Territorios en construcción

Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto

Territorios en construcción

Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto

Mabel Manzanal Mariana Arzeno **Beatriz Nussbaumer**

(Compiladoras)

Arqueros, Arzeno, Cowan Ros, García, Manzanal, Nardi, Nussbaumer, Pereira y Villarreal.

Prólogo de Rodolfo Bertoncello







Este libro presenta resultados de investigación de los proyectos PICT 08811, FONCYT; UBACyT F009; y PIP 5459, CONICET.



Territorios en construcción : actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto /
Mabel Manzanal ... [et al.] ; compilado por Mabel Manzanal

; Mariana Arzeno ; Beatriz Nussbaumer

- 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro Integral Comunicación,

Cultura y Sociedad - CICCUS, 2007.

288 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-9355-49-7

1. Desarrollo Local. I. Manzanal, Mabel, comp. II. Arzeno, Mariana, comp. III. Nuss Baumer, Beatriz, comp.

CDD 338.9

Fecha de catalogación: 08/11/2007

Colección "Trabajo, integración y sociedad" Dirigida por Guillermo Neiman"

Fotos de tapa: Beatriz Nussbaumer Composición y Armado: # Valeria Gorza

Tapa: María Laura Palumbo

Primera Edición: Noviembre 2007

© Ediciones CICCUS - 2007 ■ Bartolomé Mitre 4257 PB 3 (C1201ABC) Buenos Aires - Argentina

2 (54 11) 49 81 63 18 ^⁴ ciccus@ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca ley 11.723 Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización de los compiladores Impreso en Argentina Printed in Argentina

Prólogo

El texto que está en nuestras manos es el resultado de un trabajo grupal y de largo aliento, que trata sobre el tema general del desarrollo territorial, nombre con el cual se designa al amplio conjunto de propuestas que pretenden contribuir a la superación de las limitaciones para el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en lugares concretos, a través de la movilización de las cualidades presentes en el territorio. Ciertamente, se trata de una cuestión de gran actualidad, con mucha presencia mediática y sobre la que pareciera existir un amplio consenso tanto en los ámbitos académicos como en los vinculados con la gestión. Como suele suceder con los temas que comparten estas características, el desarrollo territorial ha venido significando cosas muy distintas para diversos actores y esto, que quizás esté entre las razones de su amplia aceptación, lleva a pensar que el consenso que genera quizás sea sólo aparente. En síntesis, su tratamiento se torna más que necesario, indispensable y, en este contexto, resulta de gran interés que el texto asuma el desafío de indagar acerca del significado y alcance de las propuestas de desarrollo territorial.

La simple pregunta acerca de qué significa el desarrollo territorial, da lugar a una amplia discusión conceptual que, sistematizando las diversas formulaciones realizadas sobre el mismo, comparándolas y reconociendo coincidencias y divergencias, permite comprender un poco más acerca de los reales alcances de estas propuestas y, también, acerca de su papel como discursos a veces justificatorios de un orden que se resiste a cambiar aunque declare que se propone hacerlo. Asimismo, al vincular estas formulaciones con una larga historia de preocupaciones sobre el desarrollo -y de propuestas de acción derivadas de ellas- contribuye a rescatar dicha historia y a contextualizar estas nuevas propuestas, a aclarar qué es nuevo y qué no lo es tanto en los discursos del desarrollo territorial. En tiempos como los que vivimos, en que la crítica a los grandes discursos parece habernos acostumbrado a la circulación y aceptación acrítica de términos y propuestas cuyos contenidos y fundamentos no siempre están claros pero que son aceptados sin mayor dis-

Prólogo

cusión, y donde la novedad que pretenden contener se basa, en muchos casos, en el desconocimiento de la amplia producción y las largas discusiones ya realizadas, los contenidos de este texto constituyen aportes de gran valor, insoslayables para quienes estén interesados en el estudio de estas cuestiones.

Las propuestas del desarrollo territorial no tienen una motivación exclusivamente teórica ni han concitado el interés exclusivo de los académicos. Por el contrario, ellas han tenido una gran presencia en la gestión -fundamental, pero no exclusivamente, en la gestión pública- orientando medidas y acciones que han tratado de incidir sobre la realidad para transformarla. El análisis de estas intervenciones es la estrategia fundamental que el grupo de autores ha implementado para avanzar en el tratamiento y comprensión del tema. Los resultados de esta estrategia, expuestos en los diversos capítulos del texto, permiten que conozcamos diversas experiencias, y nos brindan informaciones y reflexiones que contribuyen a evaluar las propuestas de desarrollo territorial en función no de un discurso de lo deseable sino de lo que realmente ha sido, y es, su implementación. Y al hacer esto, ofrecen elementos para comprender mejor estas propuestas y, más aún, para revisar las prácticas y reorientarlas a fin de superar los problemas detectados y seguir avanzando con el objetivo de mejorar las condiciones de vida e incentivar el desarrollo en los lugares donde se implementan.

¿Cuáles son los lugares, cuáles son las poblaciones que, habiendo sido objeto de políticas de desarrollo territorial, son estudiados por los autores? Son los ámbitos rurales y sus poblaciones y lugares más desfavorecidos, dominados por la pobreza. En un contexto como el actual donde lo urbano tiene una absoluta primacía, y en el que lo rural suele considerarse como de escasa importancia o sólo es visto en relación con los complejos productivos dominantes, la opción por los ámbitos rurales dominados por la pobreza refleja el doble interés conceptual y práctico o de intervención que señalamos previamente. Representa, además, una opción por los más necesitados, por aquellos que quedan excluidos de los beneficios de las lógicas socioeconómicas dominantes. Comprender el accionar del desarrollo territorial rural a partir de situaciones concretas en distintos lugares rurales pobres del país permite, no sólo reflexionar sobre los alcances de las propuestas que pretenden contribuir a la superación de estas situaciones sino también, conocer estas realidades y observar qué sucede realmente en cada caso. Conviene destacar esto último, pues dar visibilidad a la pobreza rural, a los más necesitados de los lugares menos conocidos, no es una cuestión menor.

Los temas y preocupaciones señalados hasta aquí son trabajados a partir de lo que podría considerarse un esquema interpretativo general que recorre y da unidad a los casos analizados en los diversos capítulos del libro, y que es expuesto en el capítulo escrito por Mabel Manzanal. El mismo incluye tres grandes temas o dimensiones, que la autora desarrolla bajo el título de territorios de la globalización, de la descentralización y de la modernidad. Porque en definitiva, ¿de qué "territorio" hablan las propuestas del desarrollo territorial y cómo se relacionan con estas grandes cuestiones que, como tendencias generales, los atraviesan y en ellos se concretan? Es claro que la discusión acerca del territorio tiene aquí un rol central; término de uso coloquial y recurrente en las propuestas de desarrollo objeto de este libro, es sin embargo un concepto opaco, poco claro en su definición y alcances. El capítulo de Mabel Manzanal realiza una trabajosa e instigante recorrida por diversas conceptualizaciones que, más allá de sus particularidades, permiten reconocer la centralidad que el poder y las relaciones de poder, en y a través del espacio, tienen en el concepto de territorio.

Es a partir de considerar al territorio como ámbito de ejercicio de relaciones de poder y como instancia constitutiva de las mismas, que pueden articularse las precitadas dimensiones en la comprensión de las dinámicas específicas de los lugares objeto de estudio; de estos ámbitos rurales dominados por la pobreza en los que diversas medidas y acciones vinculadas con las propuestas de desarrollo territorial se han implementado. En relación con la globalización, sin caer en los discursos que todo lo explican por ella y reconociendo que tampoco puede ser ignorada, pues esto colocaría a los lugares estudiados "fuera del mundo" y reforzaría una situación a la que ya parecen estar siendo condenados, las dinámicas y tendencias de la globalización son interpeladas, precisamente, en relación con su influencia en los lugares y, al mismo tiempo, observando cómo ellas se alimentan, por decirlo de algún modo, de las especificidades de cada uno de éstos. Así, homogeneización y diferenciación, simultáneamente, están presentes en el mundo actual y se concretan en cada lugar, donde se condensan y manifiestan en realidades particulares, pero profundamente interrelacionadas con el resto. Otro tanto puede decirse respecto de la descentralización, pues entre el discurso que la coloca como condición necesaria y eficiente para la gestión y empoderamiento local, y el que la denuncia como una estrategia de transferencia de responsabilidades hacia quienes no pueden enfrentarlas, están las realidades de lugares donde la descentralización acontece. Comprender cómo sucede esto, o qué consecuencias tiene, son asuntos fundamentales en este libro. En sínPrólogo

tesis, al concebir estos lugares como territorios, poniendo énfasis en las relaciones de poder que en ellos se procesan, este esquema interpretativo permite comprenderlos como ámbitos activos y relevantes de los procesos vinculados con la globalización y la descentralización, en tanto estas se concretan y especifican en ellos. Es esto lo que torna relevante el estudio de estos lugares, alejándolos de las visiones polares y de la descripción irrelevante, para convertirlos en piezas medulares para la comprensión de la realidad actual.

Esto se ve complementado, además, por lo que la autora denomina "territorio de la modernidad", expresión que le permite presentar de modo articulado la preocupación por los actores concretos que actúan en los territorios, y destacar las tensiones y fuerzas sociales que expresan otros movimientos de resistencia y de lucha, y a los sujetos sociales que en ellos se constituyen y que, de distintas formas, buscan incrementar su autonomía. Hay aquí un doble juego que resulta de gran interés, en la medida en que el énfasis en estos movimientos tensiona las tendencias dominantes de la globalización y la descentralización y, al mismo tiempo, rescata valores universales de inclusión y derechos que también orientan la interpretación de las realidades locales estudiadas. Así, los lugares que no pueden dejar de estar inscriptos en las tendencias dominantes, también portan y se abren a las oportunidades y a lo nuevo.

Podemos decir entonces que el estudio de estos lugares es también una opción política, en el sentido más amplio, pues en tanto territorios concretos, cruzados por las tendencias generales de la globalización y la descentralización, no dejan sin embargo de ser ámbitos abiertos a la transformación, a la vigencia de otros valores, a la expresión y participación de actores sociales que, en tanto sujetos, portan la capacidad de intervenir en los procesos y transformarlos. En último término, he aquí la importancia de los estudios incluidos en el libro, en tanto en ellos el discurso y la práctica del desarrollo territorial son puestos en cuestión a través de su articulación con tendencias generales del mundo actual, y analizados en sus especificidades en territorios concretos, en los que, además, se perfilan los gérmenes de su transformación.

Los trabajos cuyos resultados se presentan en los capítulos del libro han sido realizados en ámbitos rurales del Noroeste (provincias de Salta y Jujuy) y del Nordeste (provincia de Misiones) del país, donde se concentran los porcentajes más altos de población rural, pero también de población en condición de pobreza; estos rasgos también se presentan en el único estudio de una provincia de la región pampeana (Entre Ríos). Este análisis aborda la realidad

local describiendo sus características distintivas y se inscribe en el marco de las preocupaciones precitadas; pero, al mismo tiempo, posee especificidad propia, que deriva en gran medida del eje de preocupación destacado en cada caso.

Uno de estos ejes es el que remite a los procesos de descentralización y se concentra en el análisis de los procesos de reasignación presupuestaria en los ámbitos locales, derivado precisamente de estas tendencias. Los capítulos escritos por Federico Villarreal sobre San Carlos (Salta) y Ariel García sobre el municipio de San Pedro (Misiones) son los que se centran en este tema. Cuánta autonomía han obtenido los gobiernos locales a partir de la implementación de estas medidas es la pregunta general que organiza estos trabajos. Más que responder si ha sido mucha o poca, cosa que también hacen, los autores realizan análisis pormenorizados de las relaciones sociales concretas que se establecen en torno a estas cuestiones, tanto entre actores locales como entre ellos y otros extralocales (principalmente los gobiernos provinciales y nacional) para mostrar el juego de relaciones múltiple y contradictorio, del cual derivan las situaciones concretas que se reconocen en cada lugar. Son destacables los resultados que muestran la complejización de las tramas de relaciones entre las diversas organizaciones y sus integrantes, y la diversidad de situaciones que de ello derivan. Son también destacables las interrelaciones entre los fines instituidos en los programas y los objetivos más vinculados a la reproducción de las organizaciones y de los individuos que las integran, todos ellos expresados en la consecución de la gestión pública general y de programas específicos. Merecen ser mencionados también los análisis de la normativa vigente, de su evolución y de su implementación. Y por supuesto, merecen señalarse los aportes en el análisis del rol que el juego político-partidario desempeña en todo esto.

Otro eje es el que aborda centralmente la cuestión de las instituciones y las organizaciones. Aquí cabe destacar los significativos aportes conceptuales que, a lo largo de los diversos capítulos, se ofrecen sobre estos temas. El estudio de las estrategias de fortalecimiento institucional en relación con las políticas de desarrollo rural que Beatriz Nussbaumer realiza en la provincia de Entre Ríos aborda estas cuestiones a partir de una reflexión sobre el proceso de implementación de diversos programas adscriptos en el paradigma del desarrollo territorial rural en el interior rural y pobre de la provincia, vistos fundamentalmente desde los organismos encargados de llevarlos adelante. Nuevamente se reconocen aquí las múltiples lógicas que atraviesan la gestión de estos programas y cuyo análisis pormenorizado ilumina acerca de los rea-

les alcances -y las limitaciones- de los procesos de promoción de la participación local y el empoderamiento de los actores involucrados, pero también acerca de la superposición de objetivos y modelos de gestión de las diversas organizaciones intervinientes y, por supuesto, de los individuos que llevan adelante las actividades.

Las tramas sociales, es decir el conjunto de actores, relaciones y prácticas sociales que se establecen en torno a objetivos o metas concretos, es otro de los ejes de indagación presentes en los capítulos, que permite destacar las formas de organización y participación de la población local en función de la consecución de determinados fines y que remite, de manera clara, a la cuestión del empoderamiento, central en las propuestas de desarrollo territorial. El estudio realizado por María Ximena Arqueros en los Valles Calchaguíes (Salta), al igual que el realizado en San Pedro (Misiones) por María Andrea Nardi, se orientan centralmente hacia estas cuestiones. Ellos permiten reconocer la riqueza y complejidad de las tramas sociales que se constituyen en torno a objetivos concretos, como por ejemplo la administración del agua en los valles Calchaquíes, en las que se entrecruzan organizaciones tradicionales y nuevas, formales e informales, costumbres vigentes más allá de las normas, y normas establecidas que, además, cambian a lo largo del tiempo. El resultado es múltiple y abierto, en movimiento permanente y, como tal, imposible de ser definido con claridad. También lo son las formas de participación, los roles desempeñados por los sujetos, las formas de articulación entre ellos.

Los procesos organizativos, que cristalizan en la conformación de organizaciones específicas, más o menos formalizadas, es otro de los ejes, trabajado centralmente en los capítulos sobre la Puna jujeña y Quebrada de Humahuaca escritos por Mariana Arzeno y Carlos Cowan Ros. Ellos permiten ver las formas en que la población va constituyendo organizaciones locales y regionales, con múltiples objetivos y estructuras, todas ellas muy dinámicas y comprometidas con la consecución de objetivos concretos. Hay en estos trabajos evidencias acerca del empoderamiento de las poblaciones locales que participan en estas organizaciones, y de que los aprendizajes y resultados logrados a través de esta participación revierten positivamente en otros proyectos. Hay también muestras de los vínculos entre la participación en estas organizaciones, y la reafirmación identitaria o las estrategias para hacer frente a los procesos de exclusión y marginación social.

Combinando el interés por los procesos asociativos y la organización institucional, el capítulo escrito por Sandra Pereira sobre la feria franca de Oberá

(Misiones) suma el interés por comprender estos procesos en el marco de la crisis de las actividades agrícolas tradicionales y sus negativas consecuencias para los productores. Suma también la consideración de las relaciones de estos procesos con otros similares en otros lugares, lo que permite reconocer el papel de la difusión, el aprendizaje y la cooperación mutua.

No es intención aguí ir más allá de estos breves comentarios sobre los estudios incluidos en el texto, cuya lectura es indispensable para captar toda la riqueza de sus análisis y reflexiones. Sin embargo, no puede dejar de resaltarse que ellos hacen aportes fundamentales a las cuestiones que hemos ya señalado. Las propuestas de desarrollo rural territorial que se han implementado han tenido alcances heterogéneos, pero en general puede reconocerse que ellas no son suficientes para revertir situaciones de pobreza y exclusión que tienen sus raíces en procesos estructurales, que atraviesan a la sociedad toda; cuestionando, evidentemente, a los grandes discursos sobre el desarrollo territorial. Pero también cabe decir que, en las diversas oportunidades de implementación, estas propuestas y programas dan lugar a procesos de participación que abren oportunidades de transformación; nada aquí es ni simple ni lineal sino por el contrario, todo es extremadamente complejo y contradictorio. Los estudios permiten entrever situaciones de apertura y participación, que aún con sus limitaciones, están abiertas a la transformación, a lo nuevo. Muestran actores en marcha, activos en pro de defender sus intereses y de mejorar sus condiciones, sean estas materiales o simbólicas. Muestran, en fin, la existencia de diversas estrategias orientadas a incrementar la autonomía de los actores, por supuesto que en función de objetivos múltiples y muchas veces contradictorios, y también con resultados muy disímiles, pero con consecuencias en el aumento de la autonomía. Más allá de los resultados alcanzados, ella es de gran importancia si se tienen en cuenta los históricos procesos de subordinación a los que han estado sujetos estos grupos.

Para concluir, volvemos al territorio. Los estudios presentados muestran el gran potencial explicativo del análisis de lugares concretos, en los que es posible captar el juego entre instituciones y normas, entre organizaciones y roles, entre objetivos instituidos y fines implícitos. Es decir, captar la dinámica social concreta a través de la cual se procesan, en lugares también concretos, las propuestas de desarrollo territorial en su interrelación con las tendencias de la globalización, las políticas de descentralización, o los movimientos de contestación y de oposición. De este modo, el rótulo "territorial" deja de ser un mero rótulo y se pone de manifiesto la centralidad que el mismo tiene tanto en la realidad actual como en las posibilidades de dar cuenta de ella.

Prólogo

Entendemos que son estas cuestiones las que los autores interpelan cuando titulan este texto como "territorios en construcción". Se trata de la construcción de territorios en el sentido de los discursos y prácticas que lo interpelan, y de los territorios como instancias fundamentales para la indagación crítica de estos mismos discursos y prácticas. Se trata, en definitiva, de territorios donde se construyen, a través de su estudio, nuevas oportunidades de conocer e intervenir, todo en función de superar las situaciones de exclusión y subordinación a los que son confinados sectores significativos de nuestras sociedades.

Rodolfo Bertoncello UBA-CONICET Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio.

Mabel Manzanal

Introducción

Un proyecto de investigación grupal⁽¹⁾ constituye el "continente" teórico y empírico que enmarca los artículos que se presentan en este libro. Estos últimos son, asimismo, producto de investigaciones individuales de sus respectivos autores. En este contexto de discusión y análisis, grupal e individual, se han gestado muchas de las reflexiones que en este artículo se expresan.

Aguí desarrollaremos una exposición que contiene tanto cuestiones conceptuales ligadas a nuestro proyecto original como otras que son un resultado de la investigación realizada.

Nos interesa, en particular, señalar las temáticas que resultaron de mayor interés durante la investigación por su fuerza explicativa sobre la realidad que nos ocupa.

En lo que sigue se exponen cuestiones teóricas que han sido utilizadas como recurso teórico-metodológico de la investigación realizada, pero también otras surgidas posteriormente, durante la etapa final del trabajo. Por lo cual, el lector encontrará en este artículo tanto temas que enmarcan algunos de los trabajos individuales que figuran en el libro, como otros destinados a conformar el campo teórico de próximas investigaciones.

⁽¹⁾ El proyecto grupal está recorriendo su etapa final, con un financiamiento ya terminado (PICT 08811 FONCyT-Agencia) y otros dos por concluir (UBACyT F009 y PID 5459 del CONICET).

Antecedentes

Uno de los objetivos de nuestro proyecto es aportar fundamentos para un nuevo enfoque teórico-metodológico del desarrollo territorial; y en particular, sobre las formas como se expresa 'la construcción de los territorios' en ámbitos rurales en la actualidad. Para ello, resulta necesario encarar una revisión crítica del modelo de desarrollo territorial (rural, local y/o regional) que se postula en el presente.

Desde la década de 1990 comienza una continuada referencia al *deber ser* de los *territorios* en discursos académicos y políticos. De ahí que Santos (1996: 141-2) señale que: "la literatura del postmodernismo abunda en metáforas geográficas", sin embargo, aunque "las metáforas llegan a la conciencia ... están lejos de proporcionar los instrumentos de análisis de la realidad".

Esta mención 'geográfica' tiene que ver con la crisis de los paradigmas, de las teorías, de las propuestas de políticas alternativas en el contexto de la globalización. Estamos atravesando una etapa histórica de cambios impensados y de extendida y diversa desigualdad cuya comprensión se torna por demás compleja. Es lo que Harvey (1998: 9) denomina "fase de máxima transformación", y que ubica en los inicios de 1972, caracterizándola como: "una metamorfosis en las prácticas culturales y económico-políticas...ligada al surgimiento de nuevas formas dominantes de experimentar el espacio y el tiempo...".

En estas nuevas formas de ejercicio de la dominación, que expresan nuevas concepciones y prácticas en torno al espacio y al tiempo, se encuentran las razones principales que explican la insistente referencia, a los 'territorios' y a los actores locales. De aquí que la mención al *territorio* se torne recurrente, irrumpiendo en los discursos y depositando las mayores expectativas en su 'capacidad' transformadora, en su 'potencialidad' para comandar particulares estrategias de desarrollo.

Precisamente la discusión sobre la centralidad otorgada a los 'territorios' será tema de este artículo; en el cual, nos ocuparemos también de la importancia de generar otras perspectivas vinculadas con la producción y el desarrollo de los territorios.

Territorios: ¿de la globalización, de la descentralización o de la modernidad?

Globalización, descentralización, modernidad, expresan nuevos procesos de transformación socioeconómica y política que ejercen notoria influencia sobre la producción de los territorios. Por ello, en lo que sigue expondremos ciertas particularidades y consecuencias de los mismos en su relación con el territorio.

Territorios de la globalización

En primer lugar, hoy día no es posible pensar lo local y regional fuera de lo global; como tampoco lo global sin su interdependencia con la escala local. La particular interrelación que se opera entre lo global-local ha dado un impulso a la observación y análisis de los ámbitos subnacionales, que diferentes autores subrayan desde distintas perspectivas.

Sassen (2007:12) señala que la globalización plantea una serie de interrogantes para los cuáles comienzan a no resultar útiles los supuestos tradicionales de la sociología basados en el "Estado-Nación como contenedor de los procesos sociales". Porque, afirma que, en el presente muchos de los procesos que ocurren en los territorios pueden obviar en sus regulaciones y controles al Estado –Nación y resultar directamente en "una localización de lo global" o sino en "una entidad nacional que ha sido desnacionalizada" (ibid).

Las referencias, entidades y regulaciones de lo 'global' impregnan profundamente el espesor institucional y social de lo nacional y en particular de los territorios que lo componen. Y de este modo se conforma una dinámica multiescalar (operando a través de todas las escalas -local, nacional, regional, global) producto de los nuevos desarrollos de la comunicación (Pfr. ibid: 29). Pero, esto conduce al debilitamiento de los modelos de análisis que hacen foco en la lógica de las relaciones interestatales y en la escala estatal "cuando lo que en realidad se está produciendo es una multiplicación de actores no estatales y de procesos transfronterizos que generan cambios en el alcance, la exclusividad y la competencia de la autoridad estatal sobre el territorio nacional" (ibid: 27). De aquí se deduce una tendencia a 'fortalecer' la gestión, el accionar de los territorios mientras 'disminuye' el rol del Estado-Nación.

Por su parte, Santos asimila los *territorios* con 'actores imaginarios', pues considera que tienen una *potencialidad* intrínseca para generar procesos

sociales que enfrenten la marginación social resultante de la "globalización perversa". Y refiriéndose a la globalización agrega:

... la versión política de esta globalización perversa es justamente la democracia de mercado. El neoliberalismo es el otro brazo de esa globalización perversa. Ambos brazos -Democracia de Mercado y neoliberalismo- son necesarios para reducir las posibilidades de afirmación de las formas de vida cuya solidaridad se basa en la contigüidad, en la vecindad solidaria, es decir, en el territorio compartido. (1996: 128, cursiva nuestra)

Consideraciones como las enunciadas nos permiten denominar a nuestro objeto de estudio: los *territorios de la globalización*. Porque en ellos, sus actores (individuales y colectivos) están signados por sus relaciones e interrelaciones con lo global llegando, en ciertos casos, a una limitada intermediación o regulación de nivel nacional, provincial o estadual. Pero, este modo de identificarlos contribuye, fundamentalmente, a la elaboración de un marco conceptual y metodológico más acorde con la realidad del presente.

La dualidad contradictoria entre lo global y lo local se revela en que los actores de estos territorios:

- a) integran redes globales pero también exhiben la *desigualdad* en sus múltiples aspectos (Sen, 2004);
- b) conforman mercados únicos de dimensión continental, "no lugares", todos idénticos e intercambiables (como señala Benko, 1994: 247- refiriéndose a las autopistas, los aeropuertos, los shopings, los supermercados, etc) pero asimismo representan 'el lugar' particular de las vivencias sociales, culturales, étnicas de cada uno de sus habitantes y comunidades;
- c) constituyen el ámbito de procesos y de instituciones explícitamente globales (Sassen, 2007: 14) pero también son la localización de organizaciones e instituciones definidamente nacionales, regionales y/o locales;
- d) se incorporan a redes, entidades transfronterizas, pero también son el ámbito de procesos económicos, sociales, culturales, étnicos, específicamente locales, regionales o nacionales;
- e) reflejan problemáticas que se registran en un número cada vez mayor de países o ciudades (como las redes transnacionales de activistas organizaciones de defensa del medio ambiente o de defensa de los derechos humanos -ibid-) pero además evidencian problemas propios, de repercusión circunscripta a lo local, regional o nacional.

En definitiva, en los territorios opera la compresión espacio-temporal acelerada por la globalización que, como Harvey (1998) sostiene, conduce a "desplazamientos fundamentales en los sistemas de representación, en las formas culturales y en las concepciones filosóficas" (ibid: 266/7). Precisamente, son estos "desplazamientos" en las prácticas y en las concepciones vinculadas con el espacio y producto de la globalización, los que deben ser considerados en el análisis teórico-metodológico de toda investigación y propuesta asociada con los *territorios* y rol de sus actores.

Territorios de la descentralización

En el mundo occidental en general, y en particular, en América Latina, aparece la descentralización neoliberal hacia los gobiernos locales coincidentemente con las nuevas propuestas de desarrollo territorial. Ello implica que la viabilidad de estas propuestas queda subordinada al modo cómo se implemente y ejecute la descentralización (sea administrativa, política y/o fiscal).

Por su parte la descentralización también está vinculada a la globalización, pues ésta busca promover vínculos directos con los ámbitos locales y, de este modo, superar los controles y regulaciones nacionales.

Específicamente, la descentralización ha sido un tema vinculado a las políticas de reestructuración del Estado, asociadas a las reformas de segunda generación. (2)

En Argentina, fue una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación. Por ello, se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con propuestas similares, donde las especificidades provinciales estaban ausentes. Porque para la Nación era prioritario transferir determinadas responsabilidades, más allá de la falta de capacitación y adecuación institucional a la nueva situación. De ahí que los aspectos financieros predominaron en las decisiones.

La efectividad de la descentralización para la sociedad y la política de los ámbitos subnacionales aún están por demostrarse. En particular, en cuanto a

⁽²⁾ Es decir, a aquéllas políticas que en la década de 1990 resultaron necesarias para adecuar la estructura burocrática del Estado (nacional, provincial y municipal) a la nueva realidad institucional y económica (producto del ajuste macroeconómico realizado previamente – bajo la denominación de reforma de primera generación).

mayores capacidades y posibilidades para: (i) la gestión administrativa (en áreas sociales como salud, educación, habitat), (ii) el aumento de ingresos y la autonomía fiscal y (iii) la representación política (véase Falleti, 2006: 320-322).

Muchos interrogantes se plantean si se tiene en cuenta que (i) las áreas de influencia y acción territorial de las diferentes entidades territoriales no se corresponden; (ii) falta coordinación y organización territorial de las funciones y dependencias del Estado; (iii) se trabaja con rigideces institucionales e intereses políticos y burocráticos que impiden acuerdos y consensos.

Todo lo señalado respecto a las formas y consecuencias de la descentralización se contradice con las propuestas de desarrollo territorial. Porque éstas se asientan en una mayor autonomía de provincias y municipios y en un fortalecimiento de la participación de la sociedad civil a través de acuerdos, acciones comunes, coordinación entre instituciones y agencias gubernamentales.

Concluyendo, las transformaciones operadas en los territorios (con sus efectos sobre la población respectiva), producto de la descentralización, sean positivas o no, constituyen una referencia ineludible, por ello consideramos que también deben ser identificados como *territorios de la descentralización*. Pero asimismo porque están sujetos a las nuevas propuestas de desarrollo y no es posible pensar un marco de análisis, tampoco un programa de acción, si no se analiza el devenir de esta historia descentralizadora en cada ámbito particular, junto con la transformación administrativa y sociopolítica experimentada. Y, por último, porque la producción de estos territorios, en años recientes, ha sido influenciada por transformaciones materiales y simbólicas resultantes tanto de los procesos de descentralización como de los condicionantes previos.

Territorios de la modernidad

Junto con estos procesos de globalización y descentralización (y además por causa de ellos) se multiplican las tensiones sociales, apareciendo movimientos y fuerzas que muestran otras modalidades de expresión, acción, resistencia y lucha. En los mismos territorios hasta aquí identificados, operan actores con intereses y búsquedas que se complementan y se contraponen. Mientras unos manipulan a la sociedad, profundizando diversas formas de la desigualdad, otros enfrentan las regulaciones y normas que restringen su "bien-estar" (Sen, 2004). Touraine (2005: 99) sostiene que frente a las fuerzas

que derivan en la marginación y la descomposición social se generan otras, conducidas por actores y sujetos, que se oponen a lo que amenaza su libertad, su creatividad y su raciocinio.

Estas prácticas y acciones conforman espacios particulares que caracterizamos como *territorios de la modernidad*. Porque son territorios donde hay actores y sujetos que: (i) tienen capacidad de gestar renovadas y creativas respuestas *locales* dirigidas a enfrentar a la globalización (que tiende a transnacionalizar todo lo que encuentra en su trayecto); (ii) buscan construir *otra* realidad en los lugares donde habitan y trabajan, con sus habitantes, y con renovadas perspectivas; y (iii) sus acciones trascienden la estructura de clases sociales y la dominación de las jerarquías dirigentes.

De modo similar se expresa Santos (1996) cuando señala que en los territorios se dan luchas que abren *oportunidades* centradas en la búsqueda e implementación de otras regulaciones, otras instituciones propias de cada lugar. Y afirma que el "conflicto" entre las normas hegemónicas y las nuevas normas por las que se lucha "debe ser hoy un dato fundamental del análisis geográfico" (p. 128).

Para Touraine (1995), la 'modernidad' es una fuente universal de derechos y un modelo de funcionamiento:

La idea de modernidad designa, más allá de la acción de la sociedad sobre sí misma, las fuentes de los derechos, *la presencia de lo universal en lo social*". "La modernidad no se identifica nunca con *determinada sociedad o poder*, y tampoco con *determinadas corrientes de ideas o tipos de enseñanza.*" (p. 102/3, cursiva nuestra). "La modernidad ... da *fundamentos no sociales* a los hechos sociales, impone la sumisión de la sociedad a principios o valores que, en sí mismos, no son sociales. ... El primer principio es la *creencia en la razón y en la acción racional*. El segundo, es el *reconocimiento de los derechos del individuo*, es decir, la afirmación de un universalismo que da a todos los individuos los mismos derechos (p. 96/7).

Por su parte, la 'modernidad' se diferencia de las 'modernizaciones' en que éstas son múltiples y pueden combinar 'modernidad' con diferentes y variados campos culturales y sociales. Pero: "una modernización, cualquiera que sea, no es condición necesaria y suficiente para llegar a la modernidad. La marcha hacia la modernidad se opera llevando sobre sí muchos elementos procedentes de otras sociedades" (p. 99)

Touraine ubica al modelo occidental europeo como 'un caso' de modernización que, habiendo dominado por más de un siglo, se encuentra en crisis de

representación para asegurar la integración de la sociedad. Porque en él prima el individualismo tendiendo a desaparecer las formas de representación de los actores sociales a través de las fuerzas políticas. (p. 72).

Además, esta crisis de representación política se manifiesta en la transformación de las demandas hacia cuestiones de carácter universal, no sectorial, ni grupal, ni individual, como lo expresan los reclamos por derechos humanos, culturales, ambientales, de género, etc. Precisamente, también Sassen refiere a estas demandas, identificándolas como condiciones recurrentes que aparecen en los territorios y que trascienden los tradicionales movimientos sociales. Y ejemplifica con "la violación de los derechos humanos, los problemas ambientales, la movilización comunitaria en torno de ciertas causas" (Sassen, 2007: 29).

Observemos que se trata de cuestiones que trascienden a las sociedades particulares, son producto de procesos concomitantes asociados a la globalización, y por ello se repiten y suceden en todos los ámbitos subnacionales, aunque con distinta magnitud, extensión y profundidad.

Concluyendo, consideramos que es importante que el análisis sobre el territorio y el desarrollo enfoque en situaciones donde se estén gestando o desarrollando luchas y resistencias al orden social e institucional constituido y que se manifiestan en un determinado ámbito espacial o lugar. Porque creemos que es en estas expresiones de conflicto, con eje en un determinado espacio, donde podemos encontrar la clave para comprender y explicar las relaciones de poder que se ejercen desde los territorios, y aprehender de ellas para proyectar el devenir futuro de modelos de mayor equidad y autonomía.

Acerca de los actores y sujetos

Para un encuadre teórico-metodológico como el que proponemos necesitamos enfocar, asimismo, en los actores y sujetos del territorio en cuestión. Porque debemos dar cuenta de las potencialidades y capacidades presentes en los propios actores y sujetos para intervenir y modificar su realidad. Porque precisamos informar sobre los sentidos y modalidades que ellos tienen y aplican para transformar la desigualdad en la que están inmersos.

En definitiva porque la investigación sobre las prácticas específicas de actores y sujetos para apropiarse y transformar su lugar constituye un camino necesario para explicar la producción del territorio. Lo cual, desde luego, no invalida la importancia que tiene el análisis de la estructura socioeconómica y de las formas de dominación, políticas, culturales y económicas, que conside-

ramos debe ser la otra dimensión de investigación en la búsqueda de explicaciones sobre estas realidades.

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*. (3) Porque los *actores y sujetos* viven y trabajan en determinado lugar y con su habilidad y/o capacidad para la acción y para tomar y defender sus decisiones ejercen 'poder' y transforman su territorio.

Los *actores* son tanto individuales como colectivos (organizaciones de la sociedad civil y del sector público). Los *sujetos* también pueden ser individuales o colectivos, pero tienen particularidades específicas, que se necesita ir descubriendo en el proceso de investigación. En lo que sigue exponemos sucintamente algunas de ellas, recurriendo a citas de Touraine (1995):

- Los sujetos se caracterizan por ejercer su libertad creadora, escapando de las restricciones impuestas por la organización social, y conformando una "fuerza movilizadora de creencias, recursos, solidaridad y sacrificios" (p. 175).
- Ningún individuo, ningún grupo es íntegramente un sujeto. Es siempre más justo decir: Hay sujeto en tal conducta o en tal individuo (p. 148).
- Para retomar la idea de Amartya Sen, lo que cuenta, más allá del bienestar, es la libertad de ser un actor (*agency*) (p. 125).
- Nunca... una Iglesia, un partido, un sindicato, una universidad, pueden ser identificados con un sujeto, y esto tanto menos cuanto que éste se define por la superación y la crítica de las normas y las reglas que tienen por objetivo el fortalecimiento de la institución o la organización (p.173).
- El sujeto se forma en la voluntad de escapar a las fuerzas, reglas y poderes que nos impiden ser nosotros mismos, que tratan de reducirnos al estado de un componente de su sistema y de su control sobre la actividad, las intenciones y las interacciones de todos. Esas luchas contra lo que nos arrebata el sentido de nuestra existencia son siempre luchas desiguales contra un poder, contra un orden. No hay sujeto si no es rebelde (p.129).

En particular, dentro de una propuesta alternativa de investigación y análisis para el estudio del territorio, nos interesa identificar a los *sujetos* porque

⁽³⁾ Varios conceptos que aparecen en este apartado (territorio, territorialidad, poder, instituciones, etc.) se especifican y desarrollan en los siguientes.

son los que luchan y se resisten a las formas de violencia del poder hegemónico así como a todo lo que restringe su libertad, su creatividad, sus derechos individuales. Los *sujetos* buscan transformar o 're-construir' su realidad y las instituciones respectivas, para ponerlas al servicio de derechos universales (humanos, culturales, ambientales, de género). Los *sujetos* son actores que se mueven dentro de los fundamentos de la *modernidad*.

Si bien, desde otra perspectiva, también Foucault (1988: 236) se refiere al 'sujeto' que se resiste a ser encasillado en determinados parámetros impuestos por la sociedad. Analiza las características que asumen sus luchas por el poder, afirmando:

Son luchas que cuestionan el rango del individuo: por una parte, afirman el derecho a ser diferente, y subrayan todo lo que hace a los individuos realmente individuales. Por otra parte, atacan todo lo que aísla al individuo, lo que rompe sus vínculos con los demás, lo que divide la vida comunitaria, obliga al individuo a contenerse y le ata a su propia identidad de forma represiva...

