de entender la resiliencia no solo como un mecanismo de supervivencia, sino como un enfoque estratégico que impulsa el crecimiento y la sostenibilidad a largo plazo. Las lecciones aquí destacadas resaltan la necesidad de políticas y prácticas que fomenten la acumulación de competencias tanto en la empresa como en la región, y promuevan la generación de sinergias y diálogos entre los diversos estamentos de la compleja trama del turismo.

## REFERENCIAS

- Arjen, B. & van Eeten, M. (2013). The resilient organization—A critical appraisal. *Public Management Review*, 15(4), 429–445.
- Bec, A., McLennan, C. L., & Moyle, B. D. (2016). Community resilience to long-term tourism decline and rejuvenation: A literature review and conceptual model. *Current Issues in Tourism*, 19(5), 431-457.
- Beinhocker, E. D. (1999). Robust adaptive strategies. *MIT Sloan Management Review*, 40, 95–106.
- Bellini, E., Ceravolo, P., & Nesi, P. (2017). Quantify resilience enhancement of UTS through exploiting connected community and internet of everything emerging technologies. *ACM Transactions on Internet Technology (TOIT)*, 18(1), 1-34.
- Blanco-Romero, A., & Valiente, G. C. (2016). Productos turísticos resilientes en territorios de interior. El turismo de aventura en el Ripollès catalán. In *Turismo y crisis, turismo colaborativo y ecoturismo* (pp. 381-382). Societat d'Història Natural de les Balears.
- Boin, A., & van Eeten, M. J. G. (2013). The resilient organization. *Public Management Review*, 15(3), 429-445.
- Cainelli, G., Ganau, R., & Modica, M. (2019). Industrial relatedness and regional resilience in the European Union. *Papers in Regional Science*, 98(2), 755-778.

- Chaiechi, T. (2021). The resilience shift: It is all in the partnership. *Journal of Resilient Economies*, 1.
- Charmaz, K. (2008). Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis. *Library & Information Science Research*, 30(2), 158-159.
- Chatfield, S. L. (2020). Recommendations for secondary analysis of qualitative data. *The Qualitative Report*, 25(3), 833-842.
- Chatfield, A. T., Scholl, H. J. J., & Brajawidagda, U. (2013). Tsunami early warnings via Twitter in government: Net-savvy citizens' co-production of time-critical public information services. *Government information quarterly*, 30(4), 377-386.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. (1990). Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative Sociology*, 13(1), 3-21.
- Côté, J., Salmela, J. H., Baria, A., & Russell, S. J. (1993). Organizing and interpreting unstructured qualitative data. *The Sport Psychologist*, 7(2), 127-137.
- Coutu, D. L. (2002). How resilience works. *Harvard Business Review*, 80, 46-55.
- Crichton, M., Cameron, G., & Kelly, T. (2009). Enhancing organizational resilience through emergency planning: Learnings from cross-sectorial lessons. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17, 24-37.
- De Carvalho, A., Ribeiro, I., Silva Cirani, C., & Cintra, R. (2016). Organizational resilience: A comparative study between innovative and non-innovative companies based on the financial performance analysis. *International Journal of Innovation*, 4, 58-69.
- Demmer, W. A., Vickery, S. K., & Calantone, R. (2011). Engendering resilience in small- and medium-sized enterprises (SMEs): A case study of Demmer Corporation. *International Journal of Production Research*, 49, 5395-5413.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2005). *The Sage handbook of qualitative research* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Duchek, S. (2020). Organizational resilience: A capability-based conceptualization. *Business Research*, 13(1), 215-246. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>
- Dopfer, K., Foster, J., & Potts, J. (2004). Micro-meso-macro. *Journal of Evolutionary Economics*, 14, 263-279.
- Fabry, N., & Zeghni, S. (2019). Resilience, tourist destinations and governance: an analytical framework.
- Fisher, R., Maritz, A., & Lobo, A. (2016). Does individual resilience influence entrepreneurial success? *Academy of Entrepreneurship Journal*, 22(2), 39-53.
- Gárdos, J., Egyed-Gergely, J., Horváth, A., Pataki, B., Vajda, R., & Micsik, A. (2023). Identification of social scientifically relevant topics in an interview repository: a natural language processing experiment. *Journal of Documentation*.
- Genç, R., & Genç, E. A. (2017). Market-oriented innovations in tourism. *Research in Hospitality Management*, 7(1), 51-57. <https://doi.org/10.1080/22243534.2017.1355606>
- Hill, E., Wial, H., & Wolman, H. (2008). Exploring regional economic resilience (No. 2008, 04). Working paper.
- Kataishi, R., Erbes, A., Delfini, M., Roitter, S., & Yoguel, G. (2008). Rol de las instituciones para el fortalecimiento de las cadenas de valor: el caso del sector metalmecánico en el municipio de Morón. Ed. Municipalidad de Morón.
- Kataishi, R., Pérez, L., & Durán, L. (2018). Turismo en el fin del mundo: estimaciones econométricas de perfiles de demanda turística invernal en Ushuaia (Argentina). *Aportes y transferencias*, 16(2), 9-28.
- Kataishi, R., & Roulier, C. (2021). Thinking Technological Hubs for Development Strategies: Assessing How Value Chains Converge on Tourism Activities. SSRN. Disponible en SSRN 4003297.
- Kelle, U., & Bird, K. (Eds.). (1995). *Computer-aided qualitative data analysis: Theory, methods and practice*. Sage.

- Korber, S., & McNaughton, R. B. (2017). Resilience and entrepreneurship: a systematic literature review. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 24(7), 1129-1154.
- Lee, J., & Wang, J. (2017). Developing entrepreneurial resilience: Implications for human resource development. *European Journal of Training and Development*, 41(6), 519-539.
- Linnenluecke, M. K. (2017). Resilience in business and management research: A review of influential publications and a research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 19(1), 4-30.
- Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12(1), 1-32.
- Martin, R., & Sunley, P. (2015). On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*, 15(1), 1-42.
- Martin, R., & Sunley, P. (2020). Regional economic resilience: Evolution and evaluation. *Handbook on Regional Economic Resilience*, 10-35.
- Maulud, D. H., Zeebaree, S. R., Jacksi, K., Sadeeq, M. A. M., & Sharif, K. H. (2021). State of art for semantic analysis of natural language processing. *Qubahan academic journal*, 1(2), 21-28.
- Mosti, P., Pérez, L., & Arcos, A. (2015). El rol del estado en el proceso de valoración turística de Tierra del Fuego, Argentina. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo (CONDET)*, 13(1), 82-107.
- Nasukawa, T., Yi, J., Bunescu, R., & Niblack, W. (2003). Sentiment analyzer: Extracting sentiments about a given topic using natural language processing techniques. In *Third IEEE international conference on data mining* (pp. 427-434). IEEE.
- Otegui Banno, S., Calá, C. D., & Belmartino, A. (2022). Resiliencia económica en Argentina: recuperabilidad y perfiles de especialización de las áreas económicas locales (1996-2015). *Economía, Sociedad y Territorio*, 22(69), 339-365.
- Otegui Banno, S., Calá, C. D., & Niembro, A. (2023). Resiliencia y recuperación de las regiones argentinas ante las crisis económicas: El papel de la estructura industrial y de la competitividad regional. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, (26).
- Pappas, N., Michopoulou, E., & Farmaki, A. (2023). Tourism Innovation and Resilience during Uncertainty. *Tourism Planning & Development*, 20(2), 135-137.
- Pascual-Fernández, J. J., De la Cruz Modino, R., Chuenpagdee, R., & Jentoft, S. (2018). Synergy as strategy: learning from La Restinga, canary islands. *Maritime Studies*, 17, 85-99.
- Pendall, R., Foster, K. A., & Cowell, M. (2010). Resilience and regions: building understanding of the metaphor. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 71-84.
- Pike, A., Dawley, S., & Tomaney, J. (2010). Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 59-70. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq001>
- Ran, A., Dani, S. & Burnard, K. (2011). Resilience: the concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*, 49, 5375-5393.
- Saad, M. H., Hagelaar, G., van der Velde, G., & Omta, S. W. F. (2021). Conceptualization of SMEs' business resilience: A systematic literature review. *Cogent Business & Management*, 8(1), 1938347.
- Sabatino, M. (2016). Economic crisis and resilience: Resilient capacity and competitiveness of the enterprises. *Journal of Business Research*, 69(5), 1924-1927.
- Salloum, S. A., Khan, R., & Shaalan, K. (2020). A survey of semantic analysis approaches. In *Proceedings of the International Conference on Artificial Intelligence and Computer Vision (AICV2020)* (pp. 61-70). Springer International Publishing.
- Sampieri, R. H. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw Hill México.
- Schnegg, M., & Bernard, H. R. (1996). Words as actors: A method for doing semantic network analysis. *CAM Journal*, 8(2), 7-10.

- Schmidt, B., Palazzi, A., & Piccinini, C. A. (2020). Entrevistas online: potencialidades e desafios para coleta de dados no contexto da pandemia de COVID-19. *Revista Família, Ciclos de Vida e Saúde no Contexto Social*, 8(4), 960-966.
- Shahzad, M., Freeman, C., Rahimi, M., & Alhoori, H. (2023). Predicting Facebook sentiments towards research. *Natural Language Processing Journal*, 3, 100010.
- Sohn, B. K. (2017). Phenomenology and qualitative data analysis software (QDAS): A careful reconciliation. In *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* Vol. 18(1).
- Tanani, Y., y Aziz, S. (2021). Formations et compétences: outils qui aident à la projection d'une stratégie de résilience du secteur touristique. *International Journal of Financial Accountability, Economics, Management, and Auditing (IJFAEMA)*, 3(6), 1047-1054.
- Valdez, D., Pickett, A. C., & Goodson, P. (2018). Topic modeling: latent semantic analysis for the social sciences. *Social Science Quarterly*, 99(5), 1665-1679.
- Vereda, M. (2008). Tierra del Fuego y Antártica: Un inventario de recursos turísticos desde la idea de complementariedad de destino. *Estudios y perspectivas en turismo*, 17(3), 199-225.
- Williams, M., & Moser, T. (2019). The art of coding and thematic exploration in qualitative research. *International Management Review*, 15(1), 45-55.
- Yoguel, G., Borello, J., Delfini, M., Erbes, A., Kataishi, R., Robert, V., & Roitter, S. (2010). Redes de conocimiento en las tramas productivas de Argentina. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*, México, MX.



## ESTRATEGIAS DE BIOECONOMÍA CIRCULAR: REVISIÓN DE APLICACIÓN SOBRE COMPLEJO AGROINDUSTRIAL CÁRNICO BOVINO

Rocio Lujan Gonzalez<sup>1</sup>  
Santiago Agustín Pérez<sup>2</sup>  
Ferro Moreno Santiago<sup>3</sup>  
Mariano Roberto Carlos<sup>4</sup>

Circular bioeconomy strategies: review of application  
on the bovine meat agroindustrial complex.

ISSN: 1850-7255 - ISSN (En línea): 1853-6646

Esta obra se encuentra bajo la licencia Creative Commons <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



### Resumen

El patrón lineal de producción, que involucra tomar, hacer y desechar, se considera insostenible a corto plazo. En respuesta a esta problemática, ha surgido el concepto de bioeconomía circular, que busca reemplazar este enfoque por el reciclaje, recuperación, reducción y reutilización de recursos. La agroindustria cárnica bovina es de gran importancia a nivel mundial, desde el punto de vista socioeconómico y alimentario. Sin embargo, enfrenta el desafío de gestionar de manera sostenible la generación de residuos y coproductos. La industria cárnica se clasifica como de alto impacto ambiental, lo que resalta la necesidad de incorporar estrategias bio-circulares para optimizar el uso de recursos y reducir el impacto ambiental. El objetivo de este trabajo es identificar y analizar estrategias bio-circulares aplicables a la agroindustria cárnica bovina en Argentina. Se llevó a cabo una revisión bibliográfica con el fin de identificar estrategias y un análisis de oportunidades y limitaciones. Las estrategias fueron clasificadas en tres categorías: productos alimentarios, no alimentarios y generación de energía. Las oportunidades identificadas incluyen la diversificación de productos, la generación de energía renovable y la promoción de la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, existen desafíos relacionados con la inversión en tecnología, regulaciones, concientización y colaboración entre actores de la cadena.

**Palabras clave:** sostenibilidad ambiental, agregado de valor, desarrollo, nuevos modelos de negocios.

## Abstract

*The linear pattern of production, which involves taking, making and throwing away, is considered unsustainable in the short term. In response to this problem, the concept of circular bioeconomy has emerged, which seeks to replace this approach with the recycling, recovery, reduction and reuse of resources. The bovine meat agroindustry is of great importance worldwide, from a socioeconomic and food point of view. However, it faces the challenge of sustainably managing the generation of waste and co-products. The meat industry is classified as having high environmental impact, which highlights the need to incorporate bio-circular strategies to optimize the use of resources and reduce environmental impact. The objective of this work is to identify and analyze bio-circular strategies applicable to the bovine meat agroindustry in Argentina. A bibliographic review was carried out in order to identify strategies and an analysis of opportunities and limitations. The strategies were classified into three categories: food products, non-food products and energy generation. Identified opportunities include product diversification, renewable energy generation and promotion of environmental sustainability. However, there are challenges related to investment in technology, regulations, awareness and collaboration between actors in the chain.*

**Keywords:** *environmental sustainability, value addition, development, new business models.*

## INTRODUCCIÓN

En el contexto de los negocios en general, y específicamente en el sector agroalimentario, se ha observado una creciente preocupación por el manejo responsable de los recursos, la reducción del impacto ambiental y la optimización en la gestión de subproductos, residuos y desechos (Amato, 2023). Actualmente, el esquema de producción predominante sigue un patrón lineal que consiste en tomar, hacer y desechar (Schröder et al., 2020). Sin embargo, este sistema es considerado insostenible en el corto y mediano plazo (Tan y Lamers, 2021), ya que genera residuos y subproductos que no son reintegrados al circuito productivo (Kirchherr et al., 2017). Por lo tanto, se vuelve crucial encontrar alternativas que permitan el aprovechamiento y el agregado de valor, optimizando el uso de recursos y alargando al máximo su ciclo de vida (Stegmann et al., 2020).

Para abordar estos desafíos desde una perspectiva del desarrollo sostenible, ha surgido el concepto de bioeconomía circular, el cual ha cobrado relevancia en los últimos años (Amato, 2023). Si bien no existe una única definición para este concepto, Kirchherr et al. (2017) la describen como un sistema económico que busca reemplazar el concepto de fin de vida de materiales en los procesos de producción, transformación, distribución y consumo por los conceptos de reciclaje, recuperación, reducción y reutilización. Asimismo, se utilizarán los términos "despojos" y "co-productos" para referirse a los residuos, mermas, subproductos y efluentes generados en los procesos productivos (Toldrá et al., 2016).

En el sistema agroalimentario mundial, y de Argentina en particular, el sector cárnico bovino es de gran importancia territorial. Además de ser un bien alimenticio básico, contribuye significativamente al PBI nacional y provincial, genera empleo, obtiene divisas por exportaciones y representa una fuente de arraigo en el interior del país (Perez et al., 2022). Dentro de este entramado productivo, el sector agroindustrial de primera transformación juega un papel clave, permitiendo el agregado de valor desde el ganado bovino en pie hasta la obtención de productos finales como la carne bovina o sus cortes. No obstante, este sector también enfrenta el desafío de afrontar sosteniblemente la generación de una gran cantidad de residuos peligrosos y mermas (Amicarelli et al., 2021).

La industria cárnica en Argentina se encuentra clasificada en la categoría III, considerada de alto impacto ambiental, lo que agrupa a las agroindustrias relacionadas con la matanza de animales, preparación y conservación de la carne, incluida la elaboración de subproductos comestibles de origen animal (MAGyP, 2022). Ante esta situación, es de vital importancia incorporar estrategias bio-circulares que permitan un mejor aprovechamiento de estos recursos y reduzcan el impacto ambiental.

Es interesante destacar que, paradójicamente, los despojos y co-productos pueden ser parte de nuevos modelos de negocios (Fundación Ellen MacArthur, 2021). Algunos subproductos tienen la cualidad de poder utilizarse como materia prima para la elaboración de otros productos. En el caso específico de la industria cárnica, existen fuentes de proteínas poco procesadas como alimentos, como los huesos de despostada, la sangre y sus derivados (Toldrá et al., 2016).

El objetivo del presente trabajo es realizar una revisión bibliográfica centrada en identificar mecanismos biocirculares aplicables a la agroindustria cárnica bovina, y analizar sus oportunidades y limitaciones. Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos: a) identificar estrategias bio-circulares para el sector agroindustrial cárnico bovino; b) clasificar y analizar la revisión de estrategias; c) identificar oportunidades y limitaciones para el sector. El desarrollo del trabajo se estructura comenzando por el marco conceptual de las estrategias bio-circulares, seguido por la metodología propuesta para alcanzar los objetivos. Luego, se presentan los resultados obtenidos, abordando las estrategias identificadas en la revisión y abordando oportunidades y limitaciones para el aprovechamiento. Finalmente, se presentan las conclusiones y reflexiones finales del estudio realizado.

## **2. ESTRATEGIAS BIO-CIRCULARES**

Los mecanismos de economía circular más destacados se centran en aumentar la vida útil de los productos, residuos o subproductos, y en impulsar la circulación de materiales al final de su vida útil (Fundación Ellen MacArthur, 2021; Tam y Lamers, 2021). Estas estrategias son consideradas restauradoras y regenerativas, ya que buscan mantener los componentes, materiales y productos en su máxima utilidad y, al mismo tiempo, reducir gradualmente el consumo de recursos finitos (Ghisellini, 2016).

La economía circular (EC) y sus conceptos y herramientas están ganando cada vez más atención en sectores agrícolas, urbanos e industriales, impulsando modelos de negocios innovadores para optimizar el uso de recursos, procesos y políticas de desarrollo (Santagata et al., 2020). Cuando un sistema lineal adopta la perspectiva de la economía circular, se comienza a considerar la relación entre el uso y la disposición de los recursos (Varella Miranda et al., 2021), lo que aporta al desarrollo económico, productivo, tecnológico y social a lo largo de las cadenas productivas (Hernández y Céspedes, 2020; Van Hoof et al., 2022). Según Varella Miranda et al. (2021), la *circularización* de las empresas agroalimentarias resulta de factores tanto externos, como la regulación y las características del mercado y los consumidores, como internos, incluyendo las capacidades de gestión de la innovación, las políticas de recursos humanos y los contratos con consultores externos.

En el marco de la bioeconomía, surge el concepto de la bioeconomía circular, una nueva perspectiva de desarrollo económico que combina los principios de la economía circular con la utilización sostenible de los recursos biológicos (Hadley Kershaw et al., 2021; Amato, 2023). La bioeconomía circular puede incorporar actividades económicas relacionadas con la invención, desarrollo, producción y uso de productos y procesos biológicos para energía, materiales y productos químicos (Biofuture Platform (2018); Stegmann et al., 2020). La idea central es aprovechar de manera eficiente y sostenible los recursos biológicos para generar valor económico y minimizar los impactos ambientales (Tan y Lamers, 2021). Stegmann et al. (2020) presentan diferentes perspectivas de la bioeconomía circular, considerándola como: a) una parte de la economía circular; b) la intersección entre la economía circular y la bioeconomía; y c) más que una simple combinación de economía circular y bioeconomía.

Este enfoque promueve el uso de procesos y tecnologías que permitan cerrar los ciclos de los materiales biológicos, es decir, recuperar, reutilizar, reciclar o compostar los productos y subproductos biológicos en lugar de desecharlos (Amato, 2023). De esta manera, se fomenta la creación de cadenas de valor circulares en las que los residuos de un proceso se convierten en materias primas o recursos para otros.

Las estrategias bio-circulares tienen como objetivo lograr un desarrollo económico sostenible mientras se protege el medio ambiente y se conservan los recursos naturales (Tam y Lamers, 2021). La combinación de los principios de la economía circular con el enfoque sostenible de la bioeconomía ofrece oportunidades significativas para transformar las prácticas empresariales y promover la conservación de los recursos en los diferentes sectores económicos (Stegman et al., 2020). Al adoptar este enfoque, las empresas pueden contribuir de manera más significativa a la mitigación de impactos ambientales negativos y a la creación de modelos de negocio innovadores y sostenibles.

### **3. METODOLOGÍA**

La metodología de investigación adoptada para este estudio es de tipo mixta, empleando tanto herramientas de investigación cualitativa como cuantitativa. Inicialmente, se llevó a cabo una revisión

sistemática de la bibliografía utilizando tres plataformas de bases de datos reconocidas: *Google Scholar*, *Scopus* y *Science Direct*. La búsqueda se centró en artículos de revistas científicas en español e inglés que abordaron los temas de aprovechamiento y valorización de residuos, estrategias circulares, industria cárnica, desperdicios, mermas y subproductos. El horizonte temporal se estableció desde el año 2000 hasta la actualidad.

Se estructuraron cuatro ecuaciones de búsqueda, donde se emplearon operadores lógicos o booleanos como AND y OR, así como comillas para recuperar frases o palabras compuestas. Las ecuaciones de búsqueda las utilizadas fueron las siguientes:

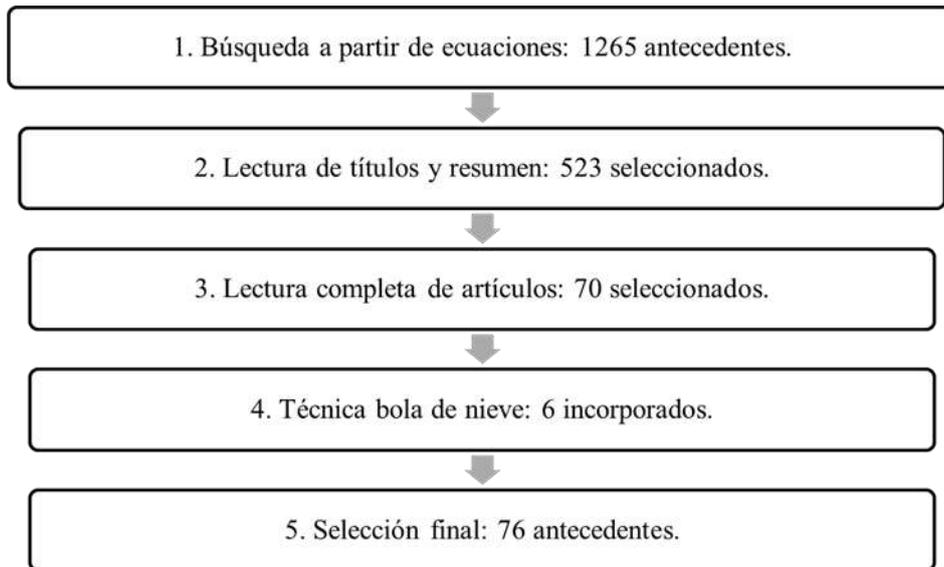
1. (("estrategias circulares") AND ("industria cárnica bovina") OR ("agroindustria cárnica bovina")).
2. (("industria cárnica bovina") AND ("aprovechamiento de desperdicios") OR ("valorización de residuos")).
3. (("valorización de desperdicios") AND ("industria cárnica bovina") AND ("economía circular")).
4. (("Industria cárnica") AND ("mermas") AND ("subproductos") AND ("efluentes") AND ("valorización") OR ("aprovechamiento")).

El proceso de búsqueda resultó en un total de 1265 artículos, tras eliminar publicaciones duplicadas y aquellas que no se ajustaban a los criterios establecidos, se identificaron 523 artículos relevantes. Luego, se realizó una revisión detallada de los títulos y resúmenes de estos artículos, y tras una selección manual se obtuvo una muestra de 70 artículos para un análisis más profundo.

Posteriormente, se procedió a una lectura completa de estos artículos seleccionados, identificando aquellos que contribuyen en su totalidad al objetivo del trabajo. Asimismo, se aplicó la metodología de bola de nieve, lo que permitió identificar autores citados en estos artículos y que eran relevantes para la temática en estudio. Gracias a este proceso, se incorporaron 6 artículos adicionales para un análisis exhaustivo.

Finalmente, se obtuvo un total de 76 publicaciones que sirvieron como base para la revisión bibliográfica realizada en este trabajo. En la figura 1 se presenta el procedimiento de selección de artículos. La metodología mixta adoptada permitió recopilar información significativa tanto en términos cualitativos como cuantitativos, enriqueciendo el análisis y la comprensión de las estrategias bio-circulares aplicables en la agroindustria cárnica. Para esto se desarrolló un análisis descriptivo considerando el año de la publicación, país de origen del autor, tipo de despojo y co-producto aprovechado y el tipo de estrategia general.

***Figura 1: Metodología de revisión bibliográfica.***



*Fuente: Elaboración propia.*

## 4. RESULTADOS

### 4.1 ESTRATEGIAS BIO-CIRCULARES

En base a la revisión de la literatura se subdividieron los resultados de estrategias bio-circulares en base los residuos, desechos y subproductos obtenidos de la industria frigorífica cárnica bovina. Para esto se estructura en siete despojos y co-productos obtenidos del complejo productivo.

La sangre de bovinos de carne es una fuente valiosa de proteínas, hierro y aminoácidos, aproximadamente constituyendo alrededor del 4% de su peso corporal (Wan et al., 2002). Sin embargo, su uso en la industria de procesamiento de productos cárnicos ha sido limitado debido a su color oscuro y sabor característico, lo que ha llevado a separarla en dos fracciones durante el faenamiento: plasma (60-80%) y células rojas (20-40%) (Tarté, 2009).

En diversos países de Europa y Asia, la sangre ha encontrado aplicaciones diversas, siendo utilizada como complemento en la elaboración de pan, galletas y embutidos, tanto en estado líquido como sólido (Ghost, 2001; Bhaskar et al., 2007; Tarté, 2009; Hsieh y Ofori, 2011). Se ha empleado como emulsionante, aditivo, estabilizador, nutriente, clarificador, sustituto de la leche y suplemento proteico en productos alimenticios (Silva y Silvestre, 2003). Gracias a su contenido en minerales, también es apropiada para la elaboración de harina de sangre destinada a la alimentación animal (Marti y Johnson, 2012).

El plasma sanguíneo, por otro lado, ha encontrado aplicaciones en la elaboración de jamón cocido y en la mejora del color de embutidos (Márquez et al., 2006). Además, puede utilizarse como estabilizante de color, siempre que esté congelado y en una concentración adecuada. También ha sido empleado como sustituto de huevos en la elaboración de productos, debido a su propiedad espumante (Ghost, 2001;

Hernandez Montenegro y Mendoza Pineda, 2009). Algunos componentes de la sangre, como la fibrinolisina, la kalekrenina y las inmunoglobulinas, son aislados para usos químicos en alimentos y medicina (Young y Lawrie, 2007).

La sangre también puede separarse en diversas fracciones con propiedades terapéuticas, utilizadas como nutrientes para medios de cultivo de tejidos y en aplicaciones microbiológicas (Kurbanoglu, 2004). La albúmina bovina purificada se utiliza para reponer sangre o líquidos en animales, así como en pruebas de factor Rh en seres humanos y como estabilizador de vacunas. También ha encontrado uso en pruebas de sensibilidad a antibióticos (Young y Lawrie, 2007).

Cabe destacar que la sangre ha sido empleada en la elaboración de adhesivos, termoplásticos y coagulantes industriales, lo que muestra su potencial en diversos campos de aplicación (Bier et al., 2012; Piazza et al., 2012; Bier et al., 2013; Mekonnen et al., 2016; Li et al., 2018; Adhikari et al., 2018). Estas aplicaciones en diferentes industrias resaltan la importancia de explorar y desarrollar estrategias de aprovechamiento y valorización de la sangre en la industria cárnica, contribuyendo así a promover prácticas más sostenibles y circulares en el manejo de subproductos de este sector.

Los subproductos generados por la faena y desposte de los animales en la industria cárnica presentan un potencial considerable para ser aprovechados como insumos en la elaboración de productos alimenticios y farmacéuticos. Haciendo referencia a todas aquellas **menudencias y tejidos** bovinos.

El páncreas, tras someterse a procesos químicos y físicos, se emplea en la industria farmacéutica con fines terapéuticos, ya que contiene sustancias beneficiosas para regular el metabolismo y tratar la diabetes, así como para mejorar la cicatrización después de cirugías o lesiones (Jayathilakan et al., 2012).

Los intestinos son valiosos para la fabricación de suturas quirúrgicas y también se utilizan para producir heparina, que es un importante anticoagulante empleado en la medicina (Shirsath y Henchion, 2021).

