

Asociación Argentina de Economía Agraria

TITULO:

El rol de los stakeholders en la formulación y ejecución de la política ovina-caprina en la Provincia de Rio Negro (República Argentina)

Fecha: 19/07/2017

Categoría: Trabajo de investigación

Villegas Nigra Héctor Mario¹

mvillegas@unrn.edu.ar

Clasificación Temática Orientativa: Macroeconomía y política agropecuaria

¹ Universidad Nacional de Río Negro – Universidad Nacional del Comahue – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Río Negro) – Patriarca 219 – 8500 – Viedma (Río Negro) – Teléfono: +54-2920-15-565879

Asociación Argentina de Economía Agraria

El rol de los stakeholders en la formulación y ejecución de la política ovina-caprina en la Región Sur de la Provincia de Río Negro

Resumen

El objetivo de este trabajo fue identificar a los principales stakeholders que influyen y/o son influidos por las políticas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Río Negro) destinadas a promover la actividad ovina-caprina en la Región Sur de la Provincia de Río Negro.

Mitchell, R., Agle, B. y Wood, D. (1997) proponen una teoría de identificación de stakeholders que no está en función de la naturaleza o de la posición relativa de ciertos actores pre-identificados en el escenario organizacional interno y externo, sino en función de la presencia simultánea de ciertos atributos en actores que afectan o son afectados por los objetivos o los resultados de una organización determinada.

La metodología consistió en recabar información secundaria para identificar stakeholders y describir las políticas destinadas al sector ovino-caprino. En segundo lugar, se realizaron entrevistas a informantes calificados a los efectos de determinar los atributos de cada uno de los stakeholders reconocidos y su grado de importancia.

Finalmente se ha podido clasificar a los diversos actores de acuerdo con los atributos disponibles, aclarando que la misma es transitoria y puede cambiar a partir de modificaciones del entorno económico, político, tecnológico o ambiental.

Palabras claves: stakeholders, políticas públicas, sector ovino-caprino.

Asociación Argentina de Economía Agraria

The role of stakeholders in the formulation and implementation of the ovine-caprine policy in the South Region of the Province of Río Negro

Summary

The objective of this work is to identify the main actors that influence and / or influence for the policies of the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries (Río Negro), which seek to promote ovine-caprine activity in the Southern Region of the Province of Río Negro.

Mitchell, R., Agle, B. and Wood, D. (1997) propose a theory of stakeholder identification that is not dependent on the nature or relative position of certain pre-identified actors in the internal organizational setting and external, but in the function of the simultaneous presence of certain attributes in the actors that affect the child affected by the objectives or the results of a certain organization.

The methodology consisted in gathering secondary information to identify the stakeholders and to describe policies for the sheep-goat sector. Second, interviews were conducted with qualified informants to determine the attributes of each of the recognized stakeholders and their degree of importance.

Finally, it has been possible to classify the various actors according to the available attributes, clarifying that it is transient and can change from the modifications of the economic, political, technological and environmental environment.

Key words: stakeholders, public policies, sheep-goat sector.

Asociación Argentina de Economía Agraria

Introducción

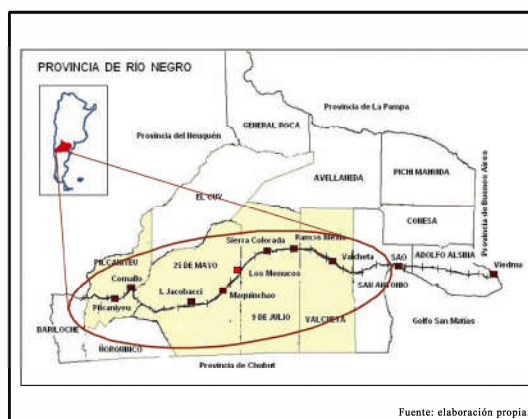
La actividad ovina-caprina se desarrolla especialmente en los departamentos del sur de la Provincia de Río Negro (Región Sur) donde la misma constituye una monoactividad conformada por un gran número de pequeños y medianos productores (minifundios), siendo el apoyo del Estado nacional, provincial y municipal fundamental para preservar las condiciones de vida, la actividad económica y la ocupación territorial. En los últimos 20 años, una suma de factores negativos como políticas macroeconómicas desfavorables, oscilaciones en los precios de la lana en el mercado internacional y condiciones agroclimáticas perjudiciales como la sequía y fenómenos telúricos como la caída de cenizas complicaron aún más la supervivencia de las pequeñas explotaciones provocando abandono de las mismas y éxodo poblacional a los centros urbanos.

Estas precarias condiciones para la producción llevaron a las diversas instituciones públicas que median en el territorio a intervenir con diferentes instrumentos, destacándose, entre otras, la Ley Nacional N° 25.422 de Recuperación de la Ganadería Ovina y la Ley Nacional N° 26.141 denominada Régimen para la recuperación, el fomento y desarrollo de la actividad caprina. En el ámbito provincial se destaca el Decreto N° 171 que aprobó el Plan Ovino y Caprino de la Provincia de Río Negro, la Ley Provincial N° 763 que controla y previene los perjuicios en la ganadería por parte de especies predatora como el puma y el zorro y la Ley Provincial N° 1645 y sus modificatorias, relativas al registro de marcas, señales y barrancas.

La provincia de Río Negro y la Región Sur

La provincia de Río Negro es una provincia ubicada en el sur de la República Argentina, con una superficie de 203.012 km² y una población para el año 2010 de 638.645 habitantes y una densidad de 3,44 hab./km². Su capital provincial es la ciudad de Viedma y está conformada por 13 departamentos. Según su geografía y desarrollo económico se puede distinguir tres grandes regiones: la Región Sur, la Región Andina y la Región de los Ríos. La actividad ovina se desarrolla básicamente en la Región Sur, mientras que en la Región de los Ríos se focaliza en los valles irrigados y en las áreas de secano donde compete en condiciones desventajosas con la agricultura y el ganado bovino.