... Finalmente, todas estas luchas actuales se mueven en torno a una cuestión: ¿quiénes somos? Implican un rechazo a estas abstracciones, de la violencia que el Estado ejerce mediante la economía y la ideología, que ignora quiénes somos individualmente, así como un rechazo de la inquisición científica o administrativa que determina quién es uno.

Como seguiremos viendo en los próximos apartados, actores y sujetos ejercen *poder* y *territorialidad* a través de sus diferentes *roles* y, consecuentemente, producen transformaciones en el espacio y en las instituciones respectivas, que son la causa y consecuencia de las diferentes formas que asume la producción del espacio.

Concluyendo este apartado, queremos señalar que el encuadre que proponemos, aunque tiene mucho camino aún por recorrer, persigue la finalidad de contribuir a la formulación de una nueva propuesta teórico-metodológica que, incorporando la visión y los determinantes de *la globalización, la descentralización y la modernidad*, explique las formas de producción y desarrollo de los territorios (y consecuentemente sus consecuencias sobre la población respectiva). Para ello abogamos por una perspectiva que, desde esta triple mirada, analice el poder (material y simbólico) presente tanto en el accionar de los actores y sujetos locales, como en las estructuras y superestructuras.

Una nueva institucionalidad desde la práctica de actores y sujetos

En todo lo que venimos viendo hay una presencia continuada: las instituciones y su rol, sea en relación al mantenimiento del modelo excluyente y concentrador y a favor de minorías privilegiadas; o vinculado con la necesidad de 'institucionalizar' otro tipo de desarrollo, desde los actores, sus autonomías, creatividad y libertad. Ocurre que, por un lado, hay una realidad en el mundo y en diferentes instituciones (públicas, privadas, nacionales, globales, locales) que muestra un funcionamiento institucional desprestigiado y arbitrario. Y ello lleva a reclamar por una mejor 'institucionalidad'. Por otro, la cuestión institucional ha adoptado una fuerte centralidad en todos los discursos sobre desarrollo (tanto desde la academia como desde la política).

En el caso argentino, el modelo neoliberal aplicado desde mediados de los años 1970 ha tornado crítica a la problemática institucional⁽⁴⁾. José Nun (2003: 2) califica la crisis institucional de Argentina como estructural, descartando que pueda calificársela como una crisis de representatividad (coyuntural). Y sostiene que las crisis estructurales son aquéllas donde las instituciones dejan de cumplir los fines para los que fueron creadas, y donde sucede que la población no recurre a las instituciones porque desconfía o supone que no le solucionarán su problema, o incluso se lo agravarán.

Sin duda, la cuestión institucional determina la viabilidad de un desarrollo territorial alternativo. Por ello nos ocuparemos de esta cuestión en lo que sigue.

Instituciones y organizaciones

Hacia el final del siglo XX comenzó una nueva perspectiva de investigación de la cuestión institucional que vino de la mano del neoinstitucionalismo eco-

⁽⁴⁾ Sin embargo, esta asociación entre neoliberalismo y aumento de arbitrariedades y dolos institucionales, no es sólo una particularidad de Argentina, se repite en otros países, incluso en EEUU, donde escándalos económicos pusieron en cuestión la conducta corporativa empresaria y la gobernabilidad. Benjamin Barber (Clarín, 1-8-02) lo asocia con la globalización y el neoliberalismo y lo atribuye al "fracaso de los instrumentos de la democracia, que se vieron debilitados por tres décadas de fundamentalismo de mercado, de ideología de la privatización y de hostilidad hacia el Estado... hemos reducido el poder de la esfera pública. Al privatizar las funciones de gobierno y negarnos a contribuir a crear instituciones democráticas de gobernabilidad global, Estados Unidos renunció a su autoridad para controlar estas fuerzas".

nómico. Buscaba incorporar temas que el enfoque de la economía convencional había dejado de lado, como el rol que juegan las instituciones y organizaciones, las estructuras de poder y en general las reglas de juego y los intereses sectoriales, en el funcionamiento y en el desarrollo económico (North, 1995).

La definición de instituciones más reconocida es la de North (1999:3) originada en la corriente del neoinstitucionalismo económico: "Instituciones son las reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son coacciones, restricciones o limitaciones ideadas por el hombre para conducir la interacción humana. En consecuencia, ellas estructuran los incentivos en el intercambio humano (sean políticos, sociales o económicos)".

Por su parte Brett (1999) define a las instituciones como "un sistema de reglas y prácticas colectivas" que: "habilitan, y aún fuerzan, a los individuos a trabajar juntos en un proyecto común" (ibid: 47); "...es crucial para la legitimidad de largo plazo y la estabilidad del Estado". (ibid: 28).

Ayala Espino (1999:61) sostiene que si bien las 'instituciones' son las normas o reglas, no son cualquier norma o regla, sino sólo aquéllas que son compartidas y conocidas y que se acepta su cumplimiento, sea voluntario o coercitivo. Mientras que "organizaciones" refiere a personas que operan conjuntamente para alcanzar determinados objetivos (y éstos pueden ser consensuados o no) ya que:

los individuos tienen incentivos para construir organizaciones porque esperan mayores beneficios que si se mantuvieran aislados (p.21) ... Las organizaciones son un fenómeno común en nuestro medio. En términos amplios, la familia, la escuela, los servicios públicos, las empresas, sindicatos, equipos deportivos, asociaciones religiosas, sociales, de entretenimiento y hasta nuestro grupo de amigos, son organizaciones. Las instituciones, en tanto restricciones diseñadas por el hombre para modelar la interacción humana, son semejantes a las organizaciones, éstas proveen de una estructura para la interacción social. Ambas surgen de la acción humana y tienen como objetivo minimizar los costos derivados del intercambio. Pero no deben confundirse, la organización es la arena en la cual los agentes realizan intercambios acotados por las instituciones existentes. (ibid: 282).

Portes (2006) sostiene que estas definiciones del neoinstitucionalismo económico ignoraron los desarrollos previos sobre instituciones provenientes desde la sociología, e incluso desde la antropología. Específicamente señala que: en años recientes ha habido un significativo cambio en la evolución de la economía y la sociología, incluyendo una inesperada convergencia en sus temas, como el desarrollo de las firmas y de la economía. Esta convergencia gira en torno al concepto de 'instituciones', término familiar en sociología y en la antropología social y ahora también en la economía" (p. 233).

Portes considera a las *instituciones* como el proyecto simbólico de la *organización*. Y su definición es similar a la de North pero introduce el concepto de *roles*. Portes sostiene que son el conjunto de reglas, escritas o informales, que *gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles* en la *organización* social (como la familia, la escuela y otras áreas estructuradas institucionalmente de la vida organizacional, como la política, la economía, la religión, la comunicación e información, el descanso –p.241).

Y define los *roles* como un conjunto de conductas prescriptas, recomendadas, para los ocupantes de una determinada posición social. Los *roles* son una importante herramienta analítica en este contexto teórico. Porque las personas cambian de *rol* sin esfuerzo y a menudo inconcientemente, como parte de su rutina diaria, y los proyectos y *normas* que prescriben un determinado *rol* dejan generalmente considerable amplitud para su representación individual. Por lo tanto, un mismo *rol* (por ejemplo el de 'madre', 'policía') puede ser ejercido de muy diferentes modos por sus ocupantes individuales mientras responda a las expectativas normadas para el mismo. También estas expectativas tienen una gran variación a través de culturas diferentes. Los *roles* son una parte integral de las *instituciones*, pero no son las instituciones, y confundir ambos términos debilita el poder heurístico respectivo (Pfr. p.238).

Por su parte define las *normas* como reglas formales (leyes, reglamentaciones, constituciones) o informales, explícitas o implícitas, que prescriben la conducta individual u organizacional y determinan qué se "puede hacer" y qué "no se puede hacer". Las *normas* involucran en general directivas para la acción. Las *normas* tienen la función de constreñir, restringir, dirigir, la conducta social, el accionar de los actores sociales y sujetos. Aunque las *normas* pueden estar fundadas en los *valores* no son *valores* y están en un nivel intermedio de visibilidad. Portes (p. 237) sostiene que: (i) el concepto de *normas* ha sido usado al menos desde Durkheim para referirse a los elementos de la cultura que restringen el accionar individual o social; y que (ii) la literatura de la corriente institucionalista olvidó esta consolidada y antigua contribución desde la sociología, juntando y confundiendo, *normas* con *instituciones*. Las *normas* no son de "libre flotación", vienen junto con los *roles*. Como ocupan-

tes de *roles* los individuos entran al mundo social y son sujetos de las *restricciones* y de los *incentivos* resultantes de las *normas* (ibid).

A los fines de nuestro análisis consideramos que las *organizaciones* son grupos de personas, que conforman una instancia, un sistema o una estructura, formal o informal, de coordinación y cooperación, con el fin de alcanzar objetivos comunes (que no podrían lograr en forma individual) y por ello acuerdan o establecen una distribución de tareas y funciones y crean y/o aceptan normas y reglas de funcionamiento.

Por su parte, identificamos a las *instituciones* con la definición que da Portes, asociada a las reglas y normas (formales e informales –creencias) que *gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles* en la *organización* social. Las reglas y normas son compartidas y conocidas, aceptándose su cumplimiento, sea en forma voluntaria u obligatoria. Acordamos además, que las instituciones otorgan sentido, significado, a las organizaciones; y a través de ellas se puede reconstruir la historia de las respectivas organizaciones.

Cabe mencionar que, desde nuestra perspectiva, incorporamos el análisis institucional desde una mirada crítica, alejada de toda sacralización de leyes y normativas impuestas por la sociedad. Porque partimos de la premisa que, en el contexto de la globalización y la modernidad, la adscripción y cumplimiento, sin cuestionamientos, del conjunto de normas y reglamentaciones existentes conduce a la consecución de una sociedad desigual. Por ello, consideramos importante, para un desarrollo inclusivo y autónomo de los designios de los sectores dominantes, apoyar las luchas y las reivindicaciones que buscan reemplazar o modificar las *instituciones* a favor del reconocimiento de derechos universales (humanos, culturales, ambientales).

Lo anterior significa tener presente que las *instituciones* implican relaciones de poder. Y ello (al igual como veremos más adelante con la producción del territorio) demanda descifrar dichas relaciones, si lo que se pretende es entender y explicar el funcionamiento institucional presente en determinados ámbitos o lugares.

Al respecto Foucault (1988: 245) señala expresamente: "para analizar las instituciones siempre hay que partir de las relaciones de poder, y no a la inversa, y ... el punto de anclaje fundamental de las relaciones, aun cuando se encarnen y cristalicen en una institución, debe buscarse fuera de la institución".

Ocurre que las instituciones se originan como proyecto simbólico de diferentes organizaciones (públicas, privadas, nacionales, internacionales) para regular determinadas actividades y/o funciones y, como tales, representan los

intereses de los sectores hegemónicos y/o dominantes en dichas organizaciones, o las 'relaciones de poder' presentes en las mismas. Estas 'relaciones de poder' pueden evidenciarse, por ejemplo, cuando las instituciones formales - escritas- se crean, a través de las discusiones, luchas y conflictos que acompaña su formulación. Sin embargo, en el funcionamiento regular y cotidiano de las respectivas organizaciones, las relaciones de poder presentes en las 'instituciones' se ocultan, se `enmascaran', adoptan la forma de mecanismos legales o de normas éticas, aceptados consensualmente, de cumplimiento voluntario u obligatorio. Por ello Foucault (1988) señala:

El análisis de las relaciones de poder en espacios institucionales cerrados presenta cierto número de inconvenientes. En primer lugar, como una parte importante de los mecanismos que una institución⁽⁵⁾ pone en juego se destina a garantizar su propia conservación, se corre el riesgo de descifrar sólo funciones reproductivas, sobre todo en el caso de las relaciones de poder 'intra-institucionales'. En segundo lugar, al analizar las relaciones de poder a partir de las instituciones, uno se expone a buscar en estas últimas la explicación y el origen de las primeras, en definitiva, a explicar el poder por el poder (p. 244)

Es esta una importante advertencia que debe tenerse presente: (i) tanto al momento de discernir el método a aplicar en cualquier análisis institucional que busque explicaciones a partir del análisis del poder presente en las mismas, (ii) como en la búsqueda de nuevos mecanismos de regulación y en la formulación de una nueva institucionalidad, más acorde con un desarrollo inclusivo, autónomo y a favor de los derechos humanos, culturales, ambientales y étnicos de las mayorías. Como hemos visto que postula Touraine y como también propone Santos cuando señala que debe trabajarse a favor de una nueva institucionalidad porque:

La regulación mundial es un *orden impuesto*, al servicio de una facilidad dominante... La cuestión para nosotros sería descubrir y poner en práctica *nuevas racionalidades* a *otros niveles y regulaciones más conformes al orden deseado*, deseado por los hombres, y en el *lugar donde viven* (1996.: 140, cursiva nuestra).

⁽⁵⁾ Vale reparar que Foucault realiza en todo este apartado una asimilación entre 'institución' y 'organización'.

Aquí como vemos, Santos concluye destacando el rol del territorio, del espacio de todos, del lugar donde la gente vive, desde donde él considera posible encarar una transformación de la sociedad en su conjunto. Sobre estas cuestiones avanzaremos en lo que sigue.

El desarrollo regional, territorial y rural. Antecedentes.

Antes de adentrarnos en la problemática específica y actual sobre el territorio plantearemos algunos antecedentes que refieren al tratamiento que se le ha dado a esta cuestión desde la perspectiva de la economía y del desarrollo económico.

Como es sabido, en sus orígenes, el análisis económico hizo abstracción de los problemas espaciales, como si la actividad del hombre tuviera características de ubicuidad, con absoluta movilidad de los factores⁽⁶⁾. Recién hacia 1920 este tema comenzó a revisarse con la teoría de la localización y del costo de transporte (a partir de los estudios de Alfred Weber y Alfred Marshall).

Los estudios sobre el espacio y su inserción en la política pública tuvieron su auge en América latina con la segunda posguerra, bajo el llamado Estado del Bienestar y como forma de enfrentar a las desigualdades sociales y espaciales, producto del desarrollo polarizado de la economía desarrollista y de la sustitución de importaciones. La planificación del desarrollo nacional y regional también es promovida desde la Alianza para el Progreso (1961-1970) como forma de enfrentar el riesgo que la Revolución Cubana (1959) se expandiera al resto de América Latina. Avanzada la década de 1970, con la hegemonía del modelo neoliberal, el análisis y la planificación del desarrollo desaparecieron de la política pública.

Recién a mediados de la década de 1990 resurgió un 'modernizado' discurso regional. 'Renacimiento' que provino desde el propio neoliberalismo bajo la denominación de 'desarrollo endógeno'; y que se centró en la identificación de territorios con condiciones de 'atractividad' para captar el capital y las inversiones foráneas (acentuando en el desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales).

⁽⁶⁾ Con la excepción de von Thünen considerado un predecesor de la teoría de la localización (con una primera edición de su obra en 1826).

Desde entonces abundan nuevas y renovadas ideas, términos, conceptos y propuestas asociadas al territorio y a su desarrollo. Desarrollo local; descentra-lización, participación, organización y asociativismo; innovación colectiva y competitividad sistémica; concertación público—privada; son tan sólo unas pocas de las muchas proposiciones que conforman el amplio repertorio difundido como desideratum del desarrollo territorial, desde diferentes vertientes ideológicas, incluso opuestas y casi simultáneamente en tiempo y espacio. Tanto desde la perspectiva reformista liberal, como desde la neoliberal e incluso desde la economía radical, se utilizan conceptos o instrumentos similares (sociedad civil, ONG, innovación, redes, territorio, instituciones) que se traducen en propuestas, programas, proyectos, que no siempre es posible diferenciar.

En general, la mayoría de estos encuadres expresan una visión de mundo referida al *deber ser* del territorio. El *territorio* se constituye en la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local.

La focalización del desarrollo en los *territorios* enfatiza los aspectos que potencian la competencia territorial en los mercados dinámicos de la globalización. Son éstos los aspectos positivos y progresivos de los *territorios*, los que se marcan como los que hay que multiplicar y profundizar. Tanto se subrayan estas cuestiones que se llega a considerar que sólo son *territorios* los ámbitos espaciales competitivos a nivel global, mientras que los no 'competitivos' no serían *territorios*. Es decir, para ser *territorios* hay que mostrar potencialidad para un desarrollo endógeno, a través de sinergias originadas en recursos, competencias, innovación, especialización, historia, cultura, población, identidad. Y además, disponer o generar condiciones para la existencia o promoción de acuerdos, uniones, asociativismo, articulación entre organizaciones locales o extra-locales.

Precisamente, un ejemplo de estas propuestas, en el campo de la cuestión rural, es el Desarrollo Territorial Rural (DTR) que se difunde a fines de la década de 1990 y que se postula como una alternativa superadora de las tradicionales metodologías de intervención pública (y privada) para el desarrollo de áreas rurales pobres. Organismos internacionales de cooperación han incorporado este marco para la acción en su política de financiamiento para el desarrollo: "numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque" (Schejtman y Berdegué, 2006: 45).

En los términos de las agencias de cooperación internacional y de autores referentes (como Schejtman y Berdegué) el DTR tiene como meta lograr que

los territorios sean competitivos, subrayando para ello la importancia de: (i) la proximidad entre actores para coordinar acciones y generar innovación colectiva y de carácter sistémico, (ii) la articulación con los mercados globales y (iii) el desarrollo institucional como forma de alcanzar la cohesión social entre la mayoría de los actores que definen el territorio en cuestión. Precisamente, los autores subrayan que, independientemente de las diferentes inserciones en la estructura socioeconómica de los actores, importa: "que los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios de dichos procesos" (2006:63-66).

En definitiva, el DTR considera que los territorios rurales 'logran desarrollarse' en la medida que los mismos consiguen posicionarse en mercados dinámicos, uniendo a sus propios actores, superando las disputas y articulando con otros actores y territorios, rurales y/o urbanos:

La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes (2006: 67)

Sin embargo, la situación de los ámbitos rurales pobres de nuestro país, y de América Latina en general, nos obliga a tener presente que en la mayoría de ellos la carencia de recursos humanos, ambientales y materiales es una seria limitante para cualquier tipo de inserción competitiva en el contexto global, salvo verdaderas excepciones. Además no podemos ignorar cuál es la estructura de poder de los respectivos territorios, como tampoco la histórica inserción subordinada de los pequeños productores y trabajadores rurales en la misma. Sin contar que resulta poco serio pensar que esta estructura rígida e históricamente consolidada puede ser fácil y voluntariamente superada.

En cambio, consideramos que no necesariamente el 'desarrollo rural' pasa por la inserción a mercados dinámicos. Creemos que para contemplar un desarrollo inclusivo de las mayorías postergadas, importa modificar las 'relaciones de poder' existentes. Para ello, se necesita identificar, en los territorios en cuestión, las acciones y los hechos sociales tendientes a transformar dichas relaciones de poder (en ámbitos 'sensibles y clave' como puede ser la tenencia y disponibilidad de tierra y agua); y, consecuentemente, aumentar la capacidad de intervención en la gestión de los recursos locales (de los actores y

organizaciones representativas de los sectores sociales mayoritarios del ámbito local). Pero para esto, para alcanzar una mayor injerencia en el desarrollo, en la producción del espacio, en el control de las instituciones respectivas, se necesita más poder. Discernir y adentrarnos en estas cuestiones nos conduce a profundizar nuestro conocimiento sobre el *territorio* y sus vinculaciones con el poder, el desarrollo, la autonomía.

El territorio: producción social del espacio y expresión de relaciones de poder

Una consensuada identificación del *territorio* lo asocia con la *producción social del espacio*. Más allá del sentido más político del primero, se sostiene que es a través de la práctica social de los actores que el *territorio* se construye diferencialmente. Esta noción asimila territorio y espacio social recurriendo a la ya clásica definición de *espacio* de Lefebvre:

... la práctica espacial, la representación del espacio y los espacios simbólicos contribuyen de diferentes modos a la producción del espacio de acuerdo a sus cualidades y atributos, de acuerdo a la sociedad o al modo de producción en cuestión y de acuerdo al período histórico. Relaciones entre los tres momentos de lo percibido, lo concebido y lo vivido nunca son ni simples ni estables. (2005: 46).

De este modo, las diferentes prácticas socioespaciales (apropiación de objetos, puesta en producción de recursos y bienes, elaboración de mapas, imposición de símbolos, concepción de creencias y valores) van a dar cuenta del tipo de espacio-territorio construido y de las particulares formas que asumirá, en el mismo, el desarrollo y la desigualdad social.

Pero, cuando se busca explicar las causas que llevan a la producción de diferentes formaciones espaciales, o encontrar las razones de esa 'producción social del espacio', aparece otra mirada que avanza hacia niveles de indagación de mayor profundidad y abstracción, internándose en las razones más ocultas e invisibles. Es entonces que el 'territorio' aparece asociado con el ejercicio de 'poder': el territorio sintetiza relaciones de poder espacializadas, relaciones entre capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades, sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no. Y esto no es más que reconocer que la *producción social del espacio* es un resultado del ejercicio de *relaciones de poder*.

Como señala Harvey (1998: 250) "las relaciones de poder están siempre implicadas en prácticas espaciales y temporales". Y estas relaciones de poder (explícito y/o implícito) son tanto materiales como simbólicas. Porque, en definitiva son un resultado de la producción de un espacio que se construye diferencialmente según vivencias, percepciones y concepciones particulares de los individuos y de los grupos y clases sociales que lo conforman. Haesbaert (2006) sintetiza con mucha justeza esta dualidad:

El territorio envuelve siempre, al mismo tiempo (...), una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de "control simbólico" sobre el espacio donde viven (siendo también por tanto una forma de apropiación), y una dimensión más concreta de carácter político disciplinar [y político-económico deberíamos agregar]: una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los individuos. (ibid: 93-94).

Sin embargo, las propuestas que vinculan *territorio* y *desarrollo* ignoran, en su mayoría, la existencia de una relación de poder entre los actores intervinientes y, del mismo modo, la posibilidad potencial de generación de un *conflicto* entre los actores. Se presume que el *conflicto* no existe o no debería existir, o podrá superarse, o bien se lo oculta por diversos mecanismos. Todo lo cual implica una importante falencia en todo proyecto que pretenda explicar y enfrentar la persistencia de la desigualdad en territorios de países latinoamericanos.

Evidentemente, desde muchas posiciones político-ideológicas no hay interés por investigar cómo opera el poder en la conformación y desarrollo de los territorios. Es desde posturas críticas y radicales, de geógrafos, sociólogos, filósofos, economistas, donde se otorga suficiente reconocimiento al *territorio* como ámbito de imbricación de las múltiples expresiones del *poder*. Relaciones que no son evidentes, porque: "por debajo de las ideas de sentido común y presuntamente 'naturales' sobre el espacio y el tiempo, yacen ocultos campos de ambigüedad, contradicción y lucha" (Harvey, 1998: 229).

En realidad, ambigüedades, ocultamientos, mistificaciones, aparecen repetidamente en el lenguaje y en el sentido común de ideas y vocablos. Es nuestra función como investigadores sociales el 'desenmascaramiento' conceptual que permite explicar la hegemonía de unos pocos sobre el conjunto social.

Sin embargo la Geografía crítica ha asumido sólo recientemente el estudio del *territorio* cómo un ámbito asociado a procesos donde se ejerce el *poder* y se manifiestan y dirimen conflictos económicos, sociales, políticos y culturales,

donde se lucha por defender los respectivos intereses y donde se disputa poder político y económico. Precisamente, Santos (1996: 17) señala que "el papel del espacio en relación a la sociedad ha sido frecuentemente minimizado por la Geografía... se puede decir que la Geografía se interesó más por la forma de las cosas que por su *formación*".

Por todo lo cual, abordar el análisis de estas temáticas que relacionan poder, territorio, instituciones y desarrollo, resulta un verdadero desafío para la actual investigación académica en ciencias sociales.

Territorio, territorialidad v poder

En este apartado nos centraremos en exponer algunas cuestiones que nos atañen en relación a la problemática del territorio y el poder.

Para Lopes de Souza (1995: 78) territorio es "el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder". Y precisa que la cuestión primordial no es cuáles son las características geoecológicas y los recursos naturales de determinada área, o qué se produce o quién produce, o cuáles son las relaciones afectivas y de identidad entre un grupo social y su espacio. Lo que importa en el estudio del territorio es "quien domina ó influencia y cómo domina o influencia en ese espacio", dado que "el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder".

El mismo autor señala que existe un rico arsenal conceptual sobre este tema que, sin embargo, se ha ido empobreciendo con las múltiples apreciaciones que se despliegan sobre el término-concepto territorio (ibid: 97). Como sucede cuando se restringe su interpretación a 'territorio nacional' y todo lo que ello evoca: el Estado como gestor por excelencia de grandes espacios, sentimientos patrióticos, gobierno, dominación, etc. (ibid: 81). Por el contrario, territorios existen y son construidos (y reconstruidos) en las más diversas escalas espaciales y temporales. Desde la más estrecha (por ejemplo, una calle) a una de escala internacional (como los territorios de los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN); y dentro de escalas temporales de siglos, décadas, años, meses o incluso días.

También cuestiona la histórica y absoluta identificación de "territorio con su sustrato material" cuyo origen proviene de la Geografía Política tradicional (ibid: 84) para la cual territorio es el espacio concreto "que es apropiado, ocupado por un grupo social". Al punto que esta visión haya "usado muchas veces los términos territorio y espacio indistintamente, oscureciendo el carácter específicamente político del primero". Para Lopes de Souza no necesariamen-

te tiene que darse una asociación tan estrecha y rígida con el espacio concreto para que existan territorios. De hecho, sostiene:

Varios tipos de organización espacio-temporal, de redes de relaciones, pueden surgir delante de nuestros ojos, sin que haya una superposición tan absoluta entre el espacio concreto con sus atributos materiales y el territorio en cuanto campo de fuerzas. ... Territorios, que son en el fondo antes *relaciones sociales proyectadas en el espacio* que espacios concretos (los cuáles son apenas los *sustratos materiales* de las territorialidades) (Ibid: 87-88).

En definitiva, para Lopes de Souza un territorio es un campo de fuerzas, una tela, una red de relaciones sociales, que a la par de su complejidad interna, define al mismo tiempo, un límite, una alteridad: la diferencia entre "nosotros" (un grupo, los miembros de una comunidad) y los "otros" (Pfr., ibid: 86). Y propone recurrir para su análisis a los siguientes conceptos, diferenciándolos adecuadamente (ibid: 98-99):

- "Territorialidad", en singular, en referencia a las relaciones de poder espacialmente delimitadas, operando sobre un substrato referencial. Este es un concepto de un alto grado de abstracción, es aquello que hace de cualquier territorio un territorio.
- "Territorialidades": para designar los tipos generales en que pueden ser clasificados los territorios conforme a sus propiedades dinámicas (continuos, discontinuos, continuos y discontinuos, etc.).
- 3. "Territorialismo" para referir al 'control territorial'.

A partir de esta propuesta conceptual, Lopes de Souza discute con otros autores (citando a Sack y Raffestin, ibid: 98) en el uso que hacen del concepto 'territorialidad' asociado al comportamiento espacio territorial de un grupo social:

tal actitud parece, bajo el ángulo del rigor terminológico, poco justificable, una vez que ya existen expresiones y conceptos en número suficiente que apuntan para el tipo de relación material u cognitiva hombre/medio, naturaleza/sociedad... hasta nociones escalarmente específicas como identidad regional y regionalismo...

Consideramos que la diferenciación y definición que da Lopes de Souza permite alcanzar una identificación más rigurosa para el conocimiento de los procesos de producción del territorio. Porque, como él señala, la ausencia de una delimitación ajustada y/o un uso indistinto del término, tanto en singular como en plural, favorece aplicaciones superpuestas, que dan un sentido difuso y ambiguo al concepto. Y ello dificulta la comprensión sobre las formas de producción del territorio, porque están ausentes o desdibujadas las relaciones de poder existente en los mismos. Veamos algunas referencias que pensamos aclaran esta disquisición.

Lobato Correa (1994) afirma que la "territorialidad" puede ser definida como "el *conjunto* de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un territorio dado por un determinado agente social, el Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas" (ibid: 251-252, cursiva nuestra). Si bien esta definición se vincula con el control del territorio, es de hacer notar, que refiere al *conjunto de prácticas*, no a formas de control aisladas (sean individuales o grupales) sobre el territorio. Y aquí debe subrayarse que para identificar el *conjunto de prácticas* necesitaremos reconocer e investigar las relaciones de poder. Es decir, si bien estas últimas no están en la definición de Lobato Correa en forma explícita, aparecen implícitamente.

A esta misma conclusión se llega en otro párrafo donde el autor utiliza territorialidad y territorialidades en forma indistinta y como sinónimos entre sí y de territorio. Afirma que diferentes actores construyen nuevas "territorialidades" cuando crean o recrean nuevos territorios: "en relación a las grandes corporaciones nuevas territorialidades emergen, sea en un continuo proceso de expansión sea en una recomposición de un territorio perdido total o parcialmente" (ibid: 254-255, cursiva nuestra). Este uso de territorialidades refiere a 'un nuevo conjunto de controles' (siguiendo la definición del autor), a un nuevo territorio creado. Y un 'nuevo territorio' significa 'nuevas relaciones de poder" espacialmente delimitadas.

Lo anterior se constata cuando el autor ejemplifica la *territorialidad* a partir del accionar territorial de una corporación multinacional y multilocalizada, la Compañía de Cigarros Souza Cruz, que actúa en los estados tabacaleros del sur de Brasil. Aquí la *territorialidad* es el control que ejerce la Compañía sobre un *territorio*: "este *territorio* tabacalero fue *creado* a partir de 1918 con la implantación en Santa Cruz del Sur de la primera usina de mejoramiento de hojas de tabaco de Souza Cruz" (ibid: 253, cursiva nuestra). Es decir, se trata de *territorios* tabacaleros "creados" a partir de la localización de una gran Compañía que *controla el territorio*. Pero para ello, la Compañía genera acciones que establecen relaciones con los habitantes y productores locales, como forma de garantizar las condiciones de producción de dicho territorio.

Lobato Correa afirma: "en la preservación del territorio tabacalero varias prácticas son puestas en acción" (ibid: 253). Y se explaya ejemplificando diferentes acciones prácticas por la Compañía con los habitantes y trabajadores locales, tanto con una perspectiva inmediata como de más largo alcance, porque "al garantizar para el futuro parte de las condiciones de producción se garantiza el territorio que ella misma [la Compañía] creó" (ibid: 254). En otras palabras, en esta *territorialidad*, están presentes, aunque no explícitamente, las 'relaciones de poder' existentes en el territorio en cuestión.

Por su parte, Correia de Andrade (1994) sostiene que:

La formación de un territorio da a las personas que en él habitan la conciencia de su participación, provocando el sentimiento de la *territorialidad* que, de forma subjetiva, crea una conciencia de confraternización entre las mismas. ... Admitimos que la *expresión territorialidad* puede ser encarada tanto como lo que se encuentra en el territorio y esta sujeto a gestión del mismo como, al mismo tiempo, al proceso subjetivo de concientización de la población de ser parte de un territorio, de integrar el territorio (ibid: 214, cursiva nuestra).

Aquí el autor también está refiriéndose, sin decirlo, a relaciones de poder que se concretan a través del territorio. En tanto menciona, por un lado, a los que ejercen el control, la gestión y, por otro, a los que se 'sienten' afectivamente parte del mismo. Ambos son actores del territorio cuyas 'relaciones de poder producen' el *territorio* en cuestión. Sin embargo, no identifica a la *territorialidad* como 'una unidad', sino que señala que podría haber 'dos' expresiones de *territorialidad*, una material ("lo que se encuentra en el territorio y está sujeto a gestión") y otra subjetiva (asociada a la "concientización de la población de ser parte de un territorio").

Tampoco define el uso que hace del término en plural, "territorialidades". Un poco más adelante, cuando lo aplica en relación a la ampliación del territorio del Estado nacional brasilero hacia la Amazonia, señala que, como resultado de ese proceso, se conformaron "nuevas territorialidades, nuevas formas de concepción del uso y del proceso de dominio del territorio" (Pfr. ibid: 215, cursiva nuestra). A nuestro entender, aquí no queda delimitada la similitud o diferencia entre territorialidad y territorialidades. Por ello nos preguntamos, ¿su uso en plural a qué expresión de territorialidad refiere? ¿A la material, a la subjetiva o a ambas?

Resulta evidente que mayores precisiones son necesarias en un tema conceptual que constituye un eje central para el estudio del territorio y su producción. La interpretación asociada al control del territorio es la más consolidada porque hace ya dos décadas que Sack (1986) señaló, en su reconocido libro "Human Territoriality" que: "en este libro territorialidad será definido como el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y afirmación del control sobre un área geográfica. Este área será llamada territorio" (p.19, cursiva nuestra). Corresponde enfatizar aquí tres cuestiones que consideramos cruciales y que abonan nuestra línea argumental. Primero, que Sack utiliza este concepto en 'singular'. Segundo, que lo asocia a territorio. Y tercero, que a partir de esta definición aparecen identificadas las 'relaciones de poder'.

Respecto este último punto Sack (ibid: 21) afirma que: "La definición formal de territorialidad no sólo nos dice qué es la territorialidad sino también sugiere qué puede hacer la territorialidad". Y luego agrega que lo que la territorialidad puede hacer aparece en "tres relaciones interdependientes" que están contenidas en su definición y que son:

- "la territorialidad debe involucrar una forma de clasificación por área" (refiriendo por "área" al ámbito de pertenencia, que identifica, delimita, lo que es 'propio' de lo que es ajeno).
- -"la territorialidad debe contener una forma de comunicación" (que puede ser un rótulo, un signo tal como se encuentra comúnmente en una frontera, que identifica un límite de posesión y de exclusión).
- "cada instancia de territorialidad debe involucrar un modo de implementar el control sobre el acceso al área y a las cosas dentro de ella" (p. 21/22).

Todas estas "relaciones" señaladas por Sack implican 'relaciones de poder' que se manifiestan entre quienes ejercen el control del territorio y los otros, que son a quiénes corresponde el reconocimiento de los 'signos', que dan cuenta de los límites y del control impuesto por los primeros.

Concluyendo esta argumentación, observamos que profundizando en la interpretación de *territorialidad*, a través de diferentes autores, surge la importancia de la interrelación entre los actores que, a su vez, explica la 'producción del territorio'. Y para ello, es clave identificar *explícitamente* "territorialidad" con *relaciones espacializadas de poder* material y simbólico.

Debe tenerse en cuenta que, en tanto refiere a 'relaciones', *territorialidad* es un concepto profundamente abstracto⁽⁷⁾ y es, asimismo, más abarcativo e

⁽⁷⁾ La identificación de territorialidad como un concepto "de alto nivel de abstracción" es metodológi-

integral que cuando se lo usa circunscripto a 'control' de parte de un determinado grupo o sector social.

Desde la visión de 'relaciones de poder', territorialidad contempla toda la gama de expresiones, actores y vinculaciones presentes en el territorio y en el poder que el mismo expresa. No es una expresión aislada y/o particular de control de algunos actores sobre el espacio social (para lo cual otras terminologías podrían ser más adecuadas, entre ellas producción del territorio, control del espacio, territorialismo).

Desde esta perspectiva, las evidencias de la *territorialidad* aparecen en el nivel más profundo e invisible de la vida social, porque resultan de la confluencia del campo de la cultura y el de la estructura social⁽⁸⁾. *Territorialidad* como relaciones de *poder* espacialmente delimitadas es un concepto de un alto nivel de abstracción que, conceptualmente, representa a *territorio* y lo expresa mejor, porque 'territorio' por ser también un vocablo de sentido común y uso frecuente, introduce un amplio espectro de ambigüedad y confusión.

Esta perspectiva de *territorialidad* postula, asimismo, una necesaria asociación entre territorio y espacio concreto. En tanto definimos *territorialidad* como "relaciones de poder *espacialmente* delimitadas, operando sobre un substrato referencial" estamos dando al término 'espacialmente' su sentido 'material'; es decir estamos señalando la estructura de poder ejercida en un 'territorio concreto'⁽⁹⁾.

También corresponde señalar que *territorialidad* refiere a las relaciones de poder que se *ejercen* en el territorio en cuestión y ello no implica que tengan que *ejercerse* necesariamente a través de actores y/o sujetos *localizados efectivamente en dicho espacio*. En otras palabras, consideramos un espacio concreto, continuo, delimitado físicamente, para delimitar el *territorio*, *la terri-*

camente significativo, porque también determina su diferenciación con *territorialidades*. Pues esto significa que *territorialidad* refiere a una noción compleja que no se percibe como un objeto físico, que no se percibe directamente con los sentidos. En cambio el uso del plural refiere a lo que puede objetivar-se, concretarse. Lo "abstracto" se concreta cuando se lo usa en plural y conjuntamente, cambia de significado: así como *la belleza, el amor,* no es lo mismo que *las bellezas, los amores,* lo mismo sucede entre *territorialidad y territorialidades,* sus significados difieren.

⁽⁸⁾ Portes (2006: 236) enfatiza la importancia y necesidad de aplicar, en el análisis institucional, la distinción analítica entre: a) el campo de la cultura, asociado a las normas y los valores y representando el deber ser, y b) el campo de la realidad, el ser. Distinción realizada por la sociología moderna desde mediados del siglo XX.

