

2

La gobernanza como clave para comprender el control de la fiebre aftosa. La Pampa, Argentina¹

María Cristina Nin

Instituto y Departamento de Geografía
Facultad de Ciencias Humanas. UNLPam

@ [marianin@cpenet.com.ar]

Fecha de recepción: 23/05/2012

Fecha de aprobación: 07/09/2012

Resumen

El presente artículo es un extracto de la tesis de Maestría en Estudios Sociales y Culturales² en la que se analizan las relaciones globales, estatales y locales que surgieron a partir de las normas que regulan el comercio internacional de carnes bovinas, especialmente el control de la fiebre aftosa. Las exigencias del mercado internacional, las leyes de dicho mercado y el marco jurídico internacional y nacional, establecieron una red de relaciones de escala global, nacional y local, cuyos actores estatales o privados, individuales o institucionales, tejieron una trama de relaciones que atraviesan el campo de la gestión, la tecnología, el consumo y la vida cotidiana de los productores de ganado bovino.

Para ello se realiza un recorrido teórico a través de los conceptos de territorio, actores, escalas y el concepto de gobernanza para intentar una explicación con sustento geográfico a la problemática. El análisis de las redes sociales facilita la aproximación al estudio de las realidades de los territorios locales. Este abordaje potencia la interpretación de la estructura de las relaciones entre los actores que interactúan a escala local sin desvincularse del contexto regional y global.

Desde la perspectiva geográfica, el propósito es interpretar y dar respuestas a las prácticas que implementan los actores sociales así como la trama de relaciones institucionales, lo que permite puntualizar las estrategias construidas por el Estado y los productores, en torno a la problemática de la fiebre aftosa, como una expresión territorial de la gobernanza a escala local.

Palabras clave: gobernanza, territorio, actores sociales, control de fiebre aftosa.

1 En el marco del Proyecto de Investigación “*Territorios locales en el mundo actual. Contextos socio-culturales y productivos*”. Aprobado por Resolución N°170-09-CD-FCH-UNLPam.

2 La Tesis de Maestría se defendió el 31 de Agosto de 2011 en la FCH de la UNLPam.

Abstract

This article is an extract from the Master in Social and Cultural Studies Program Thesis⁴ within which there is an analysis of the global, state and local relationships that arose from the regulations for international bovine meat trade, especially for the control of mouth-and-foot disease. The international market demands together with its laws and the international and national legal framework set a relational net at a global, national and local levels, whose actors private or public, individual or institutional, wove a framework of relationships that goes through the field of management, technology, consumption, and the everyday life of bovine cattle producers. In order to attempt an explanation for this problem with a geographical support, there is theoretical background for the concepts territory, actors, scales and the concept of governance. Analyzing the social networks makes it easier to approximate a study of the local territories' realities. This approach enhances the understanding of the relations structure between the actors who interact at a local scale without breaking bonds with the regional and global context.

From the geographical perspective, the purpose is to understand and provide answers to the practices implemented by the social actors as well as to be aware of the institutional relation framework, which allows for the identification of the strategies built by the government and the producers for the problem of the mouth-and-foot disease as a territorial expression of governance at a global scale.

Key words: Governance, territory, actors social, foot and muth disease.

A governança como chave para compreender
o controle da febre aftosa.
La Pampa, Argentina

Resumo

O presente artigo faz parte de Dissertação de Mestrado em Estudos Sociais e Culturais⁵, na qual se analisam as relações globais, estatais e locais que surgiram a partir das normas que regulam o comércio internacional de carnes bovinas, especialmente o controle da febre aftosa. As exigências do mercado internacional, as leis de tal mercado e o quadro jurídico internacional e nacional, estabeleceram uma rede de relações de escala global, nacional e local, cujos atores estatais ou privados, individuais ou institucionais, teceram uma trama de relações que atravessam o campo da gestão, a tecnologia, o consumo e a vida cotidiana dos produtores de gado bovino.

3 This is part of the Research Work “*Territorios locales en el mundo actual. Contextos socio-culturales y productivos*” (*Local territories in the present world. Socio-cultural and productive contexts*). Aprobado por Resolución N°170-09-CD-FCH-UNLPam.

4 This Master Thesis was defended on August 31st, 2011 at the College of Human Sciences, UNLPam.

5 A Dissertação de Mestrado foi defendida em 31 de Agosto de 2011 na FCH da UNLPam.

Para tanto, se realiza um percurso teórico através dos conceitos de território, atores, escalas e o conceito de governança para tentar elaborar uma explicação com sustentação geográfica da problemática. A análise das redes sociais facilita a aproximação ao estudo das realidades dos territórios locais. Essa abordagem potencializa a interpretação da estrutura das relações entre os atores que interagem na escala local, sem desvincular-se do contexto regional e global.