La Región Sur está integrada por los Departamentos El Cuy, Valcheta, 9 de Julio, 25 de Mayo, Pilcaniyeu y Norquínco, abarcando un área de 88.916 km². La población según el último censo realizado en el 2010 alcanzó las 41.243 habitantes, de los cuales sólo el 40 % vive en áreas rurales dispersas y/o agrupadas. Las principales localidades son Valcheta, Los Menucos e Ingeniero Jacobacci. Además de la actividad ovina caprina se registra una incipiente actividad minera y turismo rural.



Asociación Argentina de Economía Agraria

El sector ovino-caprino

La ganadería ovina

Según información de SENASA, existen en la provincia de Río Negro 6.451 Establecimientos con producción pecuaria, de los cuales 3.687 poseen ovinos. Estas explotaciones cuentan con 1.373.159 cabezas, que constituye el 15 % del stock ovino de la Patagonia. A nivel nacional, Río Negro es la cuarta provincia en cantidad de cabezas, luego de Chubut, Santa Cruz y Buenos Aires. En el cuadro N° 1 se observa la importancia que tiene la Región Sur en la actividad ovina provincial si se tiene en cuenta el número cabezas.

Cuadro N° 1. Stock total de ovinos por departamentos en la Provincia de Río Negro, año 2015.

Departamentos	Cabezas	Porcentaje
El Cuy, 9 de Julio, Ñorquincó, Pilcaniyeu, Valcheta y 25 de Mayo	1.161.049	84,55 %
Resto en la Provincia	212.110	15,45 %
Total	1.373.159	100 %

Fuente: Información SENASA, Anuario 2015

Por otro lado, en el Cuadro N° 2 se destaca la importancia relativa de los pequeños y medianos productores.

Cuadro N° 2. Estratificación del rodeo ovino en la Provincia de Río Negro, año 2015.

Estrato	Establecimientos	Porcentaje	Cabezas	Porcentaje
001-200	2.196	59,56 %	164.987	12,02 %
201-500	799	21,67 %	258.630	18,83 %
501-1000	380	10,31 %	268.174	19,53 %
1001-5000	295	8,00 %	531.904	38,74 %
5001-10000	14	0,38 %	90.723	6,61 %
>10000	3	0,38 %	58.741	4,28 %
Total	3.687	100 %	1.373.159	100 %

Fuente: Información SENASA, Anuario 2015.

La ganadería caprina

La ganadería caprina se concentra un 80% en la región sur de la provincia, principalmente en los departamentos de El Cuy, Pilcaniyeu, Ñorquincó, 25 de Mayo y 9 de Julio. El 20% restante se distribuye en el resto de los departamentos, principalmente en General Roca. Sobre la región sur la producción se orienta a la obtención de fibras (mohair) y carne como alternativa, mientras que en los departamentos del norte y sobre la costa, la producción predominante es el chivito. Existen 1.518 establecimientos con cabras, totalizando 168.418 cabezas.

Asociación Argentina de Economía Agraria

Cuadro N° 3. Stock total de caprinos por departamentos en la Provincia de Río Negro, año 2015.

Departamentos	Cabezas	Porcentaje
El Cuy, 9 de Julio, Ñorquinco, Pilcaniyeu, Valcheta y 25 de Mayo	136.116	80,82 %
Resto en la Provincia	32.302	19,18 %
Total	168.418	100 %

Fuente: Información SENASA, Anuario 2015

En el Cuadro N° 4 se destaca la importancia relativa de los pequeños y medianos productores en la actividad caprina.

Cuadro N° 4. Estratificación del rodeo caprino en la Provincia de Río Negro, año 2015.

Estrato	Establecimientos	Porcentaje	Cabezas	Porcentaje
001-200	1.289	84,91 %	91.870	6,69 %
201-500	204	13,43 %	59.861	4,36 %
501-1000	24	1,58 %	15.547	1,13 %
1001-5000	1	- %	1.140	0,08 %
Total		100 %	1.373.159	100 %

Fuente: Información SENASA, Anuario 2015

La organización

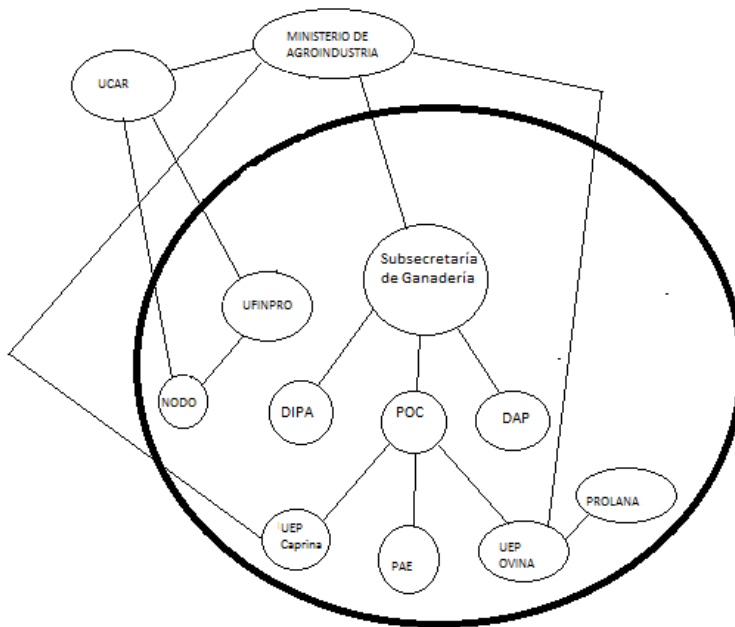
La política pública de la Provincia de Río Negro destinada a fomentar la actividad ovina-caprina se implementa a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYPRN), organismo que fuera creado por la Ley N° 5105/2016 sancionada el 28 de abril del 2016 y entre sus funciones más importantes es asistir a la máxima autoridad de Poder Ejecutivo en todo lo atinente al desarrollo de las actividades económicas y productivas comprendidas en su área. Algunas de las funciones principales son la elaboración y ejecución de planes destinados a fomentar la actividad pecuaria, desarrollar áreas rurales, fomentar la investigación y la extensión, etc. El MAGYPRN dispone de 16 funcionarios, 329 empleados y 146 contratados, distribuidos en toda la provincia de Río Negro, pero mayoritariamente radicados en la ciudad capital Viedma, donde se concentra la actividad pública provincial. En el interior del MAGYPRN, la responsable de implementar la política ovina-caprina es la Secretaria de Ganadería que a su vez se relaciona con el Ministerio de Agroindustria de la Nación e implementa la Ley Caprina y Ley Ovina a través de Unidades Ejecutoras Provinciales.