⁽⁹⁾ Importa esta aclaración porque Lopes de Souza refiriéndose a territorio -no a territorialidad- sostiene que no necesariamente tiene que darse una asociación estrecha entre 'territorio' y 'espacio concreto'.

torialidad y las relaciones de poder que se ejercen en el mismo. Pero estas relaciones de poder pueden darse a través de actores y sujetos localizados fuera de dicho territorio, desde otro espacio físico o desde el espacio virtual, el espacio de redes. Es decir, la territorialidad implica relaciones de poder delimitadas, ejercidas espacialmente, pero cuyos actores pueden localizarse dentro o fuera de dicho espacio - territorio. Los ejemplos son múltiples, pero uno frecuente es el caso de numerosas empresas nacionales e internacionales y/o de organismos internacionales que operan en los territorios -vendiendo insumos y/o comprando producción y/o otorgando financiamiento- sin localizarse en los mismos. Estas utilizan diferentes mecanismos para ejercer su poder material y simbólico, como sucede con las relaciones entre pequeños y medianos productores de pimiento del Valle Calchaquí y las grandes empresas que compran su producción, mediadas por acopiadores.

Para identificar y poder delimitar adecuadamente ese 'espacio concreto' Santos (1996) sugiere referirse al "espacio banal", que es "el territorio de todos, frecuentemente contenido en los límites del trabajo de todos" (ibid: 128). El propio significado del término 'banal' da cuenta del espacio 'común', común a todos sus habitantes. Se trata del espacio donde se trabaja, se vive, se practica la cotidianeidad. Es un espacio concreto y continuo, es el ámbito de la contigüidad, la vecindad. Es un territorio zona, porque refiere a un área con continuidad espacial. Sin embargo, también incorpora las redes que conforman un espacio virtual, o sea suma un espacio no material, ni físico, es un espacio abstracto en el que sus actores se vinculan e involucran con el espacio zona, el espacio concreto. En términos de Santos:

- Encontramos hoy en el territorio nuevos recortes, ... resultado de la nueva construcción del espacio y del nuevo funcionamiento del territorio, por medio de lo que denominados horizontalidades y verticalidades. Las horizontalidades serán los dominios de la contigüidad, de aquellos lugares vecinos agrupados en una continuidad territorial, mientras que las verticalidades estarían formadas por puntos distantes unos de los otros unidos por todas las formas y procesos sociales (p. 124, cursiva nuestra).
- El territorio hoy puede estar formado por lugares contiguos y lugares en red. Sin embargo son los mismos lugares que forman redes y que forman el espacio banal. Son los mismos lugares, los mismos puntos, pero que contienen funcionalizaciones diferentes, quizás divergentes u opuestas (p.125, cursiva nuestra).
- El espacio banal existe más allá de las redes, antes de las redes, a pesar de las redes, después de las redes, con las redes... es el espacio de todos,

todo el espacio, porque *las redes constituyen sólo una parte del espacio y el espacio de algunos* (p. 125, cursiva nuestra).

Concluyendo, desde nuestra perspectiva el *territorio* sintetiza en sus aspectos más invisibles, ocultos y profundos, relaciones de poder material y simbólico.

Pero además, el territorio se caracteriza por ser:

- a) un espacio producido socialmente, sea por medio de prácticas espaciales (espacio vivido), formas de representación, mapas, figuras (espacio representado) o a través de símbolos, ideas o conceptos (espacio simbólico);
- b) un espacio concreto (zona, área, horizontalidades) y un espacio virtual o abstracto (redes, tramas, verticalidades)
- c) un espacio "banal", el espacio de todos, que conjuga un área o zona definida donde la gente vive y trabaja con un espacio virtual, compuesto por las redes y tramas que operan en el mismo;
- d) un espacio delimitado, que tiene un límite y también una alteridad: la diferencia entre 'nosotros' y los 'otros' (límites que pueden identificarse sea por razones identitarias, administrativas, políticas y/o físicoambientales).

Territorio, desarrollo, autonomía y poder

El énfasis puesto desde la economía en el *territorio* como motor del desarrollo se observa también en la Geografía crítica, pero con otros objetivos. En general, se lo ve como una opción para otro tipo de desarrollo, diferente e, incluso, enfrentado al dominante, a aquél que es excluyente socialmente y se centra en integrarse, en ser parte de los procesos globales.

En Santos (1996), por ejemplo, el *territorio* también aparece como un actor potencial para el cambio social. Pero un cambio asociado a un acontecer solidario y esperanzador para la construcción de un futuro, resultando una opción frente a la globalización "perversa": "La interdependencia universal de los lugares es la nueva realidad del Territorio" (ibid:123). Y por ello el "lugar" tiene un rol central, que "no es pasivo sino globalmente activo. Esta es su ley y la que le da su mayor riqueza" porque ofrece: "La posibilidad de construir en el *lugar* una historia de las acciones que sea diferente del proyecto de los actores hegemónicos. Ese es el gran papel del *Lugar* en la producción de la Historia e indicarlo es la gran tarea de los geógrafos de este fin de siglo" (ibid:149).

Como vemos Santos está postulando una opción para enfrentar al modelo hegemónico, a la globalización a partir del accionar social que se gesta desde cada lugar y/o territorio⁽¹⁰⁾. Pero la mayor diferencia con la propuesta del desarrollo territorial esbozada arriba es que estos actores se rebelan contra las instituciones, normas y reglas impuestas externamente.

Touraine (2005) llega a conclusiones semejantes al observar que la globalización desplaza el nudo de los conflictos (tanto del ámbito mundial como de cada país):

La globalización es, hay que repetirlo, una forma extrema del capitalismo que ya no tiene contrapeso. La lucha de clases desaparece no porque las relaciones entre empresarios y asalariados hayan llegado a ser pacíficas, sino porque los conflictos se han desplazado de los problemas internos de la producción hacia las estrategias mundiales de las empresas transnacionales y las redes financieras... (ibid: 39)

Por ello, Touraine advierte sobre un 'desplazamiento' de los problemas focales de la sociedad, que explica el surgimiento de 'nuevas fuerzas' que se constituyen en alternativas de acción frente a la descomposición social:

...el modelo de sociedad se descompone bajo nuestros ojos, y cada vez de forma más rápida, mientras que los principios de la modernidad tratan de imponerse más directamente. Sobre las ruinas de la sociedad avanzan en efecto, de un lado, fuerzas no controladas, las del mercado, la guerra y la violencia, y, del otro, la modernidad, de la que son elementos centrales el racionalismo y la preocupación por los derechos humanos universales y que se deja oír cada vez más directamente, sin por ello pasar por la ficción de una sociedad perfecta" (ibid., 101).

Del mismo modo, y también desde una oposición al modelo hegemónico, Lopes de Souza (1995) propone otra forma de 'desarrollo' a partir de 'territorializarlo' y adaptarlo a cada contexto espacial. Para fundamentar su posición señala que la idea de desarrollo ha sido condenada por las más diversas

⁽¹⁰⁾ Es de hacer notar que la identificación y definición del 'desarrollo' de Santos que aparece aquí como 'formulada desde cada lugar y en forma autónoma' es similar a la que veremos (a continuación) en Lopes de Souza en cuanto a la importancia de identificar y definir 'desarrollo' desde cada territorio y con autonomía.

escuelas de pensamiento a aumentar la civilización occidental, capitalista, en cuanto paradigma universal (ibid. 99-100) mientras que él considera que:

El uso y control del territorio, de igual manera que la repartición real de poder, deben ser elevados a un plano de formulación de estrategias de desarrollo socio espacial en sentido amplio, no meramente económico capitalista, esto es, que contribuyan a una mayor justicia social y no se limiten a clamar por crecimiento económico y modernización tecnológica (ibid: 100-101).

Para el autor la cuestión inicial en términos de desarrollo, es una cuestión política, lo que no significa sustituir la primacía de la economía por la de la política. Considera que es central abordar la cuestión del ejercicio del poder, de decidir en una sociedad (y no apenas en el ámbito de un programa de desarrollo).

Y es en este contexto que la noción de 'autonomía': (i) recobra un valor central para una reconceptualización del 'desarrollo'; y (ii) asume importancia para analizar la "territorialidad" y las dimensiones políticas y espaciales del proceso de desarrollo.

Es decir, el autor considera que la idea de autonomía está en la base del concepto de desarrollo. Y entiende al mismo como:

... el proceso de autoinstitución de la sociedad rumbo a más libertad y menos desigualdad (...) Una sociedad autónoma es aquella que logra defender y gestionar libremente su territorio, catalizador de una identidad cultural y al mismo tiempo contenedor de recursos, recursos cuya accesibilidad se da, potencialmente, de manera igual para todos (...) El proyecto de autonomía presupone también la libertad para instalar la cuestión del desarrollo, o sea, de la transformación y de la autocrítica, en la dirección de una justicia social cada vez mayor, de modo propio, singular (ibid: 105-106).

Castoriadis (1993:174) en su análisis sobre marxismo y teoría revolucionaria dedica un apartado a la problemática de la 'autonomía'. Comienza definiendo 'autonomía' desde la perspectiva individual, sosteniendo que es "la legislación o la regulación" por uno mismo y que, por lo tanto, es lo opuesto a la heteronomia, que es "la legislación o a la regulación por otro". Reafirmando esta idea, sostiene que la 'autonomía' constituye "mi discurso (que) debe tomar el lugar del discurso del otro" (ibid: 175). El discurso del otro es el "discurso que está en mí y me domina, (que) habla por mí". Hay aquí una identificación de la oposición entre autonomía y dominación: o hablo por mí y alcanzo mi autonomía, o acepto, consciente o inconscientemente, el discurso del otro y soy

dominado. Del mismo modo, observamos, una referencia no explícita al poder, pues es a través del poder que es factible dominar, imponer un discurso dominante o bien liberarse del "discurso del otro".

Esta oposición entre autonomía y dominación reaparece cuando Castoriadis avanza desde el análisis individual al social, introduciendo la problemática de las relaciones de clases. Pero, además, Castoriadis (1993: 183) afirma: "... la autonomía no es eliminación pura y simple del discurso del otro, sino elaboración de ese discurso, en el que el otro no es material indiferente, sino cuenta como contenido de lo que él dice, por lo que una acción intersubjetiva es posible y no está condenada a quedarse como vana" (cursiva nuestra).

Vale subrayar, entonces, que para Castoriadis, la 'autonomía' es una relación social (del mismo modo que es el 'poder') donde: "los demás están siempre presentes como alteralidad" (ibid: 183).

Estas consideraciones se sustentan en una interpretación de lo social sometido a cambio continuo, a una disputa por el poder, por el territorio, por la autonomía, en términos de Castoriadis (ibid: 195):

Habrá siempre distancia entre la sociedad instituyente y lo que está, en cada momento instituido – y esta distancia no es un negativo o un déficit, es una de las expresiones de la creatividad de la historia, lo cual le impide cuajar para siempre en la 'forma finalmente encontrada' de las relaciones sociales ... lo cual hace que una sociedad contenga siempre más de lo que presenta.

Como vemos, hay en todas estas consideraciones, nuevamente, una fuerte interrelación con el poder. Autonomía y poder resultan, finalmente, determinantes del tipo de desarrollo que se pueda implementar en los territorios que nos ocupan.

Pero, entonces nos preguntamos ¿cómo identificar y comprender el 'poder'?. Para ello volvemos a Foucault (1998) que, sosteniendo la importancia de investigar las luchas y formas de resistencia, nos aporta señales al respecto:

Quisiera sugerir una manera distinta de iniciar la construcción de una nueva economía de las relaciones de poder, una manera más empírica, más directamente relacionada con nuestra situación actual y que implica una mayor relación entre teoría y práctica. Consiste en tomar como punto de partida las formas de resistencia contra los distintos tipos de poder a través del antagonismo de las estrategias. Por ejemplo, para descubrir qué entiende nuestra sociedad por cordura, quizá debamos investigar lo que ocurre en el campo de la locura. Y, para averiguar qué entendemos por legalidad, lo que ocurre en el

campo de la ilegalidad. Y, para entender en qué consisten las relaciones de poder, quizá debamos *investigar las formas de resistencia y los intentos de desintegrar estas relaciones* (p. 235, cursiva nuestra).

Sin embargo, observamos que todas estas cuestiones están totalmente ausentes en las propuestas hoy dominantes sobre desarrollo territorial, desarrollo territorial rural y desarrollo local, impuestas desde los gobiernos, organismos internacionales y buena parte de organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, si bien desde el desarrollo territorial rural se insiste en la importancia de la participación social, y conjuntamente del 'empoderamiento' de los sectores marginales y de menores recursos, no aparecen nunca reales intenciones de indagar en las relaciones de poder existentes en los territorios (en sus aspectos materiales y simbólicos). Si esto es así, entonces no debería sorprender que las prácticas participativas implementadas no conduzcan a los resultados proyectados, como se concluye de la cita que sigue referida al análisis de varias experiencias de desarrollo territorial rural en países seleccionados de América latina:

La participación popular tiende a producir un conjunto de reivindicaciones que difícilmente corresponden a un plan de desarrollo. En la mayor parte de las veces, la atención a las reivindicaciones locales, sobre todo en situaciones de mucha pobreza, resulta en un pedido cuya coherencia interna es baja: una suerte de "lista de compras" cuya ejecución da lugar muy a menudo, a la atención clientelística de demandas puntuales mucho más que a decisiones de carácter estratégico. (Abramovay *et al*, 2007: 38)

Cuando, en realidad, es conociendo y explicando las razones que llevan a la desigualdad social, comprendiendo la conformación del poder hegemónico, sus expresiones materiales y simbólicas, como se puede diseñar las verdaderas estrategias que permitan organizar las rebeldías, las resistencias y las luchas al orden dominante y a favor de la autonomía de estos sectores que, supuestamente, se busca 'empoderar'. Pero claro esto más bien resulta paradójico, porque no puede esperarse que el mismo 'poder' genere los mecanismos que llevarían a su autodestrucción (en tanto no olvidemos que quienes promueven estos modelos de desarrollo son los organismos internacionales de financiamiento mediados por los estados nacionales y provinciales y sus referentes intelectuales).

Reflexión final

Como vemos, desde diferentes perspectivas, autores destacados coinciden en la interrelación entre instituciones, territorio y poder y en la importancia de recuperarla en beneficio de una propuesta alternativa, autónoma. Propuesta que, además, sólo se puede gestar desde la resistencia, la rebelión, las luchas al orden sólidamente constituido, buscando conformar una nueva institucionalidad que enfrente a las relaciones de poder hegemónico.

También se repiten postulaciones a favor de otro desarrollo, más autónomo, acorde a las necesidades sentidas por la población que convive cotidianamente en los lugares, defendiendo derechos universales más que particulares (culturales, humanos, ambientales, de género, etc.). Existe en la defensa de estos derechos universales, que trascienden una sociedad o lugar particular, que movilizan actores y sujetos a escala global, la fuerza potencial para generar un proceso de transformación institucional que conduzca a logros de mayor autonomía, control institucional y desenmascaramiento de las formas ocultas de ejercicio del poder.

Porque sólo con una acumulación de fuerza, de poder contra-hegemónico, es posible la sustitución de las instituciones dominantes y férreamente consolidadas. Porque ellas funcionan ocultando el poder material y simbólico que las instituyó, utilizando discursos de orden, de solidaridad, recurriendo a valores éticos y morales, al "deber ser", todos mecanismos de dominación que ejercen resistiendo su remoción con el apoyo de los sectores hegemónicos.

Desde las perspectivas aquí expuestas, surge que un enfoque alternativo de desarrollo (sea territorial, rural o local) obliga a una transformación de las relaciones de poder, causa y consecuencia de la pobreza y marginación en la mayor parte de los ámbitos rurales y urbanos de América Latina.

Una 'transformación' que es todo un desafío en el marco de la globalización, cuyas múltiples manifestaciones operan a escala local, de los territorios utilizando instrumentos que portan un 'doble mensaje'. Como sucede con la descentralización fiscal, política y administrativa, la participación y el empoderamiento de la sociedad civil. 'Doble mensaje' porque tanto son propuestos por quiénes buscar profundizar el proceso globalizador como por aquéllos que pretenden 'amortiguarlo' o enfrentarlo.

Este accionar contradictorio dinamiza la transformación, la producción de 'territorios', fuerza a una nueva 'territorialidad'. Estos territorios, que identificamos conjuntamente como ´de la globalización´, `de la descentralización´, `de

la modernidad´, están inmersos en una dialéctica de desarrollo, que implica tanto el accionar de fuerzas que llevan a la sujeción, a la exclusión, a la marginación social, como otras liberadoras que movilizan a la población hacia la búsqueda de una mayor 'autonomía' en los diversos sentidos de la vida política y social. 'Autonomía' que, por ejemplo, en relación a la gestión del territorio significa que es la población mayoritaria la que decide su propio proyecto (político, económico, social y ambiental).

Pero una mayor autonomía, en una sociedad dominada por reglas, normas y valores que coartan la libertad y la creatividad, sólo puede ser factible a través de luchas y rebeldías que surjan desde los propios 'lugares', desde su población, bajo distintas expresiones de conflicto y resistencia a la institucionalidad dominante. Porque es a partir de la construcción conjunta de proyectos políticos alternativos que se ejercen otros 'territorialismos', se transforman las relaciones de poder, se motoriza el cambio institucional y deviene una nueva 'territorialidad'. Sin desconocer el gran reto que implica modificar las estructuras de poder enquistadas, el sólo hecho de cuestionarlas constituye un importante avance.

Precisamente por ello, porque postulamos cuestiones como las que anteceden, nuestro interés es relevar y analizar los procesos organizativos de base y las vinculaciones entre actores locales en la búsqueda e interpretación de los diferentes modos como se asume la resistencia, las rebeliones al orden dominante en ámbitos locales, y en definitiva como se expresan las relaciones de poder y se produce el 'territorio'.

Y en este contexto de análisis, los artículos que conforman este libro son una primera instancia en la indagación de esta perspectiva. Aquí nos preguntamos: actualmente, ¿se construye o no una nueva territorialidad más incluyente de las familias pobres en los ámbitos rurales de Argentina? Y de ser así ¿bajo qué modalidades?. A estas cuestiones pretendemos responder con los trabajos que siguen.

Bibliografía

- ABRAMOVAY, R., BENGOA, J., BERDEGUÉ, J., ESCOBAL, J., RANABLDO, C., MUNK, H.R., SCHEJTMAN, A. (2007), "La agricultura familiar en el sur de Brasil: entre sector y territorio", en Bengoa, J. (editor) *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, RIMISP Catalonia, Santiago de Chile, p.19-41.
- AYALA ESPINO, J. (1999). Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- BENKO, G. (1994: 247). "Geografia de lugar nenhum ou hiperglobalização. Breve exame do mundu pós-moderno", en Santos, M., de Souza, M.A. y Silveira, M. A. *Territorio, globalização e fragmentação*. HUCITEC, San Pablo, 247-250.
- BRETT, E.A., (1999). "Understanding institutions and organisations" in Robinson, D. & others, Managing development: Understanding inter-organizational relationships, London, Sage.
- CASTORIADIS, C. (1993). La institución imaginaria de la sociedad. Vol.1 Marxismo y teoría revolucionaria. Buenos Aires, Tusquets.
- CORREIA de ANDRADE, M. (1994) "Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites dopoder nacional e do poder local", en Santos, M., de Souza, M.A. y Silveira, M. A. *Territorio, globalizacao e fragmentacao*. San Pablo, Editora HUCITEC.
- FALLETI, T. (2006). "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", en *Desarrollo Económica Revista de Ciencias Sociales № 183:*317-352.
- HARVEY, D. (1998). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 401pp.
- HAESBAERT, R. (2006). O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade. Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- FOUCAULT, M. (1988). "El sujeto y el poder", en Dreyfus y Rabinov, *Michel Foucault: Más allá del estrucutalismo y la hermenéutica*, primera edición, UNAM, México.
- LEFEBVRE, H. (2005). The production of space, Blackwel Publishing, 454p.
- LOBATO CORREA, R. (1994) "Territorialidade e Corporacao: un ejemplo", en Santos, M., de Souza, M.A. y Silveira, M. A. *Territorio, globalizacao e fragmentacao*. San Pablo, Editora HUCITEC.
- Lopes de Souza, M. (1995). "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En De CASTRO, I.; da COSTA GÓMEZ, P. y LOBATO CORREA, R. *Geografia: conceitos e temas*. Río de Janeiro, Bertrand Edit.
- NORTH, D. (1999). *Institutions, Institutional Change and Economic Perfomance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NORTH, D. (1955). "Location Theory and Regional Economic Growth", in *Journal of Political Economy*, Vol LXII, Nº 3.
- PORTES, A. (2006). "Institutions and Development: a conceptual reanalysis". *Populations and Development Review 32* (2): 233.262.
- SACK, R. D. (1986) Human Territoriality: its theory and history. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANTOS, M. (1996). De la Totalidad al Lugar, Oikos-Tau, Barcelona, 167p.
- SASSEN, S. (2007). Una sociología de la globalización, Katz Editores, Buenos Aires.
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2006). "Desarrollo territorial rural", en Bengoa, J. (ed.)

Mabel Manzanal

Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina, RIMISP - Catalonia, Santiago de Chile p. 45-83.

SEN, A. (2004). Nuevo examen de la Desigualdad, Alianza Edit., Madrid.

TOURAINE, A. (2005). *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy.* Paidos, Estado y Sociedad 135, Buenos Aires.

Participación y control político.
¿Un resultado de la descentralización?(1)

Federico Villarreal

Introducción

Las iniciativas políticas tendientes a descentralizar responsabilidades y funciones desde el gobierno nacional hacia las provincias y municipios forman parte del discurso oficial desde la década de 1970 (fundamentalmente con el traspaso de las escuelas de educación primaria desde el gobierno nacional hacia las provincias). Luego, a mediados de los años 1990, vuelve a cobrar importancia con las denominadas reformas de 'segunda generación'. Éstas tuvieron por finalidad cambiar el rol del Estado en la economía, la relación entre el Estado y la sociedad, y la forma de provisión de servicios públicos a la población (Prf. Falleti, 2004: 7). Así, la privatización, la descentralización, la desregulación y la terciarización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de las necesidades sociales (Prf. Oszlak, 1999: 8). En este sentido, y de acuerdo con Manzanal (2005: 3), las políticas de descentralización en Argentina dieron como resultado un proceso focalizado en aspectos administrativos con ausencia de acciones tendientes a fortalecer la participación política a nivel subnacional y promover conjuntamente democracia y desarrollo económico.

⁽¹⁾ Este artículo se enmarca en los proyectos de investigación PICT 08811/02, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, UBACyT F009, Secretaria de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

En este trabajo nos proponemos analizar las características que ha adquirido el proceso de descentralización en un municipio rural salteño y para ello nos preguntamos sobre el papel desempeñado por los actores en el escenario político, tanto en el ámbito provincial como municipal. Más específicamente, indagamos sobre las características del escenario político local y la participación de la sociedad en la gestión de gobierno. Partimos de la premisa de que si no existen mecanismos de participación en el control de la gestión del gobierno local, las funciones y los recursos trasladados a los municipios, en el marco del proceso de descentralización, serán apropiados por quienes detentan el poder político, limitando así la existencia de un proceso de desarrollo inclusivo y sustentable.

Fue seleccionado como estudio de caso el municipio de San Carlos, en el departamento homónimo de la Provincia de Salta. La elección se basa en la incidencia absoluta y relativa de la población rural y de la pobreza rural respecto a la población departamental y provincial respectiva, y la presencia del sector pequeño productor organizado⁽²⁾.

En la primera parte de trabajo se exponen aspectos conceptuales y metodológicos, referidos al proceso de descentralización y sus dimensiones. En la segunda, se describe el contexto político provincial y el sistema de asignaciones presupuestarias implementado por la provincia a favor de los municipios. A continuación, se analiza el contexto político en el municipio de San Carlos. Por último, se elaboran las reflexiones finales, que sintetizan los principales aportes del trabajo y se encuentran centradas en la importancia de la participación social en el control de la gestión de gobierno y en las estructuras de poder (normas, valores y roles sociales) existentes.

Breves antecedentes conceptuales y aclaraciones metodológicas

Desde nuestra perspectiva, el proceso de descentralización implica, esencialmente, aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los

⁽²⁾ Por otra parte, los municipios que conforman este departamento forman parte, entre otros, de los estudios de caso de los Proyectos UBACYT F009 Y PICT 02-08811. Además, estos municipios son analizados también, aunque desde otra perspectiva, por Ximena Arqueros. Por esto último, se profundiza sólo en algunos aspectos para la caracterización del caso, dado que parte de esta información se encuentra en otro capítulo de este libro.

recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales en detrimento de los órganos del estado central (de Mattos, 1989:338; Falleti, 2004:20; Oszlak, 2001). Sin embargo, lejos se está de alcanzar un acuerdo en la definición de este concepto⁽³⁾.

En términos operativos el proceso de descentralización es la reforma del rol del Estado y de la política pública mediante la transferencia de *funciones, responsabilidades, recursos y autoridad* desde el nivel nacional de gobierno hacia los niveles subnacionales (provincias y/o municipios) (Manzanal, ibíd.). Optamos por el reconocimiento de tres dimensiones dentro de éste proceso:

- Política, identificada con la reforma de los sistemas electorales o constitucionales y vinculada con favorecer una mayor autonomía de gobierno en los niveles subnacionales.
- 2). Funcional, asociada con la transferencia de funciones y servicios hacia el ámbito local.
- 3). Fiscal, referida a la asignación de recursos necesaria para enfrentar el mayor grado de autonomía.

Pese a que existe una estrecha relación entre las tres dimensiones enfatizaremos nuestro análisis en la primera de ellas, porque consideramos que la misma es significativa en el proceso de fortalecimiento del poder de decisión de la población en los ámbitos locales. Además, para el caso de Salta, consideramos que las características del escenario político provincial y municipal resultan centrales para comprender la forma que adquiere el proceso de descentralización.

En el marco de la dimensión política del proceso, optamos por enfatizar la participación de la población local en las decisiones del gobierno local y su importancia para que la descentralización contribuya a promover un proceso de desarrollo rural local sustentable e inclusivo.

Conceptualmente existe acuerdo en que con la participación las personas ejercen influencia sobre las decisiones que les afectan y se opone a los meca-

⁽³⁾ Abordar la discusión existente en torno al concepto descentralización excede el objetivo de este trabajo, por esto nos limitamos a presentar sólo aquellos conceptos que consideramos centrales para interpretar cual será la perspectiva de análisis adoptada. Para profundizar sobre estas cuestiones se sugiere revisar Coraggio, 1997; Schmulovitz y Clemente, 2004; Falleti, 2006; Asies, 2000; Villarreal y García, 2005, entre otros.

nismos en que las decisiones son impuestas. En este sentido, de acuerdo al grado de influencia que las personas tienen en las decisiones que los afectan, pueden reconocerse diferentes tipos de participación que se ubican entre dos extremos: uno de participación fuerte y otro de participación débil (Brett, 2003, Chambers, 1996)⁽⁴⁾.

En cualquier caso, los procesos participativos implican, en mayor o menor medida, un cuestionamiento al modelo de gestión vigente y pueden generar en los agentes de decisión política la resistencia a la participación. En efecto, existen casos en los que quienes gobiernan implementan acciones para condicionar, y en algunos casos hasta impedir, los procesos participativos y de ésta manera restringir los mecanismos de control social sobre su accionar. Este tipo de acciones que pocas veces emergen a la superficie de la sociedad tiene por finalidad mantener las estructuras de poder, que no han logrado mediante su legitimación en el sistema de valores y así obtener el consentimiento voluntario de los gobernados (Portes, 2006: 240).

Entre las acciones particularistas implementadas por los gobernantes se reconocen el clientelismo político⁽⁵⁾, la coerción social⁽⁶⁾ y la corrupción entre otras instituciones informales encubiertas (O'Donnell, 1997: 318-319). Si bien reconocemos la existencia de un amplio debate sobre las acciones mencionadas, entendemos que en todos estos casos, se busca manejar las voluntades de los gobernados, a partir de la utilización del poder político en beneficio de intereses particulares.

La información utilizada para el análisis tiene su origen en dos tipos de fuentes: a) primaria, fundamentalmente cualitativa, obtenida mediante la realización y sistematización de entrevistas en profundidad a informantes clave y de observación de campo⁽⁷⁾, y b) secundaria, proveniente de fuentes estadísticas, censales y periodísticas.

⁽⁴⁾ De acuerdo con la propuesta de Brett (ibíd.:4) la participación débil implica solo la "consulta o información" y la participación fuerte involucra la "asociación o ceder el control".

⁽⁵⁾ El debate conceptual existente en torno al clientelismo político excede el objetivo de este trabajo, pero para su profundización sugerimos revisar O'Donnell, 1997; Durston 2005; y Auyero 2001.

⁽⁶⁾ Entendemos por coerción social al uso de distintos tipos de violencia (física, verbal o simbólica) con el objeto de mostrar las consecuencias de disentir en ideas o acciones, condicionando así la participación de la población en la gestión de gobierno.

⁽⁷⁾ Fueron realizados dos viajes de campo. El primero durante el mes de noviembre de 2004 en el cual se recopiló información cuantitativa y cualitativa (sobre aspectos estadísticos y presupuestarios) a partir de entrevistas a funcionarios en el ámbito provincial. El segundo viaje de campo, en marzo de 2005, tuvo por finalidad obtener información fundamentalmente cualitativa sobre el contexto sociopolítico del

El énfasis dado en este trabajo a las cuestiones vinculadas a los aspectos políticos locales nos lleva a analizar:

1) el financiamiento municipal, por su influencia en el desempeño del gobierno y en el escenario político local (para lo cual indagamos sobre los criterios o mecanismos administrativos para la asignación de recursos desde el orden provincial)⁽⁸⁾; 2) las formas electivas y de representación en el municipio, desde una perspectiva histórica, normativa y crítica; 3) la administración y designación de las autoridades en la salud y la educación local, y 4) el rol de la iglesia en la dinámica política del municipio, por la influencia de estas organizaciones en el caso analizado.

Síntesis del contexto de análisis

El proceso de descentralización ocurrido entre el gobierno central y los gobiernos provinciales en Argentina puede ser analizado desde las tres dimensiones mencionadas (política, funcional y fiscal).

Desde lo 'político', cabe reconocer:

- La existencia en todas las constituciones provinciales del derecho de participar mediante el voto en la elección de las autoridades ejecutivas y legislativas en todos los órdenes de gobierno (municipal, provincial y nacional). Sin embargo, el grado de autonomía otorgado a los municipios no es igual en todas las provincias lo cual distingue el alcance político que ha adquirido la descentralización en cada uno de ellas (Smulovitz y Clemente, 2004: 42).
- Un aumento en la participación de la población en el control del accio-

municipio de San Carlos. En esta segunda oportunidad, contactamos informantes clave en educación, salud y gestión del gobierno local. En total en este período fueron entrevistadas 11 personas en más de una oportunidad.

⁽⁸⁾ Consideramos adecuado aclarar que no hemos podido contar con la información presupuestaria, pese a que ésta ha sido solicitada a organismos concentradores, tanto nacionales (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias) como provinciales (Dirección de Estadísticas y la Dirección General de Presupuesto). En todos los casos, mencionaron la dificultad existente para proveerla ("por la ausencia de mecanismos concentradores") y cuando disponían de los datos la imposibilidad de divulgarlos. En este sentido, vale resaltar lo afirmado por Lattes (2003: 78) para los municipios en Argentina: 'En general los gobiernos municipales no producen información para la comunidad y no se preocupan por hacer mas transparente el funcionamiento de su organización.'

nar provincial, ya sea mediante movimientos sociales organizados o espontáneos⁽⁹⁾.

En cuanto a la dimensión 'funcional' de la descentralización, por su estrecha vinculación con la fiscal y por las características que ambas han tenido entre el orden provincial y nacional de gobierno, serán analizadas en forma conjunta. Pues, el traspaso de funciones desde el gobierno nacional hacia las instancias menores (particularmente provinciales) tuvieron como principal objeto operar sobre la cuestión 'fiscal' para reducir el gasto central (Prf. Manzanal *et al* 2006: 12). Es decir, el objetivo real no estaba vinculado con mejorar la calidad de las funciones desempeñadas sino con el ajuste económico. Esto se observa con el traspaso, sin las asignaciones de los recursos correspondientes, del gasto en salud y educación a las jurisdicciones provinciales iniciado durante la década de 1970 y perfeccionado durante la década de 1990.

Lo ocurrido en relación con los aspectos funcionales y fiscales durante los últimos 15 años en Argentina se encuentra muy bien sintetizado en Cetrángolo y Jiménez:

A diferencia de otros países, en Argentina los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales *no pueden* ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien, por un lado, se observa que con cada nueva instancia legislativa los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro, los procesos de descentralización del gasto, al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes (militares o civiles) y una desigual capacidad de negociación (2004: 119, cursivas agregadas).

⁽⁹⁾ Casos emblemáticos recientes sobre este tipo de manifestaciones son por ejemplo el frente "Unidos por la Dignidad", en la provincia de Misiones que manifiesta su oposición a la reforma de la Constitución Provincial promocionada por el oficialismo para posibilitar la reelección indefinida del ejecutivo (Lladós, 2006); o la conformación de Asambleas Ciudadanas en la localidad de Gualeguaychú para "estimular" el accionar político y así evitar la instalación de papeleras al otro lado del río Uruguay (Carbone, 2006). Estos son sólo dos ejemplos, de los muchos en los que se revela un aumento en la participación y el control de la población en el accionar de los dirigentes políticos provinciales. Estos actos resultan ejemplificadores en la medida que manifiestan la importancia de la participación en la vida pública y en el control del accionar de quienes detentan cargos políticos.

Situación política y fiscal provincial

A continuación presentamos una breve reseña del contexto político provincial y del sistema de asignación presupuestaria entre la provincia y los municipios, para identificar y comprender más adecuadamente el escenario en el que se desarrollaron las reformas del Estado en general, la descentralización provincial, y la situación político administrativa a nivel local.

El modelo político provincial

Salta cuenta con 59 municipios que tienen autonomía en lo político, económico, financiero y administrativo (Constitución Provincial -CP- artículo 170)⁽¹⁰⁾. Cabe aclarar que en la delimitación de éstas jurisdicciones locales se incluye el ejido urbano y el espacio rural.

Los municipios con más de 10.000 habitantes están habilitados para dictar su carta orgánica, aquéllos que no superan este umbral se rigen por la Ley de Municipalidades. (CP, art. 174).

El intendente es electo en forma directa y por simple mayoría y los integrantes del consejo deliberante por el sistema electoral de base proporcional (CP art. 171). Es decir, que la cantidad de integrantes del consejo deliberante se determina a partir del número de pobladores contabilizados en el último censo, nacional o provincial.

Además de los municipios, Salta también cuenta con 23 departamentos (CP, art. 56). Estas jurisdicciones funcionan como distritos electorales en la conformación del poder legislativo provincial (elección de sus representantes de las Cámara de Diputados y Senadores).

Cada departamento esta representado por un diputado como mínimo y la Cámara de Diputados, a su vez, no puede superar los sesenta integrantes. La cantidad de éstos legisladores por departamento se establece a partir de la base poblacional.

La Cámara de Senadores, en cambio, está compuesta por un único representante por departamento, más un suplente.

⁽¹⁰⁾ La Constitución Provincial fue sancionada por primera vez en 1821, reformada en 4 oportunidades durante el s. XIX (1855, 1875, 1883 y 1888), otras cinco veces durante el s. XX (1906; 1929, 1949; 1986 y 1998) y una vez más en 2003. Cabe mencionar que entre 1956 y 1983, fue derogada por decreto la Constitución de 1949 y reestablecida la Constitución de 1929.

La mayoría de los representantes electos, desde el advenimiento de la democracia, se han alineado en el partido Justicialista y han estado vinculados a la familia Romero (excepto el período 1991-1995 a cargo del Partido Renovador,) tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo provincial (ver Tabla 1)⁽¹¹⁾.

La gestión de Juan Carlos Romero (como senador nacional y gobernador en Salta) se caracterizó por su manifiesto apoyo a las leyes de Emergencia Económica (Nº 23.697) y Reforma del Estado (Nº 23.696)⁽¹²⁾. Esto explicaría

Tabla 1 - Gobernadores de Salta Período 1983-2007

Período de gobierno	Gobernador, partido y referencia
1983 - 1987	Roberto Romero, del Partido Justicialista, fue el primer gobernador que logró terminar su mandato luego de 40 años (entre 1943 y 1983) en que se sucedieron interventores y gobernadores sin que ninguno pudiera completarlo.
1987 - 1991	Hernán Cornejo, Partido Justicialista.
1991 - 1995	Roberto Ulloa, del Partido Renovador Salteño. Durante este período al ser la mayoría legislativa Justicialista, y por ello opositora al oficialismo, se afectó el dinamismo político mediante trabas en el funcionamiento, lo cual resultó en un clima de alta conflictividad social.
1995 - 1999/ 1999 - 2003/ 2003 - 2007	Juan Carlos Romero (hijo de Roberto Romero, el anterior mandatario), Justicialista, se había desempeñado hasta ocupar el cargo de Gobernador, como Senador por la Provincia en la Legislatura Nacional.

Fuente: Elaboración propia.

⁽¹¹⁾ En el 2001, todos los senadores menos uno y el 80% de los diputados pertenecía al Partido Justicialista.

⁽¹²⁾ Estas reformas, aplicadas por ley durante la presidencia de Carlos S. Menem tuvieron por finalidad disminuir el gasto público y devolver a la actividad privada funciones que el estado había asumido progresivamente durante la etapa de sustitución de importaciones (décadas de 1950, 1960 y 1970).

la aplicación en el orden provincial de medidas tales como privatizaciones, desregulaciones y ordenamiento económico y presupuestario, entre otras. Con la reforma de la Constitución Provincial en 1998 que, entre otras modificaciones, permite la reelección del ejecutivo por dos mandatos consecutivos de cuatro años, con el intervalo de un período para poder ser elegido nuevamente, J. C. Romero accede a su segundo mandato (1999-2003) y lo habilita para presentarse por tercera vez a las elecciones para gobernar la provincia (Llinás, 2003: 15)⁽¹³⁾.