A partir da perspectiva geográfica, o propósito é interpretar e dar respostas às práticas que implementam os atores sociais, assim como a trama de relações institucionais, o que permite pontuar as estratégias construídas pelo Estado e os produtores, em torno da problemática da febre aftosa, como uma expressão territorial da governança em escala local.

Palabras-chave: governança, território, atores sociais, controle da febre aftosa.

Introducción

En el presente artículo se realiza una síntesis del caso del control de la fiebre aftosa en La Pampa teniendo en cuenta que, la geografía, como ciencia social, explica o intenta explicar fenómenos o problemas que atañen a la sociedad.

Es un extracto de la tesis de Maestría en estudios Sociales y Culturales en la que se analizan las relaciones globales, estatales y locales que surgieron a partir de las normas que regulan el comercio internacional de carnes bovinas. Las exigencias del mercado internacional, las leyes de dicho mercado y el marco jurídico internacional y nacional, establecieron una red de relaciones de escala global, nacional y local, cuyos actores estatales o privados, individuales o institucionales, tejieron una trama de relaciones que atraviesan el campo de la gestión, la tecnología, el consumo y la vida cotidiana de los productores de ganado bovino.

Desde fines del siglo XX el proceso de globalización promovió el desarrollo de formas de organización políticas y económicas desconocidas hasta entonces. Al respecto Méndez sostiene que estamos en presencia de una

“(…) nueva lógica de funcionamiento en la que el territorio modifica su significado y la percepción que se tiene de él, junto con su morfología, sus funciones y se amplían las escalas de análisis necesarias para comprender determinados procesos. Se ha señalado con reiteración que la revolución de las tecnologías de información y comunicación, la apertura de numerosos mercados, o las presiones neoliberales a favor de la desregulación, que

propician una menor presencia del Estado en funciones antes habituales, junto a los intereses y estrategias de grandes corporaciones y grupos económicos de contornos a veces difusos, son sus principales motores. Y es evidente que, si bien el proceso tiene una dimensión económica fundamental, incluye también otras muchas, desde la que afecta a los flujos de información, hasta la de determinadas pautas culturales, etc.” (Méndez, 2008: 149).

Los territorios actuales son organizados por las acciones y las decisiones que resultan de las relaciones de diferentes actores, como los Estados nacionales, las empresas de distinto origen y la sociedad civil. Estos vínculos provocan resistencias a la economía global. En la configuración del territorio intervienen diversos actores y variables económicas, socio-culturales, políticas e institucionales que desarrollan modos de organización y regulación específicos. Para pensar el concepto de territorio deben estar presentes los atributos que lo definen tales como la intencionalidad, la multidimensionalidad y la multiescalaridad (Gurevich, 2005 b).

Las relaciones sociales se establecen de diversas maneras lo que permite crear o configurar territorios en los que se encuentran presentes diferentes dimensiones. “Las mediaciones territoriales siguen siendo determinantes en la configuración espacial del mundo contemporáneo y no sólo en el campo económico. Los procesos globales no se superponen sino confunden con los que tienen lugar a otras escalas. Localidades, ciudades, regiones, Estados, forman parte de esa malla geográfica. Lo geográfico adquiere una presencia renovada. En esa red de relaciones la mediación espacial adquiere una importancia sobresaliente, en la medida en que el espacio, local o más amplio, facilita o promueve la eficacia de los agentes sociales para la acción o movilización social. Agentes económicos, agentes políticos, empresariales, colectivos sociales, entre otros, que son los que construyen el espacio” (Ortega Valcárcel, 2004: 42).

El análisis de las redes sociales facilita la aproximación al estudio de las realidades de los territorios locales. Este abordaje potencia la interpretación de la estructura de las relaciones entre los actores que interactúan a escala local sin desvincularse del contexto regional y global.

La incorporación de las relaciones de poder en el interjuego de escalas y actores en la organización del territorio posibilita profundizar la interpretación del uso de los territorios. “(...) las prácticas específicas de actores

y sujetos *para apropiarse y transformar su lugar* constituyen un camino necesario para explicar la producción del territorio. (...) Adentrarse en la comprensión del accionar concreto y simbólico de actores y sujetos (individuales o colectivos) nos remite al estudio del poder como sucede con la indagación que se refiere a la producción de los territorios” (Manzanal, 2007: 22-23).