Por otro lado, la Unidad de Financiamiento Productivo (UFINPRO) tiene como objetivo ejecutar diversos financiamientos, especialmente de financiamientos externos destinados a pequeños productores y sus organizaciones como por ejemplo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Mediante este mecanismo se ha financiado el Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA) y el Proyecto de Recuperación Productiva Postemergencia por Cenizas.

En el gráfico N° 1 se observa un esquema de las diferentes unidades de trabajo que funcionan en el interior del MAGYPRN.

Asociación Argentina de Economía Agraria

Gráfico N° 1: Esquema de funcionamiento del MAGYPRN en relación con políticas públicas destinadas al sector ovino-caprino.



Fuente: Elaboración propia

UFINPRO: Unidad de Financiamiento Productivo.

NODO: unidad encargada de ejecutar el Proyecto de Recuperación Productiva Postemergencia por cenizas.

UEP: Unidad Ejecutora Provincial, tanto para la Ley Caprina como Ley Ovina.

DIPA: Departamento Inspección de Productos Animales.

POC: Programa provincial Ovino y Caprino.

UCAR: Unidad para el Cambio Rural – Ministerio de Agroindustria de la Nación

DIPA: Departamento de Inspección de Productos Animales

DAP: Departamento Actividades Pecuarias.

Asociación Argentina de Economía Agraria

PAE: Programa de apoyo a la esquila.

PCP: Programa de control de predadores.

UEP Ovina: Unidad Ejecutora Ley Ovina.

UEP Caprina: Unidad Ejecutora Ley Caprina.

Las políticas públicas

Las políticas públicas tienen por objetivos principal potenciar la actividad ovina y caprina, asistiendo técnica y financieramente especialmente al pequeño y mediano productor, para que pueda mejorar a partir de la incorporación de infraestructura, tecnología y nuevas formas de comercialización, los índices técnicos y económicos. Las políticas públicas se originan básicamente en el Estado Nacional y Provincial, aunque también se desarrollan algunas acciones desde el Ente de la Región Sur.

A nivel nacional, el sector ovino dispone de la Ley Nacional N° 25.422 de Recuperación de la Ganadería Ovina que fuera sancionada en el año 2001. Contempla, por un lado, líneas de crédito para la compra de ovinos, infraestructura, incorporación de mejora genética y la pre



financiación comercial y empresas de servicios, y aportes no reintegrables, que subsidian proyectos asociativos, asistencia técnica y capacitaciones a pequeños productores. Los programas principales son Prolana, Prosovi, Propastizal y Mejora Genética. Tiene por objetivo principal mejorar la productividad de la tierra y de la mano de la obra, cuidando los recursos naturales.

La Ley Ovina se aplica en la Provincia de Río Negro a través de una Unidad Ejecutora del Proyecto, que está integrada por representantes del MAGYPRN, por el INTA, por la Federación de Sociedad Rurales y la Federación de Cooperativas de la Región Sur (FECORSUR), la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) y el SENASA, y por un coordinador Provincial de la Unidad que tiene a su cargo las funciones ejecutivo. En el caso del sector caprino, dispone de la Ley Nacional N° 26.141 (Régimen para la recuperación, el fomento y desarrollo de la actividad caprina), cuyo objetivo principal es fomentar la recuperación de la ganadería caprina y la estabilización de los sistemas de producción, mejorando las condiciones de vida del poblador rural. Una serie de actividades de importancia se lleva a cabo en el marco del Programa Mohair que consiste en el mejoramiento de la calidad de esta fibra y es impulsado por el Ministerio de Agroindustria y ejecutado por el INTA.

Una tercera forma de intervención es el Proyecto de Recuperación Productiva Post Emergencia por Cenizas, que es financiado por fondos aportados por el BID y el Estado Nacional. Se trata a través de este Proyecto recuperar la capacidad productiva de aquellos pequeños productores afectados por la caída de cenizas del Volcán Puyehue-Cordón Caulle, evitando el éxodo rural y la mejora de la capacidad productiva. Se ejecuta a través de un Nodo Provincial que depende del MAGYPRN y hasta este momento se han ejecutado 2 subproyectos de infraestructura pública y 22 de desarrollo productivo. Anteriormente, el PRODERPA se ejecutó entre el año 2009 y 2014. En este caso, se trató de una iniciativa del FIDA, fue administrado por la UCAR (Unidad para el Cambio Rural del MAGYP-RA) y la Unidad Ejecutora Provincial MAGYPRN. El objetivo principal fue fortalecer a las organizaciones de productores con aportes no reintegrables que permitieron a los productores mejorar su capacidad productiva, incorporar maquinarias, financiar la esquila y otras actividades productivas, etc.

A nivel provincial se destaca el Plan Ovino y Caprino que fuera aprobado recientemente mediante

Asociación Argentina de Economía Agraria

el Decreto Provincial N° 171, promociona estas dos actividades y es un complemento de las leyes nacionales antes mencionadas. A los efectos de disminuir la incidencia de especies predatoras como el puma y el zorro, se sancionó la Ley Provincial N° 763 que da un marco para control de una manera sustentable de estas especies y la Ley Provincial N° 1645 establece el registro de marcas, señales y barrancas y tiene por objetivo registrar y supervisar la tenencia y movimientos de productos y subproductos de origen animal en el ámbito provincial.