El hígado, por su parte, es una fuente de extracto de hígado, rico en vitamina B12 y utilizado tanto en la industria farmacéutica como en suplementos nutricionales para tratar diferentes tipos de anemia (Devatkal et al., 2004). Además, el hígado se utiliza como anticoagulante y en la elaboración de harina de carne, alimentos para animales y fertilizantes (Galanakis, 2019).

La bilis del ganado bovino se procesa para obtener extractos secos o líquidos que son empleados en medicina, especialmente para el tratamiento de problemas digestivos y del tracto biliar. Los cálculos biliares, por otro lado, tienen propiedades afrodisíacas y son utilizados en la elaboración de adornos como collares y colgantes.

Las glándulas pineales son una fuente de la hormona melatonina, la cual está siendo evaluada para su uso en el tratamiento de trastornos del sueño, retraso mental y esquizofrenia (Devatkal et al., 2004; Jayathilakan et al., 2012).

Estas aplicaciones muestran cómo la industria cárnica tiene la oportunidad de aprovechar diversos subproductos en el desarrollo de productos alimenticios y farmacéuticos, contribuyendo así a una mayor sostenibilidad y uso responsable de los recursos en la cadena productiva.

Por otro lado, los **huesos y las pezuñas** bovinas son valiosos subproductos que se utilizan para la elaboración de diversos productos, contribuyendo así al aprovechamiento sostenible en la industria cárnica.

La harina de huesos es un producto importante obtenido a partir de los huesos bovinos y se utiliza como insumo en alimentos balanceados para animales (Jayathilakan et al., 2012). Además, se extrae colágeno de estos elementos, el cual se emplea para estimular la coagulación de la sangre en humanos y animales.

Por otro lado, se produce la elaboración de gelatinas a partir de huesos y pezuñas con el objetivo de espesar, gelificar y estabilizar alimentos (Fajardo Acuña, 2009). La gelatina también es utilizada como agente aglutinante y compuesto en la fabricación de tabletas y pastillas medicinales (Jayathilakan et al., 2012). Mediante tratamientos físicos y químicos, las pezuñas se transforman en colágeno y queratina, los cuales tienen aplicaciones en la industria farmacéutica y alimentaria (Sanchez Perez, 2016).

Además, la transformación de pezuñas junto con cueros se aprovecha para la elaboración de harinas, utilizadas en fertilizantes para cultivos (Eulloque Guerrero, 2013).

El colágeno, la gelatina y la glicerina extraídos de estos subproductos pueden encontrar múltiples usos en diversas industrias, como adhesivos, barnices, pinturas, anticongelantes, surfactantes, abrillantadores y limpiadores (Pearl, 2004). También se obtienen polihidroalcanoatos biodegradables que pueden servir como sustituto del petróleo en la producción de plásticos (Titz et al., 2012; Ryder et al., 2015).

Estas aplicaciones demuestran cómo la industria cárnica puede generar productos de alto valor añadido a partir de subproductos que, de otro modo, podrían ser desechados, contribuyendo así a una gestión más sostenible y responsable de los recursos.

El procesamiento de **grasa** a través de la hidrólisis abre diversas posibilidades para su aprovechamiento en diferentes industrias, contribuyendo así a una gestión más sostenible de los recursos.

Uno de los productos resultantes de la hidrólisis de la grasa es la producción de enzimas, las cuales pueden utilizarse en la generación de energía (Mora et al., 2014; Toldrá et al., 2016). Asimismo, las enzimas tienen aplicaciones en la industria cosmética para la elaboración de jabones, lociones, cremas y productos de baño.

Por otro lado, las grasas están compuestas por ácidos grasos que encuentran diversas aplicaciones en diferentes sectores industriales. Los ácidos grasos son utilizados para la polimerización de caucho y plástico, lo que contribuye a la fabricación de una amplia gama de productos, como suavizantes, lubricantes y plastificantes (Ockerman y Basu, 2006).

Además, la grasa procesada se convierte en un insumo esencial para la fabricación de biodiesel, un combustible alternativo y renovable que cumple con los estándares internacionales y reduce las emisiones de SO<sub>2</sub> y CO<sub>2</sub> (Arévalo et al., 2008).

Estos usos múltiples y diversos de la grasa derivada de la industria cárnica demuestran cómo los subproductos pueden ser transformados en productos valiosos, contribuyendo así a una economía más circular y sostenible. El aprovechamiento responsable de estos subproductos puede reducir la dependencia de recursos no renovables y minimizar el impacto ambiental, convirtiendo la gestión de los residuos en una oportunidad para la generación de valor añadido en diversas industrias.

El **cuero** es un subproducto valioso de la industria cárnica que puede someterse a distintos procesos para obtener diversos productos. Al ser curado y procesado químicamente, se obtienen artículos como bolsos, zapatos, equipamiento deportivo, cosméticos, cuero crudo, tripas de embutidos, pegamento y gelatina comestible (Benjakul et al., 2009; Ockerman y Basu, 2006). Estos productos tienen una amplia variedad de aplicaciones en diferentes industrias, lo que demuestra la versatilidad y valor de este material.

Además, el cuero deshidratado es utilizado en la industria de la curtiembre para obtener colágeno, un componente valioso que tiene múltiples usos en diferentes sectores. Olle et al. (2013) explican que el cuero deshidratado es empleado para la obtención de colágeno, utilizado en la industria de la curtiembre.

Por otro lado, los despojos y co-productos también pueden ser utilizados para la producción de energía a través de diferentes procesos. Bujak (2015) destaca que la incineración es una opción que permite obtener energía a partir de estos materiales. Asimismo, la digestión anaerobia es una técnica que genera biogás y biocombustibles a partir de los despojos (Jayathilakan et al., 2012; Salminen y Rintala, 2002; Bustillo-Lecompte y Mehrvar, 2017; Toldrá et al., 2016).

Además, estos subproductos pueden ser utilizados para la producción de compost, ecofosfato y aditivos del suelo, lo que contribuye a la mejora de la fertilidad de los suelos agrícolas y a la gestión más eficiente de los residuos. Bujak (2015) menciona que el compost puede ser obtenido a partir de la conjunción de despojos y co-productos, y Mirabella et al. (2014) indican que estos subproductos pueden ser utilizados como aditivos del suelo para mejorar su calidad.

Es importante destacar que gran parte de las investigaciones e innovaciones en el aprovechamiento de estos coproductos y despojos se enfocan en la industria no alimentaria. Esto se debe, en parte, a las preocupaciones por la salud humana relacionadas con posibles enfermedades derivadas de un incorrecto manejo, almacenamiento o procesamiento de estos materiales. Por lo tanto, es fundamental implementar prácticas adecuadas de gestión y aprovechamiento de los subproductos de la industria cárnica para asegurar su valorización y contribuir a la sostenibilidad y eficiencia de todo el proceso productivo.

El **estiércol** bovino ofrece diversas oportunidades de aprovechamiento que contribuyen tanto a la producción de energía renovable como al enriquecimiento de la alimentación animal y la mejora de la fertilidad del suelo.

Una de las principales aplicaciones del estiércol bovino es la generación de biogás a través de la fermentación anaeróbica (Bustillo-Lecompte y Mehrvar, 2017). El biogás es una fuente de energía renovable que puede utilizarse para sustituir combustibles fósiles, contribuyendo así a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a la transición hacia una matriz energética más sostenible.

Además, se ha estudiado el potencial del estiércol como alimento para bovinos a través de la fermentación anaeróbica y el ensilado (Gavilán y Vienebra, 2014). Se han identificado diversas opciones para incorporar alimentos a base de estiércol en la dieta de los bovinos, ya sea de forma directa o indirecta, lo que puede ser beneficioso para mejorar la nutrición del ganado y reducir los costos de alimentación.

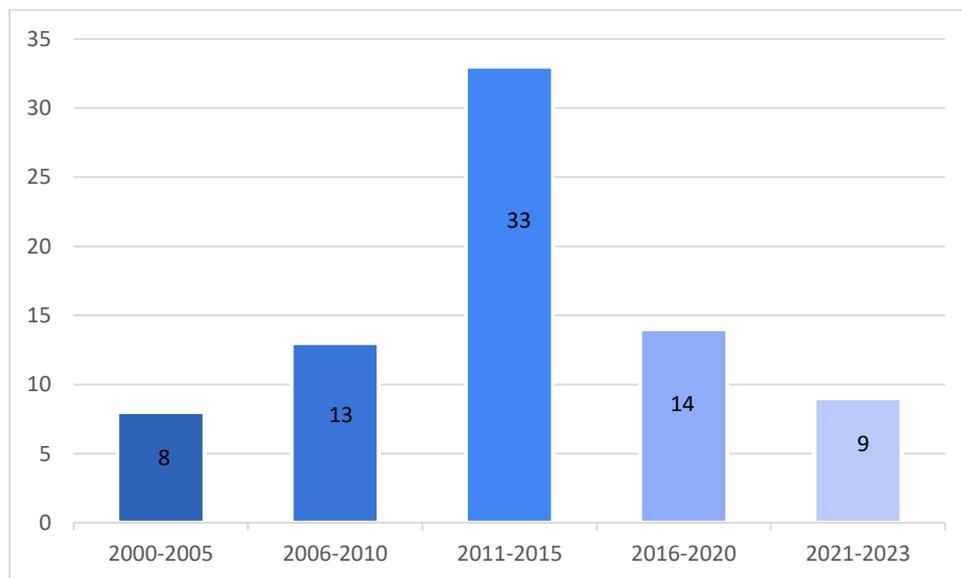
Otro uso destacable del estiércol bovino es su utilización en la producción de fertilizantes y sustratos (Bujak, 2015; Mirabella et al., 2014; Salminen y Rintala, 2002). Estos productos pueden contribuir a mejorar la fertilidad del suelo y promover un manejo agrícola más sostenible. Asimismo, el estiércol puede ser utilizado como sustrato para la producción de humus, que es una fuente valiosa de nutrientes para las plantas (Cajas Sanchez, 2009).

El estiércol bovino ofrece diversas oportunidades para su aprovechamiento en la producción de biogás, la mejora de la alimentación animal y el enriquecimiento del suelo con fertilizantes y sustratos. Estas prácticas no solo contribuyen a una gestión más sostenible de los residuos de la industria cárnica, sino que también tienen un impacto positivo en la generación de energía renovable, la eficiencia de la producción ganadera y la agricultura sustentable.

El aprovechamiento del **contenido ruminal** ha sido objeto de investigaciones que han explorado diversas estrategias. Entre ellas, el ensilaje, propuesto por Benavides Arteaga (2011), ha demostrado ser una opción viable para la conservación y posterior utilización de este recurso. Además, se ha investigado su potencial en la formulación de alimentos balanceados (Benavides Arteaga, 2011; Cendales Ladino, 2011; Rios y Ramirez, 2012; y Sanchez Martinez, 2016). Asimismo, se ha destacado su utilidad como abono orgánico, contribuyendo a la fertilización de suelos de manera sostenible, tal como lo planteó Benavides Arteaga (2011). Otra estrategia promisoría es la producción de vermicompost que demuestra el potencial de transformar el contenido ruminal en un valioso fertilizante orgánico (Eulloque Guerrero, 2013). Por último, el aprovechamiento para la generación de biogás, propuesto, abre una perspectiva adicional en la valorización de este recurso, ofreciendo una fuente de energía renovable a partir de un subproducto ganadero (Cendales Ladino, 2011). Estos antecedentes reflejan un amplio espectro de posibilidades para el aprovechamiento del contenido ruminal, subrayando su relevancia en la búsqueda de estrategias biocirculares en el sector ganadero.

En cuanto a la evolución sobre las publicaciones relevadas, se ha observado un notable incremento en la producción de publicaciones relacionadas con los antecedentes de estrategias biocirculares (figura 2). Entre los años 2000 y 2005, se registraron ocho trabajos que abordaban este tema, reflejando un incipiente interés en la aplicación de enfoques biocirculares. Sin embargo, el periodo de 2006 a 2010 marcó un importante crecimiento, con un total de trece publicaciones, indicando un aumento sustancial en la investigación y desarrollo de estrategias sostenibles. Esta tendencia ascendente continuó en la siguiente década, de 2011 a 2015, donde se contabilizaron un notable total de 33 trabajos dedicados a los antecedentes de las estrategias biocirculares (el mayor periodo). A medida que avanzamos en el tiempo, el periodo de 2016 a 2020 mantuvo un enfoque constante en este ámbito, con un total de catorce publicaciones. Los años más recientes, de 2021 a 2023, muestran una consolidación de este campo, con ocho publicaciones que demuestran un interés continuo y un compromiso con la evolución de las estrategias biocirculares. Este crecimiento en la producción de investigaciones refleja un claro avance hacia prácticas más sostenibles y la promoción de modelos económicos y ambientales más equitativos y eficientes.

**Figura 2: Evolución anual de publicaciones.**

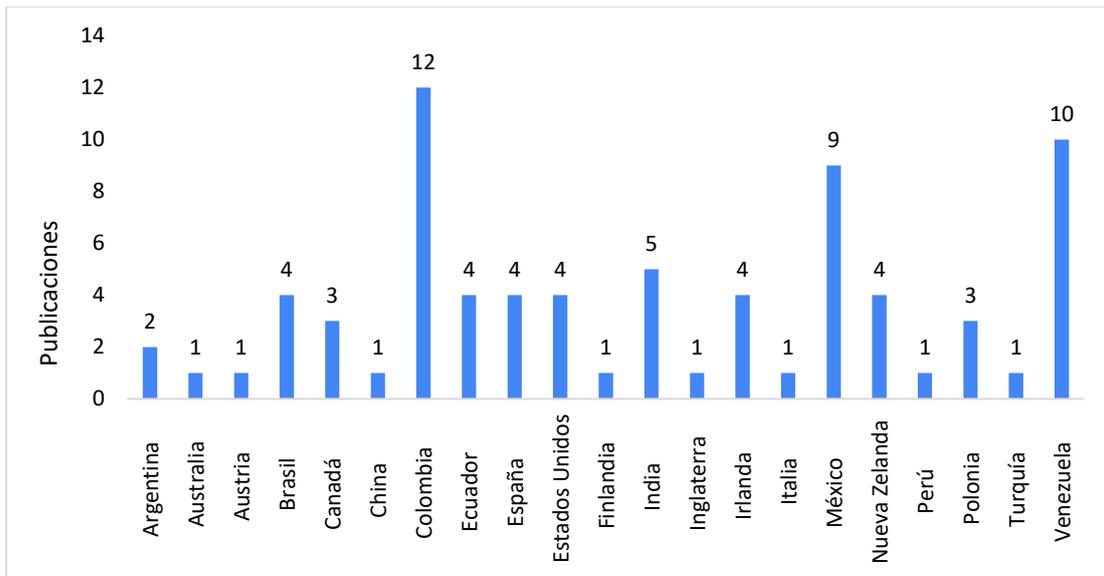


*Fuente: Elaboración propia.*

El total de países relevados con antecedentes de publicaciones de estrategias biocirculares presenta una distribución global diversa, con un 21 países relevados (figura 3). Colombia se destaca como el país líder en este campo, con un total de doce trabajos dedicados a estas estrategias. Venezuela y México también muestran un compromiso significativo, con diez y nueve publicaciones respectivamente. Los Estados Unidos, Brasil e India siguen de cerca, cada uno contribuyendo con cuatro investigaciones. Países

como Canadá, Ecuador, España, Irlanda y Nueva Zelanda muestran una participación entre tres y cuatro publicaciones cada uno, resaltando la relevancia global de las estrategias biocirculares en la industria ganadera. Además, naciones como Argentina, Australia, Austria, China, Finlandia, Inglaterra, Italia, Perú, Polonia y Turquía también están contribuyendo al avance de este campo con al menos una publicación cada una. Este panorama demuestra un interés y esfuerzo mundial en la búsqueda de soluciones sostenibles para el complejo ganadero bovino.

**Figura 3: Publicaciones por país.**

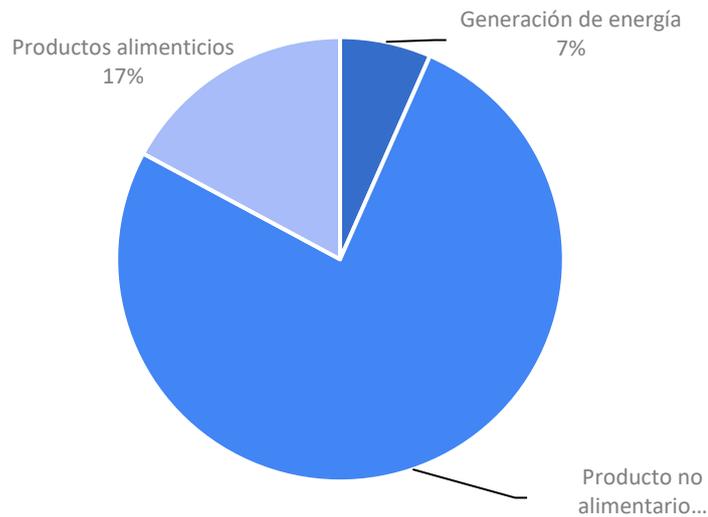


*Fuente: Elaboración propia.*

La distribución de trabajos por tipo de estrategia biocircular en el entramado ganadero bovino refleja una notable diversidad de enfoques (figura 4). La generación de energía emerge como un área de interés destacada, con un total de cinco publicaciones, subrayando la importancia de la sostenibilidad energética. Por otro lado, el desarrollo de productos no alimentarios se erige como el tema más abordado, con un total de cincuenta y ocho estudios dedicados a la creación de alternativas y subproductos valiosos a partir de los recursos ganaderos. Asimismo, la producción de alimentos a través de estrategias biocirculares también representa un área significativa, con trece investigaciones que exploran formas innovadoras y sostenibles de obtener productos alimenticios a partir del complejo ganadero bovino. La distribución de las estrategias por tipo de despojo y/o co-productos (figura 5), el aprovechamiento de la sangre se presenta como el más estudiado, con un total de treinta y cuatro investigaciones, indicando un interés significativo en la optimización de este recurso. Le siguen en importancia las menudencias y tejidos, con nueve trabajos que exploran formas innovadoras de utilizar estos componentes. Tanto el contenido ruminal como los huesos y pezuñas muestran un interés equitativo, con ocho investigaciones cada uno. Por otro lado, el estiércol también juega un papel relevante con once estudios dedicados a su aprovechamiento. La grasa y el cuero,

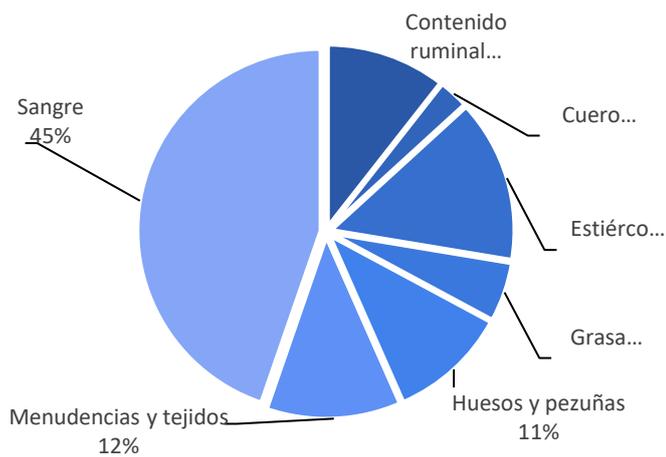
se presentan con menor cantidad de investigaciones y con un interés emergente en su valorización con cuatro y dos trabajos respectivamente. Esta distribución detallada refleja la amplitud de recursos disponibles de residuos y co-productos en el entramado ganadero bovino y el interés en encontrar formas innovadoras y sostenibles de aprovecharlos.

**Figura 4: Distribución de estrategias biocirculares según clasificación.**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 5: Distribución de estrategias circulares según despojo y coproducto.**



Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

El faenamiento vacuno descarta hasta el 50% del peso del animal en huesos, sangre, piel, menudencias entre otros (INTI, 2016). Por ejemplo, si nuestro país procesa por completo el desecho de sangre bovina de la industria cárnica, podría generar 30 mil toneladas de proteínas (que equivalen a las proteínas que brindan 170 mil toneladas de carne). Similar situación sucede con los huesos de desposte, que, aun conteniendo distintos minerales, y un 90% de proteína de colágeno, gran parte de este material es descartado. También con la producción del cuero, que por cada tonelada de piel vacuna genera 630 kilos de residuos sólidos (INTI, 2016).

La agroindustria cárnica bovina enfrenta diversas oportunidades y desafíos relacionados con el manejo y aprovechamiento de desechos, mermas y subproductos generados durante el proceso de faena (Borges et al., 2021). El análisis cuantitativo de los subproductos obtenidos revela la magnitud de estos recursos y destaca la importancia de una gestión eficiente y sostenible para maximizar su valor económico y ambiental. A continuación, se exponen las principales oportunidades para la cadena bovina de carne se relacionan con:

1. **Bioeconomía circular:** La implementación de un enfoque de bioeconomía circular podría convertir los desechos y subproductos en valiosos insumos para otras industrias, como la farmacéutica, alimentaria y energética. La valorización de estos recursos permitiría reducir la dependencia de materias primas no renovables y fomentar la economía circular en la provincia.

2. **Diversificación de productos:** La amplia variedad de subproductos generados, como grasa, tejido, huesos y vísceras, brinda oportunidades para diversificar la oferta de productos y desarrollar nuevos mercados, como la producción de cosméticos, medicamentos, fertilizantes y bioplásticos, entre otros.

3. **Generación de energía renovable:** El aprovechamiento de efluentes y estiércol para la producción de biogás y energía eléctrica representa una oportunidad para mitigar la huella ambiental de la industria y contribuir al desarrollo de fuentes de energía renovable en la región.

4. **Sostenibilidad ambiental:** La adecuada gestión de desechos y subproductos puede reducir la contaminación ambiental, disminuir la emisión de gases de efecto invernadero y proteger los recursos naturales, contribuyendo así a la sostenibilidad ambiental de la cadena bovina de carne.

5. **Nuevos modelos de negocio:** La valorización de subproductos podría abrir nuevas oportunidades de negocio y colaboración entre diferentes actores de la cadena, fomentando la creación de sinergias y cadenas de valor más integradas y sostenibles.

Los principales desafíos para la agroindustria cárnica bovina son:

1. **Inversión y tecnología:** La implementación de mecanismos circulares requiere de inversiones significativas en tecnología y equipamiento adecuado para el tratamiento y aprovechamiento de los subproductos. Estos desafíos económicos podrían requerir incentivos y políticas de apoyo por parte del gobierno.

2. **Regulación y normativas:** Es necesario contar con un marco regulatorio que promueva y regule el aprovechamiento responsable de los subproductos, garantizando la calidad y seguridad de los nuevos productos generados y asegurando el cumplimiento de estándares ambientales.

3. **Concientización y educación:** La concientización sobre la importancia del manejo adecuado de desechos y subproductos, así como la educación sobre las oportunidades de la economía circular, son fundamentales para promover una cultura de sostenibilidad en toda la cadena bovina de carne.

4. **Mercado formal para subproductos:** La creación de un mercado formal y estructurado para los subproductos podría impulsar su valorización y fomentar su comercialización, incentivando así a los actores de la cadena a adoptar prácticas más sostenibles.

5. **Colaboración, coordinación y gobernanza entre actores:** La colaboración y coordinación entre los diferentes actores de la cadena, desde los productores hasta los procesadores y los comercializadores, son esenciales para maximizar el aprovechamiento de los subproductos y desarrollar soluciones integradas y efectivas.

Es evidente que la industria cárnica genera una amplia gama de residuos, subproductos y mermas, y a través de una gestión adecuada y estrategias de aprovechamiento, estos pueden convertirse en recursos valiosos para diversas industrias. El enfoque hacia la bioeconomía circular y la valorización de estos materiales no solo contribuye a reducir los impactos ambientales, sino que también abre oportunidades para la creación de nuevos modelos de negocios y sinergias entre distintas cadenas productivas. Además, es importante destacar que la utilización responsable de estos recursos puede contribuir a mejorar la eficiencia y sostenibilidad de la industria cárnica y de otras industrias relacionadas.

La agroindustria cárnica bovina enfrenta una serie de oportunidades y desafíos relacionados con el aprovechamiento de desechos, mermas y subproductos. La implementación de mecanismos circulares y una visión de bioeconomía circular pueden ser clave para aprovechar plenamente estos recursos y avanzar hacia una cadena más sostenible, rentable y ambientalmente responsable. Sin embargo, para lograrlo, es necesario el compromiso y la colaboración de todos los actores involucrados, así como un marco regulatorio adecuado y políticas de apoyo por parte del gobierno.

## **5. CONCLUSIONES**

La bioeconomía circular debe verse como un concepto emergente que apunta a abordar el debate sobre la contribución definitiva de la economía circular y la bioeconomía para resolver los desafíos de la sostenibilidad. El entramado de carne bovina despliega, en su proceso productivo-comercial habitual, una amplia producción de subproductos y despojos, los cuales, mediante una gestión adecuada, pueden ofrecer valiosas oportunidades para una economía circular sostenible. En este estudio, se llevó a cabo una revisión integral de la literatura científica relacionada con el aprovechamiento de los subproductos de la

industria cárnica bovina, considerando su potencial para la generación de alimentos, productos farmacéuticos, energías renovables y la sustitución de plásticos. La investigación se enmarca en la perspectiva de la bioeconomía circular, que busca optimizar la utilización de los recursos y promover la sostenibilidad ambiental.

La cadena de carne bovina en La Pampa, Argentina, presenta un panorama desafiante y lleno de oportunidades para avanzar hacia una producción más sostenible y circular. A lo largo de este estudio, se ha analizado exhaustivamente el procesamiento y aprovechamiento de desechos, mermas y subproductos generados por la industria cárnica, identificando una amplia gama de posibilidades para su valorización en distintos sectores.

Como cierre, a modo de reflexiones finales, se destacan los aspectos clave que pueden guiar el camino hacia una cadena de carne bovina más eficiente y ambientalmente responsable:

1. Economía Circular para la valorización de subproductos: La adopción de principios de economía circular en la cadena de carne bovina de La Pampa ofrece una oportunidad única para optimizar la utilización de los recursos y minimizar el impacto ambiental. El aprovechamiento de desechos y subproductos en la producción de alimentos, productos farmacéuticos, energías renovables y materiales biodegradables puede contribuir significativamente a la sostenibilidad de la industria y al desarrollo de nuevos modelos de negocio.

2. Diversificación y agregado de valor en origen: La amplia variedad de subproductos generados durante el proceso de faena ofrece oportunidades para diversificar la oferta de productos y agregar valor a la producción de carne bovina. La transformación de subproductos en insumos para otras industrias, como la farmacéutica, cosmética y de alimentos, abre nuevos mercados y promueve la generación de productos innovadores y de alto valor agregado.

3. Desafíos tecnológicos y regulatorios: La implementación exitosa de mecanismos circulares y el aprovechamiento de subproductos requieren inversiones en tecnología adecuada y cumplimiento de normativas regulatorias. El desarrollo de un marco normativo que promueva y regule la valorización de subproductos es esencial para garantizar la calidad y seguridad de los nuevos productos generados.

4. Colaboración, sinergias y conciencia del sector: La colaboración entre los distintos actores de la cadena, desde los productores hasta los procesadores y comercializadores, es fundamental para maximizar el aprovechamiento de subproductos y fomentar prácticas sostenibles en toda la industria. Asimismo, es crucial promover la conciencia sobre la importancia de la gestión adecuada de desechos y subproductos, así como la adopción de enfoques circulares en toda la cadena.

5. Beneficios ambientales y económicos: La valorización de desechos y subproductos no solo contribuye a la sostenibilidad ambiental, reduciendo la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero,

sino que también puede generar beneficios económicos significativos para los actores de la cadena y la región en su conjunto.

6. Nuevos modelos de negocio y sinergias: La integración de mecanismos circulares puede generar nuevas oportunidades de negocio y sinergias entre distintas industrias y cadenas de valor. El desarrollo de productos derivados de subproductos puede impulsar la creación de nuevos mercados y la colaboración entre diferentes sectores, fomentando la economía circular a nivel regional y nacional.

El aprovechamiento de desechos, mermas y subproductos en la agroindustria cárnica bovina representa una oportunidad única para avanzar hacia un sistema de producción más sostenible, eficiente y rentable. La adopción de enfoques de bioeconomía circular, la inversión en tecnología y el fortalecimiento de la colaboración entre actores clave son elementos fundamentales para materializar estas oportunidades y enfrentar los desafíos presentes. El camino hacia una cadena de carne bovina sostenible y circular en La Pampa requiere de un compromiso conjunto de la industria, el gobierno y la sociedad en su conjunto, pero sus beneficios a largo plazo serán clave para asegurar un futuro más sostenible y resiliente para la agroindustria cárnica bovina en la región.