Para comprender la configuración territorial es necesario internarse en las causas y fundamentos que responden a los intereses de los actores que tienen el poder de gestionar y decidir. En la organización productiva de los territorios, las empresas son los actores con mayor poder de decisión. En este escenario, la competencia, la acumulación de capital y el desarrollo están condicionados por las innovaciones tecnológicas, organizacionales y la flexibilidad en la producción. “Las actividades económicas ejercen una fuerte influencia sobre la organización del territorio a través de una serie de consecuencias o impactos visibles, que afectan la movilidad, el crecimiento y las características de su población, la composición y problemas de sus mercados de trabajo, los procesos de urbanización y la estructura interna de las ciudades, la delimitación de áreas dinámicas y en declive, el establecimiento de relaciones de dominación o dependencia con el exterior, o las condiciones medioambientales y la calidad de vida” (Méndez, 2006: 5).

En la actualidad es conveniente abordar los estudios de geografía económica incorporando la visión del territorio como construcción social, de este modo es posible constituir una tríada de análisis entre política, economía y sociedad. Esta concepción del proceso de construcción social “(...) favorece una enriquecedora relación con la sociología, la economía y la política sin pretender el predominio de una sola disciplina, en caso contrario demanda una buena formación epistemológica que permita realizar estudios transdisciplinarios que favorezcan el abordaje de un objeto de estudio complejo” (Rosales Ortega, 2006: 143).

La nueva visión de territorio tiene un mayor contenido geográfico en el que se revalorizan las escalas de análisis y se renuevan conceptos tales como actores sociales, intencionalidades, poder, instituciones, Estado, empresas, entre otros. Desde esta mirada, diferente, compleja y multidimensional, hoy es preciso analizar y comprender la organización territorial de los procesos productivos locales.

Como consecuencia del proceso de globalización, los territorios locales fueron redescubiertos y revalorizados generándose de este modo, oportunidades que pueden favorecer el mejoramiento de la calidad de vida de los diferentes actores involucrados. A partir de la aplicación de innovaciones tecnológicas, productivas y de gestión, así como la valoración del capital social existente en cada territorio, los ejemplos presentados muestran experiencias de producción y de comercialización a distinta escala productiva y con diferente grado de inserción en los mercados locales, regionales e internacionales.

Los actores a través de sus acciones realizan una transformación que se expresa territorialmente, afectando no solo las redes de relaciones multiescales sino también las lógicas productivas e institucionales a escala local. De este modo, es importante reconocer que los actores locales son productores de territorio, en forma material y simbólica. Igualmente significativo para comprender la realidad actual a escala local, es el rol que tienen los actores locales (individuales y colectivos) como partícipes activos de la globalización instalada localmente.

Comprender el territorio como patrimonio, como paisaje cultural, como bien público, como espacio de relaciones solidarias y como legado de un proceso histórico. “En los diferentes lugares, que integran áreas urbanas y rurales y que ahora han adquirido renovada importancia a medida que la escala local ha adquirido mayor protagonismo, están presentes muchos actores, públicos y privados, con capacidad de decisión que deben poner en común puntos de vista y estrategias. Se trata de pensar en clave territorial más que en clave urbana o rural” (Romero González y Farinós Dasí, 2004: 333).

En palabras de Farinós Dasí, la territorialidad “(...) ya no se interpreta como mero resultado del comportamiento social sobre el territorio, sino como el proceso de construcción de dicho comportamiento. Desde principios de los años 1980 el espacio y el territorio vienen posicionándose como elemento estratégico de primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes” (Farinós Dasí; 2005: 219). De este modo, el territorio estaría situado en primer plano de análisis para tener en cuenta la gestión territorial y la gestión pública. El desafío el conocimiento del territorio con el objetivo de establecer una buena gobernanza del mismo a través de políticas públicas que se adapten al territorio y sus necesidades.

Desde este punto de vista donde se prioriza lo relacional, “El espacio deja de definirse en términos absolutos y empieza a ser comprendido en términos relativos a los objetos y procesos que lo forman. El espacio se territorializa. Pasa a ser entendido como una construcción social, y los geógrafos a ser considerados como cartógrafos de las ciencias sociales dedicados casi exclusivamente a determinar la dimensión espacial de los rasgos sociales” (Farinós Dasí, 2005: 220).

Instituciones y normas: la gobernanza en el territorio

En el marco del capitalismo como fuerza modeladora del espacio mundial, y las relaciones sociales que se generan bajo el régimen de mercado constituyen procesos de cambio, por lo que el presente estudio pretende describir y analizar las relaciones globales, estatales y locales surgidas a partir de las normas que rigen el comercio internacional de carnes bovinas. “El orden mundial es cada vez más normativo y, también, está cada vez más normalizado. Este hecho responde a la preeminencia de la técnica en todos los aspectos de la vida social, ya que lo propio del fenómeno técnico es ser, a un tiempo, normativo y normalizado (...)” (Santos, 2000:192).