La figura del gobernador en las decisiones administrativas, fiscales o de cualquier índole, resulta determinante y se ha ido consolidando en el transcurso de su mandato en toda la estructura provincial. Esto explicaría, la efectividad en la aplicación de las reformas del estado promocionadas desde el gobierno nacional durante la década de 1990.

Los intendentes municipales, en su mayoría, siguen la línea del ejecutivo provincial y cuando no, por lo general, es porque dejan este puesto por otro cargo. Como afirma un diario local: "Muchos de los relevos [en los cargos municipales] se explican porque quienes los ocupan pasan a otras funciones, de concejales a intendentes y de intendentes a legisladores, o porque dejan esos sitios en manos de parientes directos". (Diario Iruya.com, 16 de noviembre de 2006)

Las asignaciones presupuestarias provinciales

La distribución de los recursos hacia los municipios en la provincia de Salta está regulada por la Ley Provincial de Coparticipación Nº 5082 promulgada en diciembre de 1976, y sin modificaciones sustanciales desde aquel momento. Ésta normativa fija la coparticipación primaria, es decir, la distribución entre el gobierno provincial y las jurisdicciones subprovinciales en 85% y 15% (respectivamente) del monto recaudado por el sistema tributario provincial y por el Régimen de Coparticipación Federal.

⁽¹³⁾ Durante la crisis del 2001, que terminó con el gobierno de Fernando De La Rúa, Juan Carlos Romero impulsó el Frente Federal Justicialista que, junto con otras provincias, postuló a la presidencia al senador Ramón Puerta, primero, y al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa, después. También participó activamente en la formulación de los 14 puntos que los gobernadores firmaron con el presidente Duhalde. Luego, en el 2005, se postula como candidato a vicepresidente de la Nación acompañando a Carlos S. Menem, la fórmula llega a la instancia de balotaje pero abandonan la candidatura antes de la votación respectiva (Llinás, 2003: 14).

Desde la promulgación de esta ley hasta su derogación (por decreto de 1992) solo era coparticipado a los municipios el 12% de los ingresos, debido a que el restante 3% conformaba el Fondo de Desarrollo Municipal⁽¹⁴⁾. A partir de ese momento sigue siendo retenido el mismo porcentaje pero es redistribuido en partes iguales a quince (15) municipios distintos por mes, de manera igualitaria y por orden alfabético.

Este monto extraordinario asignado a las jurisdicciones menores, funciona como un recurso condicionado, puesto que debe ser aplicado al financiamiento de inversiones en trabajos públicos y bienes de capital. A su vez, a los municipios productores de hidrocarburos (y aquellos que se encuentren en el mismo departamento) se les coparticipa el 16% del total de las regalías obtenidas por su extracción. Los criterios para la distribución de estos fondos se encuentran estipulados en la ley 6438 (1986).

La asignación de los fondos hacia los municipios está estipulada en la ley de Coparticipación Provincial de acuerdo a los siguientes criterios: 1) 30% en proporción a la población de cada municipio (en base al último censo disponible realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o de la Dirección General de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia); 2) 35% en proporción a las erogaciones corrientes de cada municipio (se toma como base los gastos reales del penúltimo ejercicio, en ausencia de esta información se considera lo presupuestado para igual período); y 3) 35% en base al costo por habitante de los servicios prestados por los municipios, es decir, los gastos municipales de funcionamiento.

Los gobiernos locales, además de recibir los fondos coparticipados por el gobierno provincial, reciben en administración otros fondos para su gasto en algún bien o actividad en particular. Estos recursos están, por lo tanto, condicionados y llegan a los municipios mediante la presentación de proyectos o en el marco de programas. Están principalmente destinados a infraestructura (pavimentación de calles, compra de mobiliario, etc.) o para la prestación de servicios específicos (planes sociales, actividades culturales y de esparcimiento, etc.)⁽¹⁵⁾. Su asignación suele estar afectada por la línea política de los

⁽¹⁴⁾ El objetivo del Fondo de Desarrollo Municipal era financiar inversiones en trabajos públicos y bienes de capital, de interés municipal o regional, incluyendo estudios y proyectos, y coordinar la acción del sector municipal en el aspecto administrativo y contable, mediante asesoramiento de un cuerpo estable de contadores públicos.

⁽¹⁵⁾ Estos recursos aumentan la capacidad del gobierno municipal en la inversión en obras públicas u otras actividades, y suelen ser muy importantes dentro de las finanzas provinciales. De todos modos, no es el objetivo de este trabajo analizar su comportamiento.

10%

983

intendentes más que por las necesidades de las comunidades locales. En este sentido, cabe destacar que la distribución de recursos condicionados cobra especial importancia en los años electorales, por ser utilizados para promocionar las acciones de gobierno.

Es de destacar el peso significativo de los recursos de origen nacional respecto a los de origen provincial en el total de recursos disponibles (ver figura 1). En el orden municipal, la participación de los recursos de origen local, en promedio de todos los municipios, ha comenzado a cobrar mayor jerarquía hacia fines de la década de 1990, mientras que la importancia de los recursos de origen nacional y provincial muestra una leve retracción en este período (Ver figura 2).

Descentralización política y participación en San Carlos

Comenzamos este apartado con una breve descripción de aspectos poblacionales y económico-laborales del departamento de San Carlos, donde se localiza el municipio de igual nombre. Luego, continuamos exponiendo cues-

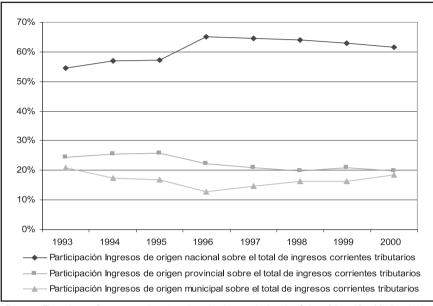


Figura 1. Evolución del porcentaje de recursos de origen nacional y provincial sobre el total de ingresos corrientes tributarios en la provincia de Salta (1983-2004)

Fuente: Ejecuciones Presupuestarias Anuales de la provincia de Salta, Dirección Nacional de oordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

Porcentaje de los ingresos de origen nacional sobre el total de ingresos tributarios provinciales Porcentaje de los ingresos de origen provincial sobre el total de ingresos tributarios provinciales 2003

Figura 2. Evolución del porcentaje de los ingresos de origen nacional, provincial y local sobre el total de ingresos corrientes municipales de origen tributario en la provincia de Salta (1993-2000).



Fuente: Ejecuciones Presupuestarias Anuales de la provincia de Salta, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

tiones vinculadas con: las formas electivas y de representación en el municipio, la administración y designación de las autoridades en la salud y la educación local y el accionar de la iglesia.

Características generales del departamento de San Carlos

La jurisdicción del departamento de San Carlos incluye tres municipios en su interior: San Carlos, Angastaco y Animaná, cuya población es de 3236, 2518 y 1454 habitantes respectivamente (CNPHyV, 2001). Esta población se considera rural en su totalidad porque no hay ninguna localidad que supere el umbral de 2000 habitantes⁽¹⁶⁾. El departamento, cuenta con el 35% de sus

⁽¹⁶⁾ Utilizamos el umbral poblacional definido por INDEC para dividir las localidades entre urbanas y rurales por cuestiones operativas de acceso a la información disponible. Esto no supone desconocer las críticas que genera esta división, en el presente desactualizada y en gran medida arbitraria.

Mapa 1. División político administrativa de la provincia de Salta.

Municipio	Departamento	Municipio	Departamento		
1 - Sta. Victoria Oeste 2 - Los Toldos	Santa Victoria	30 – San Lorenzo 31 - Capital	Capital		
3 – Nazareno 4 – Iruva		32 - La Merced 33 - Cerrillos	Cerrillos		
5 - Isla de Cañas 6 - Orán	Iruya	34 - Rosario de Lerma	Rosario de Lerm		
7 – Urundel	400	35 - Campo Quijano 36 - La Poma	La Poma		
8 - Cnia, Sta. Rosa 9 - Hipólito Irigoyen	Oran	37 - S. A. de los Cobres 38 - Tolar Grande	Los Andes		
10 – Pichanal 11 – Embarcación		39 - Payogasta 40 - Cachi	Cachi		
12 - Gral. Ballivián 13 - Gral. Moscón		41 - Seclantás 42 - Molinos	Molinos		
14 – Tartagal 15 – Aguaray 16 - Salvador Mazza	Gral. José de San Martín	43 - Angastaco 44 - San Carlos 45 - Animaná	San Carlos		
17 - Sta. Victoria Este		46 - Cafayate	Cafayate		
18 - Rivadavia Banda Norte 19 - Rivadavia Banda Sur	Rivadavia	47 - La Viña 48 - Cnel. Moldes	La Viña		
20 - Gral. Pizarro 21 - Apolinario Saravia		49 - Chicoana 50 - El Carril	Chicoana		
22 - Joaquín V. González	Anta	51 - Guachipas	Guachipas		
23 - El Quebrachal 24 - Las Lajitas		52 - Río Piedras 53 - El Galpón	Metán		
25 - Gral. Güemes 26 - Campo Santo 27 - El bordo	Gral. Güemes	55 - Rosario de la Frontera 56 - El Potrero	Rosario de la Frontera		
28 - La Caldera 29 - Vaqueros	La Caldera	57 - La Candelaria 58 - El Tala 59 - El Jardín	La Candelaria		

Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas - Área Cartografía Digital, Abril 1997 - Provincia de Salta.

Nota: El territorio de la provincia de Salta, cuenta con dos divisiones político administrativas: una departamental y otra municipal. Por lo general dos o más municipios forman un departamento. La suma de los territorios de los municipios (y por lo tanto de los departamentos) equivale a la totalidad del territorio provincial.

habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), siendo la media provincial del 32%. Entre los municipios que lo conforman, Angastaco tiene el 49% de sus habitantes con NBI mientras que San Carlos y Animaná el 28%. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil del Departamento fue 24% en 2003, siendo la media provincial de 16% (Ministerio de Salud Pública, 2003; en Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Salta, 2006).

Como se muestra en la tabla 2, la población económicamente activa ocupada del departamento es en su mayoría 'trabajador por cuenta propia', siguiendo en importancia el 'trabajador del sector privado' y luego el 'del público'. En el orden municipal, San Carlos presenta una situación similar, sin embargo en Angastaco como en Animaná el sector privado provee más puestos de trabajo que el sector público y, a su vez, quienes desarrollan sus actividades por cuenta propia superan, ampliamente, ambos grupos. De acuerdo con información del mismo CNPHyV, las ramas de actividades económicas que mayor población ocupan en el departamento son las agropecuarias (50%) y continúan en orden de importancia las de administración pública y enseñanza (11% y 7%, respectivamente).

Tabla 2. Población ocupada por categoría ocupacional, departamento San Carlos y municipios respectivos, Salta, Año 2001

Municipio	PEA ^(a)		Población activa		Obrero o empleado ^(b)				Patrón ^(b)		Trabajador por cuenta		Trabajador familiar ^(b)		Población activa	
		ocupada		ua	Sector público		Sector privado				propia ^(b)				desocupada	
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
Total Provincial	393.235	100	278.164	71	64.593	16	120.686	31	9.747	2	69.586	18	13.552	3	115.071	29
Dpto de San Carlos	2.204	100	1.735	79	400	18	476	22	36	2	561	25	262	12	469	21
San Carlos	1.040	100	737	71	197	19	189	18	20	2	241	23	90	9	303	29
Angastaco	734	100	670	91	121	16	153	21	13	2	236	32	147	20	64	9
Animaná	430	100	328	76	82	19	134	31	3	1	84	20	25	6	102	24

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Notas: (a) La Población Económicamente Activa (PEA) según el CNPHyV 2001 comprende a la población de 14 o más años que, en el período de referencia adoptado por el censo (últimas cuatro semanas), estuvo ocupada o desocupada. No se considera en esta categoría la población no económicamente activa (jubilados, estudiantes y otros).

(b) Las categorías ocupacionales se definen según el CNPHyV 2001 de la siguiente manera: **Obrero o empleado**: es la persona que trabaja en relación de dependencia con un patrón, empresa u organismo estatal. Se considera también como obrero o empleado al trabajador del servicio doméstico y al trabajador ad-honorem. **Patrón**: es la persona que siendo única dueña o socia de la empresa aporta los instrumentos, maquinarias, instalaciones necesarias o capital, establece las condiciones organizativas del trabajo y emplea como mínimo a una persona asalariada, es decir tiene obreros o empleados. **Trabajador por cuenta propla**: es la persona que siendo única dueña o socia de la empresa aporta los instrumentos, maquinarias, instalaciones necesarias o capital, desarrollando su actividad sin contratar a ninguna persona. **Trabajador familiar**: persona que realiza frecuentemente tareas de ayuda en la actividad de un familiar.

Formas electivas y de representación en el gobierno municipal

Desde 1984 rige el sistema de elecciones directas de los intendentes fijados en la Constitución Provincial de 1949.

En la Constitución Provincial anterior (de 1929) se establecía que "el nombramiento de los Intendentes y su remoción [estaba a cargo del] Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado; [...] la elección directa de los concejales de las municipalidades de primera y segunda categoría y en forma parcial de la tercera categoría, ya que uno era designado por el gobernador" (del Valle Michel, s/f: 24). Estos criterios fueron modificados con la CP de 1949.

Cabe destacar que entre 1956-1983 fue derogada la Constitución sancionada en 1949 y se reestableció la de 1929. Por ello, durante ese período, los intendentes volvieron a ser designados por el gobernador de turno. Con la vuelta a la democracia, en 1984, se restableció la CP de 1949 y con ella el régimen de elección directa.

El Consejo Deliberante local tiene por finalidad cogobernar el municipio con el Intendente y, para el caso del municipio de San Carlos, está compuesto por tres integrantes⁽¹⁷⁾. En su mayoría, desde la vuelta a la democracia (1983), han pertenecido al partido Justicialista (ver tabla 3).

En relación al ejecutivo local, los representantes del justicialismo han obtenido la mayoría en las elecciones desde 1983, consolidando así la estructura partidaria (ver tabla 3)⁽¹⁸⁾. Más específicamente, el justicialista Néstor Fidel Cardozo ocupó el cargo de intendente en el municipio de San Carlos desde 1987 hasta el año 2001, cuando pasa a formar parte del poder legislativo provincial como senador por el departamento homónimo quedando en el ejecutivo el concejal José Alberto Aquino (quien en las elecciones de 2003 llega al cargo mediante elecciones)⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ De acuerdo con la Constitución Provincial (Art. 171, inciso 2), los municipios con menos de 5.000 habitantes cuentan con un Consejo Deliberante compuesto por tres integrantes. A diferencia del cargo de intendente municipal que se renueva cada cuatro años, los cargos legislativos locales se renuevan cada 2. En ambos existe la posibilidad de reelección indefinida.

⁽¹⁸⁾ El partido Justicialista es el único que ha sido reelegido en las últimas cinco elecciones en 42 de 50 municipios, y en los 8 restantes fue reelegido 4 de 5 elecciones.

⁽¹⁹⁾ Previo a las elecciones de 2003, para la elección de intendente municipal y de concejales, se celebraron en el partido Justicialista internas para la conformación de la lista única a presentar. En este caso entraron en la contienda dos listas. Una constituida por la línea del entonces senador por la provincia y otra de un grupo disidente que postulaba como intendente a José Alberto Aquino (quien desarrolló su carrera política dentro del partido siendo concejal durante dos períodos: 1998-2000 y 2000-

Tabla 3. Resultados electorales en el municipio de San Carlos, para los principales partidos políticos intervinientes en las elecciones, en el período 1983-2005.

Año elecciones	Tipo de elección municipal	Partido Justicialista		Unión Radical		Partido Renovac de Salta		Otros ^(a)		Total	
		Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
1983	Legislativa	542	42	278	21	469	36	6	1	1295	100
	Ejecutiva	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1985	Legislativa	567	46	487	40	153	12	25	2	1232	100
1987	Legislativa	743	54	516	38	111	8	0	0	1370	100
	Ejecutiva	744	54	519	37	124	9	0	0	1387	100
1989	Legislativa	675	48	508	36		0	219	16	1402	100
1991	Legislativa	802	56	206	15	418	29	1	0	1427	100
	Ejecutiva	836	58	68	5	535	37	0	0	1439	100
1993	Legislativa	787	56	169	12	456	32	0	0	1412	100
1995	Legislativa	973	71		0	326	24	78	5	1377	100
	Ejecutiva	1030	74		0	311	22	62	4	1403	100
1997	Legislativa	1035	70		0		0	436	30	1471	100
1999	Legislativa	839	53		0		0	730	47	1569	100
	Ejecutiva	865	53		0		0	756	47	1621	100
2001	Legislativa	994	64	93	6	467	30	0	0	1554	100
2003	Legislativa	791	55		0	376	26	275	19	1442	100
	Ejecutiva	891	59		0	473	31	150	10	1514	100
2005	Legislativa	797	52		0	352	23	390	25	1539	100

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Tribunal Electoral de la Provincia de Salta (Actas de Proclamación de Candidatos y Certificados de Escrutinios Definitivos 1983-2005).

Notas: (a) Cabe destacar entre los partidos incluidos en esta categoría a: la Alianza Conf. Fed. Indep. que en las elecciones de 1989 obtuvo el 16% de los votos; la Alianza Salteña que en las elecciones de 1997 y 1999 obtuvo el 30% y el 47% de los votos, respectivamente; y Unidos por la Victoria que en las elecciones de 2005 obtuvo el 25% de los votos.

^{2002).} Aquino, ganó las internas partidarias y, posteriormente, se impuso en las elecciones para intendente en el municipio. En 2005, Cardozo se postuló nuevamente como Senador por el departamento de San Carlos, pero perdió las elecciones quedando en este cargo Eduardo Favio Figueroa.

Luego de los 14 años en que Cardozo ocupó su cargo ejecutivo, la victoria de la línea contraria al antiguo intendente generó una percepción positiva sobre el funcionamiento de la política local en una fracción importante de la población. Esto se manifiesta en los entrevistados como 'un cambio' y se asocia con el reconocimiento de la población sobre su poder en la designación de los representantes locales. Pese a ello, han reconocido también la existencia de similares mecanismos políticos de funcionamiento, tales como prácticas asociadas al clientelismo, mecanismos de coerción social y falta de transparencia e información en la gestión de gobierno, entre otros⁽²⁰⁾.

Es de observar, que más allá de la continuidad de acciones, como las que tienden a condicionar la participación de la población en el control del gobierno, hay un cambio. Este se observa en los resultados de las elecciones, donde los ciudadanos a través de su voto cuestionaron el modelo de gestión implementado por Cardozo. En este sentido, si bien el grado de participación de la sociedad es débil (Brett, ibíd.) podría presentarse como una primera reacción al manejo de voluntades vigente. Esta manifestación de la población, indicaría también el comienzo de una lenta modificación en las estructuras de poder local las cuales se encuentran cimentadas sobre las normas y valores que le dan forma (Portes, 2006: 235)⁽²¹⁾. Pues,

Mientras los valores motivan u obligan, el poder permite. Naturalmente, el control de los recursos por las elites les confiere el poder de estabilizar y perpetuar su posición, moldeando los valores y persuadiendo así a la masa de la población "de la imparcialidad" del orden existente. El poder así legitimado deviene en autoridad, que los subordinados aceptan fácilmente consintiendo su posición. (Weber [1922] 1947, Bendix 1962; citado en Portes 2006: 239, *traducción de los autores*)⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Quienes hicieron referencia al ejercicio de mecanismos de coerción social y prácticas eleccionarias irregulares fueron informantes que no ejercían funciones en la gestión de gobierno municipal. Cabe destacar, en este sentido, que la mayoría de estos entrevistados no permitieron ser grabados. Por este motivo, se omiten mayores especificaciones sobre su identidad.

⁽²¹⁾ Los valores son los principios morales generales, forman parte de la cultura y son la principal fuerza motivadora para la acción, individual o colectiva. Las normas, en cambio, son las directivas concreta para la acción, es decir, indican que hacer y que no hacer en el comportamiento individual diario; éstas tienen su fundamento en los valores. (Portes, 2006: 237).

⁽²²⁾ While values motivate or constrain, power enables. Naturally, elites in control of power-conferring resources seek to stabilize and perpetuate their position by molding values so that the mass of the population is persuaded of the "fairness" of the existing order. Power thus legitimized becomes authority, in which subordinates readily acquiesce to their position (Weber [1922] 1947; Bendix 1962; en Portes 2006; 239).

Dada la información proporcionada por los entrevistados se identifican formas irregulares y anormales (es decir, por fuera de las normas) de acceder a los puestos de gobierno local, y así mantener las posiciones de poder⁽²³⁾. Consecuencia del accionar de estos dirigentes, se identifica la existencia de 'miedo' a cuestionar el accionar de gobierno, por las represalias de las que pudiesen resultar víctimas. Así por ejemplo, fueron mencionadas las dificultades (vinculadas, en general, con la permanencia en sus cargos) por las que pasaron ciudadanos con cargos públicos administrativos (no de gobierno) por mantener charlas con partidarios de líneas políticas contrarias al oficialismo; o la negativa de parte importante de los entrevistados a ser grabados en las entrevistas por temor a lo que pudiera trascender de ellas.

Estas manifestaciones dan cuenta de la efectividad en las prácticas de coerción social ejecutadas por los gobernantes locales. El temor a sanciones y/o represalias condiciona las instancias de control, llegando incluso a reducir al máximo la exposición pública de las personas que no están de acuerdo con el accionar del intendente. Para mostrar mejor lo instalado que el miedo se encuentra en la sociedad, vale traer nuevamente a cuenta que durante un largo período (desde 1956 hasta 1983) el intendente era designado por el gobernador y con el advenimiento de la democracia, durante 14 años, dominaron formas autoritarias que dejaron instaladas prácticas antidemocráticas de ejercicio del gobierno.

Por otra parte, la efectividad en la aplicación de los mecanismos de control es favorecida por encontrarse en un municipio con un reducido número de habitantes. Pues al ser la cantidad de personas escasa y, además, estar presentes lazos familiares y sociales entre todos los integrantes del municipio se fortalecen aún más la cohesión social y el clientelismo utilizados para evitar la participación organizada de la población.

⁽²³⁾ En varias entrevistas se refirieron a los "mecanismos" utilizados por dirigentes políticos para obtener votos. Tal es el caso del "corral de la patria" descrito en una de las entrevistas de la siguiente manera: "[...] recluía a la gente antes de votar en un bar [...] que se lo llamaba *el corral de la patria* [...] recluía ahí al que venía del cerro, al del otro paraje..., entonces se les daba de comer, se les daba de beber y después se los llamaba a votar, con el voto en el bolsillo ¿me entendés?".

Gobierno local, educación y salud

En el municipio de San Carlos, hay un hospital localizado en el ejido urbano y nueve establecimientos de nivel EGB/inicial, uno de nivel polimodal y un establecimiento de régimen especial. Los cargos directivos de estas instituciones son controlados y designados por la gobernación provincial, mas específicamente por el Ministro de Salud y Educación elegidos por el gobernador en ejercicio.

Pese a que en lo formal el funcionamiento de estas dependencias del estado provincial no estaría vinculado con el gobierno local, en lo político sí existen estrechas relaciones entre ambos órdenes. Mas precisamente, la comunicación entre el gobernador y el intendente de un municipio rural es, por lo general, más directa que la existente con el director del hospital. Por esto, cuando se producen cambios en las personas que gobiernan el municipio la designación de estos cargos administrativos locales (por ejemplo, el director del hospital) es sugerida a la administración provincial por el intendente municipal, al igual que su permanencia.

Por lo antedicho, en las dependencias de salud y educación en el municipio de San Carlos se daría cuenta de la existencia de dos procesos conjuntos, y en parte contradictorios, en el marco de los procesos de descentralización. Por una parte, reconocemos una centralización funcional de las decisiones de salud en el orden provincial (el ministerio), por ser en éste donde se designa el director del hospital local sin mecanismos de consulta *formales* en el orden municipal. Por otra parte, identificamos también que las cuestiones políticas en el municipio juegan un rol importante en las designaciones administrativas. Así, la ocurrencia de una profundización de los procesos de descentralización política estarían diluyendo los efectos de la centralización funcional en el orden provincial. Al menos, para el caso del municipio de San Carlos.

En cuanto a la vinculación entre la educación y la salud en el municipio no hemos identificado en el trabajo de campo articulaciones significativas entre el hospital, las escuelas y el gobierno. Sólo realizan actividades conjuntas específicas y esporádicas cuando se celebran actos públicos o eventuales colaboraciones.

Por último, si bien parte importante los recursos para el funcionamiento del hospital y las escuelas locales provienen de los fondos provinciales, el gobierno nacional aporta recursos condicionados para su funcionamiento mediante la ejecución de programas. Así por ejemplo en San Carlos, al igual que en el resto de los municipios de la provincia, se implementan programas nacionales

de aplicación municipal, tal es el caso de REMEDIAR⁽²⁴⁾ o el Plan Social Educativo⁽²⁵⁾. Si bien este tipo de acciones de política nacional no implican procesos de descentralización sino de desconcentración (porque las dependencias municipales no tienen autonomía para decidir qué hacer con los recursos, incluso a veces ni con la decisión formal de adaptar aspectos de los programas a la realidad local) no existe intervención provincial directa en la asignación de estos fondos y en la determinación de las particularidades del programa a implementar. Esto es así al menos en el plano funcional, dado que sus objetivos y métodos de aplicación estarían inicialmente definidos desde las dependencias nacionales que los promueven.

El accionar de la iglesia en San Carlos

La iglesia es un actor clave en el escenario político provincial y municipal y su importancia radica en su rol de agente regulador del accionar político y social⁽²⁶⁾. Acordamos con Portes (2006: 236-9) al considerar que los roles ocupados en las estructuras sociales resultan del conjunto de normas que llevan implícitos los valores de una sociedad particular.

Así por ejemplo, no es casual que la enseñanza religiosa se encuentra incorporada en la currícula de las escuelas públicas en toda la provincia. La influencia de esta organización en la dinámica política provincial estaría sintetizada de la siguiente manera:

La sociedad salteña es tradicionalista, conservadora y religiosa y, allí, la Iglesia constituye un factor clave de poder. Las modalidades de ejercicio de este poder van desde la generación de opinión desde el púlpito hasta su participación como institución en las cuestiones políticas y educativas. Es sabido que los funcionarios políticos deben contar con la anuencia de la Iglesia,

⁽²⁴⁾ REMEDIAR es un programa implementado desde el Ministerio de Salud de la Nación que provee de botiquines con medicamentos ambulatorios genéricos a los Centros de Atención Primaria en todo el ámbito nacional. Este programa es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y tiene por objetivo fortalecer el modelo de atención primaria y promover políticas de salud con gestión participativa.

⁽²⁵⁾ El Plan Social Educativo implicaba la asignación directa de fondos a los directores de escuelas para arreglos, erradicación de escuelas ranchos, provisión de libros y material didáctico y la aplicación del tercer ciclo en zonas rurales, entre otros. Los fondos fueron aportados por Organismos Internacionales y su implementación estuvo controlada también por éstos (Llinás, 2003: 58).

⁽²⁶⁾ Entendemos por "rol" al grupo de comportamientos prescriptos para los ocupantes de una posición social particular (Linton 1945; Newcombs 1950; en Portes 2006:238.

como así también las políticas públicas que se diseñan. Ejemplos de ello son la participación de la Iglesia en el momento de la transferencia de los colegios privados a principios de la década y durante la reforma educativa implementada durante el gobierno de Romero. (Llinás, ibíd.: 73, negritas de los autores).

En el caso particular de San Carlos, durante la gestión de Cardozo, fue reconocido por varios entrevistados el desempeño del cura párroco local Santos Diez Corona, quien desde sus homilías cuestionaba el accionar del intendente incitando a sus fieles a participar y controlar la gestión de gobierno, o bien, preparando el terreno para la aparición de un nuevo candidato en la disputa por el gobierno local. Luego de 17 años de trabajar en la parroquia del municipio, en el año 2001 cuando Cardozo asume como senador por la provincia y queda como intendente J. C. Aquino, fue trasladado a otra iglesia en la provincia de Catamarca y en su lugar fueron designados dos presbíteros jóvenes con menor intervención en la dinámica política local.

Reflexiones finales

La descentralización supone una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales para la asignación de los recursos, el desempeño administrativo del Estado y la participación de la sociedad en el control de su funcionamiento. En términos generales, es ésta la finalidad con la que se promociona.

En Salta las sucesivas reelecciones del gobernador Romero permitieron su consolidación en el poder ejecutivo y su control sobre el interior del estado provincial. A su vez, este escenario se ha visto favorecido por el aumento de los recursos y las funciones descentralizadas sin el consecuente fortalecimiento de la participación social en el control de la gestión de gobierno. En el orden nacional comienza a identificarse una mayor participación de la sociedad que, en lo sucesivo, podría incentivar a la población de la provincia en controlar las acciones de gobierno, permitiendo así una mayor democratización de la realidad provincial. En este sentido, debe considerarse que este tipo de manifestaciones afectan las estructuras de poder vigente, pues cuestionan las normas sociales y los roles de ciertos actores sociales que buscan legitimar las estructuras de poder existentes. Como afirma Portes (2006: 237), dada la profundidad en que se encuentran arraigadas estas cuestiones, el cambio en las estructuras de poder es lento por encontrarse enraizado en la cultura, más aún, en los mismos valores de la sociedad.

Federico Villarreal

Para el caso de San Carlos en particular, el largo período en el que los intendentes eran designados por los gobernadores (1956-1983) y luego, con el advenimiento de la democracia, la sucesión de gobiernos con un perfil autoritario condicionaron la participación de la población en la gestión de gobierno.

La implementación de acciones para manejar las voluntades de los gobernados desde el advenimiento de la democracia condiciona significativamente la participación de la sociedad de San Carlos en cuestionar el modelo de gestión, y aumentar así su poder en las decisiones de gobierno que los afectan.

En el contexto político descripto, la profundización de las políticas de descentralización hacia las instancias subnacionales de gobierno debería otorgar mayor autonomía de gestión y favorecer la participación de la población en el control de las acciones de gobierno local. Sin embargo, en ámbitos rurales donde la población es escasa y la dependencia del empleo público es significativa, los mecanismos para el manejo de las voluntades políticas pueden resultar más efectivos y así las instancias de participación política real, estar limitadas. En este tipo de escenarios, la autonomía, los recursos y las funciones transferidas a los municipios podrían ser apropiadas por los grupos locales que ocupan el poder político local. Por este motivo, incentivar la participación fuerte de la población en la gestión de gobierno resulta una condición indispensable para el logro de un desarrollo sustentable e inclusivo. La modificación en las estructuras de poder existentes, será la resultante del cuestionamiento a los valores legitimados lentamente y durante años por la sociedad de San Carlos. El cambio ha de ser lento pues implica cuestionar valores, normas y roles que afectan jerarquías sociales y, en consecuencia, los intereses de quienes detentan el poder local.

Bibliografía

- ASSIES, W. (2000) "La descentralización en perspectiva". El Colegio de Michoacán, México, pp. 1-15.
- AUYERO, J. (2001). La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo. Editorial Manantial. Buenos Aires. 251 P.
- BRETT, E. A., (2003), "Participation and accountability in development management", en *Journal of Development Studies*, 40:2, 1. URL: http://dx.doi.org/10.1080/00220380412331293747 (consulta 05-04-2007)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Resultados definitivos en http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp (consulta 11-10-2006)
- DURSTON J. (2005). "El clientelismo político en el campo chileno (primera parte): La democratización cuestionada" en Ciencias Sociales Online, Marzo 2005, Vol. II, No. 1. Universidad de Viña del Mar Chile. http://www.uvm.cl/csonline/2005_1/pdf/clientelismo.pdf (consulta 17-05-2007).
- CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J.P. (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina". Revista de la CEPAL 84:117-134.
- CARBONE, F. (2006). "No cede la intransigencia de los vecinos" en *Diario La Nación*. Argentina, 15 de marzo. http://buscador.lanacion.com.ar (consulta 27-11-2006).
- CHAMBERS, R. (1996). "Putting the First Last" en Chambers, R. Whose reality counts? Putting the first last. Intermediate Technology Publications. Londres
- CORAGGIO, J. L. (1997) Descentralización, el día después... Secretaria de Posgrado, facultad de Ciencias Sociales. Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Común Universidad de Buenos Aires.
- DE MATTOS, C. (1989). "La descentralización ¿una panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" en Laurelli E. y Rofman. A. (comp.) Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. Buenos Aires. ED. CEUR. ISBN 950-9370-14-2. pp. 335-365.
- DEL VALLE MICHEL, A. (s/f). "Salta y la reforma de su Constitución en 1949" en http://historiapolitica.com/biblio.htm (contacto 10-11-06). 27 pp.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS DE LA PROVINCIA DE SALTA (2006). "Anuario Estadístico 2003 y avances de 2004". http://www.gobiernosalta.gov.ar/estadisticas/default1.htm (consulta 01-11-2006)
- FALLETI, T. G. (2004). "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales", en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina. ISBN 987-98033-8-8 IIED, Buenos Aires. pp. 7-39.
- FALLETI, T. G. (2006). "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada" en *Desarrollo Económico* Vol. 46 183-317:352.
- LATTES, E.A. (2003). "Información y comunicación para el desarrollo local" en *Medio Ambiente y urbanización. Descentralización y Fortalecimiento Municipal.* Año 19, № 18. IIED-América Latina. pp. 71-86.
- LLADÓS, J.I. (2006). "Misiones: un obispo líder de la oposición" *Diario La Nación*. Argentina, 16 de agosto. http://buscador.lanacion.com.ar (consulta 27-11-2006).
- LLINÁS, P. (2003). *Provincia de Salta (versión definitiva)*. Informe jurisdiccional №7 del Proyecto Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias Argentinas. 18 de septiembre de 2006 http://www.cippec.org/espanol/biblioteca/ (consulta 12-9-2006).

- MANZANAL, M. (2005). Descentralización en América Latina. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo El caso argentino. Mimeo. Bogotá, Colombia. pp 64.
- MANZANAL M., GARCÍA, A. y VILLARREAL, F. (2006). "Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México" ponencia presentada en el IX Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII). 16 al 19 de mayo, Bahía Blanca, Argentina. Publicado en CD del Seminario.
- O'DONNELL, G. (1997). Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Ed. Paidós. P. 360.
- OSZLAK, O. (2001). "El estado Transversal" en Encrucijada UBA 6:30-41
- OSZLAK, O. (1999). "De Menor a Mejor. El desafío de la "segunda" reforma del Estado" en *Revista Nueva Sociedad*, Número 160, Venezuela. pp. 30.
- PORTES, A. (2006). "Institutions and Development: a conceptual reanalysis". *Population and Development Review 32* (2): 233-262.
- SALTA, Argentina. (1998). Constitución de la Provincia de Salta.
- SALTA, Argentina. (1987). Régimen Electoral de la Provincia. Ley 6444.
- SMULOVITZ, C. y CLEMENTE, A. (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina" en Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, 14ª ed., IIED, Buenos Aires. pp 39-85.
- VILLARREAL F. y GARCÍA A. (2005) "El proceso de descentralización y su relación con el desarrollo rural-local. Un análisis teórico." Ponencia presentada en IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Facultad de Ciencias Económicas UBA 9, 10 y 11 de noviembre de 2005. Publicado en CD de las Jornadas.
- WWW.IRUYA.COM [en línea] (2006). Artículo "En Salta los partidos no se renuevan, no debaten y tampoco elaboran propuestas" Diario Iruya.com 16 de noviembre (consulta 23-11-2006)

Introducción

El objetivo de este artículo es conocer las relaciones entre los ámbitos de gobierno y las características del federalismo fiscal durante el período 1991-2006⁽²⁾, en un área espacialmente acotada (Municipio San Pedro⁽³⁾, Provincia de Misiones). En particular, se analizan: a) la vinculación entre ingresos de recaudación propia y extra-jurisdiccional; y b) la influencia político-fiscal nacional y provincial en la agenda pública municipal.

⁽¹⁾ Este trabajo se enmarca en los proyectos PICT 08811/02 y UBACyT F009 2004-2007.

⁽²⁾ La delimitación de nuestro recorte temporal se sustenta en que en este lapso: a) se desarrollaron las denominadas políticas de segunda generación de reformas del Estado; b) se reforzó la reestructuración económica que llevó a cambios del sistema institucional previo; y c) se diversificaron programas focalizados de desarrollo rural, social y económico.

⁽³⁾ Según datos de los CNPHyV, el Municipio San Pedro cuenta con una población rural que entre 1980 y 2001 pasó de comprender 62 a 64 % del total (ver totales en Tabla 7). Con una superficie de 3390 Km² es el Municipio de mayor extensión de la Provincia. A partir de la década de 1980, ha sido ocupado por pequeños y medianos productores familiares agrícola-ganaderos, en tierras fiscales incluso con permisos de ocupación vencidos- y privadas. Según el CNPHyV 2001, San Pedro detentaba los mayores niveles de NBI de Misiones: 40 % de los habitantes era pobre -35 % de los hogares. Además, el 76 % no poseía cobertura de salud, en tanto que 14 % de las personas de 10 años o más era analfabeta -lo que constituía el peor registro de los 17 departamentos, más que duplicando el promedio provincial-, el 15 % de los habitantes de 15 o más años no poseía instrucción formal y el 44 % contaba con primario incompleto.

La literatura sobre procesos de descentralización en la gestión públicoestatal y federalismo fiscal de Argentina suele enfatizar en la relación Naciónprovincias o en la vinculación provincia-municipios⁽⁴⁾, aunque la primera es la más explorada. Por su parte, los estudios sobre gobiernos locales tienden a disociar ambas relaciones y a desatender las implicancias de la distribución de recursos fiscales y la agenda provincial/nacional⁽⁵⁾ en los municipios.