Se identificaron diversas estrategias de aprovechamiento de subproductos, incluyendo el procesamiento del cuero para obtener productos de alto valor como bolsos, zapatos, cosméticos y gelatina comestible. Además, se destacó la obtención de colágeno a partir del cuero deshidratado, el cual tiene múltiples aplicaciones en la industria de la curtiembre y farmacéutica.

Asimismo, los despojos y co-productos de la industria cárnica bovina fueron considerados como valiosos recursos para la generación de energía renovable, como el biogás y biocombustibles mediante la digestión anaerobia. También se mencionaron oportunidades en la producción de compost y ecofosfato a partir de estos subproductos, beneficiando la fertilidad del suelo y promoviendo una gestión responsable de los residuos.

Además de su importancia para la economía circular, el aprovechamiento adecuado de estos subproductos puede abordar desafíos ambientales asociados a la industria cárnica bovina, como la reducción de emisiones y la protección de la biodiversidad. No obstante, la implementación de mecanismos circulares también presenta desafíos, como la necesidad de un marco regulatorio adecuado, la identificación de mercados formales y la superación de altos costos iniciales de inversión y logística.

Es fundamental considerar que la implementación exitosa de mecanismos circulares puede generar cambios en la cadena productiva, impactando la demanda y la distribución de los productos generados a partir de los subproductos. Asimismo, se destacó la importancia de analizar económicamente y evaluar el ciclo de vida de cada mecanismo circular para determinar su viabilidad y beneficios a lo largo de la cadena cárnica bovina.

En cuanto a futuras investigaciones, se recomienda realizar análisis más precisos y actualizados de la cuantificación de los residuos generados por la industria cárnica bovina a través de encuestas a las empresas del sector. También se sugiere explorar nuevos despojos y co-productos que puedan ser aprovechados a lo largo de la cadena cárnica bovina de Argentina. En este contexto, la bioeconomía circular emerge como un paradigma prometedor para optimizar la utilización de los recursos y promover un desarrollo sostenible en la industria cárnica bovina y otros sectores relacionados. El aprovechamiento sostenible de los subproductos de esta industria puede ofrecer nuevas oportunidades económicas, sociales y ambientales, contribuyendo así a una economía más circular y resiliente en el contexto global.

## 6. ANEXO

En la tabla 1 se identifican un resumen de las estrategias biocirculares en base al residuo, subproducto y merma de la industria cárnica con el objetivo de identificar estrategias para su aprovechamiento. Dichas estrategias forman parte de otras cadenas productivas generando sinergias y nuevos modelos de negocios.

**Tabla 1: resumen mecanismos de circularidad desechos agroindustria cárnica bovina.**

DESPOJOS Y CO-PRODUCTOS	MECANISMO
SANGRE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pan, galletas y embutidos (Ghost, 2001; Benitez et al., 2002; Yousif et al., 2003; Márquez et al., 2006; Benitez et al., 2008; Tarté, 2009; Hernandez Montenegro y Mendoza Pineda, 2009; Hsieh y Ofori, 2011; Jayathilakan et al., 2012; Balcazar, 2023).</li> <li>• Harina de sangre transformada (Lescano Vera, 2008; Marti y Johnson, 2012; Piazza et al., 2012; Mekonnen et al., 2016; Li et al., 2018).</li> <li>• Alimentos balanceados (Villeda Lanuza, 2011; Arellano et al., 2014; Balcazar, 2023; Loureiro et al., 2017).</li> <li>• Emulsionante, aditivo, estabilizador, nutriente, clarificador, sustituto de la leche y suplemento proteico en productos alimenticios (Silva y Silvestre, 2003; Márquez et al., 2006; Márquez et al., 2008; Yu et al., 2010; Bier et al., 2012; Benítez et al., 2013; Barragán Arango, 2013).</li> <li>• Uso microbiano (Kurbanoglu, 2004).</li> <li>• Químicos y medicos (Young y Lawrie, 2007; Benitez et al., 2013; Lafarga y Hayes, 2017; Anzani et al., 2020),</li> <li>• Adhesivos y plásticos (Bier et al., 2012; Piazza et al., 2012; Bier et al., 2013; Benitez et al., 2013; Mekonnen et al., 2016; Li et al., 2018; Adhikari et al., 2018).</li> <li>• Cosméticos (Benítez et al., 2013).</li> <li>• Sueroalbumina bovino (Borges et al., 2021).</li> </ul>
MENUDENCIAS y TEJIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harina de carne como insumo de alimento balanceado (Rafaelli et al, 2006; Shirsath y Henchion, 2021).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación del metabolismo, tratamiento de diabetes y mejora de la circulación (Galanakis, 2019).</li> <li>• Heparina (Borges et al., 2021).</li> <li>• Alimentos para humanos (Viana et al., 2005).</li> <li>• Acetato de celulosa y carbohidratos (Martínez et al, 2018).</li> <li>• Suplementos nutricionales y vitamina B12 (Devatkal et al., 2004).</li> <li>• Suturas quirúrgicas (Jayathilakan et al., 2012; Shirsath y Henchion, 2021).</li> <li>• Fertilizantes (Cascarosa et al ., 2012).</li> </ul>
<b>HUESOS y PEZUÑAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harina de huesos para alimento balanceado (Eulloque Guerrero, 2013).</li> <li>• Alimentos para humanos (Jayathilakan et al., 2012; Ryder et al., 2015).</li> <li>• Limpiadores, adhesivos y pinturas (Pearl, 2004)</li> <li>• Fabricación de sustitutos de cueros (Sathish et al., 2017).</li> <li>• Sustituto de petróleo (polihidroalcanoatos biodegradables) (Titz et al., 2012).</li> <li>• Gelatina para consumo humano (Gómez-Guillén et al., 2011).</li> <li>• Harina para fertilizante de cultivos (Guillen Salcedo y Tecs Solórzano, 2021).</li> <li>• Colageno y queratina (Barragán Arango, 2013)</li> </ul>
<b>GRASA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción de energía (Mora et al., 2014; Toldrá et al., 2016).</li> <li>• Polimerización de caucho, plásticos, lubricantes y suavizantes (Ockerman y Basu, 2006).</li> <li>• Fabricación de biodiesel (Arévalo et al., 2008).</li> <li>• Productos cosméticos (Toldrá et al., 2016)</li> </ul>
<b>CUERO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colágeno para la industria de curtiembre (Ollé et al., 2023).</li> <li>• Fertilizante (Kuligowski et al., 2023).</li> <li>• Indumentaria, cosméticos, cuero crudo pegamento y gelatina comestible (Benjakul et al., 2009).</li> </ul>
<b>ESTIÉRCOL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fertilizantes (Salminen y Rintala, 2002; Mirabella et al., 2014; Barragán Arango, 2013; Bujak, 2015; Tamayo Pereyra, 2022).</li> <li>• Biocombustible y biogás (Salminen y Rinatala, 2002; Jayathilakan et al., 2012; Laines Canepa y Sosa Oliver, 2013; Arellano et al., 2014; Bujak, 2015; Toldrá et al., 2016; Bustillo-Lecompte y Mehrvar, 2017; Orozco et al., 2017).</li> <li>• Alimentación para bovinos (Gavilán y Vienegro, 2014).</li> <li>• Sustrato para la producción de Humus (Cajas Sanchez, 2009).</li> </ul>
<b>CONTENIDO RUMINAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensilaje (Benavides Arteaga, 2011).</li> <li>• Alimento balanceado (Benavides Arteaga, 2011; Cendales Ladino, 2012; Ríos y Ramirez, 2012; Sanchez Martinez, 2016).</li> <li>• Abono orgánico (Benavides Arteaga, 2011).</li> <li>• Vermicompost (Eulloque Guerrero, 2013).</li> <li>• Biogas (Cendales Ladino, 2012; Borges et al., 2021).</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adhikari, B, Chae, M., & Bressler, D. (2018). Utilization of Slaughterhouse Waste in Value-Added Applications: Recent Advances in the Development of Wood Adhesives. *Polymers*, 10(176), 2-28.
- Amato, C. N. (2023). Economía circular para el desarrollo productivo local: Discusión teórica y análisis conceptual. *Territorios Productivos*, 1(1). <https://territoriosproductivos.unvm.edu.ar/ojs/index.php/territoriosproductivos/article/view/616>
- Amicarelli, V., Rana, R., Lombardi, M., & Bux, C. (2021). Material Flow análisis and sustainability of the Italian meat industry. *Journal of Cleaner Production*, 299. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.126902>
- Anzani, C., Boukid, F., Drummond, L., Mullen, A. M., & Álvarez, C. (2020). Optimising the use of proteins from rich meat co-products and non-meat alternatives: Nutritional, technological and allergenicity challenges. *Food Research International*, 137, 109575.
- Arellano, L., Cruz Rosales, M., & Huerta, C. (2014). *El estiércol, material de desecho, de provecho y algo más*. Instituto de Ecología, A.C. México, 40 pp.
- Arévalo, P., Ulloa, J., & Astudillo, S. (2008). Obtención de biodiesel a partir de grasa bovina La Granja. *Revista de Ciencias de la Vida*, 8(2), 9-16.
- Balcazar, B. (2023). *Diseño del proceso de producción de comida húmeda canina a partir de sangre bovina*. Universidad Central del Ecuador.
- Barragán Arango, P. (2013). *Estudio del plasma sanguíneo bovino para fermentación sumergida y sistemas alimentarios*. Universidad de Caldas.
- Benavides Arteaga, S. (2011). *Análisis sobre la utilización de subproductos en la central ganadera de Medellín*. Informe de práctica para optar al título de Industrial Pecuario. Corporación Universitaria la Sallista.
- Benítez B., Archile A., Rangel L., Bracho M., Hernández M., & Márquez E. (2002). Calidad nutricional y aceptabilidad de un producto formulado con carne de pollo deshuesada mecánicamente, plasma y glóbulos rojos de bovino. *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, 52(3), 307-312.
- Benítez B., Archile A., Rangel L., Ferrer K., Barboza Y., & Márquez E. (2008). Composición proximal, evaluación microbiológica y sensorial de una galleta formulada a base de harina de yuca y plasma de bovino. *INTERCIENCIA*, 33(1), 61-65.
- Benítez B., Marquez S. E., Barboza Y., Izquierdo P., & Arias, B. (2013). Formulación y características de productos cárnicos elaborados con subproductos de la industria animal. *Revista científica Facultad de Ciencias Veterinarias- Universidad del Zulia*, 10(4): 321-327.
- Benjakul, S., Oungbho, K., Visessanguan, W., Thiansilakul, Y., & Roytrakul, S. (2009) Characteristics of gelatin from the skins of bigeye snapper, *Priacanthus tayenus* and *Priacanthus macracanthus*. *Food Chemistry*, 116(2): 445-451.
- Bier, J. M., Verbeek, C. J. R., & Lay, M. C. (2012). An eco-profile of thermoplastic protein derived from blood meal Part 1: allocation issues. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 17, 208–219
- Bier, J. M., Verbeek, C. J., & Lay, M. C. (2013). Using synchrotron FTIR spectroscopy to determine secondary structure changes and distribution in thermoplastic protein. *Journal of Applied Polymer Science*, 130(1), 359–369.
- Biofuture Platform (2018). *Creating the Biofuture: A Report on the State of the Low Carbon Bioeconomy*.
- Borges, M., Deana, A.; Pittaluga, Bailan L., Rodriguez, A. (2021). Contribución de la bioeconomía a la recuperación pospandemia de COVID-19 en el Uruguay: biotecnología y valorización de subproductos agropecuarios y agroindustriales. Serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 208 (LC/TS.2021/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Bujak, J. W. (2015). New insights into waste management: Meat industry. *Renewable Energy*, 83, 1174-1186.
- Bustillo-Lecompte, C. F., & Mehrvar, M. (2017). Treatment of actual slaughterhouse wastewater by combined anaerobic-aerobic processes for biogas generation and removal of organics and nutrients: An optimization study towards a cleaner production in the meat processing industry. *Journal of Cleaner Production*, 141, 278-289.
- Cajas Sanchez, S. (2009). *Efecto de la utilización de aserrín en combinación con estiércol bovino como sustrato en la producción de humus de lombriz eisenia foétida (lombriz roja californiana)*. Escuela Superior Politécnica de Chimborazo.
- Cascarosa, E., Gea, G., & Arauzo, J. (2012). Thermochemical processing of meat and bone meal: A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16(1), 942-957.
- Cendales Ladino, D. E. (2011). *Producción de biogás mediante la cogestión anaeróbica de la mezcla de residuos*. Tesis para optar por el título de Magíster en Ingeniería Mecánica. Universidad Nacional de Colombia.
- Devatkal, S., Kumar Mendiratta, S., & Kondaiah, N. (2004). Quality characteristics of loaves from buffalo meat, liver and vegetables. *Meat Science*, 67(3): 377-383.
- Eulloque Guerrero, J. (2013). *Caracterización física, química, biológica y valoración agronómica del vermicompost de eisenia foetida obtenido del contenido ruminal de bovino*. Instituto Politécnico Nacional, CIIDIR.
- Fajardo Acuña, L. (2009). *Posible sustitución de proteína animal por vegetal en la elaboración de gelatina*. Trabajo final para optar por el título de Tecnólogo en Química Industrial. Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales. Colombia.
- Fundación Ellen MacArthur (2021). Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition. *Journal of Industrial Ecology*, 14(3).
- Galanakis, C. (2019). *Sustainable Meat Production and Processing*. Academic Press.
- Gavilán, P., & Vienegra, G. (2014). *Potencial del uso del estiércol en la alimentación de los bovinos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ghisellini, P., Cialani, C., & Ulgiati, S. (2016). A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of Cleaner Production*, 114 (15): 11-32.
- Ghosh, R. (2001), Fractionation of biological macromolecules using carrier phase ultrafiltration. *Biotechnol. Bioeng*, 74: 1-11.
- Gómez-Guillén, M. C., Giménez, B., López-Caballero, M. E., & Montero, M. P. (2011). Functional and bioactive properties of collagen and gelatin from alternative sources: A review. *Food Hydrocolloids*, 25(8), 1813-1827.
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (2016). El valor de los residuos. Trabajos de investigación y asistencia técnica del INTI, sobre los distintos modos de Reducir, Reutilizar, Reciclar y Revalorizar residuos industriales. 1a ed. Libro digital.
- Kershaw, E. H., Hartley, S., McLeod, C., & Polson, P. (2021). The sustainable Path to a Circular Bioeconomy. *Trends in Biotechnology*, 36 (6): 542-545.
- Hernandez Montenegro, A., & Mendoza Pineda, S. (2009). *Aprovechamiento del plasma sanguíneo líquido de bovino, como sustituto parcial de clara de huevo y huevo completo en la elaboración de ponqué y galleta*. Universidad de La Salle, Bogotá.
- Hernández, R. E., & Cespedes, J. (2020). Bioeconomía: una estrategia de sostenibilidad en la cuarta revolución industrial. *Revista de Investigación e Innovación Agropecuaria y de Recursos Naturales*, 7(2): 126-133.
- Hsieh, Y. H. P., & Ofori, J. A. (2011). Blood-derived products for human consumption. *Revelation and Science*, 1(1).
- Jayathilakan, K., Sultana, K., Radhakrishna, K., & Bawa, A. (2012). Utilization of byproducts and waste materials from meat, poultry and fish processing industries: a review. *Journal of Food*

- Science and Technology*, 49, 278–293.
- Kirchherr, J., Reike, D., & Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127: 221-232.
  - Kuligowski, K., Cenian, A., Konkol, I., Świerczek, L., Chojnacka, K., Izydorczyk, G., Skrzypczak, D., & Bandrów, P. (2023). Application of Leather Waste Fractions and Their Biochars as Organic Fertilisers for Ryegrass Growth: Agri-Environmental Aspects and Plants Response Modelling. *Energies*, 16, 3883.
  - Kurbanoglu, E. B., & Kurbanoglu, N. I. (2004). Utilization as peptone for glycerol production of ram horn waste with a new process. *Energy Conversion and Management*, 45(2), 225–234.
  - Lafarga, T., & Hayes, M. (2016). Bioactive protein hydrolysates in the functional food ingredient industry: Overcoming current challenges. *Food Reviews International*, 33(3), 217–246.
  - Laines Canepa, J. R., & Sosa Olivier, J. A. (2013). Degradación anaerobia del contenido gástrico ruminal bovino para la obtención de biogás, en un biodigestor tipo cúpula. *Ingeniería*, 17(1), 57-65.
  - Lascano Vera, J. F. (2008). *Elaboración de cuatro tipos de harinas a base de subproductos de matadero en el camal Frigorífico Municipal de Riobamba*. Riobamba.
  - Li, X., Li, J., Luo, J., & Gao, Q. (2018). A Novel Eco-friendly Blood Meal-based Bio-adhesive: Preparation and Performance. *Journal of Polymers and the Environment*, 26, 607–615. <https://doi.org/10.1007/s10924-017-0976-7>
  - Loureiro, K. D. C., Haese, D., Kill, J. L., Pires, A. F., Fernandes, D. R., Colnago, G. L., & Gama, G. O. (2017). Ingredients derived from the slaughter of bovines in dog food. *Ciência Rural*, 47(6). <https://doi.org/10.1590/0103-8478cr20150778>
  - Lopez Alvarado, D. (2022). Utilización de contenido ruminal de bovinos en finalización obtenido del rastro para incorporación a dietas de finalización de ovinos. Universidad Autónoma de Baja California.
  - Márquez E., Arévalo E., Barboza Y., Benítez B., Rangel L., & Archile A. (2006). Formulación de un Embutido con Agregado de Piel de Pollo Emulsificada con Sangre de Bovino. *Revista Científica (Maracaibo)*, 16(4), 315-324.
  - Márquez E. Arévalo E., Barboza Y., Benítez B., Rangel L., & Archile, A. (2008). Estabilidad de productos cárnicos reestructurados crudos con agregado de transglutaminasa y plasma de bovino. *Revista Científica (Maracaibo)*, 18(5), 618-623.
  - Marti, D., & Johnson, R. (2012). Where's the (not)meat? byproducts from beef and pork production. *Journal of Current Issues in Globalization*, 5(4), 397-423.
  - Martinez, M., Renones, L., Rodriguez, L., Majul, L., & García Mansilla, M. (2018). *Agregado de valor a un residuo de la industria cárnica*. II Simposio de Residuos Agropecuarios y Agroindustriales del NOA y Cuyo en la Argentina.
  - Mekonnen, T., Mussone, P., & Bressler, D. (2016). Valorization of rendering industry wastes and co-products for industrial chemicals, materials and energy: review. *Critical Reviews in Biotechnology*, 36(1), 120-131.
  - Mirabella, N., Castellani, V., & Sala, S. (2014). Current options for the valorization of food manufacturing waste: a review. *Journal of Cleaner Production*, 65, 28–41.
  - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina -MAGyP- (2022). *Gestión ambiental en la industria cárnica*. Promoción de la Calidad Alimentaria.
  - Mora, L., Reig, M., & Toldrá, F. (2014). Bioactive peptides generated from meat industry by-products. *Food Research International*, 65, 344–349.
  - Ockerman, H., & Basu, L. (2006). Edible rendering—rendered products for human use. En Meeker, D. *Essential rendering: All About The Animal By-Products Industry*.
  - Ollé, L., Sorolla, S., Casas, C., & Bacardit, A. (2013). Developing of a dehydration process for bovine leather to obtain a new collagenous material. *Journal of Cleaner Production*, 51, 177–183.
  - Orozco, K. T., Rojas Carpio, A. S., Cabeza Rojas, I., & Hernández Pardo, M. A. (2017). Potencial de

- biogás de los residuos agroindustriales generados en el departamento de Cundinamarca. *Revista ION*, 29(2), 23-36.
- Pearl, G. (2004). Tech Topics: Meat and bone meal usage in modern swine diets. *Render*, 33(2), 50-53.
  - Perez, S. A., Gonzalez, R. L., & Ferro Moreno, S. (2022). Decisión multicriterio a partir de la calidad genética de reproductores bovinos. *Revista de la Escuela de Perfeccionamiento en Investigación operativa*, 30(52), 18-31.
  - Piazza, G.J., Nuñez, A., & Garcia, R. A. (2012). Identification of Highly Active Flocculant Proteins in Bovine Blood. *Appl Biochem Biotechnol*, 166, 1203–1214.
  - Rafaelli, P. M., Sanginés García, L., Pérez-Gil Romo, F., & Larrosa, O. (2006). *Evaluación nutricional de dos subproductos de frigorífico: contenido ruminal y de la línea verde*. Universidad de Belgrano.
  - Ríos V., & Ramírez H. (2012). Aprovechamiento del contenido ruminal bovino para ceba cunícola, como estrategia para diezmar la contaminación generada por el matadero en San Alberto. *Prospectiva*, 10(2), 56-63.
  - Ryder, K., Bekhit, A. E.-D., McConnell, M., & Carne, A. (2015). Towards generation of bioactive peptides from meat industry waste proteins: Generation of peptides using commercial microbial proteases. *Food Chemistry*, 208, 42–50.
  - Guillen Salcedo, E., & Teci Solórzano, S. (2021). *Efecto de la harina de cuernos y pezuñas de bovino como fertilizante para la producción de Raphanus sativus*. Tesis para obtener el título de Ingeniero Ambiental. Universidad Cesar Vallejo. Perú.
  - Salminen, E., & Rintala, J. (2002). Anaerobic digestion of organic solid poultry slaughterhouse waste – a review. *Bioresource Technology*, 83(1), 13–26.
  - Sánchez Martínez, C. (2016). *Utilización de contenido ruminal en terneros de 15 a 60 días de edad para mejorar su peso y lograr un destete precoz*. Universidad de Guayaquil.
  - Sánchez Pérez, L. G. (2016). *Extracción de colágeno y queratina a partir de cascos bovinos como método de aprovechamiento de los residuos generados en el Camal Municipal de Riobamba*. Trabajo de titulación para optar por el grado de Ingeniera en Biotecnología Ambiental. Escuela de Ciencias Químicas. Riobamba, Ecuador.
  - Santagata, R., Zucarob, A., Vigliaa, S., Ripad; M., Tiane, X., & Ulgialial, S. (2020). Assessing the sustainability of urban eco-systems through Emergy-based circular economy indicators. *Ecological Indicators*, 109, 105859.
  - Sathish, M., Sathya, R., Aravindhanb, R., & Raghava Raoa, J. (2017). Successful use of Remnant: Attractive Reversible Grain Pattern Leather from Bovine Ear. *Journal of the American Leather Chemists Association*, vol. 112.
  - Shirsath, A. P., & Henchion, M. M. (2021). Bovine and ovine meat co-products valorisation opportunities: A systematic literature review. *Trends in Food Science & Technology*, 118, 57-70.
  - Silva, V. D., & Silvestre, M. P. (2003). Functional properties of bovine blood plasma intended for use as a functional ingredient in human food. *LWT - Food Science and Technology*, 36(7), 709–718.
  - Schröder, P., Albaladejo, M., Alonso Ribas, P., Macewen, M., & Tilkanen, J. (2020). *La economía circular en América latina y el caribe. Oportunidades para fomentar la resiliencia*. Documento de investigación. Programa de energía, medio ambiente y recursos. Real Instituto de Asuntos Internacionales Chatham House.
  - Stegmann, P., Londo, M., & Junginger, M. (2020). The circular bioeconomy: Its elements and role in European bioeconomy clusters. *Resources, Conservation and Recycling: X.*, 6, 100029.
  - Tan, E., & Lamers, P. (2021). Circular Bioeconomy Concepts- A Perspective. *Frontiers in Sustainability*, 2. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frsus.2021.701509>
  - Tamayo Pereyra, C. (2022). *Biofertilizante a partir de residuos bovinos y porcinos para su uso en la producción agrícola*. Universidad Autónoma de Chiapas (RIUNACH).
  - Tarté, R. (2009). *Ingredients in Meat Products*. (Springer, Ed.) New York, New York, USA: Springer

Science + Business Media. doi:DOI: 10.1007/978-0-387-71327-4

- Titz, M., Kettl, K. H., Shahzad, K., Koller, M., Schnitzer, H., & Narodoslawsky, M. (2012). Process optimization for efficient biomediated PHA production from animal-based waste streams. *Clean Techn Environ Policy*, 14, 495–503.
- Toldrá, F., Mora, L., & Reig, M. (2016). New insights into meat by-product utilization. *Meat Science*, 120, 54–59.
- Van Hoof, B., Nuñez, G., & De Miguel, C. (2022). *Metodología para la evaluación de avances en la economía circular en los sectores de América Latina y el Caribe. Serie Desarrollo Productivo*, N° 229. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Varella Miranda, B., Monteiro, G., & Rodrigues, V. (2021). Circular agrifood systems: a governance perspective for the analysis of sustainable agrifood value chains. *Technological Forecasting and Social Change*, 170, 120878. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120878>
- Viana, F., Silva, V., Delvivo, F., Bizzotto, C., & Silvestre, M. (2005). Quality of ham pâté containing bovine globin and plasma as fat replacers. *Meat Science*, 70(1), 153-60.
- Villeda Lanuza, L. (2011). *Efecto de la inclusión de 3 niveles de contenido ruminal de bovinos en el ensilaje de maíz (zea mays)*. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Wan, Y., Ghosh, R., & Cui, Z. (2002). High-resolution plasma protein fractionation using ultrafiltration. *Desalination*, 144: 301-306.
- Young, R. H., & Lawrie, R. A. (2007). Utilization of edible protein from meat industry by-products and waste. *International Journal of Food Technology* 9(2): 171-177.
- Yousif, A., Cranston, P., & Deeth, H. . (2003). Incorporation of bovine dry blood plasma into biscuit flour for the production of pasta. *LWT - Food Science and Technology*, 36(3), 295–302.
- Yu, P.-L., van der Linden, D. S., Sugiarto, H., & Anderson, R. C. (2010). Antimicrobial peptides isolated from the blood of farm animals. *Animal Production Science*, 50(7), 660.



REFLEXIONES SOBRE LAS TRAYECTORIAS  
COLECTIVAS Y PRÁCTICAS COTIDIANAS DE  
LOS AGENTES ESTATALES NACIONALES DE LA  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y  
AGRICULTURA FAMILIAR EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL.  
EL CASO DE ENTRE RÍOS, ARGENTINA.

Paula Andrea Roses<sup>1</sup>

Reflections on the collective trajectories and daily practices  
of the national state agents of the Undersecretariat of Rural  
Development and Family Agriculture at the subnational level.

The case of Entre Ríos, Argentina.

ISSN: 1850-7255 - ISSN (En línea): 1853-6646

Esta obra se encuentra bajo la licencia Creative Commons <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



### Resumen

En estas páginas nos interrogamos sobre las trayectorias colectivas de los agentes estatales que operan en los territorios que comprenden las zonas rurales de la provincia de Entre Ríos. Con el objetivo de contribuir a los estudios de la intervención estatal en la agricultura familiar al interrogarnos sobre las particularidades que tuvo la conformación y desarrollo de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar dependiente del gobierno nacional. Para ello, centraremos nuestro trabajo, en tres momentos de análisis, en el primero, abordaremos las trayectorias de las y los técnicos que integran el área y tienen su trayectoria laboral vinculada al Programa Social Agropecuario, y en un segundo momento, indagaremos sobre la incorporación de las mujeres rurales que han integrado el movimiento de mujeres campesinas en Entre Ríos, las cuales, han sido llamadas por los actores del territorio como las "Idóneas" por su conocimiento empírico de los territorios rurales y de la realidad de las familias agricultoras, y por último, nos aproximamos al "quehacer" de las y los técnicos en lo cotidiano. En nuestro análisis, recurrimos a la utilización de técnicas predominantemente cualitativas que nos permiten indagar las prácticas de los

---

<sup>1</sup> Becaria Posdoctoral. Instituto de Estudios Sociales. (INES) (CONICET-UNER) Facultad de Trabajo Social (FTS) UNER. [paularoses1986@gmail.com](mailto:paularoses1986@gmail.com)

técnicos de dicha institución, específicamente, entrevistas semi-estructuradas y observaciones participantes y no participantes.