Objetivos

Identificar a los principales stakeholders que influyen y/o son influidos por las políticas del MAGYPRN destinadas a promocionar la actividad ovino-caprina, para luego determinar los atributos que poseen de acuerdo con la metodología propuesta por Mitchell, R., Agle, B. y Wood, D. (1997).

Marco teórico

Según Freeman (1984) mencionado por Jorge Enrique Ángel P. (2010), los stakeholders son: "Cualquier individuo o grupo que puede afectar o ser afectado por el logro de los objetivos de una organización". Siguiendo a Freeman (1984) y Carroll (1993), el enfoque de los stakeholders se refiere a la culminación de tres fases en la evolución de la visión de la organización. La primera fase se consideraba la "visión productiva", seguida de la "visión directiva" en la cual se incluía la primera visión, teniendo en cuenta a los propietarios y los empleados, además de los proveedores y clientes de la organización. Finalmente se llegó al enfoque de los stakeholders que mantiene una visión de la organización situada entre un conjunto de actores interesados en sus acciones.

Mitchell, R., Agle, B. y Wood, D. (1997) proponen una teoría de identificación de stakeholders que no está en función de la naturaleza o de la posición relativa de ciertos actores pre-identificados en el escenario organizacional interno y externo, sino en función de la presencia simultánea de ciertos atributos en actores que afectan o son afectados por los objetivos o los resultados de una organización determinada. Los stakeholders son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Actores que no presentan al menos uno de estos atributos (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados), no son stakeholders. A continuación, se explica cada uno de estos atributos:

Poder: Trata de la existencia o de la posibilidad de obtención por un actor social de recursos coercitivos (fuerza física, armas), recursos utilitarios (tecnología, dinero, conocimiento, logística, materias primas) y recursos simbólicos (prestigio, estima, carisma) para imponer su voluntad sobre otro(s) en una relación (juego social). Cada recurso de poder debe ser sopesado según el grado de sensibilidad de la organización, que debe reflejar la importancia debida, o la susceptibilidad o la vulnerabilidad en relación con determinados recursos. Organizaciones que dependen de recursos financieros en mayor escala, serán más susceptibles a los actores que poseen estos recursos. Organizaciones cuya imagen pública sea altamente sensible estarán más atentas a la opinión de actores que detentan un gran prestigio social. Por otra parte, el alto poder coercitivo del Estado no es amenazador si una organización cumple con las leyes. El grado de poder de los actores puede ser clasificado según una escala de disponibilidad del recurso, que evalúa los recursos de poder detentados por los actores. Este grado es un índice: la sensibilidad multiplicada por la

Asociación Argentina de Economía Agraria

disponibilidad.

Legitimidad. Es la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social (persona, organización, marca, símbolo, etc.) son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones. La legitimidad puede ser medida según la atribución de un grado de deseabilidad de las acciones del actor, tanto para la organización (nivel de legitimidad microsociales) como para la sociedad como un todo (legitimidad macrosociales).

Urgencia. Consiste en el clamor por una atención inmediata en función de diferentes grados de: a) sensibilidad temporal de no aceptación del atraso; y b) criticidad, equivalente a la importancia del clamor, teniendo en vista la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición. La urgencia es ciertamente el factor que confiere mayor dinámica a esta metodología.

Todo el análisis aquí expuesto estará ocurriendo en determinado contexto de acuerdo con un momento específico en el tiempo. Eventuales cambios de contexto a lo largo del tiempo probablemente exigirán la reconfiguración de los análisis. La escala de evaluación de la urgencia considera así la sensibilidad temporal, definida como la aceptación o no del atraso, y la criticidad, referida en relación con la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición.

Clasificación de los stakeholders

Las categorías sugeridas son las siguientes:

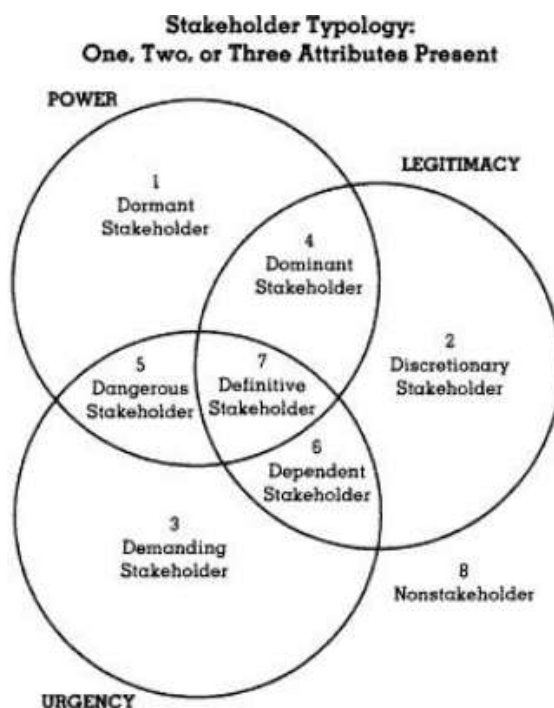
Stakeholders latentes: Son aquellos actores relacionados con la organización que presentan sólo uno de los tres atributos posibles, y si bien tienen poca interacción con la misma, pueden adquirir algún otro atributo que potencie su accionar. Dentro de esta categoría están los stakeholders inactivos o dormidos que poseen solamente el atributo de poder y tienen la capacidad de imponerse sobre la entidad ejecutora de la política, pero que carecen de legitimidad y reclamos urgentes. Otro grupo son los que tienen solamente legitimidad y se los denomina stakeholders discretos y finalmente están los stakeholders exigentes que son aquellos que solo tienen reclamos urgentes, pero no poseen ni poder ni legitimidad para manifestar sus intereses.