Las investigaciones que abordan la relación Nación-provincias acuerdan que la descentralización iniciada a fines del decenio de 1970 no fue acompañada de recursos suficientes para la gestión subnacional de escuelas, hospitales y programas (Falleti, 2004: 26; Cetrángolo y Jiménez, 2004: 119). Se considera que modificó las relaciones fiscales Nación-provincias en perjuicio de las segundas (Porto, 2004: 4), operando más en las políticas sociales que sobre las económico-financieras (Vilas, 2003: 4). Incluso, se sostiene que desde los pactos federales de 1992-1993 se asiste a una recentralización, debido a la reversión de las reformas que ampliaban la autonomía provincial (Eaton y Dickovick, 2004: 97).

Por otra parte, trabajos que analizan la vinculación provincia-municipios, coinciden en que gran parte de las políticas locales son desprendimientos de la agenda provincial en forma de programas. Para Smulovitz y Clemente (2004: 69) éstos propician un aumento de recursos por fuera de la coparticipación municipal, aunque reproducen la dependencia financiera y, por ende, la subordinación de la agenda local. También considerando las implicancias de la descentralización y el federalismo en los municipios, González Villar (2004: 185) focaliza en el caso de Misiones. Este autor argumenta que las deficientes condiciones de vida de la población rural derivan en un incremento de las demandas sociales sobre los gobiernos locales, que se plasman en la búsqueda de estrategias productivas y de captación de inversión.

En el presente estudio empleamos fuentes de información primarias (entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos), aunque también recurrimos a secundarias (legislación, estadísticas públicas y bibliografía). El artículo se organiza en cinco apartados. En el primero, se presentan aportes

⁽⁴⁾ Empleamos como sinónimos los pares nacional/federal; subnacional/provincial, local/municipal e intendente/alcalde. Además, introducimos los términos sistema/arreglo federal para referirnos a la organización federal estatal.

⁽⁵⁾ Por agenda de gobierno entendemos "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción" (Aguilar Villanueva, 1993: 29).

teóricos sobre federalismo, descentralización y municipio. En el segundo, se analiza la coparticipación de recursos fiscales provinciales, en función de a) la distribución primaria; b) la distribución secundaria; y, c) la estimación de población. En el tercero, se estudia la autonomía fiscal municipal. En el cuarto, se indaga la influencia político-fiscal nacional y provincial en la agenda pública local a partir de las acciones en materia de salud y desarrollo rural. Por último, se exponen las reflexiones finales.

Antecedentes teóricos en federalismo, descentralización y municipio

La literatura que aborda las particularidades de los sistemas federales privilegia el análisis de la cooperación política y financiera entre ámbitos de gobierno (entre otros, Filipov, *et al*, 2004; Gibson, 2004 y Souza, 1998). En esas investigaciones se coincide en la necesidad de conocer el grado de descentralización efectiva entre los ámbitos de gobierno para entender cómo funcionan los arreglos federales en la práctica⁽⁶⁾. Al respecto, para Gibson (2004: 4-5) el alcance de la centralización y la descentralización está configurado por las estructuras federales político-electorales y fiscales. Pues, entiende que dichas estructuras fragmentan el sistema de partidos, crean múltiples arenas de movilización política y empoderan a algunos actores. Para él, esta situación limita las prerrogativas de determinados actores y afecta el balance de poder entre ámbitos de gobierno.

Además, en el debate sobre federalismo es habitual la alusión a la autonomía política fiscal subnacional. La misma es relativa a las características del reparto de ingresos fiscales entre la Nación y las provincias, y entre éstas y sus municipios. Según Pirez (1986: 7-8), las formas y distribución del financia-

⁽⁶⁾ Alvares Affonso, (2000: 9) sostiene que federalismo y descentralización responden a la necesidad de los estados-nación de atender múltiples demandas y al desafío de articular el interés general con el particular en la gestión pública. Elazar (1987), Wilson (2006) y Rowland (2003) distinguen entre federalismo y descentralización. Esta última expone un esquema con dos ejes conceptuales: formas de gobierno y locus de decisión gubernamental. Analíticamente, estos son útiles para ubicar los diversos arreglos institucionales en un *continuum*. El primer eje refiere a las relaciones entre las unidades subnacionales y posee como extremos el federalismo y el unitarismo. En tanto, el segundo contiene como opuestos las decisiones gubernamentales centralizadas en el orden nacional y las totalmente descentralizadas en el ámbito local (pfr. ibidem: 42-43).

miento público resultan de disputas entre diversos ámbitos estatales y son cruciales para definir las responsabilidades que cada uno de éstos puede atender. En un sistema federal, las negociaciones por el financiamiento son básicas para concretar el precepto de solidaridad territorial. En términos fiscales, ello implica pactos por la transferencia de ingresos públicos, que atiendan dos cuestiones: cómo los distintos ámbitos estatales se reparten las responsabilidades y cómo se financia a estas (Velásquez Guadarrama, 2003: 59).

Por otro lado, el interés específico sobre los procesos de descentralización adquirió trascendencia en la medida que el traspaso de responsabilidades hacia las esferas subnacionales y/o locales despuntaba en las agendas públicas de diversos países⁽⁷⁾. Al indagar los propósitos básicos de la descentralización, Duchacek (1986: 7) identifica tres: a) reducir las responsabilidades de la autoridad central al transferir las preocupaciones cotidianas y problemáticas locales al ámbito subnacional; b) contribuir a movilizar la iniciativa y el compromiso mediante la distribución territorial de la autoridad; y, c) fortalecer el intercambio de voluntad política e información entre autoridad federal y local. No obstante, para este autor el qué y cómo delegar es una cuestión crítica; lo que remite a la complejidad de la descentralización, donde las atribuciones locales y nacionales son cambiantes e imprecisas.

Los límites ambiguos y conflictivos del proceso de descentralización también son advertidos por Smith (1985: 1) y Elazar (1987: 34), cuando sostienen que, paradójicamente, un traspaso de poderes implica una autoridad central con la potestad de descentralizar o recentralizar. Y también son observados por Wilson (2006: 11-13), para quien las políticas descentralizadas son afectadas por las tensiones en torno a los recursos y las conductas político-burocráticas de los distintos ámbitos de gobierno. Incluso, para Larson, *et al* (2006: 17-18) un proceso de descentralización también puede acontecer de hecho, no por una situación planificada o anunciada. Esto los lleva a definir esta circunstancia como descentralización de facto, lo cual implica que actores locales asumen la toma de decisiones como forma de responsabilizarse ante la falta de una autoridad nacional/provincial.

⁽⁷⁾ Según Falleti (2004: 20), la descentralización consiste en aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias locales en detrimento del Estado Nacional. Sin embargo, desde diferentes orientaciones político-ideológicas o analítico-metodológicas al término descentralización se le confieren significados disímiles, hasta opuestos (pfr. Alvares Affonso, 2000: 5).

En cuanto a los efectos de la descentralización impulsada desde el orden federal y/o subnacional, Castells (1999: 285) analiza la dinámica de recursos locales. Entiende que el municipio debe comprender tres preceptos básicos: a) la suficiencia, en el sentido de que sus ingresos puedan financiar las prestaciones que le corresponde brindar; b) la autonomía, en tanto aquellos ingresos deben posibilitar a los gobiernos el ejercicio de la autonomía política que le es reconocida y que les permite responsabilizarse de sus actos; y c) la igualdad, ligada al principio de que las diferencias de renta y capacidad fiscal no sean un factor de discriminación en cuanto a los servicios que pueden recibir sus ciudadanos (ibid).

Coincidiendo con los preceptos de suficiencia de recursos y autonomía política, Kalin (1998: 57-58), destaca que el éxito del proceso de descentralización depende de la disponibilidad y la utilización autónoma de los recursos necesarios. Específicamente, para este autor (ibid), los gobiernos locales deberían poder: a) recaudar tasas y contar con fondos extra jurisdiccionales acordes a la ejecución de las actividades de las cuales son responsables; b) disponer de sus propios recursos sin un excesivo control de otras esferas de gobierno; c) tomar decisiones en cuanto a las actividades locales, incluyendo proyectos de desarrollo libres de la interferencia de las autoridades nacionales; d) contar con una planta de trabajadores capacitados y, e) acceder a un soporte técnico del orden nacional.

En síntesis, cuando la literatura aborda el análisis sobre los modos en que el federalismo fiscal y la descentralización influyen en el financiamiento y la agenda pública, se tiende a generalizar o a subestimar sus implicancias en el ámbito municipal. Por ende, consideramos oportuno abordar nuestro caso tomando los citados aportes de Castells (1999) y Kalin (1998), ya que a partir de aquellos podemos partir desde el gobierno local e indagar las relaciones entre los ámbitos de gobierno y el federalismo fiscal.

Financiamiento local. Historia reciente de la Coparticipación Municipal en Misiones

Los antecedentes inmediatos de la Coparticipación Municipal de Misiones son dos leyes provinciales (1189 de 1979 y 2535 de 1988)⁽⁸⁾; cuyo objetivo es

⁽⁸⁾ Se agradece al Licenciado Guillermo Castiglioni por la búsqueda de legislación en el Archivo General de Misiones.

distribuir determinados recursos fiscales recaudados por la Provincia hacia los municipios (ver tabla 1). La Ley 1189/79 fijó un reparto a los gobiernos locales de 8% de la recaudación por impuestos provinciales y coparticipación federal. Sin embargo, al menos dos hitos condicionaron su permanencia: a) desde 1979 hasta 1983 ese porcentaje se distribuyó entre menor cantidad de municipios, ya que el gobierno provincial de la dictadura militar eliminó 33 de los 75 gobiernos locales de Misiones bajo pretexto de optimizar el gasto público; y b) desde la vuelta a la democracia (1983), la restitución de los municipios suprimidos planteó un cambio en la legislación para atender las demandas fiscales de un mayor número de gobiernos locales⁽⁹⁾.

En 1988 se aprobó la Ley de Coparticipación Municipal (2535/88), aún vigente. En ese entonces, el parlamento de Misiones esgrimió la necesidad de atender la situación de los municipios de menores ingresos y buscar una mayor equidad fiscal entre los mismos sin desfinanciar a la Provincia. La Ley 2535/88 fue sancionada ocho meses después de la aprobación del actual régimen de Coparticipación Federal (Ley 23548/88). Este último estipuló un incremento de la distribución secundaria para la Provincia, que de 3 % pasó a recibir 3,29 % del total (Porto, 2004: 24). Al igual que lo establecido en el régimen Federal, la Coparticipación Municipal de Misiones contempla una distribución primaria y otra secundaria. La primera es el porcentaje a distribuir sobre la masa total de recursos fiscales incluidos en la Ley, y la segunda es el reparto de ese porcentaje entre los gobiernos locales. Analicemos las características de ambas.

Distribución Primaria

Respecto a la distribución primaria, en la comparación de las leyes 1189/79 y 2535/88 se destaca: a) un aumento del porcentaje a coparticipar sobre el total de los recursos (de 8 a 12%); y, b) la inclusión de aportes federales adicionales a la coparticipación.

Estas modificaciones no significan per se un incremento efectivo de los recursos distribuidos a los municipios, condicionados por los ingresos oscilan-

⁽⁹⁾ Mientras perduró la discusión sobre la nueva Coparticipación Municipal, la Provincia solventó el incremento del número de gobiernos locales elevando un 33 % la masa coparticipable, al incluir los Aportes del Tesoro Nacional sin afectación específica (incorporados definitivamente en la Ley 2535/1988).

Tabla 1. Coparticipación Municipal de Misiones. Distribución primaria según leyes 1189/79 y 2535/88

118	9/79	2535/88		
Recursos coparticipables	Participación sobre total de recursos (%)	Recursos coparticipables	Participación sobre total de recursos (%)	
a) Impuesto Inmobiliario básico y adicional. b) Impuesto a los Ingresos Brutos. c) Impuesto Automotor. d) Ingresos de Coparticipación de impuestos nacionales (Ley 20.221/73).	8	a) Impuesto Inmobiliario básico y adicional. b) Impuesto a los Ingresos Brutos. e) Impuesto Automotor. c) Ingresos de Coparticipación Federal (Ley 23548/88). d) Otros aportes del Tesoro Nacional sin afectación específica.	12	

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes 1189/79 y 2535/88.

tes y relativamente importantes que la Provincia recibe de la Nación en concepto de coparticipación federal (ver tabla 2). Los ingresos provenientes del orden federal tienden a seguir las tendencias generales del ciclo económico-fiscal nacional, pues han mermado notoriamente en 1995 (crisis del tequila) y en el bienio 2002-2003 (salida de la convertibilidad). No obstante, durante toda la serie significaron al menos tres cuartas partes de los ingresos tributarios corrientes de la Provincia. La contracara de la dependencia fiscal de Misiones respecto al orden nacional son los comparativamente bajos y oscilantes ingresos en concepto de impuestos provinciales.

Más allá de la dependencia fiscal hacia el orden federal y la oscilante recaudación tributaria de origen provincial, en los hechos, la inclusión/exclusión y el porcentaje de cada impuesto que se destina a la distribución primaria, definen las magnitudes que efectivamente se disponen para el reparto secundario. Indaguemos este reparto detenidamente.

Distribución secundaria

La distribución secundaria se efectúa en función de ciertos criterios. Mientras algunos sistemas redistribuyen a favor de las entidades con mayores dificultades socioeconómicas, otros atienden los servicios públicos -en Colombia-, o apoyaban intereses partidarios -en México- (Manzanal, *et al* 2006: 5-6). En Misiones, las leyes 1189/79 y 2535/88 estipularon los coeficien-

Tabla 2. Provincia de Misiones. Ingresos tributarios corrientes según origen (1991-2006, en millones de pesos de 1993).

Orderon	Ingresos tributarios corrientes								
Origen	1	Nacional		Provincial		Total			
Ejercicio	Coparticipación federal (Ley 23548/88)	Otros	Total (a)	Total de Impuestos (b)	(a+b)	Relación (%) (a/a+b)			
1991	239	73	313	43	356	87,9			
1992	281	114	395	74	469	84,2			
1993	268	156	424	78	502	84,5			
1994	289	153	442	82	524	84,4			
1995	226	141	367	71	438	83,8			
1996	259	162	420	104	524	80,2			
1997	294	175	469	107	576	81,4			
1998	323	181	504	104	608	82,9			
1999	325	188	513	95	608	84,4			
2000	320	172	492	104	596	82,6			
2001	288	204	493	101	594	83,0			
2002	149	107	256	80	336	76,2			
2003	189	110	299	75	374	79,9			
2004	272	119	391	87	478	81,8			
2005	314	131	444	99	543	81,8			
2006	s/d	s/d	482	132	614	78,5			

Fuente: Elaboración propia en base a ASAP -Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública-(2006), INDEC -Instituto Nacional de Estadística y Censos- (2007), Dirección General de Rentas de Misiones -DGR-(12.04.2007).

tes de distribución secundaria que corresponden a cada gobierno local en función de tres criterios de reparto: a) igualitario, b) proporcional a la población, y c) proporcional a la recaudación local de impuestos provinciales incluidos en el régimen. En ambas legislaciones se estableció que la participación de estos criterios para la formulación de coeficientes fuera de 20%, 20% y 60% respectivamente.

En cuanto a la distribución secundaria, una modificación sustancial de la Ley 2535/88 respecto a la 1189/79 fue la eliminación de la pre-coparticipación destinada al Municipio Puerto Iguazú. Esta Ley, establecía que 3% de los

recursos de la distribución primaria debían girarse directamente a aquel y el 97% restante a los demás municipios, que coparticipaban sobre este porcentaje. Además, se redujo la coparticipación del Municipio Posadas.

Respecto a Ley 1189/79, en la 2535/88 las proporciones de los criterios que definen los coeficientes de cada municipio no fueron modificados. El criterio a) define 20 % de la coparticipación municipal y se distribuye en partes iguales. Es decir, todos los municipios reciben los mismos recursos independientemente de su tamaño. Es el único ítem del cual se favorecen los municipios pequeños, debido a sus menores erogaciones corrientes fijas.

El criterio b) implica otro 20 %, aunque este porcentaje se distribuye en relación directa a la cantidad de habitantes. El supuesto implícito es que a mayor cantidad de habitantes, más complejos deben ser los servicios públicos municipales a prestar. No obstante, las magnitudes demográficas empleadas para la confección del mismo han sido fijadas en 1988 sin ser actualizadas posteriormente en base a los CNPHYV -Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda- 1991 y 2001 (esta cuestión es expuesta en el siguiente apartado).

Por último, el criterio c) compone el 60 % restante del coeficiente de la coparticipación. En este caso, el reparto es proporcional a la recaudación de impuestos coparticipables efectuada en cada municipio. Esta recaudación se tomó de un año arbitrario que no se ha reajustado. En comparación, la Ley 1189/79 planteaba una actualización sobre la recaudación efectiva por municipio, de acuerdo a la información anual brindada por la DGR. Entendemos que este criterio es el más regresivo en términos fiscales, ya que al vincular más de la mitad del coeficiente de distribución secundaria a la recaudación local estimativa de impuestos provinciales coparticipables, podría reproducirse un sistema impositivo territorialmente inequitativo, en el que son premiados los municipios de mayor dinamismo económico-fiscal.

Considerando los tres criterios, en la Ley 2535/88 se establecieron los coeficientes que corresponden a cada municipio misionero. Estos coeficientes determinan la participación de cada municipio en el total de los recursos a coparticipar y son los siguientes:

En la Tabla 3, puede observarse que: a) el Municipio Posadas comprende un cuarto de la coparticipación municipal total; b) un conjunto de municipios que contienen a las poblaciones que siguen en importancia a Posadas cuentan con un coeficiente de entre el 2% y algo más del 7% del total (Oberá, Eldorado, Apóstoles, Montecarlo, L. N. Além, Iguazú); c) otro grupo de gobiernos locales cuentan con una participación que oscila entre 1 y 2% (Aristóbulo del Valle, San Pedro, San Vicente, Garupá, Jardín América, Puerto

Tabla 3. Municipios de la Provincia de Misiones. Coeficientes de distribución secundaria (Ley 2535/88).

Municipio	Distribución secundaria 1988 (%)	Municipio	Distribución secundaria 1988 (%)	Municipio	Distribución secundaria 1988(%)	Municipio	Distribución secundaria 1988 (%)
Posadas	25,38	25 de Mayo	1,02	Cerro Azul	0,56	Ameghino	0,43
Oberá	7,19	Garupá	1,01	Alba Posse	0,56	Cn. Polana	0,42
Eldorado	5,93	Gdor. Roca	0,99	Cn. Aurora	0,55	Sta. María	0,41
lguazú	3,82	EI Soberbio	0,98	Cn. Alberdi	0,55	San Martín	0,40
Apóstoles	3,54	San Ignacio	0,95	Pto Leoni	0,52	M. Grande	0,40
L.N. Alem	3,13	Santo Pipó	0,85	Panambí	0,50	H. Irigoyen	0,40
Montecarlo	2,63	C. Ramón	0,76	L. Helechos	0,50	T. Capones	0,39
S. Vicente	1,96	B. Irigoyen	0,73	9 de Julio	0,50	Gdor. López	0,38
Pto. Rico	1,96	2 de Mayo	0,73	R. Montoya	0,49	Liniers	0,37
A. del Valle	1,96	Garuhapé	0,71	D. Arroyos	0,49	O. Andrade	0,36
J. América	1,94	Capioví	0,71	Corpus	0,48	Gr. Alvear	0,36
Esperanza	1,75	Candelaria	0,69	El Alcázar	0,46	Aº Medio	0,36
Libertad	1,36	Guacurarí	0,67	Cn. Victoria	0,46	Loreto	0,35
San Pedro	1,30	San José	0,62	Caraguatay	0,46	Fachinal	0,35
Wanda	1,22	Santa Ana	0,59	Gr. Urquiza	0,45	Cerro Corá	0,35
San Javier	1,19	Guaraní	0,59	Itacaruaré	0,43	Profundidad	0,34
C. Grande	1,18	S. Antonio	0,58	Caa Yarí	0,43	Mártires	0,34
Pto. Piray	1,12	Concepción	0,58	Bompland	0,43	Almafuerte	0,34
C. Viera	1,11	Cn. Delicia	0,57	Azara	0,43		

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 2535/88. Notas: Los coeficientes fueron redondeados.

Esperanza, Libertad, Wanda, San Javier, Campo Viera, Campo Grande, Puerto Piray, Puerto Rico y 25 de Mayo); y d) cerca de dos tercios de los municipios no alcanzan a recibir, respectivamente, 1% de la coparticipación. La distribución secundaria que se determinó en la Ley 2535/88 contó con un consenso general en el escenario político-partidario provincial del momento. No obstante, a casi dos décadas de su sanción, la desactualización de los datos vinculados con el criterio de distribución asociada a la población y a la recaudación podría generar y/o reforzar desigualdades socio-territoriales. Indaguemos particularmente la dinámica poblacional.

Población y coparticipación o los límites del actual régimen

Como señalamos, el criterio de reparto b) refiere a la estimación de población municipal con el que se construyó parte del coeficiente de distribución secundaria. A diferencia de leyes anteriores (900/77 y 1189/79), la 2535/88 no contempla un mecanismo de actualización anual de la información poblacional. Si existiera tal herramienta, podría ajustarse el coeficiente de distribución secundaria a partir del cual son calculados los recursos correspondientes a cada gobierno local. Pero en ausencia del mismo, el coeficiente fijado en la Ley 2535/88 puede afectar a los municipios de alto crecimiento poblacional. Identifiquemos cuáles son.

Comparativamente y a grandes rasgos, el mayor crecimiento poblacional relativo del lapso 1980-2001 puede identificarse en dos grupos de municipios

Tabla 4. Municipios seleccionados de la Provincia de Misiones. Población, crecimiento demográfico, participación en la población total y en la distribución secundaria (1980-2001).

UNIDAD		LEY 2535/88				
ESPACIAL		LEI 2333/00				
ESFACIAL	Magnitud		Magnitud Crecimiento(%)		ión(%)	
	1980	2001	1980-2001	1980	2001	Participación (%) en la distribución secundaria
Primer grupo(a)	288.546	536.021	85,8	49,0	55,5	55,3
Segundo grupo(b)	51.576	100.774	95,4	8,8	10,4	5,6
Total Misiones	588.867	965.522	63,9	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2001), González Villar (2004: 172-173) y Ley 2535/88.

Notas: (a) Municipios Posadas, Garupá, Candelaria, Apóstoles, L. N. Além, Oberá, Jardín América, Montecarlo, Eldorado y Puerto Iguazú. (b) Municipios San Antonio, San Vicente, El Soberbio, Bernardo de Irigoyen y San Pedro.

(ver Tabla 4). Por un lado, en aquellos que albergan las principales localidades de la Provincia. Por otro, en los municipios de la frontera agrícola del nordeste provincial. Es de destacar que este último grupo se compone de municipios que cuentan, respectivamente, con un coeficiente de distribución secundaria que oscila entre 0,5% y 2% del total.

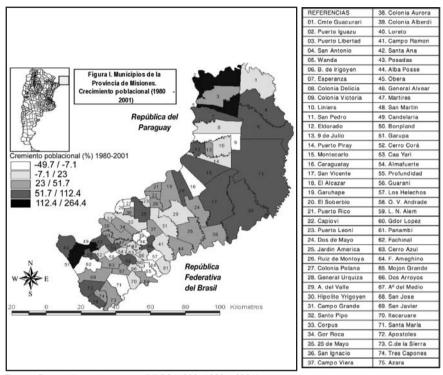
Mientras los municipios del primer grupo pasaron a representar algo más de la mitad de la población de la Provincia, los del segundo comprenden apenas 10% del total. No obstante, debido al importante crecimiento demográfico de este último conjunto podría profundizarse el desfasaje entre la participación de la población total y el coeficiente de distribución secundaria, fijado en 1988.

La perdurabilidad de una distribución (primaria y secundaria) de recursos fijada en 1988 junto con el crecimiento demográfico territorialmente desigual conllevaría a distorsiones en el reparto efectivo de los ingresos coparticipados. Pues, en municipios de crecimiento poblacional alto podría determinar que el gasto local *per capita* tienda a disminuir. Tal proceso es potencialmente más problemático en ámbitos locales que poseen un importante porcentaje de población con NBI, como San Pedro. En el caso de este municipio, distintos funcionarios locales, actuales y pasados, califican como bajo al coeficiente de distribución secundaria que corresponde a San Pedro, aunque como observaremos, los fondos coparticipados financian gran parte de la agenda local.

En síntesis, el reparto secundario de la coparticipación municipal de Misiones no atenuaría las diferencias sociales intra-provinciales⁽¹⁰⁾. Si se observa en retrospectiva, los artículos 3 y 4 de las leyes 900/77 y 1189/79 contemplaban actualizaciones anuales, que no se incluyeron en la Ley 2535/88. Por ende, el criterio devolutivo sigue reproduciéndose por sobre otro distributivo. Como el 60 % del coeficiente de la distribución secundaria se forma con el ítem c), se premia la potencial mayor recaudación, de la cual se benefician los municipios de mayor actividad económica. En este sentido, la negociación por los recursos puede entenderse como una arena de conflicto entre los representantes de distintos organismos estatales -poderes legislativos y ejecutivos locales y provinciales-. En suma, el precepto de igualdad difícilmente

⁽¹⁰⁾ De hecho, si se toman datos expuestos por González Villar (2004: 172-173) en precios corrientes de 1999, hallamos que municipios con altos niveles de NBI, como San Pedro, Além y Oberá recibieron ese año un promedio de coparticipación de \$ 35, 83 y 80 *per capita*, cifras menores a los \$ 88 promedio de los 75 gobiernos locales.

Relaciones intergubernamentales y federalismo fiscal ...



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (1980, 1998 y 2001).

Notas: Los datos de crecimiento son elaboración del INDEC (1980 y 2001). La clasificación en grupo de municipios según estratos de crecimiento fue realizada mediante al programa Arc View. Los números en el mapa corresponden al listado de la derecha, donde se especifican los nombres de los municipios.

pueda cumplirse con la actual distribución secundaria. Un acuerdo por recursos que persiga una mayor equidad social no sólo debería atender a los montos coparticipados, condicionados por los vaivenes de la situación económico fiscal federal, sino también a transformar las metodologías con las que se define el reparto.

Autonomía fiscal municipal

En este apartado indagamos uno de los preceptos básicos de la descentralización y el federalismo: la autonomía fiscal (Pires, 1986: 120-122). Para el caso de San Pedro, analizamos la relación entre ingresos municipales y extramunicipales en los balances del período 1991-2005 y el presupuesto 2006.

Seguimos los preceptos relativos a autonomía (Castells, 1999: 285 y Kalin, 1999: 57-58), ya que nos interesa conocer la capacidad fiscal local para generar políticas públicas. En la Tabla 5 detallaremos los principales componentes de ingresos ordinarios y extraordinarios de origen extra municipal. En la Tabla 6 se exponen las magnitudes de distintos recursos.

Tabla 5. Municipio San Pedro. Composición de los ingresos ordinarios y extraordinarios.

TIPO	CONCEPTO	OBSERVACIONES		
	Coparticipación Municipal de impuestos (Ley 2535/88)	El coeficiente de distribución secundaria de San Pedro es el 1,301685 % del total de los recursos coparticipables fijados en esta Ley. A la suma resultante se restan retenciones por deudas y compromisos con el Instituto de Previsión Social.		
Ingresos ordinarios	Participación en el Impuesto Automotor (Ley 1086/79)	Impuesto provincial recaudado por los municipios. Aunque se descuenta de la coparticipación, permite a estos contar con recursos a diario, reteniendo el 100 % de lo correspondiente a los vehículos de más de 15 años de antigüedad y 75 % de los de 15 años o menos. El 25 % restante se transfiere a la provincia, que coparticipa sobre este porcentaje.		
	Adicional Transitorio y de Emergencia (Ley 3875/02)	Desde septiembre de 2002 es percibido por los municipio Candelaria, Guacurarí, Dos de Mayo, El Alcázar, El Soberbio Garupá, San Ignacio y San Pedro. Este último recibe \$ 6.000 men suales, el segundo monto más bajo del grupo recién enumerado.		
Otros	De Capital	Venta de bienes y bonos (Certificados de Cancelación de Deudas de la Provincia de Misiones -CEMIS- y Bonos Garantizados del Gobierno Argentino -BOGAR 2018-) y créditos (p.e. Programa de Desarrollo Municipal -PDM-).		
nigicoos	Convenios	Convenios con terceros: Vialidad Nacional y Provincial; Aportes no reintegrables; Aporte provincial al Consejo municipal de Salud ^(a) ; Aportes del Tesoro Nacional con afectación específica; y, otros.		
Cuentas especiales	Programas	Comedores Infantiles, comunitarios y de la tercera edad; Pensión a la vejez y la invalidez; y, Programa de Seguridad Alimentaria -PA		

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos de 1991, 1992, 1993, 1996, 1999, y 2005. Notas: (a) Fondos provistos durante el lapso 1992-1996.

Relaciones intergubernamentales y federalismo fiscal ...

Tabla 6. Municipio San Pedro. Montos y participación de los Ingresos fiscales locales (ejercicios 1991-2006 y presupuesto para el ejercicio 2007, en miles de pesos de 1993).

Ejercicio	Munici- pales (a) ⁽¹⁾	Extra jurisdic- cionales (b) ⁽²⁾	Convenios (c)	de Capital (d)	Total	(a)	(b)	(c)	(d)	Total
1991	373	438	108	16	935	40	47	11	2	100
1992	720	669	67	47	1504	48	45	4	3	100
1993	503	625	-	-	1128	45	55	-		100
1994	484	622	-	-	1106	44	56	-	-	100
1995 ⁽³⁾	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1996	335	625	-	-	960	35	65	-	-	100
1997	440	882	-	-	1322	33	67	-	,	100
1998	585	731	-	155	1472	40	49	-	11	100
1999	728	712	-	101	1541	47	46	-	7	100
2000	478	747	-	-	1225	39	61	-	-	100
2001	569	726	54	-	1349	42	54	4	-	100
2002	254	480	36	-	770	33	62	5	-	100
2003	367	519	19	-	906	41	57	2		100
2004	414	727	158	93	1392	30	52	11	7	100
2005	355	802	364	17	1538	23	52	24	1	100
2006	356	889	248	94	1587	22	56	16	6	100
2007 ⁽⁴⁾	496	896	-	-	1392	36	64	-	-	100

Fuente: Elaboración propia en base a Municipalidad de San Pedro (2007), INDEC (1991, 2001 y 2007) y Ministerio de Salud Pública -MSP- (2006).

Notas: s/d: Sin datos. Los espacios en blanco indican la ausencia de ingresos fiscales.

- (1) Comprende ingresos en concepto de derechos, tasas, multas, y alquileres.
- (2) Incluye ingresos en concepto de coparticipación municipal y PA.
- (3) Balance del ejercicio no aprobado, debido a irregularidades político-administrativas.
- (4) Son ingresos presupuestados para el ejercicio 2007. Para su pasaje a precios de 1993, se consideraron los índices de precios mayoristas disponibles al momento de la elaboración de la tabla (enero y febrero de 2007).

A lo largo de la serie 1991-2006 se destaca que los ingresos: a) de jurisdicción municipal fluctúan con un máximo registrado en 1992 y 1999, y tienden a reducir su contribución al total, aunque manteniendo sus valores absolutos; b) de jurisdicción extra-municipal se han duplicado entre los extremos del lapso considerado, cuestión más evidente debido a la pérdida de participación de los ingresos municipales en el total; c) por convenio describen una trayectoria errática que incluye desde ejercicios sin contribución hasta los posteriores a la recuperación de la crisis económico-fiscal de 2002 (2004-2006), cuando adquieren trascendencia; y, d) de capital fueron relevantes en 1998-1999 (debido al PDM)⁽¹¹⁾, 2004 (por la cancelación provincial de parte de su deuda con el Municipio mediante bonos CEMIS)⁽¹²⁾ y 2006 (venta de bonos BOGAR 2018). En cuanto a los montos totales, estos no han seguido una trayectoria lineal, aunque en los lapsos 1993-1994, 1997-1999 y 2004-2006 mostraron una relativa estabilidad.

Al analizar la participación relativa de los distintos ingresos a lo largo del período 1991-2006, encontramos que: a) tras la salida de la convertibilidad los recursos municipales no recuperaron la participación de 40-45% promedio que ostentaron en el decenio 1991-2001; b) excepto en 1991-1992 y 1998-1999, los ingresos extra jurisdiccionales significaron más de la mitad del total de recursos; c) los convenios adquirieron un peso importante al final del período, donde llegaron a significar hasta 24% de los recursos totales; y d) los ingresos de capital contribuyeron con más del 10% en el total sólo en 1998.

Cabe agregar algunas consideraciones respecto a los ingresos de origen municipal y a los convenios. La crisis de 2002, pudo haber afectado el potencial recaudatorio de los ingresos de origen local (derechos, tasas y alquileres), reducidos en comparación al período 1991-2001. Estos tienden a perder participación en el total de ingresos, pues su recuperación parece ser más paulatina que la registrada por los recursos extra jurisdiccionales. Lo anterior puede observarse *vis a vis* con sus crecientes responsabilidades -tal como se verá en breve-

⁽¹¹⁾ Este programa se ejecutó en 1998-1999, y comprendió un crédito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF- para adquirir equipamiento vial (3 camiones, 1 tractor y 1 tanque). (12) La Ley 3311/1996 facultó al Poder Ejecutivo Provincial a emitir y entregar hasta U\$S 150.000.000 en CEMIS. De esta suma, se estipuló destinar U\$S 30.000.000 a la cancelación de obligaciones tributarias de la Provincia con los municipios. Amparado en esta Ley, el Municipio San Pedro recibió dichos certificados en concepto de pago de parte de la deuda que mantiene la Provincia con el mismo, debido a la exención de tasas de la que gozan los propietarios en la Reserva Yabotí y el Parque Provincial Esmeralda. En enero de 2007 la deuda provincial con el Municipio aún ascendía a U\$S 161.300.

Respecto a los convenios, éstos incrementan los recursos por fuera de la coparticipación municipal. Sin embargo, las disputas políticas por éstos entre la Nación, la Provincia y el Municipio, y entre facciones partidarias de ámbitos locales serían más recurrentes que las acaecidas en torno a la coparticipación municipal. Lo anterior sucedería porque, salvando las mencionadas críticas, ésta se encuentra fijada por la legislación (leyes 1086/79, 2535/88 y 3875/02). Y, como señalan Nazareno, *et al.* (2006: 65), porque los convenios y programas podrían emplearse en forma discrecional debido a su relevancia financiera y al rédito político-electoral que de ellos puede obtenerse⁽¹³⁾.

Respecto a los recursos municipales anuales *per capita* (Tabla 7), encontramos que desde 2000 estos no superan el promedio del decenio 1991-2001 (\$ 61) y que se caracterizan por su variabilidad. Indistintamente de su origen, dicha variación puede estar condicionando el establecimiento y continuidad de políticas locales de largo plazo, que trasciendan las coyunturas económico-financieras. El origen de esta oscilación se debería a dos elementos. Por un lado, a las crisis económico-fiscales federales (particularmente evidentes en

Tabla 7. Municipio San Pedro. Ingresos municipales (en miles de pesos de 1993), población (en miles) y recursos locales per capita (1991-2005).

Ejercicio	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos totales	935	1504	1128	1106	s/d	960	1322	1472
Población ^(a)	18,0	18,5	18,9	19,4	19,8	20,3	20,9	21,4
\$ Per capita	52	81	60	57	s/d	47	63	69
Ejercicio	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos totales	1541	1225	1349	770	906	1392	1538	1392
Población ^(a)	22,1	22,7	23,6	24,4	25,1	25,7	26,5	s/d
\$ Per capita	70	54	57	32	36	54	58	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a Municipalidad de San Pedro (2007), González Villar (2004: 172-173), MSP (2006) e INDEC (1991 y 2001).

Notas: s/d: Sin datos. (a) Ver en Anexo metodológico.

⁽¹³⁾ Un ex alcalde aseguró que "históricamente es el peregrinar de intendentes hacia Posadas, luchando cada uno por conseguir alguna cuestión. Y luego la Provincia determina, por ejemplo, en qué lugar se hará un nuevo barrio de viviendas del Fondo Nacional de la Vivienda -FONAVI-" (Informante, 31.08.2005).

1991 y 2002), cuyos fondos coparticipados poseen alta incidencia en el financiamiento provincial y local. Por otro, a los desequilibrios generados por la desactualización del coeficiente de distribución secundaria, en particular en lo relativo a la población, que en San Pedro ostenta un alto crecimiento durante el lapso 1980-2001.

En definitiva, una reducida autonomía fiscal afecta las posibilidades locales de contar con recursos independientemente de los ingresos de capital, por coparticipación y/o por convenios. El equilibrio entre ingresos y responsabilidades estaría condicionado si el financiamiento de servicios municipales adicionales (desarrollo rural, salud) a los básicos (mantenimiento de caminos, bromatología, alumbrado, barrido y limpieza) se encuentra comprometido por la variabilidad del tipo y cantidad de recursos. Por lo tanto, esta situación atentaría contra el diseño y ejecución de una agenda pública que responda a reclamos locales y no sólo a lineamientos y objetivos de los órdenes y/o agencias que otorgan créditos y financian programas. Paradójicamente, el Municipio San Pedro suele ser visualizado por la población local como actor responsable en el mejoramiento de su calidad de vida, mientras se reproduce en un contexto de vulnerabilidad presupuestaria y de agenda.

La situación descripta nos remite a los preceptos teóricos de autonomía fiscal y de decisiones sobre proyectos locales, abriendo interrogantes sobre el efectivo cumplimiento de ambos en nuestro caso. Asimismo, nos conduce a pensar la relación entre agenda pública y autonomía municipal, que puede sintetizarse con la idea de que "quien define es quien decide" (Aguilar Villanueva, 1993: 52). A partir de la misma y siguiendo a este autor, podría entenderse que el orden que es capaz de plantear, financiar y definir una cuestión (programa) es el que influye efectivamente en la acción de gobierno. Indaguemos esto detenidamente.