**Palabras claves:** Estado, Agricultura Familiar, Trayectorias colectivas, Intervención estatal.

### **Abstract**

*In these pages we question the collective trajectories of the state agents that operate in the territories that include the rural areas of the province of Entre Ríos. With the objective of contributing to the studies of state intervention in family farming by asking ourselves about the particularities of the formation and development of the Undersecretary of Rural Development and Family Agriculture dependent on the national government. To do this, we will focus our work on three moments of analysis: in the first, we will address the trajectories of the technicians who make up the area and have their work history linked to the Program Social Agricultural, and in a second moment, we will investigate the incorporation of the rural women who have made up the peasant women's movement in Entre Ríos, who have been called by the actors of the territory as the "Idóneas" for their empirical knowledge of rural territories and the reality of farming families, and for Lastly, we approach the "work" of technicians in everyday life. In our analysis, we resort to the use of predominantly qualitative techniques that allow us to investigate the practices of the technicians of said institution, specifically, semi-structured interviews and participant and non-participant observations.*

**Keywords:** State, Family Farming, Collective trajectories, State intervention.

## **1. Introducción**

En este trabajo nos referiremos a las trayectorias de las y los trabajadores de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, actualmente denominada "Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena", especialmente a aquellos agentes que operan en los territorios que comprenden las zonas rurales de la provincia de Entre Ríos. La agricultura familiar<sup>2</sup> no ha sido predominante en las agendas de políticas públicas de Argentina, se ha visto una paulatina jerarquización desde comienzos de este siglo en la agenda estatal para el desarrollo rural. Además, las acciones hacia la agricultura familiar surgen principalmente vinculadas al Estado y a las organizaciones de cooperación internacional y regional y no por la demanda de los productores y las organizaciones (Nogueira y Urcola, 2019).

---

<sup>2</sup> El concepto de agricultura familiar es frecuentemente utilizado en la formulación de políticas públicas, no obstante, es importante destacar que no cuenta con una caracterización precisa y en su referencia abarca desde las y los pequeños productores capitalizados hasta las y los campesinos y habitantes de zonas rurales (Gonzalez y Manzanal, 2010). Es una denominación adoptada por los organismos estatales e internacionales que no surgió de las demandas y problematizaciones de los sujetos implicados, lo que dificultó la identificación de las personas con dicha denominación. No obstante, ha sido útil para la articulación y confluencia de diversos actores dando un sentido e identidad en los espacios de articulación con el Estado (Nogueira y Urcola, 2019).

En nuestro país existen algunas agencias nacionales que tienen injerencia en las problemáticas de las pequeñas producciones familiares de las zonas rurales y generan diferentes políticas públicas. Entre ellas, encontramos al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que es una agencia que ha sido creada en 1956 a partir del Decreto Ley 21.680/56 que aborda las problemáticas de desarrollo de los productores rurales y posee amplia trayectoria en extensión agropecuaria, como describe en el primer artículo de dicha normativa fue creado para *“impulsar y vigorizar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar los beneficios de estas funciones fundamentales de la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural”* (Ley 21.680/56, 1956, S/P). Principalmente, se caracteriza por ser un organismo nacional con amplio alcance territorial y por generar acciones hacia las y los productores rurales independientemente de su tamaño y tipo de producción.

Destacamos acciones de dicha institución hacia los sujetos de la agricultura familiar, principalmente, a partir del desarrollo del Proyecto Integrado “Promoción de la Autoproducción de Alimentos (ProHuerta)”, que se inicia en el año 1990 y continúa en todo el período abordado. El mismo se genera en un contexto socio-económico complejo con el objetivo de mejorar la situación de las personas que se encuentran bajo la línea de pobreza, a través de la autoproducción de alimentos frescos en el núcleo familiar, en las escuelas y en otras instituciones de la comunidad, dicho programa se ejecuta, junto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Por otra parte, el INTA realiza acciones a partir de su Plan Estratégico Institucional que crea el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar en el año 2005, el cual, tiene como objetivo generar y mejorar las tecnologías para la agricultura familiar, y de esta forma, contribuir a su desarrollo sostenible. El centro funciona a partir de los denominados “Institutos para la Agricultura Familiar” distribuido en diferentes áreas del país NOA; NEA; CUYO; PATAGONIA; PAMPEANA (Privera, 2022). Por otro lado, reconocemos a otras instituciones que generan algunas acciones para abordar las problemáticas de la Agricultura Familiar, como el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, organismos provinciales y municipales.

En estas páginas, nos centraremos en la actualmente denominada “Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena” que intervienen exclusivamente sobre las problemáticas de la agricultura familiar, que aquí entenderemos “como un tipo de producción donde la familia gestiona la unidad productiva y las inversiones, lleva a cabo la mayor parte del trabajo y detenta la propiedad de los medios de producción” (Pérez, 2023. p. 80). Es un organismo de joven trayectoria, pero que ha vivido amplios cambios en su organigrama y jerarquía. La misma surge en el año 2008 a partir del Decreto 571/08 en la gestión presidencial de Cristina Fernández, en sus momentos iniciales, es denominada Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF) y se desarrolla dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

Su creación se genera en un contexto signado por el conflicto desatado por las retenciones a los *commodities* agropecuarias entre el gobierno y las organizaciones patronales del sector rural, pero

también, por ciertas experiencias de intervención estatal en el campo rural en el ámbito nacional e internacional (MERCOSUR) y la acción del Foro por la Agricultura Familiar desde su creación en el año 2006 (Marcos, 2020). Dicha institución, adquiere el rango de secretaría a partir del decreto 1030/2014 en el año 2014.

En nuestro análisis, nos detendremos en las trayectorias de los agentes de la SsDRyAF, que es el área que tiene como objetivo exclusivo potenciar las capacidades productivas de la Agricultura Familiar. Nuestro trabajo aporta a los estudios de la intervención estatal en la agricultura familiar al indagar sobre las particularidades que tuvo la conformación y desarrollo de la Subsecretaría en la provincia de Entre Ríos, que ha sido escasamente indagado por la literatura académica y, menos aún, han sido abordadas las trayectorias colectivas de sus agentes. Las cuales, nos permiten comprender las dinámicas y prácticas de dicha institución y las singularidades que tuvo este proceso de intervención estatal hacia la agricultura familiar en la provincia. El interés por esta temática surgió vinculado a mi trayecto de investigación de mi tesis doctoral, pero excedía los objetivos de la misma. Para realizar el presente análisis recurriremos a una metodología predominantemente cualitativa, en la cual, se utilizarán entrevistas en profundidad a actores claves y a la observación participante y no participante en ferias.

El presente artículo se organiza en cuatro momentos claves para reconstruir las trayectorias de los agentes, en el primero abordaremos algunas aproximaciones teóricas y metodológicas que nos permiten aproximarnos a los agentes, en el segundo apartado, nos centramos en caracterizar algunos antecedentes en las trayectorias de las y los técnicos a partir de las experiencias de los mismos en el Programa Social Agropecuario (PSA). Y en el tercer momento, nos detendremos a reflexionar sobre las trayectorias de aquellas técnicas vinculadas al movimiento de mujeres campesinas, que fueron denominadas como las “Idóneas” que se incorporan a la SsDRyAF. Y por último, nos explayaremos en algunas singularidades que adquiere este trabajo cotidiano y su impronta en los territorios.

### **Aproximaciones conceptuales y metodológicas para abordar las trayectorias de las y los técnicos de la agricultura familiar.**

En nuestro análisis, retomamos distintas perspectivas teóricas proveniente de la ciencia política, antropología, sociología e historia, que nos permiten generar un entramado conceptual para abordar las trayectorias de las y los agentes estatales. Partimos de aquellos enfoques que afirman que el Estado no es un actor homogéneo, sino por el contrario, genera prácticas y objetivos contradictorios y heterogéneos, con alcance desigual en los distintos territorios. En este sentido, es importante retomar los aportes de Bohoslavsky y Soprano (2010) quienes comprenden al Estado como un espacio polifónico en el que se relacionan y expresan diferentes grupos, en constante modificación de equilibrios y fuerzas. El Estado son las normas que lo configuran y lo determinan, y al mismo tiempo, son las personas que cumplen la función pública y lo producen con sus prácticas y en su relación con las normas. La esfera estatal nunca está

aislada, está en permanente contacto con actores no estatales y privados, y a su vez, es el resultado de múltiples presiones.

Por otra parte, identificamos tres niveles de Estado, micro, meso y macro que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, y cada uno de ellos, nos permite observar la acción estatal desde diferentes dimensiones e indagar heterogéneos aspectos, como afirma Oszlak (2011):

En un nivel, micro, podría interpretarse el rol del estado observando las diversas maneras en que su intervención y su “presencia” pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes. En un segundo nivel, que podríamos denominar meso, el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del Estado. Finalmente, en un nivel, macro, podemos observar el rol del estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad (p.2).

En estas páginas nos vamos a situar en un nivel micro, al preguntarnos por las trayectorias y prácticas cotidianas de los agentes que intervienen a través de la implementación de las políticas públicas, entendiendo por estas, una toma de posición estatal frente a una cuestión o problemática que ha sido socialmente problematizada por diferentes actores sociales, económicos y/o políticos, e implica un conjunto de acciones -e incluso omisiones- que implican una determinada modalidad de intervención del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Asimismo, nos nutrimos de aquellas perspectivas que visualizan cómo el Estado se produce en prácticas cotidianas, en encuentros, en presentaciones y performances culturales e indagan la forma en que el Estado se encuentra presente en las vidas cotidianas de los ciudadanos, dónde se ponen los límites y se generan las prácticas cotidianas de los agentes estatales, y a su vez, son los espacios en el que se producen las luchas culturales (Sharma y Gupta, 2006). Por otra parte, retomamos la definición de actor de Long (2007), la cual, nos permite pensar las diversas prácticas de intervención de las y los agentes, según su capacidad de agencia, entendiendo por ella, los recursos que les han permitido a las personas asimilar diferentes experiencias y generar acciones y reacciones para afrontar situaciones a lo largo de su historia. Desde esta perspectiva, se considera que los actores reciben e interpretan la información y generan estrategias en función a la interacción que lleven adelante con las personas e instituciones. Por último, es importante destacar que comprendemos “la noción de trayectoria como serie de las posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio en sí mismo en movimiento y sometido a incesantes transformaciones” (Bourdieu, 1997, p.82).

El presente entramado conceptual nos lleva a recurrir a una metodología predominantemente cualitativa, en la cual, utilizamos herramientas provenientes de la etnografía como las entrevistas a

informantes claves, la observación participante y no participante. De esta forma, nos permitimos recuperar lo cotidiano, a través de documentar lo no-documentado. Como afirma Rockwell, (2009) las entrevistas y la observación son un modo de posicionarse frente al proceso de investigación que nos permite recuperar diversas estrategias metodológicas. Las personas entrevistadas fueron seleccionadas por su trayectoria en la coordinación del programa PSA, por su desarrollo en la SsDRyAF y en el movimiento de mujeres campesinas de la provincia. También realizamos observaciones participantes y no participantes en las instancias de ferias y mercados populares. Y asimismo, nos apoyamos del análisis de fuentes secundarias, documentos internos de las instituciones públicas y publicaciones oficiales.

### **Las trayectorias comunes de los técnicos: el legado del Programa Social Agropecuario y su incorporación en la SsDRyAF**

El PSA es un antecedente imprescindible para comprender las prácticas y lógicas de trabajo de los agentes que se incorporaron a trabajar en la SsDRyAF que comenzó a funcionar en el año 2008. El PSA surge en la década del noventa, en un contexto signado por las transformaciones macroeconómicas y territoriales resultantes de las políticas de liberalización, privatización, desregularización. Si bien, en lo rural, este período se caracteriza principalmente por el proceso de concentración de tierras y de cultivos a través de la siembra directa, y la denominada “revolución verde”, coexistieron algunas intervenciones hacia el ámbito rural, en las cuales se promovieron otras formas de producción (Manzanal, 2006).

El PSA es un programa nacional que comienza a implementarse en el año 1993, a partir de una resolución conjunta de los Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos (Resolución MEOySP N°565), de Salud y Acción Social (Resolución MSyAS N° 140) y del Interior (Resolución M. I. N°39). El Programa fue creado para fomentar el autoconsumo y la reconversión productiva para los productores denominados en aquel momento como “minifundistas”, categoría que hacía referencia a los productores que contaban con una superficie reducida de tierra y el uso del trabajo familiar (Schiavoni, 2010. P.44).

El PSA tenía como objetivos<sup>3</sup> potenciar las actividades productivas de los productores minifundistas, fomentar su organización colectiva, y promover su incidencia en las decisiones de políticas orientadas al sector. Para ello, se llevaron a cabo estrategias de capacitaciones, microcréditos y financiamiento para mejorar las producciones y promover la diversificación, el mejoramiento del proceso postcosecha y la comercialización, etc.

El PSA es un programa que se ejecuta con financiamiento internacional destinado a generar mejoras en las condiciones de producción de las familias productoras rurales, se la considera una intervención paliativa ante las transformaciones que impulsaba el Estado en los años noventa (Urcola y Nogueira, 2012). Dicho programa adquirió ciertas singularidades que comienzan con la designación del Ingeniero Gastón

---

<sup>3</sup> La información fue obtenida del Informe de auditoría al PSA, que fue llevado adelante por la Auditoría General de la Nación. Información disponible On line en: [https://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005\\_050.pdf](https://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005_050.pdf)

Bordelois, para dirigirlo a nivel nacional y generar los diferentes espacios de coordinación provincial. Dicha persona tuvo una variada trayectoria, fue un militante social vinculado desde sus orígenes al movimiento Humanista en Argentina y al movimiento de las ligas agrarias, asimismo, fue secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación, Director del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Y también, participó en la formación de organizaciones como “Por Un Campo Argentino Mejor” y la “Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz”, popularmente conocida como “FUNDAPAZ”, su perfil multifacético, llamaba la atención en ámbitos públicos y privados (Manzanal, 2000).

Su designación como coordinador, no sólo implicó que la ejecución sería llevada adelante por una persona vinculada a la gestión pública y a las problemáticas del desarrollo rural y de las y los pequeños productores, sino también, posibilitó generar un espacio con gran impronta en el trabajo territorial, como afirmaba una de sus principales coordinadoras en Entre Ríos:

Gastón convoca en la provincia para coordinar a los dirigentes de las ligas agrarias<sup>4</sup> y el movimiento rural, entonces se transforma el PSA en un programa de desarrollo rural, donde logra poner un coordinador de esos dirigentes, que teníamos una formación, “una mística”; para mí la mística es ese motorcito en uno que te enciende y no te deja en paz si no trabajas por los objetivos que te motivan para vivir (Laura<sup>5</sup>, coordinadora del PSA, comunicación personal, 6 de junio de 2019)

De esta forma, se reúnen en las provincias a las y los dirigentes que tenían perfiles vinculado a la militancia en organizaciones de base en espacios rurales, y en cada provincia las y los coordinadores van a ir imprimiendo su impronta<sup>6</sup>. Para la ejecución del PSA se elige “un coordinador a cargo de cada estructura provincial, un Equipo Técnico de Apoyo (ETA) que es dirigido por el Coordinador y una Unidad Provincial (UP) integrada por seis miembros (uno de ellos es el coordinador)” (Marcos, 2020 p. 118).

Además de poseer una amplia trayectoria de militancia y compromiso social, las personas que asumieron la coordinación conocían las singularidades y problemas que tienen las y los trabajadores y las familias en los territorios, “sus prácticas organizativas y formas de trabajo territorial fueron extendiéndose hacia formar parte de las políticas de Estado” (Ramos Berrondo, 2019 p.184). También, es importante destacar que, dichas prácticas y dinámicas las fueron transmitiendo y exigiendo a las y los técnicos que se incorporaban al trabajo territorial del PSA. En palabras de una de sus coordinadoras:

---

<sup>4</sup> Las ligas agrarias son un movimiento de campesinos, productores y trabajadores rurales que surgieron y se desarrollaron en los años sesenta y setenta, principalmente por la problemática de la tierra (Galafassi, 2006) y para generar un trato más justo en su producción y comercialización.

<sup>5</sup> En nuestro trabajo se ha recurrido a la utilización de nombres ficticios para preservar la identidad de las personas entrevistadas que tanto han contribuido a nuestro trabajo.

<sup>6</sup> Cabe destacar que, dentro de los estudios sobre los perfiles de los agentes vinculados a las ruralidades, Schiavoni (2005) analiza las características y principales perfiles que se generan en la provincia de Misiones, por otra parte, Ramos Berrondo (2019) indaga sobre las singularidades de las trayectorias de los técnicos en la provincia de Chaco.

Había una serie de técnicos que estaban sobreviviendo en las estructuras, ahí sin tareas, aburridos y les pegamos una movida, porque hicimos una convocatoria a los técnicos que conocíamos, que habían sido parte del centro de estudiantes de agropecuaria<sup>7</sup>, esos que salían con nosotros cuando las ligas estaban vigentes a capacitar en cooperativismo, esos que eran jóvenes como nosotros los invitamos a sumarse en este camino y a otros que se sumaron, que entendían la propuesta y la asumieron (Laura, coordinadora del PSA, comunicación personal, 6 de junio de 2019)

De esta forma, las y los técnicos que posteriormente se incorporan a la SsDRyAF adquieren en el PSA una experiencia y modalidad de trabajo específica, según lo que fuimos recuperando en los relatos de las y los técnicos y de las observaciones, implica un trabajo bastante autogestivo, es decir, van buscando las diferentes convocatorias de los organismos estatales y no estatales y van presentando proyectos para potenciar a las familias rurales, también generan acciones en los territorios para promover las experiencias de los productores y un acompañamiento muy personalizado con cada productor, como por ejemplo, conocer sus unidades productivas, analizar cómo potenciarlas y hacer un seguimiento. Asimismo, promueven la creación y sostenimiento de circuitos cortos de comercialización, el asociativismo y la autoorganización, entre ellos, la mediación entre conflictos entre familias productoras vecinas, etc. En este sentido, es importante destacar, como lo hacen Bohoslavsky y Soprano (2010) que "Los perfiles y trayectorias previas de estos agentes estatales inciden en el tipo y la forma de sus intervenciones y los círculos y personas a los que pueden recurrir" (p.31).

Esta formación se expresa recurrentemente en los relatos de las y los propios técnicos, que consideran a la experiencia de trabajo en el PSA no sólo como un antecedente laboral sino como un espacio que formó un estilo de trabajo:

los que veníamos del PSA veníamos con esa lógica de trabajo territorial, de no quedarnos quietos o sea de andar, de ir, de conseguir cosas, de pelearla, de generar y los que vinieron después cuando ya era secretaria, algunos tomaron esa impronta y algunos no. (Marcos, técnico de la SAF, comunicación personal 03 de mayo de 2019).

Aquí, es importante destacar que, si bien el personal del PSA posee formación académica, estas formas de construir en los territorios se encuentran más vinculadas a las prácticas que desarrollan en el programa que a su perfil académico y pasan a constituir parte de las prácticas predominantes en la SsDRyAF. A su vez, se destaca que las experiencias desarrolladas durante los años noventa con los programas para el desarrollo llevaron a la conformación de un tejido conectivo entre organizaciones, productores, técnicos,

---

<sup>7</sup> Se destaca que el vínculo de las agrupaciones del centro de estudiante de agronomía con el PSA se mantiene en el tiempo, y muchos estudiantes realizan actividades de acompañamiento a los técnicos en el barrio, en años posteriores, algunos de aquellos jóvenes pasaron a ser parte del programa.

ONGs y agencias estatales que fortalecieron progresivamente su visibilidad (Lattuada, et. al., 2015). Esta impronta de articulación va a constituir un estilo de trabajo para cumplir con los objetivos del programa y las características de la metodología del trabajo de las y los técnicos y en el caso de Entre Ríos, se evidencia en los vínculos con la organización de mujeres rurales y la trayectoria de algunas técnicas provenientes de esta organización, que desarrollaremos a continuación.

### **Las trayectorias de las “idóneas” en la Secretaría de Agricultura Familiar**

Como mencionamos anteriormente, se visualiza una segunda trayectoria en común de algunas técnicas que se incorporaron a la Secretaría que provienen de la “Asociación Entrerriana de las Mujeres Campesinas”. Se destaca que el origen y desarrollo de esta asociación está estrechamente vinculado al trabajo realizado por las y los técnicos del PSA en la provincia y a la impronta de sus coordinadoras que impulsaron y promovieron la organización de las mujeres rurales. Dicha orientación de los coordinadores y sus posibilidades de generar proyectos y la obtención de recursos para abordar las problemáticas de las mujeres rurales y promover su asociación, surge en un contexto específico, en el cual, se producen alteraciones en los enfoques de las políticas públicas para el desarrollo rural a nivel nacional e internacional y se comienza a problematizar el rol de las mujeres en los ámbitos rurales. Y a su vez, como afirman Cowan Ross y Berger (2018) la promoción a la organización y asociación de los sectores subalternos se encuentran presentes en la mayoría de las estrategias que se han implementado desde la década del noventa en el ámbito rural.

Estos aspectos facilitaron a las y los coordinadores y técnicos del PSA generar intervenciones hacia las mujeres en zonas rurales, inicialmente, conformaron un espacio de diálogo entre las mujeres que por las características del trabajo rural y de los territorios donde habitaban, tenían poca interacción con otras personas que no habitaban su área productiva. Como relata una de sus referentes:

Era muy joven, vivía en el campo y tenía a mis gurises chicos. Mi mundo era ese hasta que apareció una camioneta del PSA. Ellos recorrían todo, no importa lo perdido en el monte que estaba la casa. Ni los políticos llegaban, pero ellos sí. Y así, nos invitaron a las capacitaciones. (Mirador Entre Ríos, 2018 s/p).

Se destaca que las mujeres destinatarias de dichas acciones, producen y habitan en contextos rurales complejos, donde sus producciones se encuentran aisladas, incluso desplazadas por las prácticas de monocultivo. Y en esta situación, el rol que adquieren las y los técnicos, y sus visitas, es muy significativo. Generalmente, las familias producen en el mismo lugar que viven, es decir, hay muy poca separación entre el trabajo productivo y el reproductivo. Y las y los técnicos con sus visitas tienen acceso a conocer singularidades de las familias productoras y el trato es más personalizado, además, trabajan con un número reducido de grupos de productores y productoras, y generan vínculos entre ellos. La cotidianidad

del vínculo, es la principal diferencia con las y los agentes estatales de otros organismos, que atiende de forma masiva a la ciudadanía. Este trato más íntimo predispone a que las familias agricultoras tengan mayor predisposición a las propuestas que realizan desde la coordinación del PSA.

Entonces se nos ocurrió, ese año era finales del 97 y el 98, hacer un encuentro. Yo les digo: “¿qué tal si nos encontramos?”, “Sí, claro”, “Pero, ¿van a ir?”. (...) conseguimos una plata y armamos un encuentro de mujeres a nivel provincial (...) Esperábamos más o menos unas 100 y pico de mujeres. El día anterior empezamos a chequear a ver cuántas venían de todos los lugares donde teníamos los cursos, llegaron 430 mujeres. (...). Hicimos un taller todo el día, donde analizamos cuáles eran los problemas que ellas tenían. Yo siempre digo: hicimos un inventario de los problemas de la gente, de las mujeres. (...) Y esa fue como la base de la organización de las mujeres porque después tenías todos los problemas: salud, vivienda, comercialización, producción, caminos, todo. ¿Qué hacías con eso? (...) Y a partir de ahí empezamos a pensar con ellas *(Laura, coordinadora del PSA, comunicación personal, 6 de junio de 2019)*

A través de las acciones del PSA estas mujeres se comenzaron a reunir de forma periódica y abordaban diferentes problemáticas que tienen “las mujeres que habitan en territorios rurales”, posteriormente, se dictaron capacitaciones para trabajar temas productivos y enfocados en la problemática de la mujer en el campo, entre los principales cuestiones que abordaban se destaca la violencia doméstica, la sobrecarga de roles en la mujer, la independencia económica, la producción y comercialización, etc. Como relata una de las productoras que integra la organización:

Me estoy incorporando a lo que es la Organización de Mujeres Campesinas, a través del Programa Social Agropecuario. Ahí nos fuimos conociendo y, bueno, de a poco fui entrando. Primero, con mucho miedo, porque uno no conoce a la gente. Pero ha sido muy bueno, [para] mí personalmente y [para] otras mujeres también. Porque uno, a veces, es medio bruto o no se sabe defender. Me pasaban a mí esas cosas, y me costaba un montón expresarme. Y bueno, a través de distintos talleres y cosas que se fueron dando, uno ya va tomando conocimiento y va perdiendo esos miedos. Miedo porque uno, por ahí, está solo; porque en ese entonces trabajaba sola, no tenía ningún punto de apoyo, digamos, de ningún otro organismo. Así que, a mí, personalmente, me ha beneficiado un montón. Me ayudó con la autoestima, a poder expresarme. Ya te digo, a perder esos miedos que uno, por ahí tiene; a poder expresarme (Productora e integrante de AEMC, comunicación personal, 02/07/2018).

La necesidad de continuar y profundizar estos espacios, estaba presente en las mujeres que participaban y se fomentaron espacios de organización y, derivó en la organización de forma continua de estos encuentros de mujeres de los ámbitos rurales de Entre Ríos y posteriormente en la formalización de un espacio de acción permanente, a través de la creación de la “Asociación Entrerriana de Mujeres Campesinas” en el año 2006, lo que les permitió visibilizar sus problemáticas, comenzar a gestionar de

forma directa proyectos y adquirir financiamientos específicos para sus actividades, ya sean provinciales, nacionales o internacionales. Al mismo tiempo, les permitió a sus integrantes potenciar sus capacidades y adquirir nuevas habilidades. Como manifiesta una de sus integrantes:

En la Asociación pasó lo mismo: aprendimos a defendernos, a convencernos de que podemos hacer trámites, por ejemplo. De hecho, conocí Paraná así. Recuerdo que llegaba a la Terminal las primeras veces y me agarraba un temblorcito. (Mirador Entre Ríos, 2018 s/p).

La organización abarcaba en sus inicios a las mujeres que habitaban en aquellos territorios donde tenía mayor injerencia el PSA, es decir en la región norte de Entre Ríos (Nussbaumer, 2007), Los cuales, son territorios donde coexiste, por un lado, una gran concentración de las tierras, y a su vez, una dispersión geográfica de los productores. A su vez, el deficiente desarrollo de la infraestructura vial, de telecomunicaciones y de saneamiento que caracteriza a la región norte de Entre Ríos (Viscay, 2005), aumenta el aislamiento de las familias agricultoras. No obstante, a medida que se fueron ampliando las acciones del PSA, y fortaleciendo las dinámicas de la AEMC, se fueron extendiendo a toda la provincia.

Las mujeres que participaron de la AEMC vivieron procesos de reconocimiento y de potenciamiento de sus capacidades individuales y grupales, y asimismo, tienen un gran conocimiento desde la experiencia propia de las problemáticas de las y los agricultores familiares en los territorios. A partir del entramado que se va gestando en la asociación, van compartiendo entre ellas sus conocimientos de lo productivo y van generando dinámicas de trabajo en red. Como afirma un trabajador estatal del ámbito provincial:

Hay compañeras de la asociación mujeres campesinas que participan en su territorio, de las mesas locales y la red de comunicación; a veces muy boca en boca, ellas a veces como que se encargan de ir e informar a todos, se recorren las casas, [llegan a] todos esos lugares donde no hay infraestructura, están las caminatas de las mujeres que hacen llegar a veces los técnicos no pueden llegar. (Trabajador del ámbito provincial, comunicación personal, 2017)

Estas características que generan las mujeres que integran la AEMC a lo largo del tiempo, las va a ir posicionando dentro de sus territorios como referentes territoriales ante diversas problemáticas. De esta forma, la organización y sus integrantes obtienen un reconocimiento no solo entre sus vecinos, sino también entre los agentes estatales de diferentes organismos, lo que les permite generar acciones de cooperación con diferentes actores y ser parte de las políticas públicas.

Dichas mujeres se diferenciaban de la trayectoria de los técnicos que se iniciaron en el PSA, a través de sus vivencias personales de las problemáticas de las mujeres en el ámbito rural y de lo que implica habitar, trabajar en los territorios y participar activamente de los espacios de formación de la AEMC, "*Las Mujeres Campesinas fueron consideradas como técnicas idóneas en los aportes y tareas laborales que desarrollaron*" (Informe de los técnicos de la Saf, 30/05/2020).