Stakeholders expectantes: son aquellos que poseen dos de los tres atributos. Estos se clasifican en stakeholders dominantes, que poseen poder y legitimidad, pero no poseen urgencia; los stakeholders dependientes, que poseen urgencia y legitimidad, pero no poseen poder; y los stakeholders peligrosos, que poseen poder y urgencia, pero no poseen legitimidad.

Stakeholders definitivos: son los que poseen los tres atributos; poder, legitimidad y urgencia. Como el modelo es dinámico y no estático, los stakeholders pueden cambiar de una clase a otra dependiendo de las circunstancias. Es decir, puede cambiar de una clase de stakeholders latentes a la clase stakeholders expectantes y de esta clase a stakeholders definitivos. También hay que considerar que en una relación tan compleja como puede ser la de una cadena de valor, los diferentes actores pueden tener diferentes tipos de intereses.

Gráfico N° 1: Tipología de los stakeholders: uno, dos o tres atributos.

Asociación Argentina de Economía Agraria



Fuente: Mitchell, R., Agle, B. y Wood, D. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22:853-886.

0 Atributo: No stakeholders

1 Atributo: stakeholders LATENTES (adormecidos, exigentes y discrecionales)

2 Atributos: stakeholders EXPECTANTES (peligrosos, dominantes y dependientes)

3 Atributos: stakehodlers DEFINITIVOS

Este concepto tiene, por lo menos, tres ventajas sobre los demás: a) es político, pues considera la organización como una resultante (pacto) de intereses conflictivos y desiguales; b) es operacionalizable, pues permite la identificación de stakeholders en la medida en que se pueda evaluar el quantum de poder, legitimidad y urgencia que ciertos actores tienen en determinados tiempo y espacio; y c) es dinámico, no determinístico, pues considera la resultante de intereses en conflicto como móvil en el espacio-tiempo social, de acuerdo con la praxis de los actores. El concepto de Mitchell, R., Agle, B. y Wood, D. (1997) sugiere que la finalidad (real e ideal) de las organizaciones es satisfacer las expectativas de los stakeholders.

Metodología

En primer lugar, se recabó información secundaria existente a los efectos de determinar las políticas y actores principales destinadas al sector ovino y caprino. En segundo lugar, se realizaron entrevistas a informantes calificados a los efectos de determinar la disponibilidad de los atributos y su grado de importancia. Una vez finalizadas estas entrevistas se procedió al cálculo de acuerdo con la metodología aconsejada en el marco teórico.

Asociación Argentina de Economía Agraria

Actores identificados y atributos

El principal actor destinatario de las principales acciones del MAGYPRN es el productor agropecuario, por lo general el pequeño y mediano que ha sufrido en los últimos años numerosos sucesos adversos (sequía, caída de cenizas, etc.). Estos hechos climáticos desfavorables han puesto en riesgo la subsistencia de estos sectores y muchos de ellos se han trasladado a vivir en las localidades cercanas o directamente en los grandes centros urbanos de la provincia de Río Negro o en provincias cercanas. Son los que mayores urgencias registran, sin embargo, carecen de legitimidad y poder cuando actúan en forma aislada.

También existen las medianas y grandes empresas, que manejan un número superior de animales, especialmente ovinos y no influyen demasiado en las políticas públicas destinadas a este sector. Sus atributos se relacionan por la capacidad de influir en la organización en temas claves, no tienen ni urgencia ni poder y se mantienen "discrecionales" por si las condiciones del entorno pudieran cambiar y afectar en el futuro.

El peón rural es una categoría que no reviste una importancia mayor debido a la existencia de una cantidad importante de productores minifundistas que no contratan trabajadores. En los últimos años, y atendiendo a sus demandas, el Estado Nacional ha realizado esfuerzos importantes para dignificar el trabajo del peón rural garantizando su jubilación a una menor edad y sin los aportes mínimos necesarios.

Cuadro N° 5: stakedolder "demandantes"

Actor	Atributo		
	Poder	Legitimidad	Urgencia
Productor aislado	-	-	X
Peón	-	-	X
Consumidores	-	-	X
Ente de la Región Sur	-	-	X
FECORSUR	-	-	X

Al igual que las empresas medianas y grandes, otro grupo que se comporta como "discrecionales" son los ambientalistas, las universidades y la Dirección de Tierras de la Provincia de Río Negro.

En el caso de los ambientalistas, no conforman un grupo de poder en la Región Sur, sin embargo, existen algunos que se preocupan de la situación de las poblaciones de pumas y zorros colorados ubicados en localidades de importancia como General Roca y San Carlos de Bariloche. Su legitimidad se limita a apariciones públicas en los medios de prensa ubicados en zonas urbanas y cuyos habitantes no "sienten" las problemáticas de las plagas que afectan al ganado ovino y caprino. Sin embargo, su existencia hizo que de alguna manera se cuidaran las formas a la hora de redactar las normas relativas al control de las mencionadas plagas. Estas normas de alguna manera premian el esfuerzo de los productores y cazadores para disminuir los daños que causan a las majadas y hatos. Los cazadores no adquieren importancia ya que no son numerosos y no tienen ninguno de los atributos.

Asociación Argentina de Economía Agraria

Las universidades nacionales presentes en el territorio (Universidad Nacional del Comahue y Universidad Nacional de Río Negro), si bien tienen legitimidad, su participación es escasa a la hora de definir las políticas y por lo general no demandan atención por parte de la organización. Se considera que las mismas tienen capacidad de intervenir ya que disponen recursos humanos formados, la posibilidad de transferir tecnologías a los sectores productivos y cierta influencia en el resto de la sociedad. Sin embargo, aún no han logrado un grado de participación de importancia quizás debido a que sus docentes e investigadores invierten gran parte de sus energías en la docencia o en la investigación de temas un tanto alejados a las problemáticas regionales.

Cuadro N° 6: stakeholders “discrecionales”.