Tal como explica Milton Santos (2000), las propias exigencias del intercambio internacional hacen que las leyes del mercado y su marco jurídico acompañadas del derecho internacional y nacional; junto a operadores privados, más o menos de acuerdo con el Estado, organicen un sistema de normas jurídicas. Éstas influyen en el campo de las relaciones sociales, e intervienen en el campo de la gestión, la tecnología, el consumo y los modos de vida.

“El hecho de que el sistemismo de los objetos condicione el sistemismo de las acciones no significa que entre ellos haya una relación automática. Existen mediaciones y, entre ellas, la ley, las normas, las costumbre, la religión, las representaciones heredadas o enseñadas. Sin embargo la interacción humana puede forjar nuevas relaciones (...)” (Santos, 2000: 191).

Las normas de orden técnico son también políticas, y las decisiones políticas convertidas en normas jurídicas a partir de objetivos técnico-científicos, comienzan a influir en las relaciones espaciales y de esta manera, se van construyendo y organizando los territorios. “A través de las acciones norma-

lizadas y de objetos técnicos, la regulación de la economía y la regulación del territorio van ahora a imponerse aún con más fuerza, ya que un proceso productivo técnicamente fragmentado y geográficamente extendido exige de una permanente reunificación para ser eficaz. La profundización resultante de la división del trabajo impone formas nuevas y más elaboradas de cooperación y de control. Las nuevas necesidades de complementariedad surgen paralelamente a la necesidad de vigilarlas, acompañarlas y regularlas. Estas nuevas necesidades de regulación y control estricto aun a distancia constituyen una diferencia entre las complementariedades del pasado y las actuales.” (Santos, 2000:194).

Ortega Valcárcel nos posibilita reflexionar acerca de la trama de relaciones que conforman el espacio con la consiguiente conceptualización; “La indagación geográfica se presenta, por ello, de modo obligado, en tres esferas que operan como tres instancias separadas del espacio social: la esfera material, la esfera social y la esfera individual. Explicar el espacio social supone entender las relaciones que se establecen entre estas tres instancias, los modos en que los agentes individuales, actores directos de las experiencias espaciales, operan en el mundo material tangible, y la forma en que la instancia social interviene y actúa sobre los agentes individuales y es afectada por ellos, así como el modo en que la propia instancia social regula el desarrollo de la esfera material” (Ortega Valcárcel J., 2004: 27).

Tal como expresa María Laura Silveira (1997), en este período de grandes transformaciones, existen nuevas formas de organización, que pueden cambiar las vigentes. Esta organización regulada por normas de distinta índole. Por un lado están las normas técnicas que surgen de la complejidad técnica y científica de nuestro tiempo. Por este motivo también pueden ser reemplazadas por otras cuando se tornan obsoletas. Estas normas imponen en alguna medida relaciones entre los actores que se pueden materializar en retribuciones, sanciones, controles o sumisiones.

Las normas organizacionales son responsables de las formas de regulación de los nuevos objetos en el proceso de trabajo. A partir del vínculo que surge del cumplimiento del conjunto de normas implícitas y reglas institucionales se generan nuevas relaciones entre los actores y/o instituciones. Éstas pueden ser de orden global y aceptadas por los Estados nacionales, y puestas en funcionamiento al interior de éstos para responder a las exigencias del mercado internacional.

Las normas políticas contribuyen a ordenar el funcionamiento entre el Estado y el Mercado. En la actualidad el régimen de regulación privilegia los flujos transnacionales de capital y son inciertos los controles para proteger las economías nacionales. Es la desregulación que ofrece más oportunidades a los agentes de la globalización. El Estado, en esta nueva forma de organización, no es un mediador neutro. De este modo, las reglas de una nueva modernidad, se implantan en los lugares (Silveira, 1997).

Desde esta perspectiva se trata de un tema en el que se yuxtaponen el campo económico y el político. Para estudiar el rol de los sistemas institucionales y su capacidad para gestionar políticas e intereses diversos que articulen la escala local, nacional e internacional es válido pensar en el concepto de gobernanza. El término gobernanza, hace referencia a la gobernabilidad y designa el conjunto de procesos e instituciones que participan de la gestión política de una sociedad. De este modo, comprende el gobierno, las acciones de otros actores que juegan un rol en las orientaciones políticas estratégicas y en las opciones de política pública. Entre éstos se encuentran: actores políticos no gubernamentales que integran la sociedad civil, como empresas, sindicatos, asociaciones o actores individuales (Quintero, 2007).