De esta forma, el término surge como una categoría nativa, en los territorios rurales de la región, que identifica a este grupo de técnicas por su conocimiento vinculado a sus tradiciones y conocimientos sobre el territorio. Y Asimismo, surge como una forma de legitimar ciertas habilidades, prácticas de intervención y conocimientos que son necesarios para ejercer las actividades laborales específicas de las intervenciones en el ámbito rural. Dicha formación no se encuentra provista por los ámbitos académico y las y los técnicos fueron incorporando este “quehacer” a lo largo de su trayectoria en el PSA y las Idóneas en su participación en la AEMC. Aquí es importante destaca que:

Podemos trazar un nexo entre los discursos, el territorio y entre las prácticas que allí suceden, pues el territorio como locus en el que se enlaza lo real, lo imaginado y lo simbólico construye su identidad a partir de los proyectos y deseos de realización de quienes lo habitan o de quienes allí intervienen (Vuarant, 2021, p.63.).

Consideramos que esta identificación que se encuentra presente en los habitantes de los territorios rurales, y es una forma simbólica de legitimar las acciones y habilidades que tienen para estos trabajos estas mujeres con amplia experiencia organizativa y vienen aportando diariamente al trabajo de los técnicos del PSA e incluso al trabajo de agentes de otras áreas del ámbito estatal.

Asimismo, destacamos que la incorporación de las “idóneas” en la Secretaría de Agricultura Familiar en la provincia de Entre Ríos, se encuentra vinculada a las lógicas que desarrollaba la institución a nivel nacional desde la elevación del Rango de Secretaría en el 2014. Como afirman Marcos y Berguer (2019):

Dicha jerarquización institucional daría paso a una profundización de la ampliación mencionada previamente, que se expresó en la convocatoria a dirigentes, organizaciones y agrupaciones para participar tanto de los espacios de diálogo como de la misma gestión a través de la designación de funcionarios y la incorporación de trabajadores que eran integrantes o allegados a esos colectivos y sus representantes.

Es decir, si bien, luego de la creación de la SsDRyAF en el año 2008, la acción del PSA va a depender de dicha área y la subsecretaría absorbió gran parte de su estructura organizativa y agentes. En la zona analizada, incorporó a agentes que tenían una amplia trayectoria de trabajo con impronta territorial. Como mencionamos anteriormente, en el año 2014 se produce una jerarquización de la SsDRyAF y se constituye en Secretaría, y a partir de allí, se amplía la cantidad de agentes. En el caso de la provincia de Entre Ríos, se integran a mujeres que son parte de la AMC. Destacamos, que este proceso se encuentra en sintonía con lo que sucede en el ámbito nacional. En este sentido, es importante destacar que esta ampliación de agentes que tiene la secretaría, está en concordancia con la periodización que realizan Soverna y Bertoni (2019) sobre las políticas de desarrollo rural, que ubican esta acción del PSA en la etapa de los programas (1993-2007), y a la que se inicia a partir de la creación de la SAF como la institucional (2008-2015) y por último, a la etapa de desinstitucionalización que se inicia en el año 2016 con las medidas implementada

por la Alianza gubernamental Cambiemos. Consideramos que este procesos se encuentra favorecido por el tipo de contratación precarizada que tenían muchos técnicos<sup>8</sup>.

Aquí, es importante destacar que en la gestión de esta alianza se fusiona con la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial a partir del decreto 302/17 y es denominada Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, conteniendo tres áreas en su interior; Subsecretaría de agricultura familiar, subsecretaría de coordinación política y Subsecretaría de desarrollo territorial. Por último, a partir del decreto 174/2018, la secretaría sólo contiene dos áreas de funcionamiento; la Subsecretaría de agricultura familiar y desarrollo territorial y la Subsecretaría de coordinación política. Se destaca que, cada uno de estos cambios implican momentos de ampliación y contracción de funciones, fondos y personal y dentro de estos momentos de contracción de personal, fueron las Idóneas las primeras agentes desvinculadas en el área<sup>9</sup>.

### **Aproximaciones al "quehacer" de los técnicos de la SsDRyAF y sus vínculos con las trayectorias**

Una de las particularidades que tenía el trabajo que desarrollaban en la SsDRyAF, es que la institución no siempre ha contado con una gran cantidad de fondos o programas<sup>10</sup> para ejecutar, no obstante, tenían definidos lineamientos o ejes estratégicos, de esta forma, la mayoría de los agentes se recreaban su propio trabajo, a través de la búsqueda de fondos, y la presentación de proyectos ante diversos organismos que les permitan generar acciones para las familias agricultoras de su zona de injerencia.

En este apartado, analizaremos el accionar de los técnicos en los circuitos cortos de comercialización, según los diagnósticos<sup>11</sup> realizados por el PSA en la región norte de la provincia, distinguían la problemática de la comercialización como la principal dificultad que afrontaban los productores. Por estos motivos, se

---

<sup>8</sup> La Alianza gubernamental Cambiemos fue integrada por la Propuesta republicana (PRO), la coalición cívica ARI, la Unión cívica Radical y otras fuerzas, y fue la fuerza electa en el período 2015-2019.

<sup>9</sup> Estas transformaciones también afectaron la autopercepción de los técnicos que trabajaban en la zona, hasta el año 2016 se consideraban como personal estable y que sus funciones trascienden a los gobiernos de turno, aunque tenían contratos laborales que necesitaban renovación constante e implicaban una situación laboral de precarización. Esta situación está asociada a las condiciones de trabajo previas en el PSA. Es decir, Si bien eran trabajadores de un programa estatal, el contrato se hacía por los grupos de trabajo que cada uno tenía a cargo, el técnico tenía que abonar el monotributo y constituía una instancia de inestabilidad laboral y salarial que estaba en sintonía con las condiciones del contexto de flexibilidad laboral en el que se ejecuta el programa. Dichos beneficios laborales sólo los obtuvieron cuando fueron reabsorbidos con la creación de la SsDRyAF y se generaron contratos bajo el Marco de Regulación de Empleo Público Nacional Ley 25.164, que implicó una mejora sustancial en las condiciones de empleo, aunque implican una renovación constante.

<sup>10</sup> La falta de líneas de acción propias no sólo se reconstruye en los relatos de los técnicos, sino también se rastrea en la plataforma oficial, donde actualmente están difundidas Beneficios Para agricultores Familiares Registrados, Escuelagro, Consejo Federal Agropecuario, Emergencias y Desastres Agropecuarios, Campaña Vino Argentino Bebida Nacional.

<sup>11</sup> Los diagnósticos fueron realizados por los técnicos del PSA en el marco de un programa de consultorías del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Véase Viscay, L. (2005): Diagnóstico Rural del Área Centro Norte de la Provincia de Entre Ríos. Secretaría de la Producción del Gobierno de Entre Ríos – PROINDER.

llevan adelante acciones para dinamizar las estrategias comerciales individuales y colectivas (ferias y puestos de ventas).

En el desarrollo de las actividades de las y los técnicos visualizamos que existen prácticas no formales, como aquellas acciones que realizan las y los técnicos que están en las fronteras o en los límites de lo que su rol debería cumplir, pero se realizan por diferentes motivos, como, por ejemplo: saldar alguna situación incómoda, ahorrar tiempo y cortar trámites administrativos, en situaciones adversas, o el compromiso con el otro que se genera en el trabajo cotidiano (Perelmiter, 2016). Dentro de ellas, es importante destacar el uso del tiempo libre de las y los técnicos en la gestión de proyectos y el acompañamiento en las actividades. Esta situación se reconstruyen el relato de los productores:

*Nosotros les escribíamos y les decíamos que teníamos que hacer un trámite o averiguar algo y ellos nos decían: bueno chicos, yo a tal hora estoy y los acompaño. Y así siempre andaban para todos lados...o íbamos a una feria, cuando tenía una invitación (Claudia, feriante de la feria zonal de La Paz, Comunicación personal 13 de octubre de 2018).*

Esta situación se produce y resignifica en distintos circuitos cortos de comercialización que se llevan adelante en el territorio entrerriano, las y los técnicos saben que muchos feriantes dependen de ellos para participar en dichos espacios de comercialización, al no poseer movilidad propia para desplazarse en estos territorios con las características mencionadas anteriormente. En muchos casos, los agentes son conscientes que, si ellos no los ayudan a llevar la mercadería, las familias productoras no pueden ir y vender sus productos en las ferias y les quedan más acotados los espacios de venta y las posibilidades de insertar la producción.

Como pudimos registrar a través de los acercamientos a los momentos de comercialización y las entrevistas, la decisión de las y los técnicos de acompañarlos es personal, y se viene gestando por el compromiso que genera a través del trabajo cotidiano con las familias agricultoras, el comercio justo, o con la transición agroecológica, etc. Incluso, muchas veces ponían dinero de sus salarios para cargar el combustible y su devolución es tardía y no se ajusta a los índices inflacionarios, y en algunos casos, es parcial o no es cubierta. Además, las ferias suelen suceder los fines de semana, es decir, en los horarios no laborables de los técnicos.

La cooperación de las y los agentes en los espacios de comercialización, comienzan varios días antes, al realizar algunas gestiones para obtener la infraestructura necesaria para armar las ferias (gestionar tabloneros, gazebos, acercar a los productores con el área de bromatología local, etc.). Muchas familias productoras tienen problemas para garantizar su movilidad a la feria, los agentes estatales promueven estrategias de asociación para sortear esta dificultad, e incluso pasan a buscar por sus domicilios a los feriantes -y sus productos- para que puedan comercializarlos. En ocasiones, son viajes de una localidad a otra, e incluso a otros departamentos y el acompañamiento que realizan incluye asistirlos y promover la asociación entre ellos.

Estas tareas son muy significativas para las familias productoras y es un claro ejemplo del compromiso que tienen las y los técnicos, y no suelen ser reconocidas como actividades significativas para los rangos más altos de sus instituciones, pero consideramos que terminan constituyéndose en acciones "bisagras". Es decir, esta asistencia en la comercialización -que es uno de los puntos más sensibles y problemáticos en los procesos de ESyS- genera un compromiso de los productores para las actividades que son vitales para las instituciones. En muchos casos, estas acciones continuas y prolongadas en el tiempo generan vínculos personalizados y el compromiso ante las acciones que proponen las agencias estatales, no es con la institución, sino con una persona que, a su vez, encarna el rol de técnico. En estas prácticas, visualizamos la porosidad y fluidez de los límites de "lo estatal" (Sharma y Gupta, 2006) y al efecto o influencia que tienen las prácticas de las personas, que, a su vez, son agentes estatales.

De nuestras observaciones en los territorios se desprende que, en los territorios rurales, las instituciones están integradas por un número muy reducido de personal, y se transforman en referentes locales importantes. Incluso, en algunos casos, la forma de desarrollar su trabajo les habilitó integrarse a espacios de diálogo político importantes en la zona, como, por ejemplo, las Juntas de Gobierno. Asimismo, es importante destacar que, muchas veces, los actores estatales poseen intereses que se encuentran por fuera del Estado (Marta Domínguez Mejía, 2009). Es decir, muchos de estos agentes, trabajan y viven en estas localidades o pueblos, y el vínculo con los vecinos es muy relevante y pasan a convertirse en referentes de sus comunidades y los lazos con las personas que participan activamente en las cuestiones políticas y sociales de la zona cobran distintos sentidos y alcances.

#### **A modo de cierre.**

En estas páginas reflexionamos sobre las trayectorias colectivas de las y los técnicos de Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Para comprender sus lógicas de trabajo, nos resultó imprescindible retomar los estilos de intervención que generaron las trayectorias laborales en el PSA. Dicho antecedente se reconstruye en los relatos de las y los coordinadores del PSA, de las y los técnicos de la SsDRyAF, y a su vez, en las voces de las familias agricultoras y en las visiones de actores estatales con las que generan acciones conjuntas.

Consideramos que la dinámica particular de trabajo que adquieren las y los trabajadores de la SsDRyAF se encuentra asociada a la impronta que generaron las y los coordinadores del PSA en la provincia, los cuales, tenían trayectorias específicas vinculadas a los movimientos sociales rurales. Asimismo, para la ejecución del PSA buscaron perfiles que se adapten y generen dinámicas cotidianas y activas en los territorios. Dichas prácticas, fueron predominantes en la construcción de la SsDRyAF. Con el paso del tiempo, las y los técnicos se han constituido como referentes importantes en la región, por medio de ellos, el Estado en sus distintos niveles y agencias genera un nexo y facilitan la llegada de ciertos recursos a los lugares que habitualmente no llegaron muchas políticas públicas. A su vez, se destaca que a partir de su trabajo cotidiano en los ámbitos rurales han generado un tejido conectivo entre organizaciones, familias

productoras y agencias estatales que fortalecieron progresivamente su visibilidad (Lattuada, et al, 2015). Esta impronta de articulación va a constituir un estilo de trabajo que también se visualiza en la AEMC y las técnicas provenientes de esta organización.

Al mismo tiempo, identificamos una segunda línea de trayectoria, de más breve duración, que se inicia con elevación al rango de Secretaría de la SsDRyAF y concluyó con las transformaciones que llevo adelante la gestión gubernamental de la Alianza “Cambiemos”. En este período, se incorporaron técnicas que fueron denominadas las “Idóneas” por los mismos actores locales, por su perfil y forma de trabajo en los territorios rurales complejos. En sus prácticas recuperan saberes vinculados a la vida cotidiana en ámbitos rurales, a la transmisión de conocimientos y formas de producir de generación en generación y a la participación activa en organizaciones.

Consideramos que esta identificación como “Idóneas” se encuentra presente en los relatos de los habitantes de los territorios rurales, surge como una categoría nativa, que legitima las acciones y habilidades que tienen para estos trabajos mujeres con amplia experiencia organizativa. Las cuales, no contaban con certificaciones académicas que acrediten estas formaciones y saberes que aportan significativamente a las instituciones del ámbito estatal rural.

Por último, nos parece importante resaltar que, las y los técnicos de la SsDRyAF ocupan un lugar preponderante en los territorios rurales, no solo porque, como afirma Gupta (2015), los agentes estatales de nivel inferior desempeñan un rol importante en los encuentros estatales con los ciudadanos, sino por las características específicas que gestaron a través de estas trayectorias y del trabajo que desempeñan en PSA y en la AEMC. Siendo reconocidos por sus acciones, no sólo por las familias agricultoras y actores locales con las que interactúan diariamente, sino también por aquellas instituciones públicas y sociales que llevan adelante acciones en el territorio, pero su presencia es más esporádica en los territorios rurales.

### **Bibliografía.**

- Bourdieu, P. (1997): Razones Prácticas. sobre la teoría de la acción. Editorial Anagrama. Barcelona.
- Bohoslavsky y Soprano (2010): El Estado con Rostro Humano. Buenos Aires Prometeo.
- Cowan Ros, C. y Berger, M. (2018): Sujetos a la organización. Prácticas y formatos organizativos como objetos de disputa en el campo del desarrollo rural. Revista Trabajo y Sociedad, Universidad Nacional de Santiago del Estero, n. 31, pp.285- 304. ISSN 1514-6871. Disponible en línea: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/31%20COWAN%20ROSS%20y%20BERGER%20Desarrollo%20Rural.pdf>
- Dominguez Megia, Marta (2008) Revolución silenciosa y estrategia de control estatal. Mirando al Estado a partir de la titularización colectiva de tierras en el Pacifico Colombiano. 1993-2005.
- Galafassi, G. (2005): Rebelión en el campo. Las Ligas Agrarias de la Región Chaqueña y la discusión del modelo dominante de desarrollo rural (1970-1976) en Lázaro, S. y Galafassi g. (comp.), Sujetos, políticas y representaciones del mundo rural. Argentina 1930-1976. Siglo XXI. ISBN: 987-1013-39-6

- González, F. y Manzanal, M. (2010): Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria: Una necesaria articulación en el ámbito del MERCOSUR, desde la perspectiva del caso argentino. *VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural: "América Latina: realineamientos políticos y proyectos en disputa"*, Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Pernambuco, Brasil.
- Gupta y Sharma (2006): *The Anthropology of the State. A Reader*, Gran Bretaña, Blackwell Publishing.
- Gupta, (2015): Fronteras borrosas: El discurso de la corrupción la cultura de lapolítica y el estado imaginado. En Sbrams, Mittchell, Gupta: *Antropología del estado*. FCE. Mexico.
- Long, N. (2007): *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Colegio de San Luis y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Lattuada, M., Nogueira, M.E. y Urcola, M, (2015): *Tres décadas de Desarrollo Rural en la Argentina. Continuidades y Rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Teseo.
- Manzanal, M. (2000): *Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)*. EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, N° 78, Vol. XXVI. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile
- Manzanal, M (2006): "Regiones, Territorios e Institucionalidad del. Desarrollo Rural" en Manzanal, M., Neiman, G y Lattuada, M.(Comp.) en: *Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Ediciones CICCUS.
- Nussbaumer, B. (2007): *Estrategias de Fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos*. En Manzanal, M. Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (Comp.), *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos entre la cooperación y el conflicto*. Ediciones CICCUS.
- Nogueira, M.E. y Urcola M. (2019): *¿Qué es el Estado para los agricultores familiares? Estudio exploratorio desde una mirada político- antropológica*. Ponencia publicada en *Actas XI Jornadas Interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales argentinos y latinoamericanos, Buenos Aires, Argentina*.
- Marcos, M. F. y Berger, M. (2019): "Los usos de la "Agricultura Familiar" para la subjetivación política de los subalternos rural agrarios en Argentina entre 2012 y 2015: Efectos y resistencias". *Revista Fuego* Volumen II - Número 2: 33 - 47. ISSN 2618-2335
- Marcos, M. F. (2020): *Producción de instituciones estatales de desarrollo rural: el caso del PSA y el PROINDER*. *Revista Huellas*, Volumen 24, N° 2, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES Documento G.E. CLACSO/N°4. Buenos Aires
- Oszlak, O. (2011): *El rol del Estado. El Ciclo Económico*. 1-12
- Perelmiter ,L (2016): *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Usam. BS AS.
- Perez, D. (2023): "Vivir y producir". *Las transiciones hacia la agroecología en Entre Ríos, Argentina, desde las experiencias de agricultores familiares (1990-2020)*. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. UNER Inédito.
- Prividiera, G. (2022): *Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF) (Argentina, 2005-2021)*. En Salomon, A. y Muzlera, J. (Editores). *Diccionario del Agro Iberoamericano*. Teseopress Design.
- Ramos Berrondo, J. (2019). *Vínculos entre los referentes de las ONG y los dirigentes campesinos en las políticas de desarrollo rural: construcción conjunta de prácticas organizativas y formas de trabajo territorial en la provincia del Chaco desde 1980 hasta 1998*. *RevIISE - Revista De Ciencias Sociales Y Humanas*, 14(14), 177-191. Recuperado a partir de <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/343>

- Roses, P. A. (2022): “La construcción social de los procesos de intervención estatal y no estatal de Economía Social y Solidaria en territorios con vulnerabilidad social en la región centro-norte de la provincia de Entre Ríos (2010-2019)” tesis para optar por el título de Doctora en Ciencia Política. Facultad de Ciencia Política (UNR). Inédito.
- Rockwell, E. (2009): La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos. Paidós.
- Schiavoni, G. (2005): “El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)”. Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales. 45(179), pp. 435-453.
- Soverna, S. y Bertoni, L. (2019). 25 años de asistencia técnica y extensión rural. Realidad Económica N.º 322. Págs. 103 a 133.
- Viscay, L. (2005). Diagnóstico Rural del Área Centro Norte de la Provincia de Entre Ríos. Secretaría de la Producción del Gobierno de Entre Ríos – PROINDER.
- Vuarant, S. (2021) “Discursos públicos y ocultos de la pesca artesanal en el norte de Entre Ríos: políticas, prácticas territoriales, y estrategias materiales de reproducción de la vida de familias pescadoras”. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. UNER Inédito.

**Documentos públicos consultados:**

- Decreto Ley 21.680/56 modificado por la Ley N 15429. InfoLeg. Información Legislativa. Poder Ejecutivo Nacional. Publicada en el boletín oficial 04 de octubre de 1961.
- Decreto 571/2008. InfoLeg. Información Legislativa. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, Argentina 04 de abril 2008. Publicada en el boletín oficial 07 de abril de 2018.
- Decreto 1030/2014. InfoLeg. Información Legislativa. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, Argentina 26 de junio 2014. Publicada en el boletín oficial 03 de julio 2014
- Decreto 302/17. InfoLeg. Información Legislativa. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, Argentina 28 de abril 2017. Publicada en el boletín oficial 02 de mayo de 2017.
- Decreto 174/2018. InfoLeg. Información Legislativa. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, Argentina. 02 de marzo 2018. Publicada en el boletín oficial 05 de marzo de 2018.
- Ley Marco de regulación del empleo público nacional. Ley 25.164. Información Legislativa. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, Argentina. Sancionada el 15 de septiembre 1999. Promulgada el 6 de octubre 1999.
- Resolución conjunta 39/1993 Ministerio de Salud y Acción Social, Resolución Conjunta 140/ 1993 Ministerio del Interior, Resolución conjunta 565/1993 Ministerio de Economía, Obras y servicios Públicos. InfoLeg. Información Legislativa. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, Argentina. 31 de mayo 1993. Publicada en el boletín oficial 23 de junio de 1993.



EL MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO A  
PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI Y EL GIRO DE LA  
POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINABevilacqua Yamila Micaela<sup>1</sup>

The economic growth model at the beginning of the  
21st century and the turn of social policy in Argentina

ISSN: 1850-7255 - ISSN (En línea): 1853-6646

Esta obra se encuentra bajo la licencia Creative Commons <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



### Resumen

A comienzos del siglo XXI el país atravesaba una profunda crisis socioeconómica y política, gestada inicialmente por la política neoliberal y el régimen de valorización financiera adoptado por la última dictadura cívico-militar y profundizada durante los ´90. Postcrisis de la convertibilidad, el nuevo gobierno, acompañado de un contexto internacional favorable, centró la política económica en la recuperación de la actividad y la política social en reducir la vulnerabilidad de los desempleados junto a una deliberada política laboral para restablecer la regulación. A pesar de las mejoras alcanzadas, a finales de la década se arribó a un deterioro socioeconómico.

Este trabajo recorrerá los debates entorno a la política social teniendo en cuenta el contexto regional en general y el de Argentina en particular, con el objetivo de profundizar en primer lugar sobre las transformaciones llevadas a cabo durante la década de los ´90 marcada por las reformas neoliberales y las consecuentes políticas públicas y económicas del modelo de crecimiento adoptado. En segundo lugar, sobre el cambio de gestión iniciado en 2003 el cual demostró ser sensible a las demandas sociales del momento y supo aprovechar, en principio, el contexto macroeconómico favorable para impulsar una reconfiguración de la política social, aunque la misma tuvo limitaciones para impulsar la universalización.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Entre Ríos, Centro Interdisciplinario de Estudios Facultad de Ciencias Económicas  
- CONICET. Correo electrónico: [yamila.bevilacqua@uner.edu.ar](mailto:yamila.bevilacqua@uner.edu.ar)

En gran medida esto se explica por la falta de reformas para superar la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías periféricas, a los rezagos estructurales heredados de la etapa neoliberal iniciada en 1976 y profundizada durante los ´90, y a una estructura fiscal regresiva.

**Palabras claves:** Política Social; Crecimiento Económico; Argentina.

### ***Abstract***

*At the beginning of the 21st century, the country was going through a deep socioeconomic and political crisis, initially generated by neoliberal policy and the financial valuation regime adopted by the last civil-military dictatorship and deepened during the 1990s. Post-convertibility crisis, the new government, accompanied by a favorable international context, focused economic policy on the recovery of activity and social policy on reducing the vulnerability of the unemployed along with a deliberate labor policy to reestablish regulation. Despite the improvements achieved, socioeconomic deterioration occurred at the end of the decade.*

*This work will explore the debates surrounding social policy taking into account the regional context in general and that of Argentina in particular, with the aim of delving first into the transformations carried out during the 1990s marked by reforms. neoliberal policies and the consequent public and economic policies of the adopted growth model. Secondly, about the management change that began in 2003, which proved to be sensitive to the social demands of the moment and knew how to take advantage, in principle, of the favorable macroeconomic context to promote a reconfiguration of social policy, although it had limitations in promoting universalization. To a large extent this is explained by the lack of reforms to overcome the structural heterogeneity that characterizes peripheral economies, the structural lags inherited from the neoliberal stage that began in 1976 and deepened during the 1990s, and a regressive fiscal structure.*

***Keywords:*** Social Policy; Economic Growth; Argentina.

### **Introducción**

Durante el último cuarto del siglo XX ha habido una serie de cambios radicales en cuanto al rol del Estado en la economía y en la vida social en la mayoría de las economías capitalistas. El cambio en el modelo de acumulación pasando de uno basado en la productividad y la redistribución a uno de valorización financiera particularmente regresivo en términos sociales, con una menor intervención del Estado y mayor desregulación económica reconfiguro el contexto internacional. La caída de los Estados de Bienestar en las economías centrales, el retorno de gobiernos autoritarios y dictatoriales en América Latina, los procesos de endeudamiento externo de la región junto a las políticas neoliberales conformaron el nuevo escenario.

En Argentina el proceso de ajuste estructural iniciado en la última dictadura militar (1976-1983) tuvo severas consecuencias en la estructura social y económica. Sin embargo, aunque el régimen de valorización financiera fue instaurado durante la dictadura, éste continuó y se consolidó durante los gobiernos de Alfonsín, Menem y De la Rúa. Según sostiene Gerchunoff (2019), en línea con el pensamiento de Eduardo Basualdo, este régimen de acumulación esencialmente excluyente y agresivo con los sectores populares convivirá en el sistema político democrático.

El agotamiento del modelo desembocó en la peor crisis económica y social reciente de la Argentina que se extiende desde el 2001 hasta el 2002. Luego de un período de inestabilidad política e institucional junto al estallido económico y social, asume una nueva conducción de gobierno hacia 2003 que centró la política económica en la recuperación de la actividad con un conjunto de medidas que fueron acompañadas de un shock externo positivo de la mano de la mejora en los términos de intercambio y del mayor comercio internacional. En este escenario la política social estuvo dirigida a reducir la vulnerabilidad de los desempleados mientras se complementaba con una deliberada política laboral, dirigida a restablecer la regulación sobre el mercado de trabajo. Durante estos años se alcanzaron logros muy considerables en materia de empleo y condiciones laborales, reducción de pobreza, recuperación y redistribución del ingreso, pero una vez alcanzado cierto nivel, se pudieron visibilizar los límites de las mejoras hacia el año 2012.

Este trabajo pretende aproximar al lector a una conceptualización de la política social en general y en Argentina en lo particular, seguido de un análisis de su devenir en el escenario político y económico de los años '90 en comparación con el período iniciado en el año 2003, principalmente centrado en la revalorización de la política social y su centralidad en la retórica y acción política de la nueva gestión. De la mano de los mayores recursos derivados del nuevo ciclo expansivo y de la identidad política que construyó el nuevo gobierno (asociado a restablecer derechos a los trabajadores) la política social estuvo dirigida a ampliar el alcance y cobertura y tuvo como objetivo principal la inclusión.

El trabajo está estructurado en cuatro partes, en la primera se realiza una aproximación a la categoría conceptual de política social haciendo una revisión y reseña bibliográfica. En la segunda parte se describirá brevemente el devenir socioeconómico de fines de siglo XX y el nuevo auge de crecimiento económico que involucró a la Argentina junto a otros países de la región, los cuales adoptaron un modelo de crecimiento dependiente del alza de los precios internacionales de los commodities y de la expansión del comercio internacional. En el tercer apartado se destacarán los principales objetivos de la política social argentina durante esta fase de expansión económica los cuales estuvieron muy ligados a resolver los problemas que dejó el fin del siglo anterior y el estallido de la crisis 2001/02. En el último punto se analizará el agotamiento del modelo de crecimiento junto a los desafíos que deja por delante para la política social argentina. Finalmente se ofrece una conclusión a modo de cierre.

La metodología de trabajo adoptada es de tipo descriptiva, a partir de una investigación no experimental y con un enfoque cualitativo para una discusión teórica y empírica, utilizando fuentes oficiales públicas y privadas e investigaciones de expertos/as en el campo.

## I. Aproximación al concepto de política social

En la literatura hay producciones que brindan una perspectiva histórica sobre la política social en los países centrales y su transformación a lo largo de los últimos tres siglos desde el XVIII al XX, (Castel, 1997). En estos años se ha modificado la percepción de la cuestión social y la modalidad (elección política) de intervención del Estado para atenderla o resolverla. Así mismo, otras producciones principalmente se enfocaron en analizar los abruptos cambios ocurridos en estas dimensiones en el último cuarto del siglo XX producto de la crisis del Estado de Bienestar en esos países (Alonso, 1999; Ruvalcaba, 2005).