Actor	Atributo		
	Poder	Legitimidad	Urgencia
Universidades	-	X	-
Empresas	-	X	-
Dirección de Tierras	-	X	-
Ambientalistas	-	X	-

En un segundo nivel, se encuentran las organizaciones que representan a grupos de productores como por ejemplo las comunidades de pueblos originarios, las sociedades rurales y las pequeñas cooperativas agropecuarias. En el caso de las comunidades de pueblos originarios², sociedades rurales y cooperativas, es posible ubicar entidades que presentan los tres atributos, otras que tienen urgencia y poder y un tercer grupo que tienen urgencia y legitimidad.

Cuadro N° 7: stakeholders “dependientes”

Actor	Atributo		
	Poder	Legitimidad	Urgencia
Comunidades C2	-	X	X
Cooperativas Coo2	-	X	X
Sociedades Rurales SR2	-	X	X

También se destaca la Federación de Sociedades Rurales de Río Negro, entidad de segundo grado que representa a las entidades de primer grado tanto del sector ovino como bovino y con fuerte presencia y buenos contactos con los diferentes estamentos políticos. Por lo general, existe cierta

² En nuestro país como en muchos otros países de la región los pueblos originarios viven en su gran mayoría bajo condiciones de pobreza estructural. Esta población reside por lo general en regiones con poco acceso a tierras cultivables y a fuentes permanentes de trabajo. A su vez poseen grandes problemas de acceso a los servicios básicos de infraestructura (agua potable y saneamiento, gas, electricidad) como así también a los servicios de salud y educación, lo que los convierte en una población de riesgo estructural. Según las estimaciones del Instituto nacional e Asuntos Indígenas, en la provincia de Río Negro Habitan aproximadamente 65.000 aborígenes o sus descendientes, lo que representa el 7,6 % del total del país y el 33 % de la Patagonia. Estos habitantes rionegrinos corresponden en su gran mayoría a la etnia Mapuche y se concentran en la Región Sur de la provincia, principalmente, en la meseta patagónica. Los pueblos originarios de la Provincia de Río Negro se dedican a la crianza de animales menores como los ovinos y caprinos, obteniendo los mayores ingresos de la venta de lana, cueros, pelo y animales en pie. Un reciente relevamiento realizado por PRODERPA reveló que existen 66 Comunidades Originarias, en las cuales habitan 4.620 habitantes. Las mismas se encuentran ubicadas en la región sur y andina de la provincia, principalmente en los Departamentos 25 de Mayo, Pilcaniyeu, Ñorquinco y Bariloche. (Estudio de Línea de Base – PRODERPA – Provincia de Río Negro).

Asociación Argentina de Economía Agraria

duda sobre el grado de legitimidad de estas organizaciones ya que si se mide por el número de asociados sólo entre el 10-15 % de los productores estaría representado. Surge en este grupo la Federación de Cooperativas Laneras (FECORSUR), entidad cooperativa de segundo grado que representa los intereses de las cooperativas laneras y desarrolla actividad comercial al participar de la venta de lana, acopiada por las cooperativas de primer grado. Esta entidad ha perdido en los últimos años cierto grado de legitimidad y poder que supone ostentar en el pasado, y su principal atributo es la urgencia.

En el cuadro siguiente, se puede observar aquellas entidades que disponen de los tres atributos previamente definidos. Son los municipios, los comisionados de fomento, algunas organizaciones representantes de comunidades de pueblos originarios (C1), las sociedades rurales (Sr1) y las cooperativas (Cool). También se considera un stakeholders definitivo al CODECI, entidad provincial gubernamental que defiende los intereses de los pueblos originarios integrado por miembros de estas comunidades y el gobierno provincial.

Cuadro N° 8: Stakeholders “definitivos”.

Actor	Atributo		
	Poder	Legitimidad	Urgencia
Municipios	X	X	X
Comisionados	X	X	X
CODECI	X	X	X
Comunidades C1	X	X	X
Cooperativas Cool	X	X	X
Sociedades Rurales SR1	X	X	X

En el caso de los municipios y comisionados, se pueden clasificar de dos tipos: aquellos que están presentes y presionan constantemente por planes y acciones hacia sus pobladores rurales más cercanos y otros que tienen una actitud más pasiva, y se hacen presentes de una manera menos intensa. Sin embargo, los diferentes informantes calificados entrevistados indican la disponibilidad de los tres atributos por parte de estas instituciones públicas.

Otros actores de importancia clasificados como “stakeholders dominantes” por disponer de poder y legitimidad son las instituciones públicas como el Ministerio de Agroindustria de la Nación, el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). En el caso del INTA, su importancia radica que es un organismo impulsor del cambio tecnológico y que su opinión es fundamental al confeccionar los diversos planes en temas productivos, sanitarios y comercialización, mientras que el SENASA es clave a la hora de definir políticas sanitarias como por ejemplo la sarna ovina, mientras que la SAF se encarga de motorizar la asistencia financiera y técnica destinada a los pequeños productores (minifundistas) a través de sus delegaciones técnicas distribuidas en todo el ámbito provincial.

El Ministerio de Agroindustria de la Nación tiene legitimidad y poder, especialmente en este último caso dispone de los recursos financieros previstos en las leyes nacionales y también administra los fondos que provienen de los organismos internacionales. Su participación es categórica y su voz es escuchada cuando la problemática abarca temas sanitarios, tecnológicos y financieros.

Dentro de la categoría “dominantes” también se incluyen a Río Negro Fiduciaria responsable de la administración de los fondos públicos provinciales y algunos representantes del poder legislativo que disponen de poder y legitimidad, ya que tiene fuerte presencia en el territorio y sus mensajes son escuchados por la sociedad y la organización.