Creo pertinente incorporar en este análisis el concepto de gobernanza ya que lo considero como referencia en el contexto de los cambios que se ha experimentado en la relación entre el Estado y la sociedad, donde la realidad actual da cuenta de una mayor participación de ésta. Al respecto Sassen (2000) expresa que la gobernanza es, en suma, un proceso por el cual el gobierno y la sociedad interactúan en pos de sus intereses comunes. Está asociada a la participación del gobierno y del sector privado, es decir el campo empresarial y la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales, en la toma de decisiones y diseños de políticas públicas. La gobernanza está ligada al concepto de red y de interacción entre personas y grupos. Abarca las pautas que fijan determinados límites e incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil, que emergen en un sistema sociopolítico como resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos sus integrantes (Sassen, 2000).

Las instituciones, a través de reglas, normas, códigos que pueden ser explícitas o implícitas organizan las relaciones entre los ciudadanos y regulan los vínculos entre éstos y el Estado. De este modo las instituciones son el

eje de la organización política, social y económica. Las normas o procedimientos que surgen a partir de la organización institucional, posibilitan la toma de decisiones bajo reglas de juego claras. Los propósitos específicos que surgen a partir de normativas jurídicas permiten regular el comportamiento humano y las interacciones entre distintos sectores sociales con un determinado fin.

La participación pública a través de la implicación de la ciudadanía contribuye a que exista un compromiso social lo que posibilita mejorar la eficiencia de los instrumentos de planificación y el cumplimiento de los objetivos previstos. En este sentido, también el territorio “(...) en todas las escalas se convierte en ámbito de referencia y actuación de las políticas, pero también de los procesos de participación y decisión, al tiempo que se identifica un protagonismo creciente del ámbito regional y local de las regiones, los lugares y la ciudad que, en términos de planificación se concreta en que cada territorio ha de formular sus propias estrategias adaptadas a su realidad” (Fernández Muñoz, 2008: 99).

Para Farinós Dasí la escala local es el mejor ámbito para el desarrollo de la gobernanza, con una finalidad concreta de desarrollo económico o con un enfoque más político. “La razón es que desde ella resultan fáciles de identificar los dos elementos que definen el gobierno local: el territorio y las instituciones. La gobernanza del territorio puede ser definida como la capacidad de los actores clave, públicos y privados, para compartir objetivos” (Farinós Dasí, 2005:225).

Entendido de este modo, el concepto de gobernanza derivaría de actividades en las que participan multiplicidad de actores implicados en cumplir unos objetivos que comparten. “(...) la gobernanza hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, opuestas en parte a la tradicional interpretación de las tareas de gobierno. Así, la gobernanza se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política” (Farinós Dasí, 2005:221).

El orden institucional actual no es privado completamente, la normatividad vigente comparte agentes estratégicos que pertenecen al sector privado pero también al público. El Estado sigue cumpliendo un rol destacado, que

se ha reconfigurado respecto al que cumplía en décadas anteriores, pero está presente.

“El Estado reaparece en este nuevo contexto político como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los rumbos deseados. ¿Pero se halla en condiciones de hacerlo? Existe un vasto consenso en que se requiere para ello un rediseño integral que sienta las bases de un Estado de nuevo cuño. El mandato emergente va en la dirección de un estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil y potenciador de la acción productiva de las empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado, con gran parte de su acción desarrollada a nivel regional y local, totalmente transparente, rendidor de cuentas y sujeto de control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo, se aspira que sea un estado abierto a canales continuos de participación ciudadana” (Kliksberg, 2005: 18).

El Estado ha sido el promotor y ejecutor del control sanitario en la lucha contra la fiebre aftosa. El éxito de esta política, planificada para insertar a las carnes argentinas en el mercado internacional sin ninguna restricción, fue y es sostenido por el accionar de los productores. Ellos fueron y son protagonistas del control sanitario, mediante su trabajo diario y responsabilidad en el cumplimiento de las normativas propuestas por el Estado.

De este modo, desde la Geografía como ciencia social, se intenta dar una explicación a los procesos globales y locales, estatales y privados, institucionales e individuales que forman parte de la producción de bovinos y organizan redes de relaciones espaciales que interrelacionan sujetos e instituciones con un claro objetivo: controlar y/o erradicar la fiebre aftosa de los rodeos para lograr una adecuada inserción en el mercado internacional de carne bovina.

El control de la Fiebre Aftosa

Los interrogantes que guiaron el proceso de investigación son, de qué manera se organizan las instituciones y los productores para trabajar en conjunto con la gestión estatal, en el control de la fiebre aftosa; y cuál es la trama de relaciones institucionales y productivas que se plasma en el territorio de La Pampa en torno al control sanitario de los rodeos.