Antes de ahondar en la cuestión social de la política estatal cabe comenzar por definir a la política pública como el amplio campo de intervención y acción del Estado en la vida social y económica de las personas. En general, en las economías modernas el amplio abanico de políticas públicas presenta cierta congruencia con el modelo de crecimiento y desarrollo que define el Estado, y tienen entre sus objetivos principales resolver o aminorar los conflictos que se presentan en las relaciones sociales y mercantiles. De esta manera, la política social como parte de la política pública se problematiza la cuestión social con objetivos diferentes dependiendo del rol del Estado en el proceso de crecimiento y desarrollo económico.

Retomando a Castel (1997) la política social se plantea conservar la cohesión social buscando evitar su fractura y/o desintegración o bien, aliviando las tensiones que alteran el orden social. Cabe mencionar que la cohesión social reviste características particulares según el momento histórico y sociedad que se trate<sup>2</sup>. La cuestión social, agrega el autor, se bautizó por primera vez como tal en la década de 1830, momento en el que las condiciones de vida de la población, personas que eran agentes y víctimas al mismo tiempo de la revolución industrial, tensionaba la cohesión social y, por lo tanto, la continuidad del régimen de acumulación. Lo “social” se ubicaría en el espacio que intermedia entre lo estrictamente político y lo estrictamente económico, opera a través de sistemas de regulación por fuera de la lógica de mercado para justamente reducir las brechas que ésta genera (p. 16-17).

Danani (en Hintze y Coraggio, 1996) define a la política social como un tipo de política estatal que forma parte del régimen social de acumulación y que persigue la cohesión social, en un sistema capitalista que presenta una desigualdad inherente y recurrentes crisis de origen endógeno.

Danani agrega que las políticas estatales en su conjunto contemplan múltiples dimensiones debido a que alteran e inciden en las condiciones de vida y reproducción de las personas y grupos sociales (Danani, 2008). En las sociedades capitalistas las condiciones de vida están fundamentalmente asociadas al trabajo y a los ingresos laborales, y el Estado a través de su intervención en la distribución primaria del ingreso – mediante la política laboral – incide tanto en las condiciones como en la reproducción de vida. De la misma forma, el Estado afecta estas dos dimensiones a través de una intervención indirecta. Aquí

---

<sup>2</sup> La cohesión social a conservar no presenta las mismas características en países periféricos que en los centrales, y a su vez al interior de estas esferas varía según la época y los derechos que se deben sostener. Hay cuestiones culturales que son parte de la cohesión social.

entra en escena la política social, cuyo objetivo es regular la relación capital – trabajo, desarrollándose en el terreno de la distribución secundaria del ingreso (Danani, 2008, p. 32-33).

Siguiendo más lecturas recientes y locales, Soldano y Andrenacci (2006) realizan un recorrido sobre la teoría de la política social argentina contemporánea democrática (desde 1983) la cual ha estado asociada a la distribución secundaria del ingreso, es decir a la distribución posterior a los ingresos generados en la producción. El ámbito de las políticas sociales, según estos autores, ha girado en torno al sistema de seguridad social (principalmente el sistema previsional, de pensiones por retiros e invalidez y el sistema de protección de salud mediante las Obras Sociales), a las instituciones públicas universales (hospitales y el conjunto de unidades educativas) y a la asistencia directa destinada a grupos de riesgo y personas más vulnerables. En torno a estas tres grandes áreas se han desenvuelto los más actuales debates y discusiones sobre la política social en el país y en este trabajo se analizará su trayectoria.

## **II. Retroceso social durante los ´90 y el modelo de crecimiento socioeconómico en Argentina en el nuevo siglo XXI**

Durante la última década del siglo XX en Argentina se adoptaron políticas económicas ortodoxas de libremercado y privatizaciones de empresas públicas que formaron parte del modelo neoliberal que gobernaba en ese momento, pero también, fueron parte del programa de ajuste que afectó a muchos países de América Latina y que se expresó en el Consenso de Washington.

Este escenario local y regional se desenvolvía a la luz de las nuevas políticas promercado del último cuarto del siglo XX, suscitadas en las principales economías y centros financieros mundiales (Estados Unidos y Gran Bretaña) en pos de reducir la presencia del Estado como agente regulador en el proceso de producción y acumulación. En Argentina el proceso de ajuste estructural y régimen de acumulación de valorización financiera iniciado con la última dictadura cívico militar (1976-1983) configuró este nuevo ciclo, el cual se destacó en materia económica por la financiarización de la economía, el fuerte endeudamiento externo improductivo, la apertura comercial externa y la desindustrialización nacional, sin olvidar el genocidio y el terrorismo de Estado que se llevó a cabo durante esos años. Argentina culminó esta etapa con una simplificación de la estructura productiva, generada por una re-primarización de la misma, un fuerte empobrecimiento de la sociedad, un estancamiento económico y el peso de una enorme deuda externa en manos del Estado.

A finales del año 1983 Argentina recuperó la democracia, lo cual permitió retomar la discusión pública y política con un fuerte compromiso para reconstruir los lazos sociales, fragmentados producto de la exclusión social generada. Sin embargo, esto se desenvuelve en un escenario económico complejo, de elevada volatilidad que da lugar al comienzo de un nuevo ciclo neoliberal hacia 1989 en Argentina. Siguiendo a Rapoport (2007) Argentina inició la década de los ´90 con una fuerte apertura externa y un régimen de convertibilidad de tipo de cambio fijo que promovió la demanda insostenible de importaciones, con notorias consecuencias para la competitividad de la industria nacional, el cual fue sostenido en base

al endeudamiento externo. Al mismo tiempo hubo una política de flexibilización laboral y ajuste salarial que perjudicó a los trabajadores junto a la privatización del sistema previsional. En los términos de Bonnet (2011), la convertibilidad no era una nueva institución de la economía de mercado tan neutra para las clases (capitalistas y trabajadores en términos marxistas) como el dinero (el peso nacional). La convertibilidad impuso un disciplinamiento a la clase trabajadora, al mismo tiempo que favoreció a la burguesía en su conjunto, debido a que la competencia en el mercado internacional involucraba aumento de la productividad del trabajo y/o caída del salario nominal. Félix (2011) adhiere a esta postura considerando que el programa de convertibilidad fue impuesto por los sectores dominantes como un instrumento para consolidar la reestructuración iniciada en los años 70. Ese programa favoreció no sólo la descomposición política de la clase trabajadora y la canalización, contención y represión de sus demandas, sino que operó como un mecanismo de alineamiento de todos los sectores del capital al proyecto hegemónico del gran capital en proceso de transnacionalización (p. 13).

El modelo estalló con la crisis del año 2001/02 donde el PBI cayó más del 10% en el año 2002 y el desempleo (abierto) escaló por encima del 20%, porcentaje similar que alcanzó el subempleo (visible), lo cual provocó una fragmentación de la estructura social (Rapoport, 2007, p. 12-13).

Las reformas del Estado en los años ´90 acabaron descentralizando los sistemas de salud, educación y vivienda con el objetivo de priorizar el principio de eficiencia económica y disciplina fiscal, se privatizó la seguridad social, se flexibilizó el mercado de trabajo y las relaciones laborales, erosionando el poder de negociación de los sindicatos (Alonso y Repetto, 2004, p. 11-12). La flexibilización del mercado laboral a través de leyes legitimó la precarización y la informalidad a la vez que crecía la tasa de desempleo y la desigualdad de ingresos. La otra cara del desempleo fue el crecimiento de la pobreza, la cual se venía consolidando en niveles muy altos desde la última dictadura militar (1975-1983).

Así mismo, como parte de las reformas del Estado en materia de política social se revalorizaron las políticas asistenciales como principal instrumento (Soldano y Andrenacci, 2006) y los esfuerzos y programas se focalizaron en el combate contra la pobreza (Isuani, 2008). La focalización de la asistencia y de los programas tuvo el claro objetivo de eficientizar la intervención del Estado, singularizar la problemática y evitar el estallido social de aquellos grupos que vivenciaban la subsistencia y la pobreza más extrema.

De esta manera, las consecuencias del conjunto de reformas estructurales que realizó el gobierno menemista junto al fuerte endeudamiento externo fueron muy costosas en términos económicos y sociales las cuales tuvieron su máxima expresión en la crisis del año 2001/02.

Luego de un período de inestabilidad institucional y política, a partir del año 2003 Argentina, junto a otros países de la región, se vio favorecida por el aumento del precio internacional de las materias primas (particularmente los productos agropecuarios) que permitió una mejora relativa en los términos de intercambio, y por el auge del comercio internacional explicado en gran medida por la incorporación de China al mercado global y la disolución del bloque soviético (Kulfas, 2017). El denominado “boom de los

commodities” devino en un crecimiento económico acompañado por conducciones de gobiernos progresistas que, en Argentina procuró una política de redistribución para revertir las consecuencias del ciclo neoliberal anterior (Benza y Kessler, 2021). El crecimiento económico se vio reflejado en un incremento en el nivel de empleo y en una mejora en las condiciones de vida. La recuperación económica permitió mejorar notablemente el nivel de empleo, destacándose el empleo industrial cuyo sector había sufrido una drástica contracción producto de la crisis y devaluación que afectó fuertemente a la industria nacional la cual arrastraba un detrimento por la apertura comercial y la apreciación cambiaria de la década previa sumado al período de desindustrialización iniciado en la dictadura. De todas formas, la recuperación fue lenta y finita en la industria más dinámica de alta productividad.

En cuanto a la tasa de asalariados no registrados se logró disminuir sostenidamente su nivel desde 2004 al 2010 (Base de Datos Laborales para América Latina y el Caribe - Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales y Banco Mundial). Mientras tanto, la pobreza se redujo notoriamente durante el mismo período en la medida que mejoraba el nivel de empleo y los salarios e ingresos.

Esto último permite concluir que efectivamente hubo una mejora real en los indicadores sociales producto de una decisión y planificación política en materia económica y social originada por el giro en el modelo de crecimiento y desarrollo económico que se adoptó: con algunas políticas industriales, aunque incipientes, tomando el análisis de Castells y Schorr (2015), junto a una mayor formalización del mercado de trabajo, una promoción mercadointernista basado en mejoras salariales y una progresiva distribución del ingreso, todo ello acompañado por una creciente demanda externa y una mejora en los términos de intercambio.

### **III. Características y principales objetivos de la política social argentina durante la fase de expansión económica (2003-2011)**

Siguiendo el apartado anterior, lo cierto es que Argentina comienza esta fase de crecimiento económico con un consenso político-institucional, cuentas públicas más sólidas y balance externo holgado (por la reestructuración de la deuda y saldo comercial positivo) pero con un clima social complejo por la crisis profunda que acababa de atravesar.

Retomando los tres campos de acción de la política social que resaltan Andrenacci y Soldano (2006) a saber: el sistema de seguridad social, las instituciones públicas universales –hospitales y el conjunto de unidades educativas– y la asistencia directa a grupos de riesgo y personas vulnerables, se describe brevemente el giro y nuevo objetivo de la política social en estos campos dado el nuevo contexto político-económico. Danani (2012) analiza los cambios más significativos en materia de política laboral y de seguridad social que se dieron en estos años, debido a la capacidad que revisten estas dos dimensiones para reflejar las condiciones de vida de una sociedad. Es fundamental incluir en este análisis la deliberada política de empleo que se adoptó, debido a la articulación que tuvo con la política social en estos años,

aunque, como se dijo anteriormente, esta política es parte de la vía primaria de la distribución del ingreso que utiliza el Estado mientras que la política social se aborda por la vía secundaria.

La política social debió reconfigurarse debido a la fragmentación del mercado laboral que dejó la década previa, la nueva problemática social eran los desocupados, los asalariados informales en ascenso y los trabajadores pobres. Danani reflexiona y afirma que a partir de la derogación de la Ley 25.250, la cual legitimaba la precarización laboral, se estableció un punto de inflexión con el modelo neoliberal seguido por un conjunto de programas nacionales con el fin de regular y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores informales restableciendo los derechos fundamentales del trabajo, mientras que con el mismo enfoque de derecho se avanzó en la protección social (Danani, 2012, p. 63-65). En consecuencia, la proporción de asalariados informales pasó del 43,8% al 36,4% entre 2003-2010. Esto demuestra que las políticas de protección del trabajo asalariado a través de los acuerdos normativos, mejoras institucionales y las prácticas socio-estatales lograron resultados apreciables en estos años (Danani, 2013).

En cuanto a la política de seguridad social, se re-estatizaron los fondos previsionales y se unificó el sistema en un único régimen de reparto de administración estatal. Este nuevo régimen deja fuera de la lógica de mercado el sistema previsional argentino y establecerá por ley el cálculo para la movilidad de los haberes. Al mismo tiempo, se posibilitó la regularización voluntaria de deudas (moratoria) para quienes trabajando de manera autónoma no habían realizado sus aportes correspondientes. Danani (2013) resalta que el nuevo régimen permitió expandir la cobertura de manera horizontal, pero, aunque si bien el sistema reviste garantías sobre el beneficio (institucionalidad a partir de la Ley de Movilidad) es posible el deterioro del mismo (las prestaciones reales) si se atraviesa un período inflacionario. En cuanto al Seguro Social de Salud (obras sociales) la especialista menciona que lo más relevante fue la afiliación de monotributistas y trabajadoras del servicio doméstico a la cobertura. Esto último se enmarca dentro un enfoque de género, debido a que el trabajo doméstico está sobrerrepresentado por mujeres.

Como parte de las políticas dirigidas a mejorar el ingreso, se retomó la fijación del salario mínimo, instrumento utilizado como mecanismo de referencia para determinar niveles salariales de los distintos sectores y algunos ingresos no laborales (asignaciones o programas de transferencias).

En estos años se amplía el régimen de las asignaciones familiares con la universalización de la asignación por hijo/a (AUH) que permitió incorporar como beneficiarios a hijos/as de trabajadores/as no registrados (informales) y desempleados/as aunque luego se agregó a hijos/as de trabajadoras del servicio doméstico. Dentro de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social, también se creó la Asignación Universal por Embarazo. Por la configuración que adoptó la AUH, la condición laboral del padre/madre/tutor es la que determina la inclusión o exclusión del niño/a o adolescente al beneficio (Pautassi, et al. 2013). Por esta razón, si bien se amplió la cobertura horizontal de la AUH (llegaba a más población) la misma no es total ni universal. A pesar de ello, la progresividad de la AUH es indudable, probablemente la mayor de todo el sistema de protección: llegando a los dos quintiles de menores ingresos (Danani, 2013, p. 12).

En cuanto a los programas de transferencias de ingresos condicionadas se procuró potenciar la empleabilidad de los desempleados con programas de capacitaciones, aunque también, se mejoró la red de contención y asistencia social para los sectores más vulnerables en situación de pobreza, y para quienes no tienen trabajo formal ni cobertura previsional (con las denominadas Pensiones No Contributivas).

Las políticas dirigidas al sistema educativo fueron destinadas a fortalecer el financiamiento al sector, restablecer la educación técnica en el nivel medio y el superior no universitario, extender la obligatoriedad del nivel medio y crear un conjunto de programas para combatir la deserción y mejorar la calidad de la educación, aunque esto último presentó un desafío mayor y se encontró con visibles limitaciones (Danani, 2013).

La racionalidad y el principio de eficiencia que caracterizaron a los programas y políticas focalizadas de asistencia social en la década de los ´90, se contraponen con los programas más inclusivos y con propósitos de universalización de este nuevo ciclo, los cuales buscan establecer un piso de derechos entre los ciudadanos.

Este cambio de enfoque de la política social se expresó en muchos países de Latinoamérica a partir de las nuevas conducciones de gobiernos progresistas durante la primera década de este siglo, transformando el combate a la pobreza en el combate a la desigualdad y la promoción de la cohesión social (Filgueira, 2014). En línea con esta valoración, Andrenacci (2012) sostiene que la región de América Latina encauzó la política social con un perfil más inclusionista que universalista.

En síntesis, en Argentina post crisis 2001/02, a diferencia de los programas focalizados, y de la descentralización de la política educativa y de salud junto a la privatización del sistema de pensiones experimentado durante los ´90, se avanzó hacia una mayor centralidad de la política social al mismo tiempo que se amplió el alcance. Siguiendo el estudio que realizaron Repetto y Potenza Dal Masetto (2012) el objetivo principal que persiguió la política social durante estos años fue, por un lado, la recuperación progresiva del control por parte del Estado sobre la gestión de los fondos de pensiones, el sistema educativo y de salud, al tiempo que procuró unificar las políticas dirigidas a reducir la pobreza. Por otro lado, a partir de una mayor institucionalidad, se avanzó de manera progresiva en la universalización de la seguridad social mediante la combinación de las herramientas contributivas y no contributivas (p. 7-8).

En términos generales observando el gasto público consolidado, durante la década de los ´90 el Gasto Público Social como porcentaje del PBI mostró un estancamiento y posteriormente un retroceso durante el estallido de la crisis económica y social del 2001/02, la cual por supuesto también contrajo el Producto. A partir del año 2005 comienza un crecimiento sostenido que lleva a alcanzar en el año 2009 el 27,8% del PBI, superando ampliamente el 18,9% que mostró en el año 2004. Esto fue así principalmente en los gastos asociados a la previsión social y al sistema de salud y educación pública (Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos en base a Secretaría de Hacienda e INDEC).

#### **IV. Agotamiento del modelo de crecimiento junto a visibles limitaciones en la continuidad de mejoras sociales**

El debilitamiento del crecimiento económico inicia con la crisis financiera internacional en 2009 pero se profundiza en 2012, y tiene una interpretación compleja que incluye factores exógenos, como la caída de los términos de intercambio junto al menor dinamismo del comercio internacional y endógenos, como el retorno a problemas (no tan) viejos como la inflación, el déficit de cuenta corriente sumado a la falta de reformas estructurales durante el proceso de crecimiento. Por otro lado, el crecimiento en el nivel de empleo y principalmente el del empleo formal se estancó, y comenzó a exacerbarse la puja distributiva junto a un mayor nivel de pobreza por la caída del salario real.

Según señala Ocampo (2017) la falta de políticas económicas contracíclicas (evitar la apreciación del tipo de cambio para no perjudicar a la industria nacional, promover recursos hacia la industria evitando su estancamiento y generando incentivos hacia los sectores más dinámicos en términos de empleo y agregado de valor, en lo tributario generar una estructura más progresiva y redistribuir las rentas extraordinarias generadas por el boom de los precios internacionales, etc.) se acentuó post crisis financiera internacional y fue lo que delineó el camino al estancamiento de muchos países latinoamericanos. En la región el grueso del incremento en la recaudación tributaria entre 1990-2012 fue proveniente del Impuesto al Valor Agregado (impuesto altamente regresivo) y los aportes a la seguridad social (BID, 2012).

En Argentina, al igual que en la mayoría de los países de la región, la continuidad en la especialización productiva y su inserción internacional basada en las ventajas comparativas proveniente del recursos naturales y su procesamiento (la agroindustria, refinación de petróleo) tiene su correlato en una escasa diversificación de la canasta exportadora, lo cual refleja la vulnerabilidad a los shock externos (principalmente la variación de los precios internacionales y la demanda) y a las contingencias climáticas junto a la dependencia de los insumos y bienes de capital importados necesarios para la industria manufacturera. Esta caracterización histórica de la estructura productiva y la inserción internacional de América Latina, es una problemática ampliamente estudiada por el estructuralismo latinoamericano de los años '50.

Por otro lado, a pesar de las visibles mejoras obtenidas en el mercado laboral en cuanto a la generación de empleo y regularización del empleo informal, las cuales fueron bastiones en este período mostraron limitaciones en su continuidad. Danani (2012) destaca que en términos absoluto el número de trabajadores informales se incrementó durante los años de bonanza económica, y ofrece como conclusión desalentadora, que el piso de informalidad actual, difícil de perforar, parecería ser el nuevo nivel estructural que dejó la década de precarización y flexibilidad previa. Así mismo, en cuanto a la distribución del ingreso durante estos años continuaron fuertes asimetrías entre la parte que se apropia el capital y la que queda en manos de los trabajadores. De igual manera sucedió con la distribución del ingreso medida en percentiles, hasta el año 2012 se observa una reducción continua de la brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 50% más pobre, luego hay un estancamiento y posterior crecimiento de la brecha (World Inequality Data Base, comparando año 1999-2012 Argentina).

Estas limitaciones que encontró el mercado de trabajo en cuanto a su expansión en cantidad y calidad se explican en gran medida por las características estructurales que reviste el mercado laboral en los países menos desarrollados (elevado nivel de trabajadores ocupados en sectores de muy baja productividad y/o de subsistencia, altas y persistentes tasas de desempleo y de empleo informal lo cual afecta las trayectorias laborales de forma permanente). Siguiendo el enfoque de la corriente neoestructuralista de la CEPAL estas características de los mercados laborales de la periferia están asociadas de manera determinante con la estructura productiva de estos países (Bárcena y Prado, 2015).

En cuanto a la política social, con la aparición de los problemas macroeconómicos las políticas y programas de transferencias comenzaron a deteriorarse en la medida en que la inflación afectaba los niveles reales. Danani (2013) señala que durante esta década larga de crecimiento hubo una visible ampliación horizontal de cobertura y protección que permitió incorporar a sectores que hasta entonces no tenían cobertura. Sin embargo, el período deja pendiente grandes desafíos en términos de mejorar la calidad e institucionalidad de algunas políticas sociales (p. 17).

### **Apreciaciones Finales**

Las reformas estructurales neoliberales de los ´90 y el rol de la protección social que combinó la privatización de la seguridad social, la descentralización de la administración de los servicios de salud y educación, y la proliferación de acciones focalizadas para la reducción de la pobreza generó un retroceso y fragmentación de la sociedad. Luego de la peor crisis económica y social que generó este modelo de acumulación fuertemente excluyente en términos sociales, la conducción del nuevo gobierno procuró atender las demandas sociales principalmente la de los desempleados y centró los esfuerzos de política social en retomar la centralización en el Estado Nacional ampliando el alcance y unificando los programas y políticas.

A pesar del cambio en el modelo de crecimiento con políticas redistributivas, impulso del mercado interno con la recuperación de la actividad económica y el rol del Estado como agente regulador del mercado no se logró evitar el estancamiento una vez que se agotó el shock externo positivo y el superávit de las cuentas públicas y externas.

Al mismo tiempo, a pesar de que la política laboral ocupó un rol central durante estos años con el objetivo de recuperar el nivel de empleo, principalmente sobre la base de la regularización del mismo, en cuanto se estancó el ciclo expansivo se encontraron limitaciones para continuar con la extensión de la formalidad, a la vez que se postergaban las transformaciones estructurales necesarias, principalmente las dirigidas a mejorar la productividad y a transformar la estructura productiva con una decisiva política industrial que impulse los sectores más dinámicos en términos de generación de valor y empleo destinando recursos para desarrollarlos.

La persistencia de estructuras tributarias regresivas no permitió avanzar en la reducción de la desigualdad de ingresos y obturó la capacidad de generar crecimiento económico con inclusión y bajos niveles de conflictividad social, necesarios para la gobernabilidad.

De esta manera se puede concluir que el cambio generado a principios del siglo en cuanto al modelo de crecimiento y rol del Estado, junto a la nueva configuración de la política social y su utilización como herramienta de inclusión social, fue transformador en relación a la década previa, pero dejaría por delante el desafío de continuar mejorando la institucionalidad y la calidad de las políticas gestadas. Existe cierto consenso en que mantener el financiamiento de los programas, mejorar la calidad de los servicios, conservar el nivel real de las prestaciones y abonar por mayor institucionalidad y creación de instrumentos eficientes de política pública es el desafío de cara al futuro de la política social argentina.

### **Bibliografía citada**

- Alonso, G. y Di Costa, V. (2012). Cambios y continuidades en la política social argentina (2003-2010). Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Alonso, L. E. (1999). Trabajo y Ciudadanía. Estudio sobre la crisis de la sociedad salarial. Trotta.
- Alonso, G. y Repetto, F. (2004). La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización. Naciones Unidas – CEPAL.
- Andrenacci, L. (2012). “From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the Early 21st Century”; en *Journal of Development Studies*, Volume 28, N° 1; Centrum für Internationale Entwicklung, Vienna, 2012
- Base de Datos Laborales para América Latina y el Caribe – LABLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Consultada 10/05/2023
- Benza, G. y Kessler, G. (2021). La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas. Siglo XXI.
- Benza, G. y Kessler, G. (2021). La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas. Siglo XXI.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2012. Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo.
- Bonet, Alberto (2011). Diciembre de 2001: la resistencia de los ajustados. Herramienta
- Castel, R. (1997). Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós.
- Castells, M. J., y Schorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. Cuadernos de Economía Crítica, 49-77.
- Danani, C. (2008). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Coord), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo.
- Danani, C. (2012). La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010. *Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, 59-72.
- Danani, C. (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002-2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, vol. 22.
- Félix, M. (2011). ¿Neodesarrollismo: más allá del neoliberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90. V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente, 22 al 25 de junio de 2010, Los

Polvorines, Buenos Aires, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.10587/ev.10587.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10587/ev.10587.pdf)

- Filgueira, F. (2014) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Serie políticas Sociales. Cepal
- Gerchunoff, S. (2019). *Hegemonía y acumulación: transformismo y valorización financiera del capital en el análisis de Eduardo Basualdo*. Revista Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea. Año 6, N° 11.
- Hintze, S. y Coraggio, J. L. (1996). *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. Programa Especial de Investigación Estado y Políticas Públicas, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- Isuani, E. A. (2008). *La política social argentina en perspectiva*. En Cruces, G., Moreno, J. M., Ringold, D. y Rofman, R., *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Banco Mundial.
- Kulfas, M. (2017). *Desarrollo y reconfiguración productiva en América Latina entre la transnacionalización productiva y el auge de los commodities. Del viejo ideario desarrollista a una búsqueda inconclusa*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Ocampo, J. A. (2017). *El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina*. Open Edition Journals. <https://doi.org/10.4000/poldev.2509>
- Pautassi, L. Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Naciones Unidas – CEPAL – Unicef.
- Prado, A. y Bárcena, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 132.
- Rapoport, M. (agosto 2007). *Mitos, etapas y crisis en la economía Argentina*. [Seminario]. El pensamiento político, económico y social en la construcción nacional, regional y provincial. Catamarca, Argentina.
- Repetto, F., y Potenza Dal Masetto, F. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Naciones Unidas.
- Ruvalcaba, M. A. (2006). *Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina*. *Desacatos*, (21) 109-134.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino en "Problemas de política social argentina"*. Prometeo-Universidad Nacional del Gran Sarmiento, Buenos Aires, Octubre 2006.
- World Inequality Data Base <https://wid.world/data/>



**TURISMO IDIOMÁTICO**  
UNA APROXIMACIÓN A LA DEMANDA  
EN CONCEPCIÓN DEL URUGUAY

Lic. Caballero Migueles, Mirta E.<sup>1</sup>  
Lic. Baron, Adriana<sup>2</sup>  
Lic. Bruno Florencia<sup>3</sup>

Approach to language tourism in the English  
language in the town of Concepción del Uruguay.

ISSN: 1850-7255 - ISSN (En línea): 1853-6646

Esta obra se encuentra bajo la licencia Creative Commons <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



## Resumen

Actualmente, el turismo idiomático ofrece nuevas formas de aprender y de aproximarse al conocimiento y adquisición de una lengua extranjera inmerso en contexto cultural y geográfico diferente.

Este proyecto abordado por docentes y estudiantes avanzados de la FCG y de la FHAYCS, UADER, Sede Concepción del Uruguay; indagó desde una perspectiva de carácter descriptivo y cuantitativo, la demanda de turismo idiomático en la ciudad hacia destinos de habla inglesa durante el último año.

A través de cuestionarios y de encuestas a los agentes públicos y privados, se recabaron datos de las nuevas maneras de aprender la lengua extranjera desde el contacto directo, los servicios, certificaciones y actividades turísticas entre otros.

Los resultados obtenidos revelan que esta oferta de turismo es exclusiva de algunos institutos privados de la ciudad que los vienen realizando en forma sistemática. No así en las universidades locales que aún no han abordado esta modalidad de inmersión cultural.