Asociación Argentina de Economía Agraria

Cuadro N° 9: stakeholders “dominantes”

Actor	Atributo		
	Poder	Legitimidad	Urgencia
Ministerio de Agroindustria	X	X	-
INTA	X	X	-
SENASA	X	X	-
SAF	X	X	-
Río Negro Fiduciaria	X	X	-
Poder legislativo 1	X	X	-

Otras entidades públicas provinciales que se destacan son el Ente de la Región Sur, el Consejo Asesor Indígena (CODECI), la Dirección de Comisionados de Fomento y la Dirección de Tierras, organismo encargado de administrar las tierras fiscales que, en muchos casos, está ocupada por minifundistas. De todos ellos, el CODECI dispone de los tres atributos mientras que Dirección de Tierra se muestra “*discrecional*” ya que sólo dispone de legitimidad y capaz de influir si la problemática se relaciona con la tenencia de tierras, especialmente en aquellos casos donde existen tierras fiscales. La Dirección de Comisionados de Fomento tiene poder y urgencia por lo tanto se la clasifica como un “*stakeholders expectante peligroso*”.

El Ente de la Región Sur es un organismo provincial creado por Ley Provincial N° 2583/1992 y que cuya principal función es colaborar con el desarrollo del territorio a través de la implementación de diversos programas con fondos propios y de terceros, a través de la coordinación de programas provinciales y/o nacionales. En un principio era propietario de los tres atributos, sin embargo, en los últimos tiempos ha perdido el poder y legitimidad, poniéndose al frente cuando observan cierta urgencia en los pobladores. Este organismo representa el interés de todos los municipios y comisionados de la Región Sur, y desarrolla su importancia cuando las urgencias se presentan a las explotaciones agropecuarias. No obstante, en los últimos años los municipios y comisionados han logrado interactuar en forma directa con la organización debido a la mejora en los medios de comunicación (internet, caminos, teléfonos celulares, etc.)

Otro grupo de actores que forman parte de esta clasificación -stakeholders expectantes peligrosos- son la Federación de Sociedades Rurales, los frigoríficos y algunas Comunidades de Pueblos Originarios, Cooperativas y Sociedades Rurales al combinar dos atributos, poder y urgencia.

Cuadro N° 10: stakeholders “expectantes peligrosos”.

Actor	Atributo		
	Poder	Legitimidad	Urgencia
Dirección de Comisionados de Fomento	X	-	X
Frigoríficos	X	-	X

Asociación Argentina de Economía Agraria

Comunidades C1	X	-	X
Cooperativas Cool	X	-	X
Sociedades Rurales SR1	X	-	X
Federación de Sociedades Rurales	X	-	X

Tanto la Policía de la Provincia de Río Negro como algunos representantes del Poder Legislativo disponen sólo de poder, a los que se los denomina stakeholders “inactivo o dormidos”. En el primer caso, la fuerza pública puede colaborar con el control del abigeato, la faena clandestina y la caza ilegal ya que dispone de los recursos materiales y humanos distribuidos en todo el ámbito de la provincia. Por otro lado, los representantes del pueblo también disponen de poder ya que pueden interactuar con el Poder Ejecutivo y proponer la elaboración de normas adecuadas a las necesidades de sus representados. Sin embargo, algunos de ellos ya no tienen la suficiente legitimidad y no influyen en la organización ni tampoco en la sociedad.

Cuadro N° 11: stakeholders “inactivo o dormido”

Actor	Atributo		
	Poder	Legitimidad	Urgencia
Policía Río Negro	X	-	-
Poder Legislativo 2	X	-	-

Las explotaciones de ovinos generan dos tipos de productos: lana y carne, mientras que los establecimientos caprinos producen pelo y carne. En el caso de la comercialización de la carne ovina y caprina, existen una serie de mataderos dependientes de los municipios de cada localidad y tres frigoríficos que comercializan este tipo de animales, uno ubicado en Ingeniero Jacobacci en la Región Sur de Río Negro, otro en el J.J. Gómez en el Alto Valle de Río Negro y el tercero en la localidad de San Carlos de Bariloche. Su rol es fundamental ante las cada vez mayores exigencias de las normas sanitarias; en algunos casos, estos frigoríficos han demandado y recibido asistencia del Estado provincial. El consumidor, “stakeholder demandante”, si bien es tenido en cuenta a la hora de formular políticas que mejoren el abastecimiento en términos de calidad e higiene, no juega un rol destacado al no disponer de poder ni capacidad de influir ya que no está organizado ni hay asociaciones que representen sus intereses. A su vez, la gran parte de la producción se destina al consumo de los propios productores o se comercializa por canales informales.

En el caso de la lana no existen empresas procesadoras y exportadoras locales, por lo general este producto se lava y se exporta desde Trelew en la Provincia de Chubut. Existen dos actores de importancia, por un lado, los representantes de las empresas exportadoras y lo que se conoce como “él mercachifle”. Hay representantes de las empresas exportadoras que son consultados ya que participan en ámbitos de discusión no formales sobre la problemática lanera mientras que el mercachifle adquiere importancia para el pequeño productor ya que adelanta fondos en forma de víveres o insumos para la vida diaria durante el año y luego el productor entrega su producción en forma de pago. No influyen ni son influenciados por las políticas públicas, se pueden clasificar como “no stakeholders” ya que son importantes en el proceso de comercialización sin embargo pasan desapercibidos a la hora de formular las políticas públicas.

Hay una serie de actores que no reúne ningún atributo de los previamente definidos, sin embargo, aportan alguna función a la cadena de valor o actúan en forma coordinada con la organización responsable de la ejecución de las políticas.