Como hipótesis se planteó que los diferentes actores sociales que intervienen en la producción de carne bovina trabajan de manera coordinada junto al estado provincial con el objetivo de controlar la fiebre aftosa en La Pampa. Para responder a la misma se aplicó como estrategia metodológica la articulación de enfoques cualitativos, que permitieron escuchar la voz de los protagonistas de la problemática investigada y se realizó un cruce con datos cuantitativos a través del análisis de datos estadísticos, apoyados en el marco teórico de la geografía y particularmente, con la aplicación de la gobernanza como concepto clave en los estudios de la realidad actual.

El recorte realizado para profundizar el análisis en la problemática de la sanidad animal, tiene su fundamentación en el hecho de que la fiebre aftosa constituye una de las barreras para el comercio internacional de carnes. El caso del control de la fiebre aftosa, se convirtió en una política de Estado con el objetivo de permanecer integrados a dicho mercado internacional. En el marco de la Reforma del Estado se planificaron y ejecutaron acciones estratégicas para erradicar la fiebre aftosa, se establecieron normas en función de las necesidades que dicho proceso requería.

En este marco el Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria (SENASA) es una institución pública de escala nacional que cumple un rol clave en la problemática analizada. La descentralización del SENASA se desarrolló a partir de la Reforma del Estado con el objeto de cogestionar con los organismos provinciales las responsabilidades en los controles y en la fiscalización del cumplimiento de las normativas. Este proceso de descentralización se materializó también a escala local en el territorio, con la creación de comisiones locales que son las que tienen contacto con los productores, quienes se constituyen en los actores clave de la aplicación de las políticas públicas de control de la fiebre aftosa en los rodeos de ganado vacuno.

A partir de la década de los noventa, se acentuó la necesidad de diagramar el diseño de una estrategia de control de la fiebre aftosa que contemplara la participación conjunta del Estado y los productores. Esta estrategia se concretó a través de la creación de instituciones que coordinan los esfuerzos y los recursos públicos y privados. Se trata de una acción participativa que resultó un modelo de gestión pionero en América Latina y sirvió de base a diversos proyectos de erradicación y control de la fiebre aftosa en países de la región.

A escala latinoamericana los antecedentes de gestión de acciones vinculadas con la fiebre aftosa se remontan a mediados del Siglo XX. A partir de la creación del Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (PANAFTOSA-OPS/OMS) en 1951, se desarrolló una acción permanente de investigación, planificación, transferencia de conocimiento, capacitación y evaluación de estrategias sanitarias para el combate a la enfermedad, lo que permitió avanzar en tareas de diagnóstico y control, así como en el conocimiento epidemiológico de las características de la enfermedad en distintas regiones. Todo este proceso culminó con la elaboración del Plan Hemisférico de Erradicación de la Fiebre Aftosa (PHEFA) que enmarcó desde 1988 los Programas Nacionales de Control y Erradicación de la enfermedad.

Paralelamente a lo anterior, es importante señalar que el desarrollo de los programas nacionales y los más de veinte años de la aplicación del PHEFA a escala nacional, han estimulado el surgimiento un capital social con recursos humanos específicos integrados por investigadores y personal profesional y técnico, de campo y de laboratorio, que disponen de adecuados instrumentos para la erradicación de la enfermedad. Dentro de esto, es importante destacar la vacuna utilizada actualmente, desarrollada por un investigador argentino y la calidad de la producción de un laboratorio nacional que produce para argentina y países del continente americano.

A escala local, la estructura organizativa de las fundaciones constituyen la base de la aplicación de los programas nacionales y su funcionamiento, junto con el compromiso de los productores y la comunidad toda, exige el desarrollo de una trama de relaciones donde se define claramente el rol de cada actor dentro del sistema (sea público o privado), con el fin de optimizar las acciones sanitarias que permitan sostener las metas establecidas.

En el análisis e interpretación de la problemática planteada, se puede ver reflejado el surgimiento de reglas pensadas desde el Estado ante la imposibilidad de exportar carnes, una materia prima que ocupa un lugar primordial en el producto bruto de nuestro país y de la provincia de La Pampa. Este conjunto de normas, reglamentaciones y estrategias para superar la problemática y reinsertarse en el mercado internacional de carnes, fueron materializadas por los productores, que las aceptaron, institucionalizándolas y cumpliéndolas. Esta integración de los productores a la estructura institucional ha generado el surgimiento, a mi modo de ver, de un capital

social, que se constituyó en un recurso productivo vital para la superación de este problema.