Municipio y servicios públicos

En este apartado se analiza la influencia político-fiscal nacional y provincial en la agenda pública local. En particular, nos interesa estudiar dicha influencia en relación a los cambios del rol político-social que los gobiernos locales experimentan desde la década de 1990⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ Durante la crisis económica 1998-2002, en Misiones "el foco de conflicto fue el municipio. ¿Esto

El Municipio de San Pedro posee una estructura administrativa similar a la de sus pares de Misiones, con tres secretarías (Hacienda, Gobierno y Obras Públicas) y cinco direcciones (Tránsito; Turismo, Deporte y Cultura; Bromatología; Desarrollo Rural y Acción Social). En nuestro caso, las direcciones aparecen como ámbitos político-burocráticos donde pueden observarse cambios coyunturales en las políticas públicas. Pues, los organigramas de las direcciones contienen departamentos que otorgan contenido a la agenda local y a partir de los que el municipio interviene en problemáticas sociales prioritarias. En este sentido, la reciente creación de dos dependencias -el Departamento de Salud (DS) y la Dirección de Desarrollo Rural (DDR)- puede vincularse con las demandas sociales dirigidas al gobierno local.

Los funcionarios locales no cuestionan la influencia de los programas de orden nacional en el direccionamiento y financiamiento de la agenda pública. En general, los perciben como recursos útiles para alcanzar grupos de personas que difícilmente pudieran ser atendidos con ingresos ordinarios. Sin embargo, en los hechos, la autonomía política se vería dificultada por -al menos- dos cuestiones. Por un lado, por la subordinación fiscal municipal a los vaivenes financieros nacionales y a la temporalidad de todo programa. Y, por otro, por la imposición de lineamientos de acción en detrimento de otros que deberían considerarse por su relevancia local (p.e. violencia familiar, trabajo agrícola). Aunque en San Pedro algunas problemáticas están siendo objeto de política pública municipal, este no es un fenómeno generalizable al resto de los municipios⁽¹⁵⁾. En términos generales, las políticas de descentralización serían el determinante inmediato de estas situaciones. Pues, las mismas tendieron a desconcentrar las demandas existentes sobre la Nación, convirtiendo a los municipios en las instituciones políticas que contuvieran las protestas en las localidades (González Villar, 2004: 220).

que nos muestra? Por un lado, que la política de descentralización, de algún modo, aunque transfirió teóricamente competencias y funciones, pero no capacidades para desarrollarlas por parte de los municipios, también generó una cierta percepción de la gente de que el responsable de la problemática local de la gente es el municipio. (...) El tema de (...) salud fundamentalmente, de desarrollo económico, de subsidios, créditos, obras públicas, la gente empezó a demandarlo al municipio [que] no tenía ni la capacitación (...), ni las condiciones económicas-financieras como para desarrollar estas actividades (...) No hubo una sola manifestación en la plaza frente a la Gobernación. Todas fueron manifestaciones y conflictos en las plazas de los pueblos" (Informante, 2.09.2005).

⁽¹⁵⁾ Los municipios no suelen contar con iniciativas de políticas públicas de desarrollo social y económico que trasciendan la adscripción a programas sociales, productivos, de alivio a la pobreza, y/o de nutrición (Informante, 30.08.2005).

El rol contenedor del municipio puede indagarse a la luz de la vinculación entre la agenda local y las relaciones Provincia-municipios. Esta agenda es influida por la coexistencia de -al menos- tres elementos novedosos y recientes: la inestabilidad de ciertos ejecutivos locales (p.e. Garupá, San Vicente, Candelaria y Puerto Piray)⁽¹⁶⁾, la conexión directa de algunos jefes comunales con la Presidencia de la Nación y el incremento nominal de las coparticipaciones municipales. Respecto a nuestro caso, interesa desarrollar este último elemento.

Los intendentes podrían estar ejerciendo una doble presión. Pues, por un lado aumentan sus ingresos extra jurisdiccionales y encaran más obras y compras. Y por otro, como consecuencia de lo anterior, estarían incitando un incremento del gasto público provincial para equiparar/superar las obras y compras municipales (Revista Alternativa, 2005:1). Desde la lógica subnacional, esta reacción podría entenderse como un intento de controlar el avance de ciertos líderes locales. Frente al año electoral 2007, dicha tentativa de contención sucedería porque se han multiplicado las pre-candidaturas a gobernador por parte de alcaldes y legisladores opositores al ejecutivo provincial. En cambio, en municipios con intendente y electorado oficialistas la fidelidad sería premiada con inversiones en vivienda y caminos de organismos como el IPRODHA -Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional- y la DPV -Dirección Provincial de Vialidad-.

El Poder Ejecutivo de San Pedro es de de distinto signo partidario respecto a los de la Provincia y la Nación, aunque en general acusa una mayor sintonía con esta última⁽¹⁷⁾. No obstante, la relación entre los ejecutivos provin-

⁽¹⁶⁾ En general, esta inestabilidad institucional se debe al manejo irregular de los recursos públicos por parte de los intendentes y al abierto conflicto de intereses político-facciosos observables entre el ejecutivo y el legislativo de ciertos municipios.

⁽¹⁷⁾ El Ejecutivo Local es comandado por el Frente Radical Intransigente (Alianza electoral UCR-PI) desde 1999, mientras que los ejecutivos Provincial (Renovador) y Nacional (Frente para la Victoria) básicamente son de extracción PJ. Respecto a los fondos de los programas nacionales y/o provinciales, el Intendente Wolfart (29.08.2005) señaló que "la Provincia a veces lo distribuye políticamente en los municipios que son del partido del gobierno provincial. En mi caso yo soy radical, el Gobierno Provincial es renovador -está alineado con Kirchner- y nosotros tenemos mas posibilidades de acceder a subsidios directamente con la Nación que con la Provincia. Desde la Nación no hay discriminación, no hay diferencias [El Gobierno Provincial] a otros municipios le da más que a nosotros". Esta situación se asociaría al hecho que dicho Gobierno juzgue como potencial competidor a un municipio no alineado a éste por el verticalismo partidario. En tal sentido, una forma de disciplinar y/o desarticular al *rival* podría ser dificultando su acceso a programas.

cial y municipal no siempre es conflictiva. La tónica es de indiferencia, si bien en ocasiones las vinculaciones cotidianas Municipio-Provincia son frecuentes y complementarias. Puntualicemos los casos de la relación local con:

- el Ministerio del Agro y la Producción -MAyP-. Aunque las vinculaciones con esta cartera suelen ser distantes, existen acuerdos técnicos con una dependencia, el Departamento General de Ganadería. En ésta se desempeñan algunos allegados al Director de la DDR.
- la Unidad Ejecutora Provincial. La misma depende del Ministerio de Estado General y de Coordinación del Gabinete y tuvo a su cargo la ampliación del Hospital, donde trabajan funcionarios críticos al Ejecutivo Municipal.
- la DPV. Esta dirección funciona como un organismo descentralizado dentro de la estructura provincial. Asfaltó el acceso y las playas de estacionamiento y de maniobras de la Terminal de ómnibus (construida con fondos municipales).
- el Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud -MBS-. Existe relativa autonomía municipal para definir a qué tipo de prestación alimentaria (comedor, bolsones) se destinan las partidas presupuestarias que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación -MDSN- canaliza a través de la citada cartera provincial, aunque el atraso en las partidas dificulta la gestión local.

En algunos casos, las vinculaciones personales previas y presentes, fundadas en afinidades político-partidarias, pesan a la hora de definir el accionar complementario de agencias públicas provinciales y municipales. Y, en otros, estaríamos en presencia de la citada doble presión de los intendentes hacia el gasto público (mayor disponibilidad de fondos locales alentarían el gasto provincial). En esta última cuestión, la competencia político-electoral deriva en una *política de cartel*, plasmada en anuncios de construcción y ampliación de obras. Específicamente, se publicita el monto de determinada obra junto con el slogan del gobierno. Esta estrategia suele emplearse para anunciar el interés de un ámbito de gobierno en las necesidades o reclamos -reales o propiciados- de distintos sectores sociales. Desde luego, el *interés* de determinado ámbito de gobierno suele personificarse en un potencial candidato.

La diversificación de la estructura municipal posee críticos y adeptos. Desde el ámbito provincial, suele calificarse de oportunista y electoralista, como un capítulo más en la historia de las tensas relaciones políticas entre Provincia y municipios, y se prevé su inviabilidad organizativa y material debi-

do a la dependencia local de recursos extra jurisdiccionales. En cambio, distintos funcionarios del ámbito local aseguran que el DS y la DDR son exponentes de la necesidad municipal de satisfacer demandas en áreas que no eran de su tradicional incumbencia. Para ellos, esta situación se debe a la desatención provincial -caracterizada como 'abandono'- en materia sanitaria y productiva. Más allá de estas posturas divergentes, en los hechos se generan nuevas posibilidades y desafíos para la agenda política municipal. Puntualicemos, entonces, algunas situaciones recientes.

Departamento de Salud (DS)

Esta dependencia municipal surgió con la finalidad de complementar la cuestionada calidad y suficiencia en la atención sanitaria⁽¹⁸⁾ de los habitantes del interior municipal. La idea se originó en 1999, como una promesa electoral del actual oficialismo y se materializó en 2002, a pesar de la crítica situación fiscal de aquel momento. La elaboración del proyecto inicial estuvo a cargo de un legislador oficialista, asesorado por la persona que luego desempeñaría funciones en el departamento creado. Esta propuesta fue cuestionada, ya que estipulaba el arancelamiento de las prestaciones para aumentar el presupuesto del departamento. Por ello, se retrasó la aprobación por parte del Concejo Deliberante local hasta el primer trimestre de 2002. El Intendente Wolfart incluyó el DS en la órbita de la Secretaría de Acción Social, sin la promulgación inicial del Concejo, que luego consideró esta incorporación y avaló un aumento de los recursos de dicha Secretaría.

El objetivo explícito del DS es la atención primaria de enfermedades crónicas y subagudas de ocho poblaciones rurales⁽¹⁹⁾. Este tipo de atención integra la asistencia social, la prevención de enfermedades, la promoción de la salud y la rehabilitación. La cobertura se logra con visitas itinerantes y quincenales, aunque suelen interrumpirse bajo condiciones climáticas adversas⁽²⁰⁾. En cada sitio se acondicionó un local para la atención médica, que suele ser alguna vivienda familiar.

^{(18) &}quot;El hospital era un desastre, no le daba respuesta a la gente. Teníamos que salir desde el Concejo para pelear para que los médicos se queden, porque se iban todos" (Informante, 15.9.2006).

⁽¹⁹⁾ Se trata de las colonias San Juan (distante 35 Km. de San Pedro), Pozo Azul (28 Km.), Fortaleza (19), Esmeralda II (58), Yabotí (47), San Lorenzo (20), Paduán (28) y Tobuna (35).

⁽²⁰⁾ Estas siguen condicionando las actividades cotidianas, ya que gran parte de los 4000 km de caminos locales son de tierra.

En general, la población objetivo son pacientes que residen en áreas insuficientemente conectadas o con dificultades para acceder al Hospital Provincial sito en la localidad de San Pedro, debido al tiempo diario que requiere la labor agrícola, a la imposibilidad de solventar un pasaje de ómnibus hasta la localidad, al difícil desplazamiento en caminos vecinales, etc. Gran parte de los insumos y recursos del DS se obtienen de la gestión de diversos programas, en donde se observa la relación de este departamento con:

- la Nación. En este caso se vincula a través de la gestión del Programa Materno Infantil y Nutrición -PROMIN-⁽²¹⁾ y del Plan de erradicación de la rubéola, entre otros.
- la Provincia. Con esta se relaciona a partir del Hospital de San Pedro y ejecutando determinados programas provinciales (como el de Acción Solidaria -PAS-)⁽²²⁾, o nacionales gestionados desde este orden (Procreación Responsable, Remediar⁽²³⁾).
- organizaciones médicas. Específicamente, se reciben medicamentos e insumos de LALCEC -Liga Argentina de Lucha contra el Cáncer- y Cáncer Team.

La atención sanitaria provincial y municipal suele diferenciarse territorialmente. El Gobierno Local proveería de cobertura médico-asistencial a colonias y parajes cubiertos insuficientemente, prescindiendo de intervenir en sitios atendidos por la Provincia⁽²⁴⁾, que focaliza sus actividades en la atención secundaria (centrada en la curación del paciente).

⁽²¹⁾ El PROMIN es nacional y financiado por el Banco Mundial. Sus objetivos son: proveer de medicamentos, leche e insumos para programas provinciales de salud reproductiva; remodelar áreas obstétricas y neonatológicas; capacitar al personal abocado al programa; y dar asistencia técnica en áreas materno-infantiles provinciales.

⁽²²⁾ Este programa involucra la acción conjunta de organismos provinciales (en temáticas como tierra, documentación y salud).

⁽²³⁾ El Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673/02), es financiado por la Nación y gestionado en provincias y municipios mediante unidades ejecutoras. Sus objetivos son: entregar anticonceptivos; brindar capacitación en salud sexual; desarrollar sistemas de control, diagnósticos, tratamiento y rehabilitación; dar asistencia técnica a funcionarios provinciales para implementar programas locales; y capacitar a equipos sanitarios. El Programa Remediar, es financiado por el BID y la Nación. La ejecución provincial-municipal distribuye medicamentos en centros de atención primaria.

⁽²⁴⁾ La cobertura sanitaria brindada por el Municipio y la Provincia coincide sólo en las localidades de Tobuna y Pozo Azul.

Las actividades de los médicos del Hospital y el DS son coordinadas para efectuar visitas alternadas en tiempo y lugar. Un impacto directo de esta división en los ámbitos de actuación es la cobertura de atención primaria en áreas hasta entonces no asistidas. Aunque existen diferencias político-partidarias entre la Intendencia y la Dirección del Hospital, en los hechos hay coordinación operativa. No obstante, esto no implica que desde la administración provincial o desde el mismo hospital se cuestionen los objetivos municipales implícitos (tildados de electorales) y los resultados efectivos de la atención primaria, debido a la falta de insumos y equipos para las curaciones⁽²⁵⁾. De hecho, este juicio podría estar dificultando un acercamiento de las partes para mejorar la coordinación de la agenda sanitaria.

Dirección de Desarrollo Rural (DDR)

El origen de esta dirección se inscribe en tres problemáticas. Por un lado, la insuficiente atención que distintas delegaciones provinciales (p.e. -MAyP-) brindarían a recurrentes problemas productivos locales -ausencia de infraestructura, limitado asesoramiento técnico, etc.-. En segundo lugar, la carencia de una agencia de extensión del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA- para facilitar la gestión técnica agraria en el ámbito local. Por último, las tensiones político electorales entre los ejecutivos provincial y municipal⁽²⁶⁾.

Esta dirección comenzó a funcionar a inicios de 2004, y a partir de la experiencia técnica de uno de sus funcionarios. Su objetivo explícito es brindar alternativas técnicas y organizativas para la pequeña producción agrícolaganadera. De este modo y en base al re-direccionamiento e integración de

⁽²⁵⁾ Consultado sobre la aparición de estructuras municipales alternativas a los servicios provinciales (por ejemplo, agricultura y salud), un funcionario del MSP aseguraba que "tiene que ver con situaciones políticas [más] que con otra cosa, más que nada por ganar votos, que por un compromiso real con mantener esas estructuras a futuro. Entre esas situaciones políticas a veces ha tenido que ver que los municipios no se llevaban bien con las estructuras sanitarias locales, entonces generaban algo propio como para presentar una alternativa, por lo que no todas las estructuras dependientes de estas municipalidades son adecuadas" (Informante, 31.10.2005).

⁽²⁶⁾ La creación de la DDR "se ve como un mecanismo que, de alguna manera, puede llegar a suplir la falta de intervención de la Provincia o la discriminación política que existe. Entonces, ¿que hacés si vos tenés unas delegaciones provinciales en el ámbito [local] que no te dan respuestas? Lo que haces es crear en el ámbito del municipio con recursos municipales un espacio que dé respuesta" (Informante, 30.08.2005).

programas se intenta potenciar los beneficios de la intervención. Este propósito puede pensarse como una innovación en el ámbito de las políticas públicas locales, pues otorga al municipio un rol que trascendería la ejecución de programas, para potencialmente comenzar a ser diseñador de políticas.

En general, en el ámbito local se sostiene que la propuesta de acción de la DDR surge del cuestionamiento a la captación indiscriminada que algunos municipios realizan de programas nacionales y provinciales por el simple hecho del financiamiento que estos brindan. Nótese que la concreción del objetivo explícito implicaría cumplir el precepto teórico de la autonomía para decidir sobre desarrollo sin la interferencia de otros órdenes.

Entre 2004 y 2006 se registraron distintas acciones de intervención, entre las que pueden destacarse: la construcción de un vivero municipal en un predio facilitado por un productor agropecuario, el fomento de la piscicultura, un proyecto de una fábrica de almidón de mandioca, un plan de manejo ganadero y el plan hortícola municipal. Puntualicemos estas dos últimas acciones a partir de la relación con el orden:

- Provincial. El Departamento General de Ganadería (MAyP) organizó el Plan Provincial de Desarrollo Ganadero, que en el ámbito local fue difundido y apoyado por la DDR. Este plan otorga créditos a asociaciones, por lo que en 2006 debió crearse una en el ámbito local. El mismo financia capital operativo (terneros para recría y engorde, insumos sanitarios, suplementos y alimentos) y de inversión (reproductores, instalaciones, equipos, semillas, etc.) para engorde y cría de ganadería bovina.
- Nacional. Los programas de MBS son administrados por el MDSN provincial, que media entre Nación y Municipio. En este caso, el Plan hortícola municipal financia las semillas, su insumo básico, con las cuotas del PA (del MBS) y fundamentalmente busca mejorar la calidad de la alimentación de la población beneficiaria.

La DDR posee posibilidades de complementación con los órdenes Nacional y Provincial. Pues, es una propuesta que intentaría ir más allá de las políticas sociales, y diseñar una política productiva local. No obstante, sus acciones tienden a ser fragmentadas debido a la falta de integración de programas y a los presumiblemente insuficientes e inconstantes recursos (humanos y financieros) propios para viabilizar una agenda autónoma de desarrollo rural. En este contexto de dependencia con dichos órdenes, las relaciones

personales y los resultados electorales condicionarían la trayectoria de una política que pretenda ser alternativa⁽²⁷⁾.

Reflexiones finales

En San Pedro, el incremento coyuntural y oscilante de los recursos extrajurisdiccionales, por convenios e ingresos de capital condiciona la autonomía política y financiera. En la década de 2000 y respecto a la de 1990, los recursos de origen municipal tienden a perder participación en el total, aunque paradójicamente se observa un incremento de las responsabilidades locales (salud y desarrollo rural). Por ende, el precepto teórico de suficiencia sería inconsistente en el esquema federal fiscal aquí planteado. Pues, en un contexto de nuevas demandas sociales hacia el municipio, el límite entre las responsabilidades de éste y las de la Provincia y la Nación aparece como incierto, difuso y variable.

En este marco de responsabilidades y recursos cambiantes, tras la salida de la convertibilidad se reafirma la tendencia municipal a obtener ingresos adhiriendo a programas. Allí es donde el DS y la DDR tendrían su razón de ser, pues podrían pensarse como exponentes de la necesidad local de satisfacer demandas en áreas que no eran de su tradicional incumbencia. Ambos significarían una ampliación de lo que puede esperarse (y demandarse) de una gestión municipal e implican desafíos electorales y de agenda locales. Sin embargo, sus acciones dependerían más de la relación entre personas, de la dinámica en las contiendas político-partidarias (entre ámbitos de gobierno, entre facciones locales) y de la ejecución de programas nacionales y provinciales que de mecanismos institucionales locales establecidos a largo plazo. Esto podría estar mostrando, una vez más, que la autonomía política del Municipio es aún materia pendiente.

El precepto teórico de igualdad en la prestación de servicios para que las diferentes rentas y capacidades fiscales no sean un factor de discriminación social difícilmente se cumpla. Pues, en nuestro caso, el Municipio subsidiaría

⁽²⁷⁾ A mediados de 2006 el Director de la DDR pasó a integrar la Oficina de Información Técnica del INTA en San Pedro, cuestión que condiciona la capacidad de acción de la DDR y abre interrogantes sobre su futuro.

Relaciones intergubernamentales y federalismo fiscal ...

de hecho las carencias provinciales en esferas como la sanitaria y productiva. En suma, es cuestionable que en San Pedro los procesos de descentralización y el federalismo fiscal redunden en un aumento de la capacidad local de generar y controlar sus recursos fiscales, cuando son habituales la variabilidad e impredecibilidad en los montos y orígenes de los mismos y la influencia del verticalismo político-partidario en la gestión pública.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). "Estudio Introductorio." En: Aguilar Villanueva, L. (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, pp. 15-71.
- ÁLVARES AFFONSO, R. (2000). "Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil". Proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina, CEPAL/GTZ, Santiago.
- ASAP (2006). "Estadísticas Fiscales Argentinas". www.asap.org.ar (3.9.2006).
- CASTELLS, A. (1999). "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal." *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas: 2 (IIº semestre), México.
- CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J. P. (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", Revista de la CEPAL 84: 117-134.
- DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS DE LA PROVINCIA DE MISIONES (2007). Información fiscal. www.dgr.misiones.gov.ar/rentasmisiones/informacion_fiscal/graficos_de_recaudacion.jsp (12.04.2007).
- DUCHACEK, I. (1986). "Mapas territoriales del poder: descentralización". Boulder-West View. Traducción interna de la Cátedra de Geografía Política, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires
- EATON, K. y DICKOVICK T. (2004). "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil". Latin American Research Review 39: 90-121.
- ELAZAR, D. (1987). "What is Federalism?" En: Exploring Federalism. University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- FALLETI, T. (2004). "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales." En: Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.), Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, IIED, Buenos Aires.
- FILLIPOV, M; ORDESHOOK, M. y SHVETSOVA, O. (2004). "Federations and the theoretical problem." En: Designing federalism. A theory of self-sustainable federal institutions. The Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge.
- GIBSON, E. (2004). "Federalism and Democracy: Theorical connections and Cautionary insights". En: Federalism and Democracy in Latin America. John Hopkins University Press, Baltimore.
- GONZÁLEZ VILLAR, C. (2004). Los gobiernos locales y los procesos de descentralización política en una provincia periférica de Argentina: Misiones. Editorial Universitaria de Misiones, UNAM, Posadas.
- INDEC (1991). "Censo Nacional de Población y Vivienda", Buenos Aires.
- INDEC (1998). "Los municipios de la Provincia de Misiones. Programa de información estadística y apoyo a los municipios". Aeroterra (cd), Buenos Aires.
- INDEC (2001). "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas", Buenos Aires.
- INDEC (2007). "Serie de índices de precios mayoristas 1991-2006", Buenos Aires.
- KALIN, W. (1998). Decentralization. Why and How? Center for International Earth Science, Columbia University, Nueva York.
- LARSON, A.; PACHECO, P.; TONI, F. y VALLEJO, M. (2006). Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana ¿Hacia dónde va la descentralización? Centro para la Investigación Forestal Internacional-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Plural, La Paz.

- MANZANAL, M; GARCÍA, A. y VILLARREAL, F. (2006), "Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México." IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca (mayo).
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (2006). "Tasa bruta de Natalidad y Mortalidad 1980-1990 al 2005". www.misiones.gov.ar/IPEC/index.htm (08.11.2006).
- MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO (2007). Balances 1991-2006 y Presupuesto 2007, San Pedro.
- NAZARENO, M.; STOKES, S. y BRUSCO, V. (2006). "Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina", *Desarrollo Económico* 181: 63-87.
- PIREZ, P. (1986). Coparticipación Federal y descentralización del Estado, CEAL, Buenos Aires.
- PORTO, A. (2004). "Finanzas públicas subnacionales: la experiencias argentina". *Documento de fede-* ralismo fiscal, Departamento de Economía-UNLP: 12, La Plata.
- PROVINCIA DE MISIONES (2006). Decreto Ley 1086/79 y 1189/79 y Leyes 257/64, 2535/88, 3311/96, 3848/02, y 3875/02. Cámara de Representantes, Posadas.
- REVISTA ALTERNATIVA (2005). Tres puntos a tener en cuenta para las próximas elecciones definidas en una sola palabra: Autonomía Municipal. www.alternativa-web.com.ar (1.5.2005).
- ROWLAND, A. (2003). "La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales". En: Rodríguez Solórzano, C. (comp.) La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental. Instituto Nacional de Ecología, México.
- SMITH, B. C. (1985). Decentralization. The territorial dimension of the state, George Allen & Unwin, Londres.
- SMULOVITZ, C. y CLEMENTE, A. (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina". En: Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana (comp.), Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, IIED, Buenos Aires.
- SOUZA, C. (1998). "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização." En: *Dados Revista de Ciências Sociais*.
- VELÁSQUEZ GUADARRAMA, C. (2003). Federalismo fiscal y transferencias gubernamentales. En: Rodríguez Solórzano, Claudia (comp.) *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología, México.
- VILAS, C. (2003). "Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990," Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- WILSON, R. (2006). "Decentralization and intergovernmental relations in social policy: A comparative perspective of Brazil, México and the US." Interregional Conference on Social Policy and Welfare Reform, University of Texas at Austin, (abril).

Anexo metodológico

Nota metodológica de Tabla 7: La estimación del ingreso municipal per capita surge de dividir el balance municipal sobre la magnitud estimada de población del Municipio San Pedro en cada año. Esta magnitud se obtiene de la siguiente fórmula: TCN = (TBN - TBM 91/05) - (TCMA 91/01) - (TCMA 91/01)

Donde TCN es la tasa de crecimiento neto anual, TBN y TBM son las tasas brutas de natalidad y mortalidad, y TCMA es la tasa media de crecimiento medio anual 1991/2001 (proyectada también para el lapso 2002/2005).

Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos.

Beatriz Nussbaumer

Introducción

El acento en la promoción de estrategias de fortalecimiento institucional (FI), en diversos campos del accionar público y privado, genera expectativas en relación con la planificación y la ejecución de políticas de desarrollo. Enmarcadas en las reformas de segunda generación, se plantea que el 'fortalecimiento institucional' es un proceso que llevará al mejoramiento y la transparencia de la gestión pública y al aumento de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Otra meta planteada es lograr una mayor articulación y coordinación entre las organizaciones vinculadas al desarrollo buscando, de esta manera, un aumento de la eficiencia en el uso de recursos económicos como humanos destinados a la política pública. Precisamente, en el ámbito del desarrollo rural, el enfoque de Desarrollo Territorial Rural tiene como uno de los pilares de su estrategia la transformación de la arquitectura institucional⁽¹⁾.

^{(1) &}quot;El enfoque de Desarrollo Territorial Rural es una perspectiva que han impulsado los organismos internacionales de financiamiento (FIDA, BID, BM, FAO, IICA, CEPAL-ILPES, GTZ) desde inicios de la presente década. El mismo se ve resumido en la propuesta que formularon Schejtman y Berdegué (2004) que plantea como ejes de desarrollo el crecimiento productivo y la construcción de una arquitectura institucional que acompañe este proceso (Argueros, Nardi, 2005:3).

Bajo esta perspectiva, el 'fortalecimiento institucional' implicaría una transformación tanto de la estructura organizacional de las entidades públicas y privadas involucradas, como del sistema de reglas que enmarcan las acciones de las mismas, hacia una mayor democratización de la toma de decisiones. En consecuencia, el discurso indica la intención de modificar con mayor o menor profundidad las actuales estructuras de poder, a través de la incorporación de actores de la sociedad civil a la discusión de las políticas.

En la esfera de las políticas de desarrollo rural en la Argentina, este proceso ha comenzado a mediados de los años 90' impulsado principalmente desde la SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación). A través de un componente del PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) se lleva adelante un trabajo sistemático con las provincias que incluye financiamiento y acompañamiento en el diseño de estrategias de FI vinculadas al desarrollo rural.

En este marco nos preguntamos, ¿cuál es el impacto de las estrategias de FI? Teniendo en cuenta que se pretenden introducir cambios en las formas de accionar y de interacción entre las organizaciones públicas y privadas, ¿cuál es la reacción de los diferentes actores?, ¿se modifica la distribución de poder en la toma de decisiones y ejecución de acciones? ¿Quiénes se benefician y quiénes se ven afectados en su dotación de poder?

El objetivo de este trabajo es responder a estas preguntas a través del análisis de la experiencia de la Provincia de Entre Ríos que implementa las políticas de Fl desde el año 2004⁽²⁾.

La organización del presente texto comprende un primer apartado donde se presentan los principales conceptos que atraviesan el análisis; las instituciones, el Estado y las políticas de desarrollo rural. Un segundo apartado, en el cual se enmarcan las políticas FI en las denominadas reformas de segunda generación en la Argentina. Un tercero, donde se realiza el análisis de caso de la Provincia de Entre Ríos. Finalmente se reflexionará sobre el impacto de estas estrategias en la esfera de las políticas de desarrollo rural.

⁽²⁾ Una parte importante de la información que sustenta este artículo (secundaria y primaria -entrevistas en profundidad, observación participante y desarrollo de talleres) proviene de un trabajo de campo realizado entre marzo y diciembre de 2005 en el marco de una consultoría denominada "Diagnóstico Participativo para el Área Centro Sur de la Provincia de Entre Ríos". Sin embargo, las reflexiones y conclusiones aquí expuestas son independientes y trascienden los resultados de aquél trabajo. Aprovechamos la oportunidad para agradecer a PROINDER y a la Secretaría de la Producción de Entre Ríos por permitir el uso de dicha información.

Aspectos conceptuales

A nuestro entender el trabajo exige hilvanar tres conceptos centrales (las instituciones, el Estado y las políticas de desarrollo), lo cual se hará tomando como eje las estructuras de poder, los mecanismos de mantenimiento y de reproducción de las mismas.

Desde la economía, en los últimos 25 años, la discusión acerca de *las instituciones* ha recibido un nuevo impulso, plasmado en la corriente teórica neoinstitucional, cuyo más reconocido exponente es Douglass North. Para este autor, las instituciones son concebidas como "las reglas de juego en una sociedad, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico" (North, 1993:13). Estas reglas, son consideradas instituciones, solamente si existe una aceptación voluntaria o no, consciente o naturalizada por parte de la sociedad (ibid. 1993). Si bien, esta definición nos ofrece un punto de partida, dado que reconoce la existencia de un contexto social que condiciona la acción del hombre, es necesario profundizar el análisis de la estructuración de esas sociedades para entender más claramente el papel de las instituciones en su contexto.

Recientemente, Alejandro Portes (2006) ha publicado un trabajo en el cual analiza las diferentes corrientes teóricas que abordan el concepto *instituciones*. Desde la crítica al uso normativo que realizan los autores que adhieren a la economía institucional⁽³⁾ y a los economistas del desarrollo, destaca la necesidad de contextualizar el análisis de las instituciones en la cultura y la estructura social para comprender el funcionamiento de las mismas. En este marco, el autor enfatiza la necesidad de recuperar en el análisis las relaciones de dominación y de disputa por el poder⁽⁴⁾.

Portes acuerda en que las *instituciones* son un conjunto de reglas formales o informales, sin embargo, agrega que éstas regulan las relaciones entre

⁽³⁾ Otros autores plantean que el neoinstitucionalismo ha abandonado el análisis del papel que juegan las relaciones de poder en la configuración institucional, las organizaciones y la sociedad, temas que eran abordados por los estudios clásicos marxistas y neomarxistas predominantes en los años 1970 (Lawrence, Suddaby, 2006).

⁽⁴⁾ Portes recupera el concepto de poder de Weber [1922] sosteniendo que "poder es conferido tanto por el control de los medios de producción y apropiación de conocimiento, el control de los medios de difusión de información, así como por el más tradicional control de los medios de violencia" (ibid., 2006:239, traducción nuestra).

"los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, las escuelas, y otras áreas institucionalmente más estructuradas de la vida organizada: la política, la economía, la religión, las comunicaciones y la información" (ibid, 2006:241, traducción nuestra).

La noción de 'rol' es central en esta conceptualización y se presenta como el nexo entre los elementos de la cultura y de la estructura social. Los portadores de estos roles personifican las normas (restricciones y estímulos) provenientes de los valores culturales, que representan los principios morales de cada sociedad. En la misma línea que Bourdieu, Portes entiende que las relaciones de poder configuran una determinada estructura de clases, que se traduce en jerarquías sociales legitimadas, en diferentes estatus dentro de la sociedad. Estas jerarquías estatuidas se corporizan en organizaciones que, como por ejemplo el Estado, son reconocidas por la sociedad como las expresiones tangibles de poder (ibid, 2006:237-239).

Partiendo de Weber (2006 [1919]), que ha evidenciado que el Estado resume el mayor poder materializado en las sociedades modernas a través del uso monopólico que realiza de la violencia física legitimada como instrumento de poder, otros autores han destacado el uso de la violencia simbólica. En particular, Bourdieu (1997:97-98) sintetiza las diferentes fuentes de poder contenidas en el Estado definiendo que éste "reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente. Si el Estado está en condiciones de ejercer la violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos y en la 'subjetividad' o, si se prefiere, en los cerebros, bajo la forma de estructuras mentales, de percepción y de pensamiento". En la misma dirección, Castoriadis (1996:2-3) plantea que este infraproder radical e implícito, producto de la socialización, es el que garantiza la conservación de la institución, sus significaciones imaginarias y por ende la perpetuación de los mecanismos de poder. En consecuencia, aunque naturalizadas, estas instituciones son aceptadas y respetadas por el conjunto de la sociedad.

El dominio del Estado en la (re)producción⁽⁵⁾ simbólica se advierte especialmente en tanto que sus estructuras y funcionarios son los productores más

⁽⁵⁾ La ambigüedad del término '(re)producción', introducida deliberadamente, refiere a que el mismo puede entenderse como una resultante de un proceso de creación endógeno o como la reproducción de un discurso proveniente de otras esferas. Este último aspecto será profundizado en la siguiente

importantes de problemas sociales, ya sea desde la instalación de estos temas, así como también de las posibles soluciones a los mismos (Bourdieu, 1997).

En el caso puntual que nos ocupa, el problema social se identifica con el fracaso de las políticas de desarrollo rural anteriores, ante la persistente pobreza, marginación y exclusión de su población. Una parte de la solución es concebida desde el Estado a través de las estrategias de FI para instaurar una 'nueva institucionalidad' que tendría como fines: a) aumentar la participación de los actores involucrados -especialmente de la sociedad civil en la toma de decisiones en las políticas específicas-, b) facilitar una mayor circulación de información y, c) garantizar mayor transparencia en la gestión pública en torno a los programas de desarrollo rural mediante la articulación de éstos.

'Abrir' entonces la discusión sobre las *políticas de desarrollo rural*, puede entenderse como la creación de 'arenas de acción y de debate público', que, según Fuks (1998:89) refiere a un conjunto de prácticas y argumentos que enmarcan la disputa en torno a la definición de asuntos públicos. Puntualmente, el debate en torno a qué se considera un espacio rural desarrollado y los medios y vías para llegar a ello, conformaría la 'arena' donde se expresan implícita y explícitamente los conflictos sociales. Como asunto de Estado, las *políticas de desarrollo rural* representan una esfera del campo burocrático en el cual participan diversos actores con sus estrategias y recursos⁽⁶⁾ para imponer sus diferentes visiones de mundo, en este caso, en la definición de los asuntos públicos.

Existen numerosas definiciones y estrategias de desarrollo rural y coincidimos con Rist (1994:9) en que el problema fundamental de las definiciones de desarrollo es que derivan principalmente de lo que personas o grupos de personas conciben como una sociedad ideal a alcanzar. O, en otras palabras, cada uno de estos agentes busca instalar su visión particular acerca del ordenamiento social, y de las *instituciones* que el mismo conlleva, visión que es producto de su condición social y trayectoria. Si bien puede haber acuerdos acerca de ciertos valores sociales como aumento de la calidad de vida (en

sección en la cual se enmarcan a nivel internacional las políticas de FI en la Argentina.

⁽⁶⁾ Los recursos, o capitales en juego que mayor incidencia tienen en el campo de disputa son: el capital económico, el cultural, el social y el simbólico. Con respecto al capital simbólico, la condición esencial es la percepción de los agentes respecto de cualquier especie de capital físico, económico, cultural, social, al que reconocen y dan valor. Provee al agente de reconocimiento, prestigio y legitimidad, fuentes de poder para mejorar su posición y fortalecer su visión de mundo frente al resto de los agentes (Bourdieu, 1997: 107).

este caso de los pequeños productores y trabajadores rurales), eliminación de la pobreza, equidad de oportunidades, la traducción de estos valores en normas e *instituciones* ha adoptado diferentes formas a lo largo de la historia.

Una de las reglas que pretende instituirse en el marco de esta nueva institucionalidad para el desarrollo rural, se refiere a la articulación entre los organismos públicos y privados vinculados al desarrollo rural para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos y mayor transparencia en la gestión. Partimos de la base que las articulaciones son relaciones voluntarias y funcionales a objetivos compartidos y a los intereses de cada una de las partes involucradas (Arqueros, Manzanal, 2004:5). Luego complejizaremos esta noción rescatando las características que toman esas interacciones entre los actores sociales, a partir de sus representaciones, acciones y la coyuntura social.

El Estado es un actor fundamental en esta arena, sin embargo no tiene una única y sola posición. De hecho, el Estado se diferencia hacia el interior de su estructura expresándose como un campo de disputa política. A una escala menor de análisis, las diversas dependencias estatales, que en la esfera de las políticas de desarrollo rural son principalmente el INTA, los programas de la Secretaría de Agricultura (como el PROINDER y el PSA) y a nivel provincial otras estructuras administrativas, también son concebidos como ámbitos conflictivos en materia de definición política. En consecuencia, se advierte que cuando se hace referencia en este texto a las posiciones que sostienen o representan los diversos actores en los espacios de discusión y articulación, nos referimos al discurso oficial o hegemónico del organismo que representa, pudiendo existir visiones divergentes que no logran imponerse dentro de la estructura y su discurso público.