En primer lugar, y además de los representantes de las empresas exportadoras, los transportistas y las comparsas de esquila juegan un rol destacado en el proceso de comercialización de la lana y su

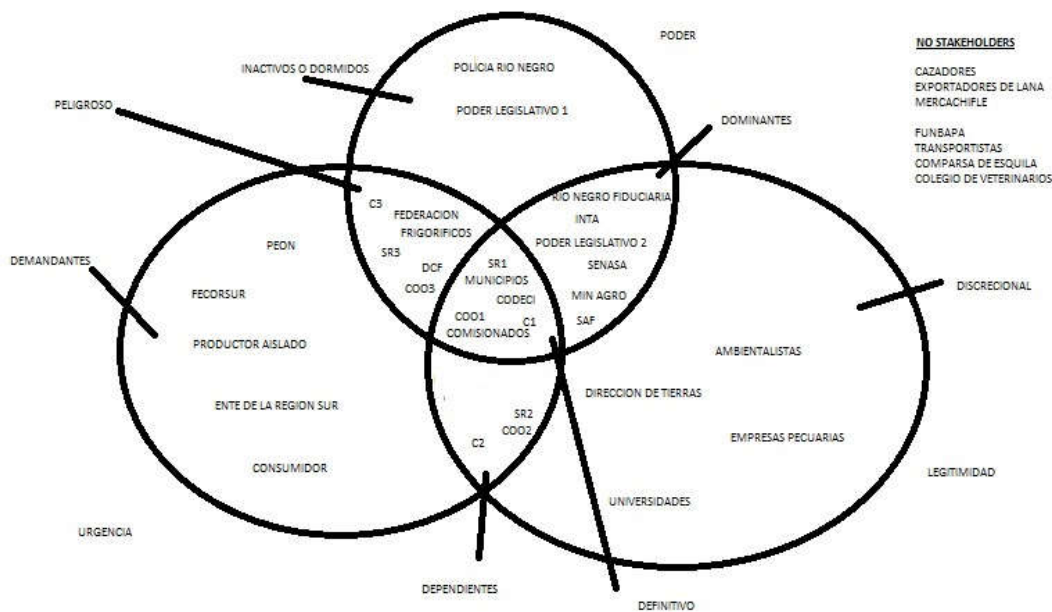
Asociación Argentina de Economía Agraria

importancia es indiscutible. Sin embargo, al tratarse la lana de un producto que cotiza en el mercado internacional y que se exporta en gran medida, las políticas públicas no influyen demasiado salvo las acciones que surgen del PROLANA y que tiene como objetivo mejorar la calidad del producto. Tampoco estos actores buscan participar en la formulación y ejecución de estas políticas. Finalmente, el Colegio de Veterinarios no juega un rol destacado en este tipo de sistemas productivos y la Fundación Barrera Zoofitosanitaria Patagónica (FUNBAPA) es una institución a la cual se la convoca cuando la organización requiere administrar recursos financieros.

Cuadro N° 12: no stakedolder

Actor	Atributo		
	Poder	Legitimidad	Urgencia
Representantes de Exportadores	-	-	-
Mercachifle	-	-	-
Cazadores	-	-	-
Transportistas	-	-	-
Contratistas de esquila	-	-	-
Colegio de Veterinarios	-	-	-
FUNBAPA	-	-	-

Gráfico N° 2: Tipología de actores sector ovino-caprino.



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El sector ovino y caprino involucra a un gran número de pequeños productores que en los últimos años ha sufrido diversos tipos de adversidades, especialmente las climáticas. La necesidad de proteger este tipo de explotaciones para que continúen siendo lugares de trabajo y sostener la vida en estos territorios, es la principal razón de intervención de la organización. De acuerdo con la recopilación realizada, se ha podido identificar y clasificar a los diversos actores de acuerdo con los

Asociación Argentina de Economía Agraria

atributos disponibles. La clasificación es transitoria y resulta de la actual consideración de los informantes calificados; no obstante, puede cambiar a partir de modificaciones del entorno económico, político, tecnológico o ambiental.

Se observa como positivo el amplio número de instituciones públicas tanto nacionales como provinciales ya que pueden aportar los recursos financieros, logísticos y humanos necesarios para ejecutar una política pública adecuada. También es interesante el grado de participación alcanzado por las autoridades locales como municipios, comisionados de fomento e instituciones representativas de los intereses de los productores.

Se recomienda una mayor atención a aquellos actores que se encuentran aislados como productores, peones o consumidores que surgen como los de mayor urgencia sin embargo no logran acceder a una categoría con mayores atributos, resultando significativo que otros actores tengan un mayor grado de poder, legitimidad y urgencia, siendo los que finalmente son los que más influyen a la hora de determinar las políticas públicas. Es cierto que resulta difícil consultar a un amplio número de personas, por lo general distribuida en un amplio territorio. Sin embargo, surge en forma permanente la falta de representatividad de muchos “representantes” que participan en forma activa de los diferentes ámbitos de discusión donde se analiza la problemática de la actividad y sus posibles soluciones. También es común que muchas organizaciones que representan los intereses de los productores no realicen las rotaciones convenientes en sus autoridades por lo que la opinión que vierten puede representar siempre los mismos y particulares intereses.

Si bien en los últimos años se han ampliado los ámbitos de participación, la organización debería arbitrar los medios para que los diferentes actores puedan expresarse, especialmente de aquellos que tienen mayores urgencias, fomentando nuevos mecanismos a partir de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y propiciando la ampliación del número de asociados y la renovación de las autoridades.

Bibliografía

Ángel P., Jorge Enrique (2010), “Manejo de stakeholders como estrategia para la administración de proyectos de desarrollo en territorios rurales”. Revista Agronómica Colombiana. Vol. N°28 N° 3. Bogotá, set./diciembre 2010.

Martins Falção, H. y Fontes Filho, J.R.; (1999); “¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15. Caracas.

Mitchell, R., Agle, B. y Wood, D. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22:853-886.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Río Negro); 2016, “Plan Sectorial Ovino y Caprino en la Provincia de Río Negro”. Viedma (Río Negro).

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Río Negro), (2012). Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia. Estudio de Línea de Base. Provincia de Río Negro. Informe Final. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Buenos Aires (Argentina).

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, (2015). Anuario Estadístico 2015 Centro Regional Patagonia Norte. Buenos Aires (Argentina). *Revista Agronomía Colombiana*. Vol. 28 N°

Asociación Argentina de Economía Agraria

3. Septiembre/diciembre 2010.