<sup>1</sup>Directora del proyecto. UADER. Facultad de Humanidades, Artes y Cs. Sociales. [mirta.caballero@uader.edu.ar](mailto:mirta.caballero@uader.edu.ar)

<sup>2</sup>Codirectora del proyecto. UADER. Facultad de Ciencias de la Gestión. [baron.adriana@uader.edu.ar](mailto:baron.adriana@uader.edu.ar)

<sup>3</sup>Integrante del proyecto. UADER. Facultad de Ciencias de la Gestión y Facultad de Humanidades, Artes y Cs. Sociales. [bruno.florencia@uader.edu.ar](mailto:bruno.florencia@uader.edu.ar)

### **Abstract**

*Nowadays, language tourism offers new ways of learning and approaching the knowledge and acquisition of a foreign language immersed in a different cultural and geographical context.*

*This project addressed by teachers and advanced students of the FCG and the FHAYCS, UADER, Concepción del Uruguay; inquired from a descriptive and quantitative perspective, the demand for language tourism in to English-speaking destinations over the last year.*

*Through questionnaires and surveys to public and private agents, data were collected on new ways of learning the foreign language from direct contact, services, certifications and touristic activities among others.*

*The results reveal that this offer of tourism is exclusive to some private institutes of the city that have been performing them systematically. Not so in the local universities that have not yet addressed this mode of cultural immersion.*

### **Introducción**

Los continuos cambios en nuestra sociedad globalizada atravesada por los avances tecnológicos y comunicacionales, han dado lugar a la aparición de nuevas formas de turismo, asociadas con la necesidad de aprender un idioma extranjero.

El turismo idiomático, un subsegmento del turismo cultural, surge entonces como una alternativa a las distintas maneras de aprender y de aproximarse al conocimiento y a la adquisición de una lengua extranjera inmerso dentro de un ámbito cultural diferente.

En nuestro país, se ha incorporado el Turismo Idiomático entre las políticas públicas sectoriales debido a que el número de extranjeros que arriban para aprender español y realizar actividades turísticas se ha incrementado significativamente como así también el número de nativos que desean realizar actividades turísticas en un destino de habla inglesa. Esta oferta de turismo idiomático está siendo alentada tanto por instituciones públicas como privadas.

Entre las provincias que han abordado este tipo de turismo, Buenos Aires y Córdoba son de las más avanzadas en propuestas sobre esta temática para extranjeros en universidades y como producto turístico en sí.

Con respecto a nuestra ciudad se ha incrementado la demanda de turismo idiomático hacia destinos de habla inglesa, es decir, a nuevas maneras de aprender la lengua extranjera en contacto directo ofreciendo certificaciones además de actividades turísticas y culturales a realizar en el destino. Esto se lleva a cabo a través de agencias de viaje especializadas que ofrecen paquetes turísticos y viajes de estudio que en conjunto con las academias locales de enseñanza de la lengua inglesa promocionan esta alternativa de

aprendizaje en forma autónoma realizando convenios con institutos o instituciones educativas en el extranjero.

Para indagar esta temática un tanto desconocida, nace el presente proyecto de investigación y desarrollo denominado “Aproximación al turismo idiomático en la lengua inglesa en la ciudad de Concepción del Uruguay” aprobado por Res. CS. N° 034/21, UADER, Fac. de Humanidades, Artes y Cs. Sociales. El mismo está abordado desde una perspectiva interdisciplinaria puesto que está conformado por docentes y estudiantes avanzados de la FCG y de la FHAYCS dependientes de UADER, de las carreras Licenciatura en Turismo y Profesorado en Inglés respectivamente, Sede Concepción del Uruguay.

Se destaca la participación de estudiantes de ambas carreras en el proyecto ya que constituye un importante avance a la formación en la investigación, pilar fundamental de la universidad junto con la extensión y la docencia ante las escasas propuestas que existen en la actualidad.

### **Marco teórico**

Conceptualmente, los autores Pinassi y Ercolani definen al turismo idiomático como "una nueva forma de viaje-aprendizaje, en el que se articula el carácter educativo con el conocimiento y vivencia en nuevos lugares" (2012, p.4). Al ser un sub-segmento del turismo cultural, la motivación principal no sólo se focaliza en el aprendizaje de una lengua, sino también en el contacto directo con la cultura, costumbres y la sociedad de un país diferente al de origen, lo que otros autores también denominan inmersión cultural.

En Argentina, en el Tesouro Turístico Argentino publicado en la página web por la Secretaría de Turismo de la Nación el turismo idiomático “es una modalidad de turismo educativo cuya motivación primordial es visitar un destino diferente al de la residencia habitual con el objeto (o motivación principal) de aprender un idioma. Comprende la asistencia a cursos específicos y la familiarización con las diferentes manifestaciones culturales de la sociedad visitada”.

Es relevante destacar que la denominación “turismo idiomático” no es el único término utilizado para definir este tipo de turismo. También se han empleado otras formas de describirlo tales como Turismo Lingüístico, Estancias Lingüísticas, y Turilingüismo, entre otros.

Por otra parte, Humanes Jiménez, considera que el término que mejor define este fenómeno es Turilingüismo, entendido como "...el campo que desarrolla la relación entre el estudio de una lengua y su potencial económico para atraer el turismo" (2006, p.4). Este término de acuñación propia engloba los tres factores más relevantes del fenómeno: el lingüístico, el turístico, y por consiguiente el económico.

Cabe aclarar que el turismo es considerado un generador de divisas, por el cambio de moneda que se produce en el gasto turístico que realizan quienes visitan los diferentes países. Es por ello que la “importación invisible” es abordada en el proyecto de investigación mencionado. En términos generales este concepto hace referencia a los estudiantes argentinos de habla hispana nativa que viajan a países de habla inglesa para expandir sus conocimientos. Y, de manera inversa, la “exportación invisible”, se refiere

a los extranjeros que validan sus conocimientos del español como segunda lengua en las instituciones educativas. Por esta razón es importante destacar que nuestra ciudad presenta múltiples posibilidades a futuro que no han sido exploradas.

Volviendo al concepto del aprendizaje de una lengua extranjera en este tipo de turismo, La lengua como atractivo turístico es una de las manifestaciones culturales que más se ha destacado en los últimos años. Hoy en día los turistas no sólo están motivados a conocer museos, monumentos y ciudades sino también las costumbres, las danzas o bailes típicos, la música y las lenguas, entre otros. Estas manifestaciones les permiten realizar una inmersión cultural más profunda al momento de visitar un destino. Por otra parte, esto ha permitido el surgimiento de sub-segmentos del turismo cultural cuyo propósito es satisfacer las demandas de un público más exigente.

Como se ha mencionado, las lenguas están siendo concebidas como un importante recurso turístico que proporciona rentabilidad a nivel gubernamental y privado. Este fenómeno ha demandado que los países ofrezcan diversas ofertas tales como cursos de idiomas para extranjeros dentro de la promoción del turismo cultural a lo que llamamos “turismo idiomático”.

Una de las lenguas extranjeras que mayoritariamente se busca aprender en el turismo idiomático es el inglés. Esto sucede por varias razones. Según el Diccionario de enseñanza y aprendizaje de lenguas Dicenlen ([www.dicenlen.eu](http://www.dicenlen.eu)), se define al inglés como lengua internacional por el papel que desempeña en este ámbito como lengua franca, para la comunicación en la política, los negocios y el intercambio científico entre otros. De acuerdo a Halliday (2002:11), en el mundo actual en el que la economía ha pasado de estar basada en productos y servicios a ser una economía de la información, la lengua vehículo de dicha información, el inglés, es la que se ha convertido en lengua internacional. La expansión de la lengua inglesa como lengua internacional da como resultado que el inglés y la globalización están íntimamente unidos, y que la lengua inglesa sea la llave para la comunicación internacional (Johnson & Bartlett, 1999; Rosen, 1999).

Cabe aclarar que una lengua franca, teniendo en cuenta a Jenkins (2015) es una lengua común elegida por diferentes hablantes cuyo propósito es proporcionar un medio de comunicación entre personas que no comparten la misma primera lengua. Esto permite una interacción más fluida y práctica y al mismo tiempo intercambiar información específica y precisa de distintas culturas a través de una lengua en común.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2011), la necesidad de dominar un idioma en la actualidad es un hecho indiscutible, en un mundo donde las relaciones internacionales adquieren cada vez mayor importancia y donde la lengua de comunicación, por excelencia, es la inglesa. El idioma inglés para el profesional del turismo constituye una herramienta básica en cualquiera de los campos donde se desarrolle.

Por otro lado, desde un aspecto didáctico-pedagógico, se aborda el aprendizaje alternativo. Elisa Pont (2020) define a la educación alternativa como aquella que busca una mayor libertad y participación del alumnado en los procesos de aprendizaje, alejándose de los proyectos educativos oficiales. Durante el siglo

XX, muchos pedagogos investigaron y desarrollaron nuevas metodologías educativas, entre las cuales se encuentra el aprendizaje alternativo, y todas tienen en forma general como fin ofrecer una forma diferente de aprender y enseñar.

Para Martínez-Pineda (2008) el docente o guía ofrece experiencias significativas, alternativas e innovadoras en el aprendizaje alternativo. Propone “pensarlo y configurarlo como sujeto de acción política, capaz de actuar en instancias de definición de política educativa y de ejercer con fuerza la dimensión política que se le reclama a la educación y que se convierte en acción inherente a su profesión” (p. 18). Ésto es posible, según Tezanos (2007), “sometiendo a juicio riguroso, objetivo y sistemático que trascienda la opinión de los colegas” (p. 13) estas categorías; lo que implica poner en tensión y conflicto lo que se entiende en las prácticas pedagógicas por significativo, alternativo e innovador. Por otra parte, sostiene que el interés es indagar qué es lo significativo, innovador o alternativo y cómo estas categorías conceptuales se han transformado o utilizado de acuerdo con el contexto histórico y político en el ámbito educativo, puesto que el saber pedagógico es una práctica discursiva constituida en la práctica de los docentes.

De acuerdo a Boaventura de Sousa (2011), en el ámbito educativo el aprendizaje alternativo se refiere a hacer visible lo no visible de las experiencias pedagógicas; visibilizar lo que nos están hablando esas prácticas más allá del discurso educativo oficializado y afrontar desde otras vías la cuestión educativa. Además, propone que los conocimientos no científicos sean creíbles y aceptados como una práctica contra-hegemónica. O sea, no desconocer el conocimiento científico, pero debe haber un diálogo en doble vía e “igualdad de oportunidades” entre estos y que no se naturalice lo llamado universal. La autora agrega que, en la práctica pedagógica, se ponen en juego el saber, el saber de la vida y las experiencias y no solo el conocimiento adquirido formalmente en la formación académica. Esta práctica pedagógica tiene todo un saber y con él se evidencia y analiza más allá de lo que plantea, permitiendo así develar la propuesta intrínseca en la práctica pedagógica sobre lo significativo, lo alternativo y lo innovador. Asimismo, la autora sostiene que “los objetos tienen fronteras cada vez menos definidas; están constituidos por anillos que se entrecruzan en telas complejas con los restantes objetos, hasta tal punto que los objetos en sí son menos reales que las relaciones entre ellos”. Ésto no implica abandonar las prácticas pedagógicas tradicionales, sino incorporar otras posibles en igualdad de condiciones y oportunidades para reconocer su valor y aporte como forma de hacer, alternativa y legítima, que se diferencia de la forma universal y tradicional de la práctica pedagógica y la formación humana.

Omar Castro (2022) considera que la educación alternativa o emergente, como algunos la llaman, es un concepto que refleja que es alternativa frente a otros proyectos educativos formales y oficiales, en consecuencia, su metodología podría responder a procesos de buscar más libertad, más participación y de participación de los sectores sociales frente a sus propias encrucijadas o problemáticas. También educación ‘alternativa’ porque se apropia de sus mismos esfuerzos que realiza la gente para generar más conocimiento, más práctica y más construcción de su vida.

De hecho, el concepto de “educación alternativa” no tiene todavía una definición conceptual precisa y definitiva, más bien se pretende ir construyendo desde la experiencia práctica del proceso de acompañamiento. Sin embargo, se visualizan componentes fundamentales como: implementación de metodologías dinámicas y la construcción de nuevas oportunidades de formación en lo técnico-vocacional y en lo lúdico-artístico-cultural, también una educación relacionada a la conformación de redes solidarias y en contraposición de una educación basada en proyectos aislados.

Maribel Ochoa (2021), se refiere más bien a iniciativas escolares, para-escolares o en otros ámbitos para desarrollar realmente procesos de educación alternativa: respondiendo a nuevas necesidades o espacios no cubiertos, respondiendo a concepciones y metodologías nuevas (donde el impacto de la educación Popular ha sido muy profundo), donde el aprendizaje constante, conjunta, dinámica, creativa y creadora, transformadora y consciente es el eje central. Procesos de educación alternativa (unos más sistemáticos y otros más eventuales, unos más rigurosos y efectivos que otros, con diferentes niveles de calidad) son demandadas desde el nivel local y comunitario. Se mejora el impacto al estrechar los lazos y la interacción con el entorno comunitario local y nacional.

### **Objeto de estudio**

En el presente estudio, han sido relevados 15 institutos privados de enseñanza de la lengua inglesa y las 4 universidades de la ciudad (UADER, UTN, UNER y UCU) que realizan cursos de este idioma extranjero.

Desde un enfoque de carácter descriptivo y cuantitativo, este proyecto aborda en profundidad la demanda de turismo idiomático en Concepción del Uruguay hacia destinos de habla inglesa durante los últimos años. La recolección de datos se está llevando a cabo a través de cuestionarios semi-estructurados y de encuestas a los agentes que ofrecen este tipo de servicio, con respecto a certificaciones otorgadas, actividades turísticas específicas o culturales a realizar, entre otros aspectos.

### **Caracterización de la metodología de investigación aplicada**

Esta investigación se basa en el enfoque metodológico de carácter cuantitativo en el marco de Investigación-Acción educativa de tipo descriptiva. Los datos recogidos a través de los cuestionarios y entrevistas serán analizados relacionando la teoría y serán interpretados utilizando el método de comparación constante.

En cuanto al enfoque cuantitativo, Hernández Sampieri (2014) lo define como un enfoque que se guía por áreas o temas significativos de investigación explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto.

Desde la perspectiva de Sirvent (2003) las diferentes tradiciones de investigación científica suponen la existencia de dos lógicas: la cualitativa y la cuantitativa. Ésta última enfatiza en la idea de descubrimiento desde un enfoque hipotético deductivo, la búsqueda de verificación de teoría y el objetivo de explicar la realidad.

Litwin (2009) agrega que este método le posibilita al investigador poner en acción operaciones del pensamiento reflexivo y, a su vez, permite tomar cierta distancia.

Con respecto a la investigación-acción o Action research como la define Lewin (1946), éste es propicio para la presente investigación puesto que en el mismo el investigador interviene en un contexto educativo para mejorarlo, cumpliendo un doble rol, el de investigador y el de participante o actor del cambio en términos de Lewin (1946).

Por su parte (Nunan, 1992) sostiene que dentro de la Investigación-acción, se utilizan tanto métodos cuantitativos como cualitativos de investigación.

Cohen y Manion (2004: 186), citando a Halsey (1972) profundizan en este concepto, definiéndolo como *“small-scale intervention in the functioning of the real world and a close examination of the effects of such intervention”* (intervención a pequeña escala en el funcionamiento del mundo real y un examen minucioso de los efectos de dicha intervención)

En términos similares, Hernández Sampieri (2014: 496) sostiene que el precepto básico de la investigación-acción es que debe conducir a cambiar y por tanto este cambio debe incorporarse en el propio proceso de investigación. Se indaga al mismo tiempo que se interviene.

### **La propuesta**

En una primera etapa se realizó una revisión bibliográfica que consistió en la búsqueda, selección y análisis de fuentes bibliográficas relacionadas con el turismo idiomático y sus características más significativas.

En una segunda etapa, se trabajó en el diseño de la encuesta a los distintos institutos privados de enseñanza de la lengua inglesa y de instituciones universitarias públicas y privadas de la ciudad.

Una vez completadas las encuestas, se seleccionaron aquellas instituciones educativas o institutos que proporcionan el servicio turístico mencionado y se realizó una entrevista semi-estructurada a fin de recabar información más detallada.

En una tercera etapa se procesó y analizó la información recabada y luego se evaluó comparativamente las dos etapas del proceso.

En una última etapa, se elaborarán las conclusiones y se redactará el informe final.

Con respecto a la encuesta, el objetivo de la misma fue recabar información sobre las diversas propuestas de turismo idiomático en nuestra ciudad. Fue realizado en un formulario de Google drive.

La encuesta constó de ocho partes: la primera parte focalizó en la institución educativa o instituto de inglés (nombre, director/a, número de docentes y número de docentes graduados de la UADER). La segunda parte se focalizó en el turismo idiomático (destinos, duración de los viajes, contratación de

servicios con agencias de viajes, servicios y actividades turísticas, y formas de pago). La tercera parte indagó sobre el estado de conocimiento sobre el turismo idiomático en la ciudad. La cuarta parte trató sobre convenios con universidades o institutos de otros países, el tipo de cursos, nivel ofrecido y duración de los mismos. En la quinta parte se preguntó sobre la cantidad de años que vienen realizando este tipo de ofertas. En la sexta parte se recabó información sobre los requisitos que solicitan para la realización de estos programas. La séptima parte trató sobre la realización de estos viajes con otros institutos o instituciones de la región y en la octava parte se solicitó el permiso de la institución para permitir la publicación de los datos recabados de la misma.

En cuanto a las entrevistas semi-estructuradas a los agentes que ofrecen este tipo de servicio se indaga específicamente sobre certificaciones, selección de destinos frecuentemente visitados, actividades turísticas a realizar en el destino, y alumnos que están interesados en este tipo de viajes de estudio en nuestra ciudad.

Con los datos recabados se realizó un análisis estadístico descriptivo a través de gráficos y parámetros que permitan, en forma representativa, caracterizarlos y poner en evidencia conclusiones que conduzcan a la toma de decisión. Asimismo, mediante la inferencia estadística y los test que resulten adecuados a la temática en estudio se procedió al análisis de estimación o la modelización con el fin de obtener valores inferenciales.

### **Resultados y conclusiones parciales**

Con respecto a la demanda del turismo idiomático en la lengua inglesa en la ciudad de Concepción del Uruguay se ha arribado a las siguientes conclusiones parciales:

En la ciudad, se ofrecen cursos y/o viajes de inmersión en la lengua inglesa propuestas por academias de inglés. Se desprende que hay una oferta de turismo idiomático en la ciudad. Sin embargo, esta oferta turística sólo es realizada por un número muy limitado de academias y ningún tipo de oferta por parte de las universidades o institutos superiores. Esto conlleva a preguntarse y a indagar a posteriori la falta de esta propuesta en las universidades locales, siendo que las propuestas de inmersión en un país de lengua extranjera, principalmente el inglés, es parte del perfil de los futuros profesionales y está contemplado en los diseños curriculares y en los estatutos universitarios.

Por otra parte, si bien, las ofertas son escasas, es importante destacar que se observa una variedad de destinos y de variedades de la lengua inglesa. Las academias ofrecen una amplia gama de destinos turísticos que resulta ser muy enriquecedor para el estudiante de la lengua, puesto que los mismos entran en contacto no sólo con la cultura local, los atractivos locales y el lenguaje informal sino también con instituciones educativas y su consecuente lenguaje formal. Este tipo de turismo permite combinar la enseñanza de la lengua con un conjunto de bienes y servicios para enriquecer el aprendizaje a través de

experiencias turísticas. En este caso, la lengua inglesa es el recurso cultural que posibilita el desarrollo de productos turísticos que dan sustento al Turismo Idiomático.

Si bien la demanda de turismo idiomático en Concepción del Uruguay es aún incipiente, existe una importante tendencia de las academias de inglés a promover cada vez más el desarrollo de esta actividad. No obstante, se observa un estado de desconocimiento y falta de propuestas por parte de las universidades locales.

Asimismo, entre los múltiples impactos positivos en materia de Productos y Destinos para el Desarrollo Inclusivo en el territorio, se incluye al turismo idiomático entre los principales productos turísticos que se debe desarrollar.

Debe tenerse en cuenta el potencial que este proyecto puede tener en los próximos años, puesto que el turismo idiomático también puede darse de manera inversa, o sea “exportación invisible”, y que extranjeros puedan validar sus conocimientos del español como segunda lengua en nuestra universidad. Esto representa múltiples posibilidades en este campo que no han sido exploradas en el ámbito académico de ambas facultades y además, es una oportunidad inmejorable para insertarnos y formar parte de este segmento en crecimiento como es la enseñanza de las lenguas a través del turismo, ya que la universidad se ha sumado al consorcio de español a partir del año 2018 como Lengua Segunda y Extranjera (ELSE).

## BIBLIOGRAFÍA

- Baralo (2006) Turismo Idiomático: *La importancia del idioma como Recurso Turístico. Estudio de caso: Bahía Blanca*. <https://docplayer.es/10888768-Turismo-idiomatico-la-importancia-del-idioma-como-recurso-turistico-estudio-de-caso-bahia-blanca.html>
- Centro cultural Cervantes: <https://cvc.cervantes.es/ensenanza/luna/luba/explotacion/entrevista.htm>
- Boaventura de Sousa (2011) *Educación Popular y Pedagogías Críticas en América Latina y el Caribe. Corrientes emancipatorias para la educación pública del Siglo XXI*. Buenos Aires. Clacso.
- Camarero Izquierdo, Carmen y Garrido Samaniego, María José (2008). *Marketing del Patrimonio Cultural*. Madrid: Pirámide, p. 258
- Crystal, O. L. D. (2012). *English as a Global Language* (2nd Revised ed.). Cambridge University Press.
- Hall (Ed.), Routledge. *Handbook of English Language Teaching* (pp.38-50). London: Routledge.
- Hernández Sampieri R. (2014). *Metodología de la Investigación*. 5ta edición. México. Mc Graw Hill Educación.
- Humanez Jimenez, Manuel.(2006). *El turilingüismo en España: actitudes y preferencias de los estudiantes en centros de adultos de E/LE en Inglaterra*. Madrid: Universidad Antonio de Nebrija.
- Jenkins, J. (2014). *Global Englishes: A Resource Book for Students* (3rd ed.). Routledge.
- Kramsch, C., & Zhu Hua (2016). *Language, Culture and Language Teaching*. In G.
- McArthur, T. (ed.) (1992). *The Oxford Companion to the English Language*. Oxford: Oxford University Press.
- Olaya Alejandro (2015). *Tras las huellas del aprendizaje significativo, lo alternativo y la innovación en el saber y la práctica pedagógica*. Universidad Católica Lumen Gentium (Colombia)
- Pinassi y Ercolani (2012). [https://issuu.com/carlosperzmillares/docs/revista\\_final\\_33](https://issuu.com/carlosperzmillares/docs/revista_final_33)

- Pinassi, Carlos Andrés; Ercolani, Patricia Susana. . Análisis y propuestas para su desarrollo turístico-recreativo Turismo y Sociedad, vol. 13, -, 2012, pp. 145-169 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia
- Pont Elisa (2020) <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20200117/472932614514/educacion-montessori-waldorf-emilia-reggio-pedagogia.html>
  - <https://tesauro.yvera.tur.ar/?task=fetchTerm&arg=1376&v=15>
  - <https://es.scribd.com/document/520451974/Problemas-Turisticos-Contemporaneos>
  - <https://www.dicenlen.eu/es>
  - <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/3216>
  - <http://www.mecd.gob.es/dctm/redele/Material>
- RedEle/Biblioteca/2008\_BV\_09/2008\_BV\_09\_1\_semestre/2008\_BV\_09\_09Humanes.pdf?documentId=0901e72b80e25765
  - <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/10435/cap1.pdf>
  - <https://espaciovivomunay.org/que-es-educacion-alternativa/>
  - <https://abacoenred.com/educacion-alternativa/>
  - <https://tesauro.yvera.tur.ar/?task=fetchTerm&arg=1376&v=15>



*The Promotion of Antipolitics in 21st Century Argentina*

ISSN: 1850-7255 - ISSN (En línea): 1853-6646

Esta obra se encuentra bajo la licencia Creative Commons <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>**Resumen**

Por un lado, a lo largo de la historia las sociedades han dejado de lado a quienes no encajan en el modelo que proponen las mayorías, desde el imperio del capitalismo se replican los que quedan fuera del sistema, los sin recursos. Los restos y deshechos de esas sociedades vuelven denodadamente en movimientos de resistencia, exigiendo su lugar y sus derechos. Por otro lado, mercado y estado se perciben como fuerzas contrapuestas, el mercado con su mira puesta en las ganancias económicas y el estado como regulador que mantiene el equilibrio de las sociedades, con la función imprescindible de evitar que haya seres “humanos deshechos” en esas sociedades, con la incómoda e imprescindible tarea de redistribuir la riqueza en un planeta donde la desigualdad es el resultado de la puja entre materialismo y humanidad.

La postura antipolítica es una de las fuerzas con las que cuentan los grandes poderes económicos para mantener a raya las democracias y populismos que tienden a impedir el imperio absoluto de los mercados y sus leyes de competencia y supervivencia del más fuerte mientras los débiles caen en deshecho. Mantener un estado débil y sin ascendencia sobre los ciudadanos permite que impere el poder económico. En el presente escrito trabajamos estos conceptos, tan antiguos como el mismo capitalismo, los ascensos y

---

<sup>1</sup> El presente trabajo fue presentado para la acreditación del Seminario “Política, Ciudadanía y Ética Pública” del Doctorado en Ciencias Sociales.

<sup>2</sup> Doctoranda en Ciencias Sociales, Facultad de Trabajo Social (UNER). [anafranco\\_1@hotmail.com](mailto:anafranco_1@hotmail.com)

descensos al poder de quienes defienden el libre mercado se repiten cíclicamente y alrededor del mundo, una y otra vez en una rueda infinita.

### **Abstract**

*On the one hand, throughout history societies have left aside those who do not fit into the model proposed by the majority, from the empire of capitalism those who remain outside the system, those without resources, are replicated. The remains and waste of these societies return boldly in resistance movements, demanding their place and their rights. On the other hand, the market and the state are perceived as opposing forces, the market with its sights set on economic profits and the state as a regulator that maintains the balance of societies, with the essential function of preventing “broken human beings” in those societies, with the uncomfortable and essential task of redistributing wealth on a planet where inequality is the result of the struggle between materialism and humanity.*

*The anti-political stance is one of the forces that the great economic powers have to keep at bay the democracies and populisms that tend to prevent the absolute rule of the markets and their laws of competition and survival of the strongest while the weak fall into disrepair. Maintaining a weak state without control over citizens allows economic power to prevail. In this writing we work on these concepts, as old as capitalism itself, the rise and fall to power of those who defend the free market are repeated cyclically and around the world, over and over again in an infinite wheel.*

### **Introducción**

En la eterna rueda del capitalismo, que implica mano de obra barata para generar productos que serán consumidos por esa misma mano de obra, productos “que necesitamos” y más mano de obra trabajando para alcanzar una meta que se corre perpetuamente, las condiciones para poder encajar en sociedad por supuesto tienen relación con el nivel de consumo, el odio fomentado y cuidadosamente dirigido a quienes no son “capaces” de encajar, utilidades e inutilidades desglosadas y enfrentadas minuciosamente. Un sistema que comienza con el mismo capitalismo pero que se potencia con la globalización.

Se pueden tomar palabras escritas por expertos en el siglo pasado y ver que la historia se repite siempre, con otros actores, con nuevas y viejas herramientas, pero reivindicando el mismo objetivo y la misma contienda, materialismo versus humanidad. Un mundo que excluye, o un mundo que incluye.

En esta pugna, el estado y los organismos gubernamentales conforman un obstáculo para el crecimiento constante de los poderes capitalistas que rigen el mundo. Pero el utilitarismo ya tiene una solución que sorteja este obstáculo: la promoción de la postura antipolítica, la crisis de representación. En el presente trabajo exponemos estas ideas resaltando textos de autores que han ido esbozando estos conceptos a lo largo de la historia.

### Otro recurso del capitalismo y van....

“Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política” (Aristoteles, 2005, pág. 1).

Estado más o Estado menos, esa es la cuestión, ¿Estado gasto inútil, inútil burocracia, políticos improductivos, Estado omnipresente, Estado sin presencia, libertades individuales, libertad de mercado? En una vorágine de avances tecnológicos e información global, nadie sabe qué es mejor, o tal vez sí.

Nos enfocamos en el concepto de desecho vertido en el libro Restos y Desechos (2019) de Rinesi, y a partir de allí intentamos identificar lo que nuestra sociedad en cuanto a Estado cree, que ha caído en desuso, que se ha convertido en un resto, que por su caducidad debe ser desechado.