Origen de las estrategias de FI en la Argentina

Las reformas de primera generación son las asociadas al ajuste estructural de los años '80 y principalmente de los '90. En relación con ellas, Oszlak planteaba que "no se trataba, como ocurría en las décadas de la prehistoria reformista, de introducir cambios, sino de extraer áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales. La intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito" (ibid, 1999:86)⁽⁷⁾.

Según la interpretación de este autor, se buscaba de esta forma la creación de un Estado ágil que no interviniera, más que lo mínimo indispensable, en una economía de libre mercado. Sin embargo, las políticas de ajuste

estructural, de achicamiento del Estado y privatizaciones de las principales ramas productivas, promovida y financiada por organismos financieros internacionales, han dejado resultados heterogéneos en los países en donde se han aplicado, mientras que en la Argentina condujeron a un deterioro social, económico y productivo.

En el año 1994, de Capitani y North analizaron para el Banco Mundial las tendencias en el desarrollo económico de los países del 'tercer mundo' en los últimos años. Los autores concluyeron que las grandes diferencias entre los países en *performance* económica, se deben a que las reformas han sido introducidas sin considerar las características culturales y políticas de los países receptores y por ende tampoco sus contextos institucionales, los cuales a su vez, han sido fuertemente afectados.

Este debate sobre el crecimiento económico (ó en términos más amplios sobre las diferencias entre países ricos y pobres⁽⁸⁾) puso el acento en los factores de la producción no materiales, como el capital social, el humano y los aspectos institucionales. En consecuencia, los organismos internacionales de financiamiento, impulsaron las denominadas reformas de segunda generación, siendo el *leit motiv* de ellas, la adecuación de la estructura institucional para el crecimiento económico⁽⁹⁾. Como parte de las conclusiones del estudio realizado por de Capitani y North, los autores plantean que "después de todo, uno de nuestros objetivos siempre ha sido el desarrollo de mercados eficientes [...] y hemos aprendido que éste es el punto de intersección de un gran número de reglas del juego formales e informales. Nuestro trabajo en políticas de reforma en los países del Tercer Mundo, ha sido, de hecho, un intento de redefinir o reorientar algunas reglas de juego básicas de esas sociedades".

A diferencia de las reformas anteriores, el financiamiento internacional está condicionado a la adopción de las reformas de segunda generación que ofrecen nuevamente un conjunto de instrumentos orientados a "reestablecer una

⁽⁷⁾ Según estimaciones del autor, en el caso argentino, el aparato estatal nacional pasó de tener una planta de 900.000 trabajadores en 1990 a 300.000 en 1997 (Oszlak, 1999:90).

⁽⁸⁾ Véase North (1990), Olson (1996) y para una revisión actual Svensen, Svensen (2003).

⁽⁹⁾ El BID (2004) plantea que existe un creciente consenso acerca del requerimiento de reformas institucionales de amplio alcance, para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Y sugiere que, a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. Cualquier intento por poner en práctica las llamadas "reformas de segunda generación" estaría destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política y las instituciones políticas.

cierta armonía en el ámbito político y social". Estos instrumentos, aunque difusos, se reconocen en los términos que han adquirido una significativa presencia en todos los organismos como: descentralización⁽¹⁰⁾, fortalecimiento institucional, prácticas de buen gobierno o 'good governance', etc. Sin embargo, estas prácticas subyacen a la asunción de un nuevo rol del Estado: para el orden nacional, éste debe mantener las funciones de planificación, coordinación y control, mientras que para las unidades subnacionales (estados provinciales y municipales) éstas deben ser las ejecutoras de las acciones. Sin embargo, Oszlak sugiere que el Estado, no necesariamente dispone de las capacidades necesarias para asumir este nuevo rol (ibid, 2001:38).

En este marco de políticas internacionales, reconociendo el mecanismo producción y reproducción de arriba hacia abajo, se instalan en la Argentina las estrategias de Fl. O, lo que en la perspectiva de Ozslak equivaldría a: «fortalecer» lo que queda [del Estado] e incorporar nuevas funciones que procuren restablecer los equilibrios políticos y sociales perdidos, más allá de mantener los macroeconómicos ya logrados" (Oszlak, 1999:95).

Estudio de caso: la articulación institucional en la Provincia de Entre Ríos

Para el caso de la Provincia de Entre Ríos se analizará el impacto de las estrategias de FI desarrolladas en el marco del convenio firmado entre la SAGPyA y la Secretaría de la Producción del Gobierno provincial. Se focalizará en una de las estrategias de FI: 'la articulación entre entidades vinculadas al desarrollo rural'. Para el análisis de la inserción de estas prácticas en el contexto político provincial, comenzaremos con una caracterización económica y política del sector agropecuario entrerriano. En segundo y tercer lugar, se introducirán los principales actores en juego en la arena de las políticas de desarrollo rural y la configuración de la arena de disputa en torno a las políticas públicas.

⁽¹⁰⁾ Se entiende por descentralización un nuevo esquema de distribución de responsabilidades. Según Oszlak (2001:38) "esta transferencia de responsabilidades de gestión implica por lo general la retención, y sobre todo el fortalecimiento, de capacidades centralizadas de formulación de políticas, planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de la instancia estatal que decide dicha transferencia".

Caracterización de la provincia

La Provincia de Entre Ríos, ubicada en la parte sur de la región mesopotámica argentina entre los ríos Paraná y Uruguay, tiene una superficie total de 78.781 Km2 de los cuales 11.805 Km2 corresponden a islas y tierras anegadizas. Entre Ríos está compuesta por 17 departamentos siendo su población total de 1.158.147 habitantes, de la cual el 17,5% vive en localidades rurales (INDEC-Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas, 2001).

La riqueza ambiental ha favorecido una gran diversidad de producciones agropecuarias, las cuales poseen un alto desarrollo tecnológico y un fuerte encadenamiento con la fase industrial. La producción primaria y la agroindustrial ocupan un lugar central en la economía provincial, y han tenido un crecimiento sostenido desde el año 2002⁽¹¹⁾. Ambos rubros participaban en el 2004 en un 20% del producto bruto geográfico (Dirección de Estadísticas y Censos de Entre Ríos, 2006)⁽¹²⁾.

Sin embargo, gran parte de este crecimiento económico está protagonizado por grandes productores y grupos económicos provinciales y extraprovinciales. Si bien, un estudio publicado por el IICA-PROINDER (2006) en base al Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2002, señala la existencia de 15.829 Explotaciones Agropecuarias (EAP) de pequeños productores (73% del total de EAP totales) éstos solamente controlan el 23% de la superficie en explotación⁽¹³⁾. Adicionalmente, la comparación de los censos agropecuarios de 1988 y 2002, revela que la concentración de tierras se ha acrecentado en los últimos años: la cantidad total de explotaciones con límites definidos se redujo un 25% (desaparecieron 5.555 EAP) de las cuales el 78% correspondían a explotaciones de menos de 100 ha, mientras que las explotaciones de más de 5.000 ha aumentaron un 27% en el mismo período (INDEC-CNA '88 y '02).

⁽¹¹⁾ El cultivo de soja aumentó su superficie un 117% entre 2001 y 2006, pasando de 593.500 a 1.281.998 ha respectivamente (Bolsa de Cereales de Entre Ríos, 2006).

⁽¹²⁾ Para el año 2004, la producción primaria y agroindustrial representaron el 56% y 34% de las exportaciones entrerrianas respectivamente, lo que en total sumó alrededor de 620 millones de dólares a precio FOB. La exportación de soja participó con el 20% del valor total de las exportaciones en el mismo año. DEC, 2006.

⁽¹³⁾ Los autores de este estudio identifican bajo la categoría de pequeños productores, tres subtipos diferenciales: los productores de subsistencia, los pequeños productores familiares y los productores familiares capitalizados. Si bien la definición de la categoría central 'pequeños productores' es considerada amplia, el estudio del IICA-PROINDER resulta muy valioso para realizar comparaciones entre relevamientos censales sobre estratos de productores y la valoración de sus respectivas producciones.

Probablemente, esta reducción de unidades menores a 100 ha refleja la salida definitiva del sector de un gran número de pequeños productores. De hecho, el estudio del IICA-PROINDER indica que la cantidad de EAP en condiciones de pobreza se ha reducido en un 25% (de 10.354 a 7.806) entre 1988 y 2002, pero, sin embargo su participación relativa (EAP pobres/EAP totales) ha aumentado de 36 a 38%, hecho probablemente vinculado a la disminución del universo total de EAP.

Los problemas que enfrentan los pequeños productores no se limitan solamente a la cuestión de tierras. Por un lado, la participación de este sector social en las cadenas productivas de mayor valor es marginal⁽¹⁴⁾. Sus actividades se concentran principalmente en la cría vacuna, tambo y producción artesanal de quesos, horticultura y granja a pequeña escala, producción de miel y pesca artesanal, etc. Por otro, las condiciones de producción se caracterizan por la inaccesibilidad a créditos acordes a su situación, tecnología precaria, políticas tributarias y bromatológicas que no contemplan sus especificidades y una escasa capacidad de negociación en los canales de comercialización tradicionales (Viscay, 2004, Nussbaumer, 2005). Si bien el mal estado de los caminos rurales afecta a todos los sectores sociales, la incidencia sobre los pequeños productores es aún mayor, pues no cuentan con medios para retirar la producción en casos de lluvias ni tampoco realizar otras actividades cotidianas como asistir a la escuela.

Esta economía polarizada también se evidencia en los altos índices de pobreza rural, siendo ésta superior al 40% en los departamentos de Feliciano e Islas del Ibicuy. En relación con el empleo agropecuario, si bien no existen estadísticas oficiales al respecto, según informantes locales la proporción de empleo en negro en las cadenas productivas como la forestal y la citrícola alcanzaría niveles del 40 y 60% respectivamente (entrevistas a representantes sindicales, 2006).

En cuanto a las organizaciones de productores, la mayoría tienen fines económicos, siendo las cooperativas la forma organizacional predominante. De acuerdo con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES, 2006) en Entre Ríos hay 894 cooperativas de las cuales 83 son agro-

⁽¹⁴⁾ Las cadenas productivas más importantes por participación decreciente en el valor de la producción total son: agrícola (cereales y oleaginosas); ganadera; lechera; aviar; citrícola y forestal. A modo de ejemplo, el 10% de la superficie implantada con soja corresponde a EAP de pequeños productores (Estudio IICA-PROINDER, 2006).

pecuarias. La composición mayoritaria de las cooperativas es de productores capitalizados debido, en parte, a la alta especialización por productos (arroceros, tamberos, ganaderos, etc.) y a la orientación empresarial que han asumido las cooperativas desde la década del noventa (Renold, Lattuada, 1999). Como organizaciones de segundo grado, FEDECO (Federación Entrerriana de Cooperativas) y FACA (Federación Argentina de Cooperativas Agropecuarias) son las más importantes.

De las asociaciones y federaciones por producto, se destacan FARER (Federación de Asociaciones Rurales de Entre Ríos, con 19 delegaciones) y FECIER (Federación de Citricultores de Entre Ríos). Estas asociaciones llevan adelante una importante acción gremial frente al gobierno y por otro lado brindan diversos servicios (asesoramiento técnico, acceso a información, etc.) a sus miembros que también responden al sector más capitalizado del agro entrerriano.

En relación con los pequeños productores, la organización gremial es actualmente inexistente. Si bien la Federación Agraria Argentina (FAA) tiene presencia en algunas zonas, la participación de pequeños productores entre-rrianos es relativamente escasa en ella, siendo mayoritariamente productores familiares capitalizados los representados por esta organización.

Estrategias de fortalecimiento institucional en Entre Ríos

En el año 2002 se firmó un convenio entre la Secretaría de la Producción de la Provincia de Entre Ríos y la SAGPYA a través del componente de FI del PROINDER. Este convenio planteaba una diversidad de acciones tendientes en su fin último a "desarrollar la capacidad institucional en el Estado provincial y en organismos municipales para diseñar la estrategia de Desarrollo Rural Provincial e implementar un Programa de Desarrollo Rural Provincial" (Convenio Marco Lógico, en Viscay 2004).

La propuesta se orientó claramente a fortalecer la institución 'Estado provincial' en sus capacidades de diseño, coordinación y ejecución de políticas, enmarcándose en las reformas de segunda generación. La capacidad institucional a adquirir podría resumirse en la adopción o fortalecimiento de las siguientes prácticas: a) generación de estructuras público-privadas consultivas y asesoras para la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo rural; b) priorizar a los pequeños productores agropecuarios y a los trabajadores rurales en las políticas y c) transparentar el uso de los recursos, de la información y en general de la gestión pública.

La creación de un Área de Desarrollo Rural (inexistente hasta el momento en la estructura del gobierno provincial⁽¹⁵⁾) que asumiera la dirección de las acciones de FI, fue una condición del contrato firmado. Los recursos económicos para materializar la estrategia fueron aproximadamente \$180.000 ejecutados en dos etapas entre 2002 y 2006, siendo las actividades financiadas reducidas a pocos rubros: pago de honorarios a consultores para la realización de estudios, compra de equipamiento y capacitaciones (entrevistas a PROINDER, 2006). La generación de información, sumada a las capacidades de gestión adquiridas a través de los cursos de capacitación, proveería la base para el diseño de la estrategia de desarrollo rural provincial.

Las actividades proyectadas se completaron casi en su totalidad y actualmente (en 2007) la Provincia de Entre Ríos cuenta con equipamiento básico y diversos estudios finalizados: dos diagnósticos participativos (región norte y sur), un documento base de la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial y análisis sub-territoriales específicos.

Sin embargo, la construcción del espacio de articulación público-privado (como estructura para el diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural provincial) es quizás el proceso más complejo y difuso a nivel provincial. Se entiende que la construcción de este espacio de articulación contribuye con un primer objetivo; 'la instalación del debate en forma pública de las políticas de desarrollo rural a nivel provincial'. En este marco, el gobierno de Entre Ríos anunció, en el año 2004, la creación del PREDER (Programa de Desarrollo Rural Entrerriano) que sería definido a través de las acciones de FI en la provincia.

La demanda acerca de la necesidad de una mayor articulación entre las entidades actuantes en el medio rural ha sido manifestada por la población rural local en diversas instancias. En los talleres de diagnóstico participativo⁽¹⁶⁾realizados durante 2005 en los departamentos de la región sur de la Provincia, uno de los ejes trabajados fue la participación y el funcionamiento institucional. Una síntesis de las conclusiones respectivas se presenta a continuación:

⁽¹⁵⁾ Esta área se ubicó en la Dirección de Desarrollo, Economía y Mercados de la Subsecretaría de Planificación y Desarrollo Estratégico para la Producción del Gobierno de Entre Ríos. El director a cargo se constituyó como el referente provincial de desarrollo rural ante su contraparte en Nación, la componente de FI del PROINDER – SAGPYA.

⁽¹⁶⁾ Se realizaron 6 talleres, en los que participaron 240 personas del ámbito rural. Estos fueron desarrollados en el marco de la consultoría de FI para la elaboración del Diagnóstico Participativo de Desarrollo Rural Territorial en el Area Centro Sur (Nussbaumer, 2005).

- Ausencia de planificación en políticas y acciones de desarrollo rural.
 Existe aún 'la cultura del bombero' en la ejecución estatal. Las estructuras gubernamentales burocráticas tienen escasa capacidad de respuesta.
- No hay coordinación y articulación entre y dentro de los organismos públicos (incluyendo educación, salud y desarrollo social, además de los tradicionales orientados al sector agropecuario). Esto genera confusión en municipios, dada la superposición de estrategias y programas de Provincia y de Nación.

Estas críticas aportan elementos para identificar los obstáculos institucionales que deberían ser el foco de trabajo de las estrategias de FI a nivel provincial. La problematización del funcionamiento público revela, como señala
Oszlak (1999:86), que a diferencia de épocas anteriores, las reformas de
segunda generación tienen un mayor arraigo en la sociedad civil, estando la
opinión pública más sensibilizada acerca de los mecanismos a seguir y de lo
que se esperaría del Estado. No obstante, una interpretación alternativa o
complementaria a ésta, se orientaría a identificar la penetración en la opinión
pública de un discurso de carácter revisionista acerca del accionar de la gestión pública, discurso que –paradójicamente- tiene su origen en la administración pública.

A fines del 2004 surgió la Red de Instituciones para el Desarrollo Rural convocada por el Área de Desarrollo Rural⁽¹⁸⁾. Se trata de un espacio conformado por organizaciones públicas y privadas para la articulación y debate de políticas de desarrollo rural, promovido por las acciones de FI en la Provincia.

La Red de Instituciones para el Desarrollo Rural

Entre los miembros fundacionales de la Red se encontraban representantes de organismos públicos y privados vinculados al desarrollo rural. Debe destacarse que la mayoría de estas personas se conocían desde hace años,

⁽¹⁷⁾ Por 'cultura del bombero' se entiende la falta de planificación a mediano y largo plazo y la escasa capacidad de prevención de contingencias.

⁽¹⁸⁾ A partir de esta primera instancia, surgieron otros espacios de articulación a nivel provincial y municipal. En 2005 se creó por iniciativa del gobierno provincial, la Mesa Provincial de Políticas Sociales y Productivas, espacio definido para la coordinación de acciones entre las diferentes dependencias de la administración pública provincial.

ya sea en forma directa habiendo compartido previamente espacios de trabajo o políticos, o por referencia de los grupos de pertenencia. Por parte de los
organismos públicos participaron representantes de la Facultad de Agronomía
de la Universidad de Entre Ríos, el INTA, la Secretaría de la Producción del
Gobierno de Entre Ríos, el Programa Social Agropecuario y el Consejo
General de Educación. Por parte de los organismos privados; la Federación
Agraria Argentina (FAA), el Consejo Empresario de Entre Ríos y Cáritas.
Estas dos últimas, son organizaciones no gubernamentales que llevan adelante acciones en el medio rural con grupos de pequeños productores y organizaciones civiles⁽¹⁹⁾. Si bien la mayoría de estas organizaciones trabajan con
o para los pequeños productores, no contienen en su estructura la participación de los mismos, dando por resultado que los intereses y visiones del ámbito rural responden a sectores sociales distintos a los que intentan o se adjudican representar.

De acuerdo a entrevistas realizadas en 2005, los participantes compartían la visión de aunar esfuerzos y armonizar estrategias para el desarrollo rural provincial. No obstante, debe notarse que a lo largo de las reuniones no se discutió qué es el desarrollo rural para la Provincia de Entre Ríos ni cómo lograrlo. Los documentos de diagnóstico y el borrador para la estrategia de desarrollo rural fueron aceptados por los miembros de la red con mínimas sugerencias, acordando la importancia de ciertos factores considerados básicos, como: mejorar la calidad de vida de las familias rurales, disminuir la pobreza rural, aumentar las oportunidades de los jóvenes y de las mujeres y cuidado del medio ambiente. De esta forma parecería estar saldada la omisión de un proceso de discusión política y de clarificación de posiciones acerca del futuro ordenamiento del mundo rural entre diversos sectores de la sociedad entrerriana.

Durante las reuniones desarrolladas entre 2004 y 2006⁽²⁰⁾, la participación (en términos de asistencia e intervenciones) de las organizaciones del sector público ha sido alta. En cambio, los representantes del sector privado tuvieron

⁽¹⁹⁾ El Consejo Empresario de Entre Ríos es la ONG de mayor trayectoria y presencia en el sector rural. Está conformada por la asociación de treinta empresas que definen como misión promover el desarrollo económico sustentable. Sus acciones se centran en la "promoción y fortalecimiento de capital social, apoyo a los sistemas productivos, diversificación y promoción de cadenas de valor" (www.ceer.org, 2006). Cáritas trabaja con familias rurales y urbanas pobres, promoviendo actividades como el fortalecimiento del autoconsumo a través de actividades de granja.

⁽²⁰⁾ Las reuniones convocadas como Red de Instituciones fueron cinco en total entre 2004 y 2006.

una participación fluctuante. El representante de la FAA solamente participó de las primeras reuniones, y su explicación (expresa en una entrevista realizada en el 2005) fue que la Red "es una instancia liderada por el gobierno de la Provincia con el cual estamos enfrentados" (21).

En consecuencia, la Red se ha perfilado como un ámbito de discusión entre organizaciones públicas con cierta participación ocasional de algunas del sector privado. La ausencia de organizaciones gremiales de productores, ya sea por su inexistencia en el caso de los pequeños productores, así como por el retiro de otras por decisiones políticas, es una primera característica del ambiente político provincial en el cual se pretende introducir estos espacios de debate y articulación.

Si bien el espacio se homogeneiza en relación con el origen de los participantes (la mayoría de organismos públicos) las actividades definidas para llevar adelante en forma conjunta fueron escasas⁽²²⁾. En una reunión en mayo de 2005 acordaron que se debía fijar una agenda de trabajo, dado que "se ha alcanzado un grado de madurez (conocimientos y acuerdos no institucionalizados entre las entidades participantes) pero [la Red] no tiene experiencia de cómo seguir adelante"⁽²³⁾. Esto es evaluado por los representantes como un tema a resolver rápidamente, pero también como parte de un proceso de construcción. En cuanto a las limitantes para concretar la agenda, los participantes expresaron como causas fundamentales "la falta de acuerdos y de institucionalización" de estos espacios, tema que será analizado en mayor profundidad más adelante.

En la misma línea, en una reunión de la Red en septiembre de 2006 se planteaba: "Es necesario vencer los prejuicios, articulamos por necesidad o por moda, por imposición. No hemos sido lo suficientemente generosos; no tenemos derecho a no serlo porque es la vida de la gente la que está en juego. Nos degradan los celos, pensar que alguien se apropia de nuestro trabajo" (24).

⁽²¹⁾ Durante fines de 2004 y 2005, la revaluación parcelaria, que llevó al aumento del impuesto inmobiliario rural en la Provincia de Entre Ríos, suscitó enfrentamientos verbales y movilizaciones de las organizaciones de productores con el gobierno, entre las cuales la FAA fue una de las más activas (Diario La República Digital www.larepublicadigital.com.ar 10.10.06)
(22) Una de las actividades que pudo desarrollarse en forma coordinada, fue la asistencia a una

⁽²²⁾ Una de las actividades que pudo desarrollarse en forma coordinada, fue la asistencia a una pequeña comunidad, El Tivirí, en el norte de la Provincia, en la cual los pobladores ocupaban tierras, no accedían a agua y presentaban altos índices de pobreza. Las organizaciones presentes facilitaron el acceso al agua y organizaron capacitaciones técnicas para esa población (Viscay, 2005).

⁽²³⁾ Memo de reunión, Paraná (Nussbaumer, 2005).

⁽²⁴⁾ Memo de reunión, Paraná (Sarli et al. 2006).

Esta reflexión de uno de los participantes convoca a profundizar el análisis del contexto político institucional en la Provincia en el cual se insertan nuevas reglas de juego. La articulación entre los representantes de entidades públicas dentro de la esfera de acción y debate de las políticas de desarrollo rural. genera resistencias, hecho visible en el caso de la FAA que desconoce la Red como un espacio plural que habilitaría su participación. Sin embargo, datos como la falta de discusión en profundidad de las estrategias de desarrollo, la débil concreción de una agenda programática y la mención explícita que se realiza en cuanto a la competencia por los ámbitos de acción, reflejan la existencia de otras formas de resistencia entre los que aún participan en la Red de Instituciones. Se evidencian las disputas en este ámbito, sobre las cuales se buscará analizar a continuación, qué es lo que está en juego y qué recursos y capitales habilitan a los participantes a definir sus estrategias. Dada la participación fluctuante de las organizaciones civiles, el análisis se acotará a los tres actores principales en pugna: la Secretaría de la Producción como delegado del Gobierno Provincial, el PSA-PROINDER y el INTA.

Los actores públicos y las reglas de juego

El capital simbólico, el que refiere al reconocimiento y prestigio de un agente y que legitima en este caso el discurso acerca del desarrollo rural, es sin dudas uno de los principales capitales accionados en esta arena de disputa. Este capital se basa en la combinación tanto del reconocimiento de la trayectoria de los organismos en la temática de desarrollo rural, como de los medios económicos y recursos humanos disponibles para implementar estrategias de intervención. Por otro lado, si bien los agentes intervinientes en la Red de Instituciones nutren sus posiciones del reconocimiento de los organismos que representan, también accionan fuentes de legitimación de sus discursos en base a su propia trayectoria personal. Por cuestiones de espacio, priorizaremos el análisis de los organismos, sin desconocer que son personas las que los componen y que éstas llevan adelante otras luchas por poder y legitimación dentro y entre los organismos.

'Presencia en territorio'

Teniendo en cuenta que el sujeto central de las acciones y programas de desarrollo rural son los pequeños productores agropecuarios, la trayectoria y cobertura en términos de cantidad de población objetivo asistida, es una fuen-

te de legitimación fundamental de los discursos y visiones de mundo de los organismos estatales vinculados. Bourdieu (1988:152, 156) al trabajar con el concepto de 'pueblo' analiza el acto de la delegación y representación de individuos que no pueden constituirse en tanto grupo, es decir en tanto fuerza capaz de hacerse oír y de hablar y de ser escuchada. Es el caso de los pequeños productores agropecuarios, esa porción del 'pueblo' que no tiene organizaciones propias que lo represente. Resulta entonces una delegación -consciente o inconsciente- en los programas de intervención que se constituyen como los portavoces de sus demandas y necesidades.

En la Tabla 1 se observa la cantidad de grupos de productores y familias que asisten los tres organismos analizados (PSA-PROINDER, INTA y la Secretaría de la Producción) a través de sus programas⁽²⁵⁾, mientras que en el Mapa 1 se presenta la distribución de estos grupos a nivel departamental. En términos locales, y devenida de una cultura política vinculada al peronismo, este elemento se referencia como 'tener presencia en territorio', es decir que la entidad tenga una trayectoria reconocida por parte de los actores locales. Este reconocimiento se combina con 'el sentirse autorizado' para representar los intereses de los pobladores rurales y constituye una fuerza que se pone en juego en las diferentes disputas y, cuanto mayor sea la 'presencia territorial', mayor es la legitimidad de los discursos.

La 'presencia territorial' de los tres organismos analizados, en términos de cantidad de grupos y familias asistidas, presenta diferencias destacándose particularmente la numerosa cantidad de familias en los grupos GISER y en el PSA-PROINDER. No obstante existen diferencias más significativas en cuanto a la presencia de los programas en los departamentos. El PSA-PROINDER se concentra en el centro y norte de la Provincia, distribución que responde a su política de focalización en aquellos departamentos con mayor presencia de NBI rural. En cambio, los grupos promovidos por el INTA y la Secretaría de la

⁽²⁵⁾ Los programas que desarrolla el INTA son: Unidad de Minifundio (desde 1987), el Programa para Productores Familiares (PROFAM, desde 2003) y Cambio Rural (desde 1993). Los dos primeros programas trabajan con pequeños productores familiares, mientras que Cambio Rural con productores familiares capitalizados. El PROINDER amplía a partir de 2001 las acciones del Programa Social Agropecuario (cuyo origen data de 1993). Este programa tiene por población objetivo a los pequeños productores agropecuarios pobres. GISER (Grupos de Intercambio Solidario de la Provincia de Entre Ríos), es un programa provincial iniciado en 2004, orientado a productores familiares capitalizados. El financiamiento proviene de la Secretaría de la Producción y la asistencia técnica es realizada por técnicos de INTA. AL año 2006 los GISER y Cambio Rural se ejecutaban conjuntamente.

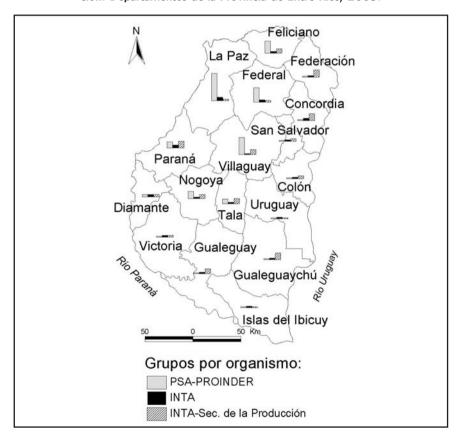
Tabla 1: Grupos y familias de productores asistidas por programas estatales de intervención. Provincia de Entre Ríos, 2005.

	PSA - PROINDER	INTA		Sec. de la Producción - INTA
		Un. Minifundio	PROFAM	GISER-Cambio Rural
Grupos	130	5	15	77
Familias	951	494	379*	_**

Fuente: Información suministrada por los respectivos programas de intervención, 2005.

Notas: *Al año 2005 había 4 grupos formados que no tenían definido el número de familias finales participantes.

Mapa 1: Grupos de productores promovidos por programas de intervención. Departamentos de la Provincia de Entre Ríos, 2005.



^{**}No se cuenta con información de la cantidad de productores involucrados, sin embargo, los grupos tienen entre 15 y 20 participantes lo que daría una cifra promedio algo superior a las 1300 familias.

Producción tienen presencia en la mayoría de los departamentos, pero con una escasa cantidad de grupos en cada uno.

La estrategia de intervención basada en la formación de grupos se ha implementado tanto desde el INTA como desde el PSA a principios de los noventa. Mientras que éste último ha tenido una presencia constante en la provincia desde el año 1993, la emergencia del programa PROFAM (a partir del 2003) y las acciones conjuntas con la Secretaría de la Producción, a través de los grupos GISER en el año 2004, han renovado la presencia de INTA en el ámbito rural, luego del decaimiento progresivo de los programas Minifundio y Cambio Rural. En el caso de los grupos GISER, debe considerarse que, si bien es la Secretaría de la Producción la que destina recursos económicos, es el INTA el que lleva adelante el asesoramiento grupal, aumentando de esta forma la referenciación de INTA en el territorio a través del trabajo de sus técnicos.

Trayectoria, recursos humanos y económicos

El PSA-PROINDER posee una significativa travectoria en la Provincia (desde 1993) potenciada por su especificidad de trabajo hacia los pequeños productores y por su equipo técnico formado para asistir a la población rural más pobre. Su perfil de trabajo especializado en temáticas sociales (grupos vulnerables, perspectiva de género, animación comunitaria) en contraste con un perfil de mayor corte técnico-productivo, lo diferencia de otros programas de intervención estatal. Estos elementos, además de su presencia territorial, contribuyen a que sea reconocido como el organismo de mayor referencia en la temática de desarrollo rural focalizada en los pequeños productores. En cuanto a los recursos económicos, el presupuesto es dependiente de la cantidad de familias consignadas como población objetivo, que ha sido identificada por los censos y otros instrumentos de cuantificación. Pese a fluctuaciones en el monto de las partidas presupuestarias a nivel nacional y provincial en los últimos años, lo que ha afectado la ampliación de sus acciones en materia de cantidad de grupos y familias asistidas, la continuidad del programa no fue interrumpida a nivel provincial.

El INTA es el organismo técnico de mayor trayectoria (desde 1956) y posee una amplia cobertura territorial. Esta cobertura no solamente se apoya en los grupos y familias asistidas, sino que a su vez es fortalecida por su estructura que comprende tres regionales experimentales y 18 agencias y unidades de extensión rural comprometiendo una significativa planta de profesionales y

técnicos contratados. Si bien desarrolla programas específicos enmarcados en el desarrollo rural, lleva adelante numerosas actividades de investigación y desarrollo y asiste a diversos estratos sociales. En consecuencia, el sector de los pequeños productores no ocupa un lugar central dentro de esta institución. Su perfil es, en contraste con el PSA-PROINDER, de marcado carácter técnico productivo y más abarcativo en cuanto a población objetivo, aportando a la economía provincial tecnologías y servicios para las cadenas productivas dominantes del sector agropecuario. En cuanto a los recursos económicos, el INTA es una de las entidades del Estado Nacional que más ha aumentado su presupuesto posterior a la crisis económica en la Argentina de 2001.

La situación de la **Secretaría de la Producción**, en particular del Área de Desarrollo Rural, en cuanto a la trayectoria en la temática de desarrollo rural y su legitimación como portavoces de la problemática de los pequeños productores, es marcadamente diferente a los casos anteriores. La política del gobierno provincial hacia el sector de los pequeños productores en los últimos veinte años ha sido errática⁽²⁶⁾, dando por resultado, que la experiencia de la Secretaría de la Producción en acciones referidas al desarrollo rural sea menor que la de las otras organizaciones analizadas.

De hecho, la promoción de los grupos GISER en conjunto con el INTA, es una reedición de un proyecto con las mismas características de intervención, que fue desarrollado durante 1988 y 1995. Esta alianza con el INTA se concibe como una estrategia para referenciarse en el territorio y fortalecer la imagen de la Secretaría de la Producción como generadora de políticas activas en el sector rural. No es de desconocer, que el gobierno provincial tiene un doble interés en aumentar su presencia: a) para su legitimidad en la esfera de las políticas de desarrollo rural y b) para la lucha partidaria en el campo político a nivel provincial. En función de ambos intereses, se promueven diversas actividades con los municipios, de las cuales varias se enmarcan en las estrategias de FI (por. ej. la creación de dependencias municipales abocadas al

⁽²⁶⁾ El Director del Área de Desarrollo Rural planteaba al respecto que "el cambio en la política provincial en materia de desarrollo rural ha sido sumamente importante en los últimos años, y la intervención del Programa de Fl ha marcado sobretodo un cambio de estilo en el comportamiento de los actores sociales. Esto se manifiesta en el mejoramiento de la calidad en la gestión institucional, y en la mayor atención a amplios sectores marginados de la población rural, detectados a través de los trabajos de campo realizados en el marco de PSA primero y después de PROINDER" (entrevista realizada en 2005).

desarrollo productivo, especialmente del sector agropecuario y el Programa Municipios Productivos-MUPRO⁽²⁷⁾).

El Área de Desarrollo Rural no tiene aún una partida presupuestaria anual asignada. Si bien en el año 2005 se dictó una ley⁽²⁸⁾ en la cual se plantea que el ingreso por los arrendamientos de tierras fiscales se destinará a un fondo de Colonización y Desarrollo; esta derivación presupuestaria aún no se había implementado a fines del 2006. La falta de presupuesto proveniente de la Provincia, no solamente afecta las acciones en el territorio, sino también la consolidación de un equipo técnico⁽²⁹⁾ especializado a cargo de la dependencia. Esto redundaría en un aumento de este recurso valorizado por el resto de los participantes, los recursos humanos capacitados en desarrollo rural.

Debido a una menor 'presencia en el territorio' y a una trayectoria discontinua en la temática de desarrollo rural, el principal recurso puesto en juego por la Secretaría de la Producción, es el respaldo obtenido desde Nación a través de las acciones de FI para constituirse en coordinador de las políticas de desarrollo rural a nivel subnacional. Las capacitaciones organizadas por el PROINDER Nacional fortalecen su discurso, mientras que los estudios ofrecen un mayor manejo de información y de iniciativas de acciones a nivel territorial. Las actividades de FI tienden a fortalecer el rol (en términos de Portes) de estos funcionarios en el ejercicio de la nueva institucionalidad y por consiguiente, a aumentar su dotación de capital simbólico en la arena de disputas.

El acto de constituirse la Secretaría de la Producción en el destinatario directo y ejecutor de la producción simbólica del Estado Nacional, es tomado en conocimiento por el resto de los actores participantes, si bien es resistido o subestimado. Las formas intangibles de negación o no reconocimiento de la autoridad corporizada en el gobierno provincial y delegada por el Estado Nacional, se expresan de diferentes modos. Una acción común de resistencia

⁽²⁷⁾ El programa MUPRO (Municipios Productivos) fue creado en el año 2003 con la finalidad de: "...realizar una gestión integrada entre los Gobiernos Nacional, Provincial y Municipales para aunar esfuerzos, coordinar tareas e impulsar el desarrollo económico regional". Cada Municipio debe crear un consejo consultivo a ser integrado por todos los actores representativos locales. www.entrerios.gov.ar (2006)

⁽²⁸⁾ Ley Nº 9603/05, cuyo texto fue propuesto por la Dirección de Desarrollo, Economía y Mercados y que regula el arrendamiento de las Islas Fiscales del departamento de Victoria e Islas del Ibicuy. (29) El equipo en 2006 estaba constituido por tres personas de planta afectados parcialmente al Área

de Desarrollo Rural y dos especialistas contratados, cuyos contratos son anuales, presentándose además irregularidades en el pago de los honorarios respectivos.

es no ofrecer el apoyo institucional para ciertas actividades o eventos con pequeños productores que convoca el Gobierno Provincial, alegando no haber sido informado en tiempo y forma. De hecho, la autonomía económica de los organismos de carácter nacional, permite a los programas y organismos un margen de acción independiente de las políticas provinciales.

Otro elemento que juega en la legitimación de la trayectoria de los organismos participantes en la Red de Instituciones, es la 'confianza' depositada en mantener los acuerdos y las líneas de trabajo. En este sentido, es común escuchar por parte de representantes de las instituciones, que 'la confianza', elemento considerado por ellos 'básico' para lograr el trabajo articulado, no está directamente depositada en la 'institución' gobierno, sino en algunas de las personas que conocen hace tiempo y que envisten temporalmente ese rol. En consecuencia, si bien existe el reconocimiento personal, éste es limitado a partir de poner en juego el imaginario colectivo que los funcionarios 'desaparecen' de los cargos, lo que significó reiteradas veces la discontinuidad de las políticas específicas.