Entendiendo el concepto de capital social como “(...) el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación, aunque sin olvidar que el capital social debe ser entendido también como capacidad organizativa, madurez emocional y psicológica, salud física y aptitud social para el desarrollo moral, estético y personal” (Caravaca Barroso y otros, 2006:142). En control de la fiebre aftosa, las prácticas implementadas y la formación de conciencia constituyen las condiciones culturales en las que tienen lugar los procesos económicos y están vinculados directamente a los resultados obtenidos.

La innovación que presentó esta estrategia de acción consistió en la organización de la lucha sanitaria integrada por el sector público y el privado. Es así como instituciones de escala nacional como SENASA trabajan de manera coordinada con los gobiernos provinciales y con las instituciones locales creadas especialmente para este fin. Estas instituciones provinciales, denominadas COPROSA se formaron en las provincias y fueron las encargadas de proponer y aplicar las estrategias específicas para su área de influencia, también ejercen el control y supervisión a escala provincial.

En la provincia de La Pampa se crearon Fundaciones sin fines de lucro, como es el caso de la Fundación Capital (FUNCAP) de la que se hizo referencia en la investigación. Estas Fundaciones están integradas por los productores de cada Departamento, por los miembros de las entidades rurales y profesionales veterinarios/vacunadores. Estas entidades tienen la ingerencia de establecer los costos operativos de aplicación de la vacuna, además son las responsables de recepcionar las vacunas que provienen directamente del laboratorio y de distribuirlas para la vacunación, con especial cuidado de mantener la cadena de frío.

La organización institucional da cuenta de un sistema normativo de control de la fiebre aftosa que resulta obligatorio para sostener el comercio internacional de carne vacuna. Los productores fueron y siguen siendo los verdaderos protagonistas del control sanitario, siendo el Estado el promotor y auditor de dicho proceso.

En cuanto a la sanidad de los rodeos, todos los productores entrevistados coinciden en la necesidad de aplicar las normas establecidas como una estrategia productiva que tienen obligación de cumplir, cuyos costos constituyen

una variable más en los costos generales de su producción ganadera. Para los productores como actores sociales clave de este proceso, que deciden y actúan insertos en un sistema de normas, los programas sanitarios son una herramienta de intervención del Estado, pero también una herramienta que les permite sostener el sistema productivo y mejorar la calidad de los rodeos.

La producción ganadera es un negocio a largo plazo, requiere de inversión en pasturas, control sanitario, planificación del manejo reproductivo, asesoramiento de profesionales. Para que este circuito funcione adecuadamente necesita medidas estructurales, que aseguren cierta estabilidad a los productores. Para ello, y luego de lo expuesto en las líneas precedentes, considero que el rol del Estado es vital como promotor del mejoramiento de instituciones como SENASA, INTA y la red de instituciones y asociaciones que trabajan en el control de la aftosa, así como es responsable de la implementación de planes de largo plazo.

La importancia que la producción ganadera tiene para la economía y como fuente de trabajo en Argentina y en La Pampa, favorecida por la creciente demanda externa, muestra la necesidad de que se investigue y divulgue el funcionamiento de este circuito de producción. Este trabajo y la investigación en la cual se encuadra, pretenden ser un aporte para que se conozca y analice la organización de los productores en torno al control sanitario de los rodeos y la relevancia de las tareas coordinadas entre el Estado y los productores.

La investigación realizada permitió pensar la política desde la perspectiva de la construcción colectiva a través de relaciones que se construyen en forma activa, las cuales forjan responsabilidades compartidas entre todos los actores involucrados en el proceso. Los avances tecnológicos y las políticas que se planificaron para implementarlos me permitieron analizar la problemática del control de la fiebre aftosa aplicando el concepto de gobernanza. Concepto que, como se expresó, hace referencia a nuevos modelos de gestión en los cuales el gobierno trabaja con la participación de los actores involucrados en el momento de tomar decisiones respecto a determinada problemática.

La participación pública a través del compromiso de la ciudadanía contribuye a que exista un compromiso social lo que posibilita mejorar la eficiencia de los instrumentos de planificación y el cumplimiento de los objetivos previstos. En este sentido, el territorio se convierte en el ámbito de referencia

y aplicación de las políticas públicas, pero también es el escenario de desarrollo de los procesos de decisiones individuales y colectivas, en los cuales el protagonismo de la escala local es vital para concretar las estrategias de planificación que se piensan a escala nacional.