En el Mercader de Venecia (2010), vemos con claridad el rechazo al prestamista judío, el desprecio con que es tratado dentro de la sociedad, la injusticia de tener que renunciar a sus creencias, también el silencio que oculta la homosexualidad de Antonio que en ningún momento se menciona y que es condenada a permanecer disimulada, ignorada. Como nos apunta el autor,

“Y sin embargo –ya lo dijimos- las “partes” de la sociedad nunca se acomodan armónicamente, como las piezas de un rompecabezas, para que todos puedan encontrar en ella su lugar. El todo nunca es igual a la imposible suma de las partes, y no hay sociedad que no proclame que hay gente que sobra, que hay hombres que están demás.” (Rinesi, 2019, pág. 117)

En la obra como en la realidad los desechos pasan por allí, fuera de la sociedad cristiana quedan los judíos, fuera de la sociedad perfecta quedan los discapacitados, fuera de la sociedad familiar quedan los homosexuales y las chicas de “mala vida”, fuera de la sociedad productiva quedan los “vagos”, en definitiva, fuera de las mayorías quedaban, y quedan, las minorías. La sociedad etiquetada por lo que el conjunto considera lo “mejor”, deja al costado del camino lo que no encaja, lo que estorba, lo que desentona con esa masa armoniosa que se jacta de ser la mejor expresión de eso que es lo “óptimo”, y ¿quién quiere ser la mancha en la pared impoluta? ¿Quién quiere ser la oveja negra en la manada impecable? Esa alianza de adeptos al modelo óptimo sigue sumando seguidores que si no están de acuerdo simulan su adhesión y en pos de representar el papel lo gritan para ser más creíbles, y así vemos individuos cuyas características no encajan en la causa que defienden, llevando la voz cantante de ideas que no los representan, y muchas veces aún lo perjudican, pero que puestas en su perfil de las redes sociales le dan la dudosa tranquilidad de pertenecer, de no desentonar en la manada, aunque la misma manada jamás los acepte porque, claramente, los desconoce.

La sociedad sectaria, indicando quién vale la pena y quién no, desde siempre dictando de forma caprichosa quién se queda fuera. Sucedió con las personas con capacidades diferentes que eran ocultadas en las familias, y cuando no eran ocultadas eran vistas como bichos raros que pudieran contagiar eso que la sociedad consideraba un defecto imperdonable, sucedió con los homosexuales que debían esconder su verdadero ser para no ser víctimas de la burla y el escarnio, sucedió y sucede con los nativos americanos aniquilados en la conquista, señalados y discriminados, también con los negros, judíos, chinos, coreanos, indios, etcétera, es decir con cualquiera que fuera “distinto”. Estos restos, tal como lo señala Rinesi en su libro, se niegan a permanecer quietos y vuelven, ese volver generalmente no cesa hasta que consiguen ocupar un lugar, hasta que se recicla ese resto y es aceptado (Rinesi, 2019, pág. 43).

Sí, pesar de la paradoja, los restos se las han arreglado para volver y buenas cosas hemos visto emerger de esas violentas segregaciones que desechan individuos; los movimientos raciales, feministas, de la comunidad LGBT, y muchos otros. Los derechos conquistados para las minorías, han surgido como consecuencia de esa resistencia de los individuos que no se resignan a simplemente “quedarse al costado del camino”, tal como apunta el autor del libro de referencia.

En esta larga trayectoria de la humanidad desechando gente, debemos hacer un párrafo especial para hablar de los pobres y el capitalismo, que los desecha, pero no del todo sino en su justa medida, ni más ni menos que hasta el punto en que le son útiles. Y es ese coqueteo el que les hace soñar, a esos pobres que quedan en la frontera del estar fuera o dentro, que es posible saborear las mieles del consumismo, que si se esfuerzan, que si hacen mérito, que si se sacrifican se despegarán definitivamente de esos otros pobres que permanecen implacablemente del otro lado, desechados del todo. Dividamos en dos entonces los desechos de la pobreza, hay un grupo de seres humanos que jamás podrá acceder a las herramientas que le permitirán dejar de ser pobres, básicamente no tuvieron las mismas oportunidades, y eso no es tan difícil de deducir, pero la sociedad les dice que es porque no hicieron suficiente esfuerzo para procurarse las oportunidades, el capitalismo instalado en los medios indica las condiciones que deben adornar a cada uno, y a través de las redes expresa los ideales del hombre moderno, dejando en claro los perfiles aceptables, y sobre todo los inaceptables. Estos límites dejan lejos a los incorregibles, los que no son capaces de... (por casualidad o no, antes cuando se las segregaba, a las personas con capacidades diferentes se les decía incapaces), los que en vez de aspirar y sacrificarse por un título universitario prefieren quedarse en la miseria (como si un niño que crece con hambre no iría a la escuela por holgazanería, o el joven que necesita trabajar para comer no estuviera haciendo el debido esfuerzo para asistir a la universidad), los que deambulan de un alquiler a otro porque no son competentes para brindar un techo seguro a su familia (pareciera que el adulto con un trabajo precario no se comprara una casa por dejadez y no por falta de acceso a los créditos) los que nunca van a poder acceder a esos bienes tan promocionados e imprescindibles, esos “bienes” que se nos meten por todos los sentidos poniendo la vara del pertenecer cada vez más alta y que, ante la impotencia, genera resentimientos y angustias que se traducen en violencia, enojo y rebeldía. En palabras de Robert Castel,

“Estos individuos con afectos, miedos y aspiraciones carecen de recursos para llevar adelante sus proyectos y ser dueños de sus elecciones y se les hace sentir con dureza que son incapaces de salir por sí mismos. La campaña actual que estigmatiza a los asistidos, acusados de vivir a costa de la Francia que se levanta temprano e incluso los desocupados, acusados de serlo de una manera “Voluntaria”, nos recuerda que la secular cadena de “malos pobres” siempre está viva y que se censura a las víctimas con facilidad” (Castel, 2010, pág. 27).

Por otro lado, en la frontera, bien en el borde, están esos pobres con una pobreza “digna”, diría un conocido actor en la célebre obra “Esperando la Carroza”, y que defienden su pequeña porción, su pie adentro de la sociedad con un gran esfuerzo, con una apariencia mantenida a base de créditos e insomnio, pero sobre todo con una postura públicamente acorde a la sociedad meritocrática y ejemplar, y de repudio a los “pobres incorregibles”. Esos útiles en el punto justo, buenos consumidores y aliados que gritan fuerte para representar el papel, mientras intentan alejarse penosamente de la frontera. Y otra vez podemos completar nuestra idea parafraseando a Robert Castel: asistimos hoy a una exhortación al individualismo, a la disolución de los colectivos de trabajo, a una exigencia a los trabajadores a hacerse cargo de ellos mismos a volverse hipercompetitivos y a reconvertirse y a adaptarse de manera continua, esta modalidad a muchos se les da muy bien y son los grandes ganadores de estas transformaciones, pero hay algo que no se dice de esta realidad y es que deja de lado a otra categoría de individuos que aunque están igualmente comprometidos con el cambio son impotentes para dominarlo ya que no cuentan con los soportes ni recursos de base, por lo que se ven amenazados de invalidación social, son los desocupados de larga duración y aquellos que no logran ingresar en la rueda y se mantienen a duras penas con ayuda familiar y social y algunos trabajos precarios. (Castel, 2010, págs. 25,26)

Como en la Venecia del Mercader, hay una sociedad que se jacta de ser sensible, pensante y moderna, que acepta las diferencias, que es solidaria, pero que, a la hora de la verdad, ya no una minoría sino más bien una mayoría, queda afuera, al costado desechada.

En algunas oportunidades fue el estado el regulador de las sociedades y se han comprobado buenos resultados en la redistribución de la riqueza y la moderación de las diferencias, tenemos ejemplos en América Latina con las transferencias monetarias condicionadas que buscaban romper la pobreza estructural y heredada, y que a través de las condiciones impuestas en salud y educación abrían una pequeña luz de esperanza para los niños comprendidos en estas políticas, a través de estas acciones nadie perdía su fortuna y muchos recibían montos de dinero que, aunque pequeños, significaban la diferencia entre un futuro de nada y un futuro con alguna posibilidad, y eso es muchísimo para comenzar.

En un continente que tiene el dudoso honor de ser la región más desigual del mundo, no la más pobre, sí la más desigual, estos intentos ponían algo de luz en el futuro de una gran cantidad de latinoamericanos. Según Pierre Salama, las desigualdades que aquejan a las clases más pobres son no sólo patrimoniales,

también se refieren al acceso a la educación, la salud y la justicia, y están signadas por muchas iniquidades y también por la pertenencia a determinados grupos raciales.

“...la mayoría de esas desigualdades tienden a estar vinculadas. La probabilidad de no recibir una educación de calidad es obviamente mayor para los hijos de personas pobres, incluso de grupos de ingresos modestos, que para los niños de clase media; la probabilidad de tener un empleo precario, peor remunerado, es más elevada para los más pobres, las mujeres, los negros o los indígenas”. (Salama, 2015, pág. 86)

Todo lo anterior nos demuestra la importancia de implementar políticas que universalicen el acceso a la educación, a la salud y a la justicia. Pero, siempre hay un pero, brindar educación, salud y justicia universalmente podían llegar a ser peligrosos para un capitalismo que necesita pobres en su punto justo, países de tercer mundo y sociedades que no se salgan de los controles estipulados, nos viene a la mente un párrafo de Polanyi en su libro “La Gran Transformación” que trae la perspectiva de Townsend (defensor del hambre y la pobreza como incentivo y control de los pobres):

“Desde esta nueva perspectiva, se puede considerar a la sociedad como formada por dos castas: los propietarios y los trabajadores. El número de éstos últimos queda limitado por la cantidad de alimentos y, mientras se mantenga la propiedad, el hambre los obligará a trabajar. No se necesitan magistrados, ya que el hambre impone una disciplina más perfecta que la magistratura. Apelar a ésta, señala Townsend con ironía, equivaldría «a sustituir la autoridad más fuerte por la autoridad más débil»” (Polanyi, 2007, pág. 192).

Los populismos y los estados benefactores son una amenaza para muchos intereses, y es por eso que desde los sectores de poder se promocionan las bondades de la meritocracia junto a la idea de que achicar la desigualdad en realidad es un acto de injusticia, sí, aunque parezca y sea una contradicción, se infectó la opinión pública con la idea de que la desigualdad entre los seres humanos es justa y tratar de igualarnos es un acto de injusticia. Eduardo Galeano en su magnífica obra “Las venas Abiertas de América Latina”, se refiere a la feroz ambición de los mercados sobre nuestro continente diciendo:

“Desde el descubrimiento hasta nuestros días, todo se ha trasmutado siempre en capital europeo o, más tarde, norteamericano, y como tal se ha acumulado y se acumula en los lejanos centros de poder. Todo: la tierra, sus frutos y sus profundidades ricas en minerales, los hombres y su capacidad de trabajo y de consumo, los recursos naturales y los recursos humanos. El modo de producción y la estructura de clases de cada lugar han sido sucesivamente determinados, desde fuera, por su incorporación al engranaje universal del capitalismo” (Galeano, 2004, pág. 16).

Somos una pieza más en el tablero de los capitales, lo que ellos ganan nosotros la sociedad lo pierde, y siempre adaptan nuestra realidad a sus necesidades, los desechos de América Latina son una necesidad del Capitalismo y por eso intentan mantenernos irremediablemente en esa condición.

Invariablemente el Sistema Capitalista ha bregado por un estado mínimo que intervenga lo menos posible a favor de la sociedad y lo más posible a favor de los mercados, ya que son estos los naturales reguladores del orden social. No se necesitan dirigentes intentando intervenir a favor de los más despojados, se necesita que el mercado actúe libremente para obtener los recursos necesarios apostando a la libertad individual. Para instalar esta idea, brilló en las pantallas la maravilla de ser empresario exitoso, contrapuesta a la inutilidad de la política y del Estado; así los beneficiarios de las acciones estatales que se enfocaban en la disminución de la desigualdad social, se convirtieron en una carga que pesa al resto de la sociedad, amparados por los actores políticos tan solo con un fin proselitista. Una vez más Polanyi tiene algo para decir,

“El último estadio de este proceso ha sido alcanzado, sin embargo, con la aplicación de la «sanción natural», el hambre. Para poder desencadenarla era preciso destruir la sociedad orgánica que rechazaba la posibilidad de que los individuos muriesen de hambre. La protección de la sociedad correspondió en primer lugar a los dirigentes que podían obligar a que se cumpliera su voluntad directamente. Y, sin embargo, los representantes del liberalismo económico suponen demasiado fácilmente que los dirigentes económicos pueden ejercer una acción benéfica mientras que éste no es el caso de los dirigentes políticos.” (Polanyi, 2007, pág. 272)

Esta puja entre mercado y estado se ha transformado en una guerra en la que se usan todas las armas, al mercado no le interesa destruir a los políticos, el problema, es que le molesta el Estado que se posiciona por encima de los mercados y la mejor forma de mantener a raya el poder estatal es una clase política endeble, sin mucha ascendencia sobre los ciudadanos, una clase política que pueda ser eliminada fácilmente ante cualquier gesto que impida conservar el hambre y la fuerza de trabajo barata para aprovechar la plusvalía producto de la explotación incentivada por ese hambre.

Si dijo Sarmiento “ la letra con sangre entra”; los conceptos, “empresario exitoso”, “político corrupto”, “cada uno tiene lo que se merece”, “los vagos y mantenidos”, “libertad individual”, “independencia del estado”, “aprendamos de los que saben, aprendamos de Norteamérica y de Europa” entraron a fuerza de medios de difusión masiva y redes sociales, a tal punto que en los últimos tiempos ha sido preferible decir que se pertenece a la mafia a decir que se es político, y peor aún, es confesar no tener un trabajo estable y recibir planes sociales, porque esto es quedar reducido al peor despojo; mientras que vociferar con orgullo la simpatía incondicional por el liberalismo, ha equivalido a acercar a la Nación un paso más hacia el sueño de las grandes potencias.

Nos han empujado violentamente al egoísmo y nos han dicho que en realidad es mérito nuestro, que somos ganadores de una carrera en la que nadie está en igualdad de condiciones, pero que no debemos cuestionar las inequidades sino más bien acusar a quien no puede. Como ayer, como hoy y como siempre, se repiten los argumentos.

“Un hombre honesto podía pensar que no tenía responsabilidad alguna en las medidas de fuerza del Estado, a las que, personalmente, rechazaba; ni en los sufrimientos provocados por la economía de los que no había obtenido ninguna ventaja. «Se bastaba a sí mismo», «no debía nada a nadie» y no estaba coaligado con el mal que emanaba del poder y del valor económico. El hecho de no ser responsable de todo esto parecía tan evidente, que podía negar su realidad en nombre de su libertad.” (Polanyi, 2007, pág. 404)

Poco a poco, la sociedad se fue convenciendo de que el Estado es un gasto inútil, que se vayan todos, seamos eficientes como una empresa, optimicemos las ganancias;

“La perspectiva tenía como marco al mercado, que «fragmentaba» la vida en, por una parte, el sector del productor-cuyo territorio termina allí donde comienza el mercado- y por otra, el sector del consumidor -para el que todos los bienes provienen del mercado-. El primero obtiene «libremente» sus ingresos del mercado, el segundo los gasta en él «libremente». La sociedad en su conjunto permanecía invisible. El poder del Estado no contaba en absoluto, ya que el mecanismo del mercado debía funcionar tanto más flexiblemente cuanto más débil fuese ese poder.” (Polanyi, 2007, pág. 404)

Aunque el texto se refiere a un período de tiempo bastante anterior, siguen repitiéndose las mismas premisas, la América cautiva de la explotación sigue presa por las mismas cadenas, y cada vez que intenta rebelarse, una nueva-vieja estrategia la pone de rodillas, como en una rueda eterna. En esta era de bombardeo de medios y redes, se introducen en nuestras vidas, acaparan la atención de niños, adultos y ancianos, nos convencen en medio de una pandemia de que cuidar nuestra vida es perjudicial para nuestra salud y de que a pesar de las muertes, con la libertad, seremos felices y prósperos; nos persuaden de la maldad de quien hace las cosas bien y de la bondad de quienes nos esclavizan; nos adormecen y narcotizan para obtener sus propósitos, si estuviéramos conscientes es imposible que no nos demos cuenta de que el individualismo no es lo que nos va a permitir superarnos como país o continente, que el libre mercado expulsa gente hacia la marginalidad mientras nos hacemos los distraídos y que la presencia del estado es fundamental, junto a la justicia y la equidad, para poder emerger como sociedad. Porque para estar en el mercado se debe tener algo, y en este continente rebosante de recursos hay latinoamericanos que no tienen nada y aun los que creen que tienen, ni sueñan con asemejarse a los ciudadanos de las grandes potencias, porque como en la colonización, la sangre de Latinoamérica fluye hacia fuera, y por supuesto esa sangre es un tesoro que genera ambición permanente y feroz, no nos quieren organizados en sociedades fuertes,

no quieren Estados que prioricen la sociedad, la solidaridad y la justicia, porque necesitan gobiernos endebles y permeables a los requerimientos mercantiles venidos de afuera.

Así, la clase gobernante también ha pasado a ser desecho, también forma parte del grupo cuestionado y rechazado, nada más irónico, que ver a los políticos intentando infructuosamente defenderse de las acusaciones de una sociedad que no los tolera y los reduce a escoria. Cobra realidad lo analizado por Freud en su libro Totem y Tabú, que se refiere a la ambivalencia de los sentimientos de los gobernados hacia sus soberanos: el autor explica que el aprecio exagerado que algunos pueblos demuestran a su soberano esconde en realidad sentimientos de hostilidad, indicando que muchos elegidos de las tribus se niegan férreamente a asumir como monarcas, agregando el autor para explicar esta actitud, que el soberano es sometido en su coronación a una golpiza tan cruelmente aplicada que muchas veces no sobrevive:

“La desconfianza, que se nos muestra como un factor incontestable de la motivación de los tabús impuestos a los reyes, no sería sino una manifestación más directa de la misma hostilidad inconsciente. Dadas las variadas formas que afectan al desenlace de este conflicto en los diferentes pueblos, no nos sería difícil hallar ejemplos en los que la prueba de esta hostilidad se nos mostrase con particular evidencia. Frazer nos relata que los salvajes timmes de Sierra Leona se han reservado el derecho de moler a golpes al rey electo la víspera de su coronación, y tan concienzudamente ejercen este derecho constitucional, que el desdichado soberano suele a veces no sobrevivir mucho tiempo a su advenimiento al trono. De este modo los personajes importantes de la tribu tienen la costumbre de elevar a la dignidad real al hombre contra el que experimentan alguna enemistad. Pero incluso en estos casos clarísimos, la hostilidad, lejos de confesarse como tal, se disimula bajo las apariencias del ceremonial.” (Freud, 2014, pág. 51).

Retomamos este análisis del máximo exponente del psicoanálisis porque parece interesante examinar desde este punto de vista la actitud insatisfecha de los votantes hacia cualquier gobernante imponiendo objetivos que no creen se puedan cumplir y que si se cumplen no conseguirán la satisfacción de la sociedad ya que siempre estará la sospecha de algún interés inmoral; la paliza no es aplicada al asumir, pero está fijada de antemano.

“La desconfianza que los salvajes abrigan de que sus reyes empleen verdaderamente su poder en bien de su pueblo y para su propia conservación, desconfianza que los mueve a vigilarlos de continuo, constituye también un carácter singularísimo y desconcertante de las relaciones de estos pueblos primitivos con sus soberanos. A esta tutela del rey y a la protección de sus súbditos contra los peligros que de la persona real puedan emanar, responde simultáneamente la etiqueta tabú a la que es sometida la vida del monarca.” (Freud, 2014, pág. 50)

No queremos decir que actuamos como un pueblo de salvajes primitivos, y que los inocentes políticos sufren una injusta condena social como si fueran cándidos niños, sabemos que la clase política argentina ha tenido una gran contribución, son sobrados y conocidos los ejemplos de políticos que no hicieron honor

a la suprema búsqueda del bien común que les fuera encomendada al asumir sus mandatos, lo cual no es un detalle menor, sino que también es real la existencia de una predisposición inconsciente a la ambivalencia de los sentimientos de los gobernados hacia sus gobernantes, y es aprovechada por muchos especialistas de los medios y asesores de imagen para manipular la opinión pública. A los poderes económicos no les interesa estar al frente de los gobiernos, salvo en los casos en los que puedan obtener ganancias, como en el fragmento de Freud, muchas veces permiten que determinados gobiernos de corte popular y contrarios a sus intereses asuman tan sólo para poder destruirlos concienzudamente y demostrar así la desgracia que representan.

Si puede resultar algo gracioso el aprieto de nuestros dirigentes políticos, pero nada gracioso, y por cierto muy penoso, es ver a una sociedad que reduce a escoria a aquel que no tiene nada, exigiendo que se lo abandone al costado del camino, y más penoso aún darnos cuenta de que una y otra situación son impresionantemente útiles a los poderes económicos que, desde hace siglos, nos manipulan. Es muy lamentable darnos cuenta de que en “La Tempestad” de Shakespeare somos Caliban, el siervo salvaje, bruto y deforme, el que debe ser explotado y dominado por Próspero, y que nuestros pobres esfuerzos por superarnos nos llevan tan sólo a representar el papel del buen Ariel, sólo eso, un buen sirviente y nada más.

La pandemia que asoló al mundo nos ha dejado en claro que es imposible dar de baja al Estado, que no es cierto que los gobiernos deban reducir sus intervenciones al mínimo para que sea el mercado quien regule la vida de los ciudadanos. No, los intereses predominantes en el mercado no son suficientes, los intereses empresariales no le sirven a la mayoría de la población, y en casos como este, en los desastres de todo tipo que arrasan a la humanidad con mucha frecuencia, únicamente un estado humanitario y presente puede minimizar las graves consecuencias a las que se expone la población, evitando el sálvese quien pueda y el caos en los que los menos favorecidos no tienen ninguna oportunidad, pero que también afectan a los que gozan de algún privilegio. Volviendo a Aristóteles podemos citar,

“Lo que prueba claramente la necesidad natural del Estado y su superioridad sobre el individuo es que, si no se admitiera, resultaría que puede el individuo entonces bastarse a sí mismo aislado así del todo como del resto de las partes; pero aquel que no puede vivir en sociedad y que en medio de su independencia no tiene necesidades, no puede ser nunca miembro del Estado; es un bruto o un dios.” (Aristoteles, 2005, pág. 4)

Las sociedades necesitan del Estado presente con políticos dispuestos a desarrollar sus funciones con eficiencia y honestidad, con dignidad y respeto por los ciudadanos, no sabemos cómo se puede asegurar que esto pase, pero sí es seguro que no será con una condena general de todos los que ejercen la política, si a prima facie todos los políticos son corruptos para la sociedad, ¿quién siendo honesto querría ser político? ¿Quién querría tirar su honor y su dignidad a los cerdos por una sociedad que jamás le dará la posibilidad de demostrar su inocencia? Como en una puerta giratoria, nos responderemos que

seguramente persigue un fin perverso quien interviene en política, y con esto tendremos un dilema sin solución que nos debilitará ciclo tras ciclo de gobierno.

Sin perder de vista el origen del título de este escrito, es muy peligroso que nos gobiernen los desechos de la sociedad. Es un desatino la expresión “que se vayan todos”, porque sabemos que es imposible que se vayan todos; no podemos desechar totalmente la política ni los políticos, alguien tiene que quedar y eso es inevitable, la administración pública es la única defensa contra los intereses privados,

“...evolució como un medio que permitía asegurar el “interés público” gracias a una clase neutral de servidores públicos, cuya tarea consistía en llevar a cabo la voluntad de aquellos elegidos por el pueblo. Así, la burocracia pública se diferenciaba de la burocracia del sector privado (empresas, comercios e industrias) porque su motivación era asegurar el “interés nacional” y no algún interés privado.” (Parsons, 2007, pág. 40)

La lógica debería entonces susurrarnos al oído que pensemos, que lo mejor que nos puede pasar es que se queden los que buscan el bien común, que no todo lo que nos cuentan los dioses mediáticos es cierto, que a veces esas leyendas que recitan los gurúes de las redes están influidas por intereses no tan justos y en este torbellino de noticias falsas, de inventos para torcer voluntades, tenemos que entender que la interacción en el ciberespacio nos exige responsabilidad, nos exige investigar y verificar. . ¿Cómo vamos a saber cuál es el bueno en esta escena, si una y otra vez vemos la misma película de Hollywood pero con el villano cambiado y adaptado a conveniencia del poderoso? ¿Hasta cuándo vamos a querer identificarnos con un héroe extranjero y que combate a un villano “casualmente” parecido al latinoamericano?

Hoy como siempre los poderes capitalistas desprecian y combaten todo lo que pueda perjudicar las ganancias del mercado; hoy como siempre estorban al mercado las organizaciones colectivas, el estado organizado en pos de sus ciudadanos y las sociedades solidarias.

“Los partidos que se preocupaban por la seguridad de la moneda protestaban, tanto contra el amenazante déficit presupuestario, como contra las políticas de dinero barato; se oponían así a la «inflación del tesoro» y a «la inflación del crédito» o, más concretamente, denunciaban las cargas sociales y los salarios elevados, los sindicatos y los partidos obreros.” (Polanyi, 2007, pág. 359).

Los mercados y la economía no tienen valor por sí mismos si no pueden ser usados a favor de las sociedades y los seres humanos, cuando se produce una crisis humanitaria no hay economía que pueda sobrevivir a las consecuencias, porque la economía funciona para y por la humanidad.

“La historia económica muestra que los mercados nacionales no surgieron en absoluto porque se emancipase la esfera económica progresiva y espontáneamente del control gubernamental, sino que, más bien al contrario, el mercado fue la consecuencia de una intervención consciente y

muchas veces violenta del Estado, que impuso la organización del mercado en la sociedad para fines no económicos” (Polanyi, 2007, pág. 391)

La pandemia tal vez nos dejó como enseñanza justamente eso, el capital no sirve por sí mismo, los mercados no tienen sentido si no benefician a los pueblos, en las sociedades importamos todos porque el principal elemento de una sociedad es el ser humano, en un mundo donde todos los seres han muerto, el dinero y los bienes materiales son nada más que otra materia muerta que no sirve para nada. No debemos permitir que nos digan desde afuera lo que nos conviene porque por lo que se ve, en muchas potencias que manejan los intereses del mundo no tienen tan clara la realidad y lo verdaderamente importante.

Los desechos de nuestro país y nuestro continente no son los latinoamericanos ni un Estado que busque más equidad y justicia. Nuestros desechos no son nuestra gente; lo que ya no nos sirve pasa por otro lado. Podemos traer, una vez más, a la actualidad algo que aconteció hace cientos de años:

“Regaló a los indígenas «unos bonetes colorados y unas cuentas de vidrio que se ponían al pescuezo, y otras cosas muchas de poco valor con que hubieron mucho placer y quedaron tanto nuestros que era maravilla». Les mostró las espadas. Ellos no las conocían, las tomaban por el filo, se cortaban” (Galeano, 2004, pág. 29)

Tal vez intentemos abrir los ojos cuando pase la crisis, tal vez aceptemos a pesar de los siglos de adiestramiento, que lo mejor es lo nuestro, tal vez nos demos cuenta de nuestro valor y el de nuestra tierra, tal vez dejemos de mirar al norte como lo que está arriba y conscientes del valor de cada latinoamericano, empoderados en nuestra Latinoamérica, decidamos firme y humanamente, reivindicar a Caliban, no aceptar los bonetes colorados que nos venden los mercados, menos aún las cuentas de vidrio de las pantallas, nos neguemos a tomar las espadas por la hoja y, sin más, dejemos de ser colonizados.

### **Bibliografía**

- Aristoteles. (2005). Política. Buenos Aires: Losada.
- Castel, R. (2010). El Ascenso de las Incertidumbres. México: Fondo de Cultura Económica.
- Freud, S. (2014). TOTEM Y TABÚ. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Galeano, E. (2004). Las Venas Abiertas de América Latina. Mexico: Siglo XXI.
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas. México: FLACSO.
- Polanyi, K. (2007). La Gran Transformación. Madrid: Quipu Editorial.
- Rinesi, E. (2019). Restos y Desechos El Estatuto de lo Residual en la Política. Buenos Aires: Caterva Editorial.
- Salama, P. (Julio -Agosto de 2015). Se redujo la desigualdad en américa Latina? Notas sobre una Ilusión. Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina , 85-95.

- Shakespeare, W. (2010). El Mercader de Venecia. Alianza editorial.
- Shakespeare, W. (2000). La tempestad. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.



---

*Tiempo de Gestión* N° 34  
Segundo Semestre 2023  
Se terminó de editar en diciembre de 2023  
Secretaría de Investigación y Posgrado  
Facultad de Ciencias de la Gestión (FCG)  
Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER)  
Paraná, Entre Ríos

---