La escala local es el mejor ámbito para el desarrollo de la gobernanza, con la finalidad concreta de avanzar en el desarrollo económico. Los avances técnicos que se produjeron a partir de investigaciones científicas emprendidas por argentinos y las contribuciones de instituciones como el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), Servicio Nacional de Sanidad agroalimentaria (SENASA) y Centro de Virología Animal (CEVAN) nos permiten visualizar el trabajo colaborativo y coordinado de actores que provienen de diferentes ámbitos. El progreso que a partir de estos avances, concretamente la invención, prueba y difusión de la vacuna oleosa tetravalente, dan cuenta de los cambios positivos en la producción ganadera y el control sanitario exigido por el mercado internacional. La adecuada protección de los rodeos que se ha logrado con la vacuna oleosa, así como la vacunación bianual posibilitaron reducir la presencia del virus de la aftosa en los rodeos.

A modo de cierre

Este trabajo enmarcado en la tesis de Maestría tiene la intención de revalorizar el trabajo diario de todos los actores que sostienen la lucha para controlar la fiebre aftosa en los rodeos vacunos argentinos. Sostener en el tiempo la vacunación de los rodeos garantiza a la Argentina el aumento de las exportaciones y la apertura de mercados nuevos.

En síntesis, pensar y dar respuestas a los interrogantes planteados al inicio de la investigación desde la perspectiva geográfica, posibilita una mirada que tiene en cuenta las prácticas de los actores sociales como objeto de análisis e interpretación, que junto con el conocimiento de la trama de relaciones institucionales, permitió pensar las estrategias construidas por el Estado y los productores, en torno a la problemática de la fiebre aftosa, como una expresión territorial de la gobernanza a escala local.

Bibliografía

- CARVACA BARROSO, I.; GONZÁLEZ ROMERO, G. y PÉREZ, R. (2006). "El desarrollo local en el contexto de la globalización", en Manzanal, Neiman y Lattuada (comp.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: CICCUS.
- FARINÓS DASÍ, J. (2005). "Nuevas Formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional", en *Revista ERÍA* N° 67, pp. 219-235.
- FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2008). "Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la comunidad de Madrid", en *Boletín de la AGE* N° 46, pp. 97-119.
- GUREVICH, R. (2005). *Sociedades y territorios en tiempos contemporáneos. Una introducción a la enseñanza de la geografía*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- HARVEY, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Madrid: Ediciones Akal.
- HARVEY, D. (2004). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- KLIKSBERG, B. (2005). "Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía", en *Revista CLAD Reforma y Democracia* N° 32, Caracas.
- MANZANAL, M. (2007). "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Manzanal, M.; Arengo, M. y Nussbaumer, B. (comp.). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: CICCUS.
- MÉNDEZ, R. (2004). "Globalización y organización espacial de la actividad económica", en Romero, J. (coord.), *Geografía Humana*. Barcelona: Ariel.
- MÉNDEZ, R. (2006). *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Ariel.
- MÉNDEZ, R. (2008). "Trayectorias recientes de la Geografía: algunos problemas y potencialidades para su enseñanza", en *Huellas* N° 12, FCH-UNLPam. Santa Rosa: Miño y Dávila editores.
- ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (2004). "La geografía para el siglo XXI", en Romero, J. (coord.) *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Barcelona: Ariel.
- QUINTERO, S. (2007). "Territorio, gobierno y gestión: temas y conceptos de la nueva geografía política", en Fernández Caso, M. V. y Gurevich, R. (coord.) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. Buenos Aires: Biblos.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (2004). "Los territorios rurales en el cambio de siglo", en Romero, J. (coord.) *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Barcelona: Ariel.
- ROSALES ORTEGA, R. (2006). "Geografía Económica", en Hiernaux, D. y Lindón, A., *Tratado de Geografía Humana*. México: Anthropos.
- SANTOS, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau.
- SANTOS, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- SASSEN, S. (2000). "Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados". Conferencia del Milenio, London School of Economics, 25 de enero de 2000. (http://www.sindominio.net/arkitzean/multitudes/multitudes3/nueva_geografia_politica.htm; traducción de Beñat Balza).
- SASSEN, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes Medievales a los ensamblajes globales*. Uruguay: Katz editores.
- SILVEIRA, M. L. (1997). "Concretude territorial, regulação e densidade normativa", en *Revista Experimental* N° 2, pp. 35-45. Marzo 1997.

Fuentes

Anuario Estadístico de la provincia de La Pampa 2010.

Censo Nacional Agropecuario 2002.
Encuesta Nacional Agropecuaria 1994 - 2001
Plan Provincial de Activación Ganadera. Provincia
de La Pampa.
Registro Nacional de Productores Agropecuarios.
Fundación Capital. FUNCAP.

Páginas web y publicaciones periódicas

www.senasa.gov.ar

www.ipcva.com.ar

www.inta.gov.ar/info/cadena/carne.asp

www.mercadodeliniers.com.ar

www.new.paho.org/panaftosa

www.new.paho.org/panaftosa/index.php