Al analizar las estructuras de poder y la política, Weber indicaba que el campo de acción de los funcionarios o los recursos que dispone, dependen de los intereses del poder superior (2006 [1919]:9) o, en otros términos, estos definen, potencian o minimizan el rol de sus funcionarios. El peso que tiene la temática de desarrollo rural en las políticas de gobierno provincial, se evidencia teniendo en cuenta que, la entidad abocada a este tema, es apenas un área dependiente de una Dirección, y ésta a su vez está subordinada a una Subsecretaría de la Secretaría de la Producción, que a la vez está supeditada al gabinete de gobierno.

En síntesis, si bien las posiciones de los actores parecieran no estar aún definidas, este análisis nos permite identificar las reglas implícitas existentes y los diferentes capitales en juego. La articulación entre organismos públicos y privados como nueva regla, impone que los mismos deben confluir en espacios comunes de discusión política como la Red de Instituciones, y confronta a cada uno de los agentes intervinientes a establecer estrategias que le permitan mantener su posición en función de las reglas de juego en esta arena de disputa. En términos locales, la 'presencia en el territorio' y la trayectoria en políticas son, sin dudas, recursos gravitantes para el reconocimiento de los agentes como conocedores y expertos en desarrollo rural para la Provincia de Entre Ríos. Estos recursos les permiten legitimarse como portavoces de las necesidades de los pequeños productores, esa porción del 'pueblo' que no está representada en el espacio de discusión. En estos temas, tanto el INTA

como el PSA tienen posiciones dominantes, sin embargo, la Secretaría de la Producción, busca, mediante alianzas, acumular capital en este sentido. Asimismo, este último organismo, introduce otros elementos para balancear su posición en el juego, en particular, el legado nacional de oficiar como coordinador del proceso de construcción público-privada de un programa de desarrollo rural para la Provincia. Estas disputas ocurren paradigmáticamente dentro del propio Estado, entre diferentes dependencias, y es en este marco que se interpreta la expresión anteriormente citada de uno de los participantes de la Red: "nos degradan los celos; pensar que alguien se apropia de nuestro trabajo". Y es también el micro-contexto político y cultural en el cual se impulsa una nueva institucionalidad signada por la regla de articulación entre los organismos públicos y privados vinculados al desarrollo rural.

La articulación como nueva regla

La nueva regla, 'la articulación', y por tanto, el nuevo rol que los representantes deben cumplir para investir la misma, es aún difusa. La dimensión operativa de las políticas de articulación en torno al desarrollo rural no está definida. Cada una de las entidades públicas participantes tiene por misión confluir en espacios con otras organizaciones para la coordinación de políticas⁽³⁰⁾. Actualmente, en la Red de Instituciones se ha compartido información, acordado diagnósticos y borradores de estrategias de desarrollo rural, asistencia a diferentes actos en forma conjunta, etc. Si bien estas acciones tenderían a la confluencia de un trabajo coordinado, no comprometen la autonomía en la toma de decisiones de las líneas y de los ámbitos de acción de sus organismos. En este sentido, la pregunta latente dentro de la Red y de cada actor participante hacia su estructura, es: ¿hasta qué punto deberán supeditar sus programas de acción a una política de desarrollo rural provincial común? ¿Cuánto afectará esta regla los presupuestos por entidad, la planta de profesionales, los roles de cada uno?

⁽³⁰⁾ La política de articulación del PROINDER ya ha sido descripta a través del componente FI de dicho organismo. Por otro lado, INTA en el lanzamiento del Programa Federal de Desarrollo Rural se planteaba: "En las actuales condiciones, sólo una fuerte confluencia de acciones con claros objetivos de desarrollo de políticas, integrando organizaciones públicas y privadas, podrán constituir un sólido soporte al crecimiento social y económico. Para ello, es necesario revisar los roles y funciones públicos y privados asignando nuevas responsabilidades, en especial al componente público, diseñando estrategias concertadas" (INTA, 2002:3).

Dado que las reglas no son claras, tampoco lo es de qué forma se evalúa si la misión de articulación se está desarrollando como lo esperado, es decir no están definidos los mecanismos de control, los premios o las sanciones para los que ejecutan este rol. Esta incertidumbre influye sobre la asunción de compromisos mayores por cada representante pero a su vez los condiciona a seguir participando del espacio.

La demanda expresada por los miembros de la Red acerca de la necesidad de "institucionalización del espacio de articulación y formalización de los acuerdos", es entendida entonces, como que en la medida que las estructuras formalizan a través de convenios ú otros mecanismos, existe un reconocimiento explícito de la labor de los funcionarios que han propiciado estos enlaces. Esto mejoraría su posición dentro de la estructura del organismo al que pertenecen, es decir que el tiempo y trabajo dedicado, se constituirían en un capital del funcionario si éste es valorado.

La formalización de estos espacios también permitiría a cada uno de estos agentes públicos un margen de acción y de toma de decisiones mayor y probablemente ingresar a la arena de disputa con otros capitales, como por ejemplo, la disposición de un determinado capital económico para las actividades a desarrollar en forma conjunta. Si bien existen convenios bilaterales como los ya descriptos entre INTA y la Secretaría de la Producción para los grupos GISER, lejos se está de arribar a una plataforma política común para el desarrollo rural en la Provincia de Entre Ríos.

Hasta ahora hemos hecho un análisis de los actores 'presentes' y 'visibles' en este ámbito de articulación, siendo el gran 'ausente' las organizaciones de productores y particularmente de los pequeños productores acerca de los cuales se planifica su futuro. Sin embargo, esta Red de Instituciones, es apenas una porción de una arena de disputas aún mayor, en la cual emergen otros intereses dentro y por fuera de las estructuras allí representadas.

La arena de disputas ampliada

Si se retoma la caracterización de la Provincia, significativas asimetrías sociales se evidencian en el ámbito rural entrerriano, tales como la creciente concentración de la tierra y la precarización laboral rural. El Gobierno Provincial, por presión o decisión, no interviene más que tímidamente en estos temas, no formando parte de la agenda de discusión pública. Por otro lado, como ya se ha mencionado anteriormente, no es un eje de discusión que se haya planteado en la Red de Instituciones.

El crecimiento económico del sector agroalimentario, que en gran medida se basa en la agriculturización y en la producción a gran escala, pareciera ser una razón de peso para seguir apoyando este modelo y no contradecir intereses de grupos poderosos. Por tanto, la desaparición de más de 5.000 EAP de pequeña escala entre 1988 y 2002 y el esquema de trabajo de las cadenas frutihortícolas basado en gran medida en contratos laborales precarios, parecieran diluirse como parte de los costos a asumir en la carrera de aumentar la producción y el crecimiento económico provincial. Esta contradicción no es, sin embargo, desconocida por los diferentes sectores de la sociedad entrerriana.

En cuanto al conflicto asintomático de intereses con respecto a este modelo de crecimiento, es interesante citar como ejemplo una reunión mantenida en octubre del 2006 entre el Gobernador de Entre Ríos y el Presidente de la Sociedad Rural Argentina. Uno de los temas tratados fue la propiedad de la tierra y según el boletín oficial de la SRA, "los directivos de la SRA declararon su alarma ante las graves amenazas a la propiedad privada que han aparecido en los últimos meses y reiteraron el compromiso de la entidad con la defensa de ese derecho constitucional" (31). Esta reunión, como otras anteriores, fue propiciada por la Federación de Asociaciones Rurales de Entre Ríos (FARER), demostrando sus conexiones a nivel nacional que fortalecen su posición gremial frente al gobierno. Si bien la alerta que transmitió esta entidad se debía aparentemente a un hecho puntual (la irrupción de un dirigente piquetero en un campo de Corrientes) esta declaración está vinculada también a diferentes situaciones conflictivas por la tierra en la Provincia de Entre Ríos. como la ocupación de tierras del ex-frigorífico Santa Elena desde el año 2003. Por otro lado, se evidencia desde el año 2004 una agudización de las posiciones que adopta la FAA en este tema, adoptando recurrentemente en sus discursos la problemática de la reforma agraria⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ Este comunicado agregaba: "Sería conveniente, entonces, reconducir el incipiente debate hacia un terreno donde la propiedad privada no se cuestione en función del origen del titular o la extensión de la misma, sino en términos del mal uso o de la falta de sustentabilidad de los recursos involucrados". www.ruralarg.org.ar, 2006.

⁽³²⁾ Desde el Primer Congreso de la Tierra organizada por la FAA en Parque Norte en 2004, el *slo-gan* de la reforma agraria es tomado y resignificado por las diversas filiales provinciales. El presidente de la delegación Entre Ríos de FAA declaraba en enero de 2007 que: "Hay que hacer una reforma agraria bien, donde cada productor pueda producir zapallo, chancho, soja y cada uno tenga la misma rentabilidad; pero tenemos que sentarnos a discutir que política agropecuaria queremos" Agencia de Noticias ENTERAR, 17.01.07).

La FAA ha adquirido mayor presencia en el territorio provincial en los últimos años a través de la organización de paros y cortes de ruta de convocatoria nacional y llevando adelante reclamos de carácter provincial, como contra el aumento del impuesto inmobiliario rural provincial (Agencia de Noticias de Entre Ríos, 2006). Al igual que en el caso de FARER, utiliza canales de comunicación directos con altas esferas de gobierno.

Estos temas manifiestan distintos aspectos a analizar. Por un lado, la existencia de grupos sociales con diversos intereses y visiones de mundo, cuyos conflictos se dirimen, o al menos se discuten, en otros ámbitos distintos a los planificados como la Red de Instituciones. Si bien varios de estos actores. como por ejemplo FARER, no son convocados a participar en este ámbito dado que se concibe el desarrollo rural como un problema que atañe solamente a los pequeños productores, es evidente que los intereses que éstos representan, son de incumbencia central para las políticas de desarrollo rural. Sin embargo, las ambiciones y estrategias enfrentadas en cuanto a la tenencia y acceso a la tierra de los diversos grupos sociales involucrados (ya sea desde la SRA, la FAA así como los de los productores que ocupan tierras, o de aquellos que abandonan la producción), parecieran no ser parte de las temáticas a resolver por este espacio de debate. En consecuencia, cuando estos conflictos se expresan, la modalidad de negociación responde a las pautas tradicionales de la cultura política de la Provincia, es decir un diálogo directo entre los representantes de los grupos sociales enfrentados, y los funcionarios de más alto rango en la estructura estatal.

De esta forma, además de deslegitimarse el proceso de construcción de un espacio de debate público-privado como la Red atentando contra la pretendida nueva institucionalidad para la planificación de políticas de desarrollo rural provincial, se evidencian las contradicciones del propio Estado Provincial, que demás esta decir, no son diferentes a las del Estado Nacional. Estos canales de comunicación y estrategias paralelas expresan en forma abstracta, la tradicional disociación de la política social y la política económica, o en otros términos, la disociación de la misma realidad rural en dos mundos separados: por un lado aquel que personifica el modelo de crecimiento económico; por el otro aquel orientado a un modelo de desarrollo focalizado en la inclusión de los pequeños productores, o de contención social.

Reflexiones finales

Las estrategias de fortalecimiento institucional, implementadas desde el año 2004 en Entre Ríos, han promovido ciertos cambios en las políticas de desarrollo rural provincial. Por un lado, han cumplido con un primer objetivo de fortalecer y en algunos casos instalar el debate sobre la situación del ámbito rural, más allá del crecimiento de la economía provincial a través del sector agropecuario. Para ello se han creado ámbitos de articulación público-privados como la Red de Instituciones para el desarrollo rural. Sin embargo, las organizaciones civiles representativas del sector agropecuario no participan, constituyéndose mayoritariamente en un espacio de articulación y disputa entre organismos y programas estatales de intervención. Las organizaciones que representan a los medianos y grandes productores en cambio articulan y negocian las políticas orientadas al sector bajo los cánones tradicionales de la cultura política provincial, es decir en forma directa con las altas esferas de decisión del gobierno. Con respecto a los pequeños productores, éstos no tienen organizaciones propias en la Provincia de Entre Ríos. En consecuencia, sus intereses son mediatizados por aquellos programas de intervención que buscan adjudicarse legitimidad como portavoces de las visiones de mundo de este sector social.

Con respecto a la articulación entre los organismos que intervienen en el desarrollo rural para la construcción de una plataforma común de acciones, las estrategias de FI han promovido la redefinición de la esfera de disputa a través de la favorecer la posición del Gobierno Provincial. Este organismo es el principal beneficiado de las políticas de FI, dado que es el que logra capitalizar el legado desde Nación como coordinador de las políticas de desarrollo rural. De esta manera, se inserta en este ámbito de disputa que desde la década de los noventa fue protagonizado casi exclusivamente por los programas de intervención en el ámbito rural, como el Programa Social Agropecuario y los programas de INTA. Sin embargo, este capital simbólico adquirido por el Gobierno Provincial no es un recurso suficiente para liderar el campo de juego, en el cual las reglas implícitas remiten a otros capitales como la trayectoria en materia de desarrollo rural, 'la presencia territorial', los recursos humanos formados y el capital económico para la ejecución de estrategias de intervención. Por otro lado, la ambigüedad en cuanto a lo deseable o alcanzable de la nueva regla que se pretende instalar, 'la articulación', repercute en la definición de las funciones a asumir por parte de los funcionarios en su nuevo rol como articuladores, tanto del Gobierno Provincial como de los programas de intervención.

Retomando a Oszlak (2001), el estado provincial se enfrenta al resto de los actores con una menor capacidad operativa y ejecutiva y aún con mandatos internos poco claros que lo legitimen en su rol de coordinador de las políticas de desarrollo rural. Con respecto a este último punto -las contradicciones internas en los ámbitos de gobierno- es de destacar que en los espacios de articulación que coordina, no se han instalado como parte de la agenda de discusión, temáticas centrales que hacen a las asimetrías sociales y económicas del ámbito rural. De hecho, las posiciones e intereses creados en relación con la concentración creciente de la tenencia de la tierra y la precarización de las condiciones laborales en el sector agropecuario, son canalizados por fuera de los ámbitos de debate planificados para la construcción de políticas de desarrollo rural. Si bien estos ámbitos de debate y articulación como la Red de Instituciones tienen carácter consultivo, es significativa la falta de posicionamiento con respecto a estas temáticas.

En este escenario, y sin desconsiderar que las estrategias de FI se están aplicando recién desde el año 2004, es posible sugerir que la distribución de poder en la toma de decisiones para las políticas de desarrollo rural a nivel provincial, se ha modificado sólo sensiblemente. La participación de la sociedad civil que fortalecería un modelo de toma de decisiones de abajo hacia arriba, es escasa. En particular, la ausencia de organizaciones que representen la visión de los pequeños productores es, en el caso de Entre Ríos, una deuda pendiente. Con respecto a los organismos y programas de intervención públicos, éstos aún transitan el proceso de fijar los límites y alcances de la política de articulación para que no interfiera negativamente en sus respectivos ámbitos de trabajo y en su dotación de recursos disponibles. Mientras tanto, en temas conflictivos como los anteriormente citados, la modalidad en la toma de decisiones sigue siendo bajo el esquema político tradicional, desde las altas esferas de poder hacia abajo.

En este sentido, de acuerdo con Portes (2006), el riesgo de insertar nuevas instituciones como conjunto de reglas sin considerar el contexto político y cultural, es que solamente actúen a un nivel superficial, sin modificar las normas y la estructura de poder preexistente en forma sustancial.

Bibliografía

- ARQUEROS, M. X. y MANZANAL, M. (2004). "Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino". Trabajo presentado en: III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Tilcara, Jujuy.
- ARQUEROS, M. X. y NARDI, M. A. (2005) "Desarrollo rural y territorio. Aportes para la discusión del desarrollo en áreas rurales pobres y su implicancia a través de análisis de casos en Salta y Misiones". Trabajo presentado en las *Cuartas Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 9 al 11 de noviembre, Buenos Aires.
- BID (2004). "Instituciones políticas y gestión pública en América Latina". www.iadb.org (5.05.06)
- BOLSA DE CEREALES DE ENTRE RÍOS (2006). www.bolsacer.com.ar (25.09.06)
- BOURDIEU, P. (1988). "Cosas dichas". Barcelona.
- BOURDIEU, P. (1997). "Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción". Barcelona.
- CASTORIADIS, C. (1996). "La democracia como procedimiento y como régimen". Revista Iniciativa Socialista 38 (14 pp). http://www.inisoc.org/Castor.htm (12.04.06)
- DE CAPITANI, A. NORTH, D. (1994). "Institutional Development in Third World Countries: The role of the World Bank". *Banco Mundial. HRO Working Papers* 42
- GOBIERNO DE ENTRE RIOS, 2006. www.entrerios.gov.ar (21.10.06)
- FUKS, M. (1998). "Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergencia do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro". *DADOS-Revista de Ciencias Sociais* 41(1):87-113.
- INAES (2006). www.inaes.gov.ar (11.12.06)
- INDEC (1988). Censo Nacional Agropecuario 1988. Provincia de Entre Ríos. Buenos Aires.
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001. www.mecon.indec.gov.ar
- INDEC (2002). Censo Nacional Agropecuario 2002. www.mecon.indec.gov.ar
- INTA (2002). "Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER)". www.inta.gov.ar (21.04.2005)
- LAWRENCE, T.B., SUDDABY, R. (2005). "Institutions and Institutional Work". In: Clegg, S.R., Hardy, C., Lawrence, T. and Nord, W. (eds) The Sage Handbook of Organization Studies. London: Sage.
- NORTH, D. (1993). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". FCE-México.
- NUSSBAUMER, B. (2005). "Diagnóstico Participativo para el Desarrollo Rural Territorial del Area Centro Sur de la Provincia de Entre Ríos". PROINDER, Buenos Aires.
- OLSON, M. (1996). "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor". Journal of Economic Perspectives 10 (2): 3-24
- OSZLAK, O. (1999). "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado". *Nueva Sociedad* 160:81-100.
- OSZLAK, O. (2001). "El Estado Transversal". Encrucijadas 6: 30-41
- PORTES, A. (2006). "Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis". *Population and Development Review* 32(2):233-262.
- PROINDER (1998) "Manual Operativo Proyectos de Asistencia Técnica para el Desarrollo Rural Provincial" SAGPyA, Buenos Aires.
- RENOLD, J.M., LATTUADA, M., 1999. "El Cooperativismo agropecuario en la Argentina. Situación y

Beatriz Nussbaumer

- perspectivas para el desarrollo rural". Presentación al Congreso Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires
- RIST, G. (2004). "The History of Development: from Western Origins to Global Faith". Zed Books, Londres y Nueva York.
- SARLI, M.E., CRAVIOTTI, C., VISCAY, L. (2006). "Memo de la reunión de la Red de Instituciones".
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2004) "Desarrollo Territorial Rural", Capítulo 2, publicado en http://www.iadb.org/sds/doc/RUR_Cap2_desarrolloterritorialrural.pdf.
- SVENDSEN, G.L, SVENDSEN, G.T. (2003). "On the wealth of nations: Bourdieuconomics and social capital". *Theory and Society* 32: 607-631
- VISCAY, L. (2004). "Diagnóstico Participativo para el Desarrollo Rural Territorial en el Area Centro Norte de la Provincia de Entre Ríos". PROINDER, Buenos Aires.
- WEBER, M. (2006 [1919]). "Política y Ciencia". Buenos Aires.

Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta.

María Ximena Arqueros

Introducción

En este capítulo nos proponemos un acercamiento a algunas de las tramas de relaciones sociales que conforman el territorio sur de los Valles Calchaquíes salteños. El estudio se centra en la localidad de San Carlos que presenta características eminentemente rurales, donde encontramos organizaciones de base de pequeños productores familiares y también organismos públicos y privados que trabajan vinculados a ellos.

Nos interesa indagar cómo y para qué se van construyendo las tramas de vinculaciones entre estos agentes y las disputas que en ellas se ponen en juego en torno a determinados elementos constitutivos del territorio. Por otra parte, buscamos caracterizar los procesos socioeconómicos del contexto local que afectan específicamente a estos productores en relación con su inclusión en los flujos de información y los recursos materiales y simbólicos que se producen en el espacio local.

En el primer apartado de este trabajo se mencionan algunas definiciones y los conceptos que se utilizarán para el análisis del caso como: *territorio*, *territorialidad* y *trama*. Para contextualizar este estudio de caso, presentamos en el segundo apartado algunas características relevantes de la estructura socioeconómica y de los sistemas productivos del departamento de San Carlos, haciendo énfasis en las particularidades de los pequeños productores familiares. Luego, en el tercer apartado, nos detenemos en la caracterización de la principal organización local de segundo grado, en la que participan organizaciones de base de pequeños productores familiares y técnicos de diferen-

tes organismos de intervención: la Asociación de Comunidades Calchaquíes - ACOCAL-. En el cuarto apartado, analizamos las tramas de actores que se conformaron en el espacio local en torno al agua para riego y comercialización del pimiento para pimentón. Finalmente, presentamos algunas reflexiones.

Definiciones conceptuales, metodológicas y unidades de análisis

Las cuestiones referidas a la espacialidad humana vinculadas con los procesos de globalización, son abordadas desde diferentes disciplinas que estudian los espacios geográficos como 'ámbitos locales' o 'territorios'. A grandes rasgos estos estudios se ocupan de diversos procesos socioeconómicos que van desde la importancia de la re-localización industrial y las formas flexibles de producción a nivel local, hasta los cambios culturales e identitarios. En el ámbito de la gestión pública abundan estudios sobre los procesos de descentralización hacia niveles de administración de menor jerarquía ya sean provinciales y/o municipales. Asimismo, en el campo de la intervención para el desarrollo, el 'territorio' ha sido incorporado como eje de las estrategias de los programas de organismos de financiamiento internacional como son el FIDA, BID, BM, FAO, IICA, CEPAL-ILPES, GTZ⁽¹⁾.

El concepto de *territorio* ha sido discutido en el ámbito de la Geografía desde diversas perspectivas. Haesbaert (2006: 37-80) en su búsqueda de sintetizar un concepto integrador, realiza una sistemática revisión de aportes que van desde una perspectiva 'materialista', en la que el territorio ha sido concebido como sustrato material, objeto físico y fuente de recursos, hasta una perspectiva 'cultural' en la que se privilegia la dimensión simbólica del territorio y las representaciones que en él se crean. En el medio, destacan los análisis que hacen énfasis en las relaciones de producción como fundamento para la organización del territorio. Diversos autores hacen énfasis en el carácter rela-

⁽¹⁾ Nos referimos al denominado enfoque de Desarrollo Territorial Rural –DTR- que vienen discutiendo dichos organismos internacionales de financiamiento desde inicios de la presente década. El mismo se ve resumido en la propuesta que formularon Schejtman y Berdegué como consultores de estos organismos internacionales y es sobre esta concepción que se están discutiendo y construyendo las estrategias de intervención en el medio rural en muchos países latinoamericanos. El DTR plantea que para reducir la pobreza rural debe promoverse un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, construyendo territorios competitivos. Para ampliar información acerca de este enfoque, sugerimos consultar a Schejtman y Berdegué (2004).

cional del territorio, donde el espacio está inserto en relaciones socio-históricas, o de modo más estricto, relaciones de poder (Haesbaert, 2006; Lopez de Souza, 1994; Massey, 2000 [1991], entre otros). Dichas relaciones están siempre referidas a un espacio material, espacio que a su vez es constitutivo de lo social. Es justamente esta concepción del *territorio* la que adoptaremos en este artículo y esto implica considerar dos características para su estudio: una funcional, vinculada a los recursos materiales (fuente de recursos naturales y materias primas) y una simbólica, vinculada con la producción de significados. No existe una sin la otra (Haesbaert, 2004: 1-3).

Pero, en este artículo, nos interesa indagar particularmente acerca del concepto de *territorialidad*, estrechamente vinculado al de *territorio* en sentido del ejercicio del poder. El concepto de *territorialidad* aborda las dimensiones política, económica y cultural, pues está íntimamente ligado a como las personas organizan el espacio y como le dan significados al lugar, y por lo tanto, contribuyen a la (re)producción de un determinado orden social (Haesbaert, 2004: 2).

De acuerdo con Sack (1986: 1) "La territorialidad es el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar, o controlar personas, fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y el establecimiento de un control sobre un área geográfica, es decir, el "territorio" (2). Distintos 'controles' pueden ejercerse simultáneamente en un territorio persiguiendo diferentes objetivos. En San Carlos, por ejemplo, encontramos en juego los intereses de las empresas vitivinícolas y aquellas que procesan el pimiento para pimentón, los acopiadores locales de pimiento para pimentón, el gobierno provincial regulando el uso del agua de riego y promoviendo ciertas producciones y el turismo, entre otras.

La territorialidad puede ejercerse "tanto para contener como para excluir, y no es necesario que quienes ejercen el control estén dentro, ni siquiera cerca del territorio" (Sack, 1986: 2). Incluso los mismos agentes pueden ejercer diferentes controles en un mismo territorio o en distintos. Por ejemplo, el Grupo Peñaflor (de capitales internacionales) líder en la producción de vinos, cuenta con bodegas y grandes extensiones de viñedos en la zona de Cafayate y en otras regiones de Argentina como Mendoza, y es allí donde ejerce influencias en relación con el uso del agua y la ocupación de la tierra.

⁽²⁾ En inglés en el original. Traducción de la Cátedra de Geografía Política, Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Para acercarnos a comprender como operan las restricciones/controles en juego en San Carlos, identificamos los agentes presentes en el territorio y sus vinculaciones en torno a problemáticas específicas seleccionadas arbitrariamente por los investigadores. Este fenómeno será captado a través del concepto de *trama*, que nos ha servido para identificar las relaciones sociales que se entretejen en torno a un objeto disputado, material o simbólico. Las *tramas* se conforman por los actores locales y extra-locales (que también pueden influir en su dinámica) y sus vinculaciones, que se manifiestan como acciones de cooperación y/o disputas. Las *tramas* no son estáticas, se arman y desarman en el tiempo y se rigen por "reglas del juego" que son construidas y re-construidas por la interacción entre los actores involucrados⁽³⁾. Por otra parte, en el análisis de las *tramas* es importante contemplar su relación con otras tramas, pues no se puede comprender la dinámica si se aísla una trama de su contexto⁽⁴⁾.

En este trabajo buscamos comprender la *territorialidad* que se ejerce en torno a dos problemáticas explicitadas reiteradamente por los productores familiares a lo largo del trabajo de campo: el manejo del agua y la comercialización del pimiento para pimentón. Así, nuestras unidades de análisis quedan definidas por las *tramas* en las que participan aquellos agentes (productores y no productores) que se vinculan en torno a estos dos ejes (agua y comercialización). Si bien el recorte territorial coincide con la unidad jurídico-administrativa del departamento San Carlos; el mismo se realizó en función de la red de relaciones de estos agentes y el área de acción en la que despliegan los controles territoriales⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Estas "reglas de juego" se basan en normas instituidas, creencias y valores, por lo cual también podrían ser identificadas como *instituciones*. Algunas características acerca de las *instituciones* se describen en este libro en los artículos de Manzanal y Nussbaumer respectivamente.

⁽⁴⁾ En el mismo sentido que Massey (2000 [1991]): 184-185) habla de *lugar* como resultante de interacciones sociales que se agrupan con cierta especificidad-singularidad y que sólo se comprenden si se analizan *en su relación con otros lugares, o ámbitos externos al mismo* (la cursiva nuestra).

⁽⁵⁾ La metodología de la investigación es cualitativa, utilizando: a) entrevistas semiestructuradas a productores, técnicos agrónomos, veterinarios y trabajadores sociales, funcionarios de gobierno (intendentes y secretarios municipales, funcionarios de Aguas de Salta, entre otros), referentes de organizaciones de productores (presidentes de los consorcios de regantes, presidentes de las organizaciones de base); b) observación participante en reuniones de las organizaciones de base, de los consorcios de regantes y encuentros plenarios de ACOCAL, realizados el 17/4/2004 en San Carlos, el 20/11/2004 en Corralito y luego el 3/6/2006 en Payogastilla; y c) información secundaria (estadística, académica y censal). Hemos relevado información primaria para la caracterización del territorio a lo largo de cuatro viajes a campo realizados entre 2004 y 2006, contando con 32 entrevistas al momento en que se escribió este artículo.

La mayoría de los agentes que conforman las *tramas* y que intervienen en disputas por agua y comercialización son actores colectivos. Entre estos actores colectivos identificamos a las siguientes organizaciones y organismos que coexisten en el territorio:

- a) Organizaciones de pequeños productores y trabajadores rurales con fines económico-productivos, gremiales o de representación de intereses del sector (de primero y segundo grado)⁽⁶⁾;
- b) Organismos públicos de intervención en el sector agropecuario y Programas de desarrollo rural (PDR) nacionales, provinciales y locales, dirigidos a productores y trabajadores rurales;
- c) ONG de apoyo financiero, transferencia tecnológica y capacitación para pequeños productores familiares y trabajadores rurales;
- d) Otras organizaciones y organismos con acciones dirigidas a pequeños productores familiares y trabajadores rurales (universidades, escuelas, iglesias).

En estas tramas están presentes además, otros agentes (individuales) que influyen a través del control de determinados recursos y cuyos intereses entran en disputas con los de los pequeños productores familiares. Se destacan los intermediarios y empresas en la cadena de comercialización pimentonera y las empresas vitivinícolas que se apropian de grandes volúmenes de agua de riego en detrimento de las producciones familiares, entre otros. En este trabajo no nos detendremos en ahondar sus lógicas y estrategias, sino su accionar en relación con los intereses que atañen a los pequeños productores.

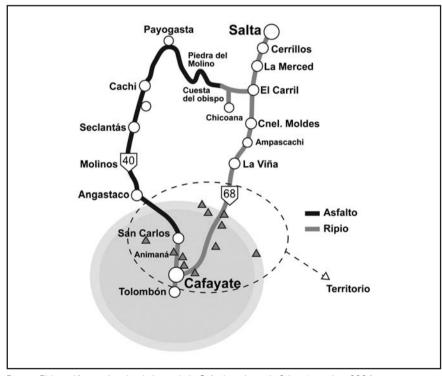
Así, *territorio*, *territorialidad* y *trama* conforman el marco conceptual para la comprensión del estudio de caso que sigue.

⁽⁶⁾ Definimos organizaciones como: grupos de personas unidas por un objetivo común con una estructura de funcionamiento jerárquica u horizontal, que trabajan y se distribuyen las actividades siguiendo objetivos explícitos, consensuados o no. Incluimos en esta categoría a las organizaciones formales que cuentan con personería jurídica y a aquellas informales que cuentan con cierta trayectoria dada por su antigüedad, presencia, regularidad y acciones en el territorio.

Los pequeños productores familiares de San Carlos y el contexto local

El departamento de San Carlos está ubicado al sur de los Valles Calchaquíes salteños, en el noroeste de Argentina. Esta región ha sido marginada dentro del país y esto se evidencia en la situación de pobreza estructural en la que se encuentran gran parte de los habitantes⁽⁷⁾.

El departamento cuenta con tres municipios que mantienen escasa vinculación entre sí: San Carlos, Animaná y Angastaco (Mapa 1).



Mapa 1: Territorio en estudio (aglomeraciones, parajes y accesos)

Fuente: Elaboración propia sobre la b ase de la Guía de turismo de Salta, Argentina, 2004.

⁽⁷⁾ Las características de la población local se describen en el artículo de Villarreal en este libro.

Las localidades son todas rurales y su infraestructura de caminos, riego y comunicación es precaria. Los caminos se organizan en torno a la Ruta Nacional Nº 40 en un sistema poco denso y por tramos sin asfalto. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del 2001 (CNPHyV), el departamento contaba con un total de 7.208 habitantes (0,7% del total provincial), siendo la densidad poblacional de 1,4 hab/Km². En 2001, la mayoría de la población (55%) se asentaba en las localidades que son cabecera de municipio mientras que el 35% de la población vivía en hogares con Necesidades Basicas Insatisfechas (NBI). Cafayate es el principal centro urbano de los Valles (10.714 hab.) y ejerce una gran influencia local por su dinámica socioeconómica.

Dadas las características agroecológicas, la actividad económica está basada en la producción agropecuaria bajo riego (la cuenca más importante es la del río Calchaquí)⁽⁸⁾. Desde inicios de la década de 2000, se agregó el turismo como eje fundamental de la política de crecimiento económico provincial, también fuertemente ligado a lo rural y agropecuario (rutas del vino, turismo gastronómico).

La estructura agraria es polarizada: hay por un lado grandes empresas y, por otro, pequeñas unidades de producción familiares con diferente grado de capitalización, que combinan producciones comerciales con agricultura y ganadería para autoconsumo⁽⁹⁾.

Las actividades agropecuarias se vinculan a la vitivinicultura, horticultura y ganadería. En las últimas décadas, bodegas y viñedos de capitales nacionales y transnacionales, han iniciado un proceso de reconversión productiva en la zona a favor de los vinos finos y un incremento notorio de la superficie y de

⁽⁸⁾ Los Valles Calchaquíes son una depresión geológica que se extiende a lo largo de las provincias argentinas de Salta, Catamarca y Tucumán. Conforman una franja que corre a lo largo del río homónimo de norte a sur, al pie de las estribaciones orientales de la sierras Subandinas. Su longitud es de aproximadamente 200 km de norte a sur, con alturas que van entre los 3.000 y los 1.600 m.s.n.m. El clima es semiárido con precipitaciones anuales menores a los 200 mm, presentando suelos poco desarrollados asociados a una vegetación natural de monte (Cabrera, A. L. 1976).

⁽⁹⁾ Según datos del CNA 2002 existen en el departamento de San Carlos 498 EAP (que representan el 5% del total provincial) de éstas, 42% no tiene límites definidos. De las explotaciones con límites definidos el 60% tienen menos de 10 Ha y representan apenas el 0,4% de la superficie respecto del total de la superficie de las EAP del departamento. Y el 2 % de las explotaciones con límites definidos tienen una superficie mayor a 10.000 Ha y representan el 75% de la superficie respecto del total de la superficie de las EAP del departamento.

la producción, sobre todo hacia Cafayate⁽¹⁰⁾. En San Carlos, exceptuando los viñedos de Finca Animaná, predomina el cultivo de pimiento para pimentón como cultivo comercial, realizado por productores familiares.

Algunas de las problemáticas relevadas que afectan a estos productores son las siguientes:

- Dificultades de acceso a los medios de producción como el agua y la tierra. No pueden poner en producción la totalidad de las superficies de los predios porque no cuentan con el agua suficiente, dadas las escasas precipitaciones, las altas pérdidas por ineficiencias de los sistemas de riego y la inequitativa distribución del recurso agua. La situación de tenencia de la tierra en la que se encuentra la mayoría es irregular y algunas comunidades están reclamando la propiedad de sus tierras, apelando al rescate de su identidad como pueblos originarios.
- Dificultades para obtener ingresos familiares sostenidos. Por un lado, los planteos productivos poco diversificados y basados en paquetes tecnológicos altamente dependientes de insumos externos redundan en un planteo no sustentable, tanto en el plano ecológico, como económico, por su alto costo. Los índices productivos son bajos, y en el caso de la producción pecuaria a los bajos índices productivos se agrega la escasa disponibilidad de forraje⁽¹¹⁾. Por otro lado, la venta de mano de obra en las bodegas y viñedos locales o en otras producciones regionales fuera del territorio es estacional. A lo cual se suma que las alternativas laborales en el ámbito local se reducen al empleo público y a los trabajos (también ocasionales) que se generan en relación con el crecimiento de infraestructura urbana (vinculado principalmente al turismo en Cafayate).
- Problemas en la comercialización de la producción. Para productos como el pimiento para pimentón, cebolla, comino y tomate los compra-

⁽¹⁰⁾ Algunos ejemplos son bodegas como: San Pedro de Yacochuya, Etchart, Nanni, Colomé (propiedad de un magnate suizo), el Esteco (ex La Rosa y Michel Torino) compradas por el Grupo Peñaflor que cuenta con 3.000 hectáreas de viñedos propios en la zona y en diferentes climas y regiones vitivinícolas del país y tiene ventas anuales por 123 millones y exportaciones anuales por 52 millones de dólares norteamericanos (http://www.grupopenaflor.com.ar/numeros_cifras.asp, junio 2006. Cotización 1 dólar norteamericano equivale a 3 pesos argentinos).

⁽¹¹⁾ Situación que resulta de fuertes cambios en la producción ocurridos a lo largo del último siglo. Estos cambios significaron el reemplazo de la tradicional producción cerealera y de pasturas/ forraje, por la horticultura semi-intensiva con eliminación del monte nativo.

dores se concentran en unas pocas empresas intermediarias acopiadoras que venden a reconocidas marcas fraccionadoras o van a mercados concentradores. Los productores familiares tienen escaso poder de negociación, dada la alta atomización de la oferta, y en el caso del pimentón son muy pocos los que manejan el mercado. En el caso de la producción pecuaria los productores enfrentan problemas en la faena y en el resto de la cadena comercial, mientras que en el caso de las artesanías, los canales de comercialización son muy inestables.

Como parte de su estrategia de reproducción, muchos de los productores familiares se vinculan con organismos públicos y privados de promoción del desarrollo rural para obtener diferentes recursos. Los programas con los que se han vinculado regularmente son el Programa Social Agropecuario (PSA). el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROIN-DER) y el programa MINIFUNDIO de INTA⁽¹²⁾. También una ONG local llamada Red Valles de Altura (RedVa) ha financiado proyectos y en ocasiones ha sinergizado sus acciones con los PDR, pues compartían los mismos técnicos⁽¹³⁾. Fue a partir de las intervenciones desde estos PDR v ONG, que se conformaron varias organizaciones de productores y se establecieron en la zona técnicos (en su mayoría agrónomos, originarios de otras regiones) que mantienen un fluido contacto con los productores familiares. Además, existe un fuerte vínculo entre las estrategias de los productores y las políticas del gobierno provincial. Pues éste, ejerce una fuerte influencia en la dinámica productiva de la zona a través de la regulación del agua para riego y sus políticas de promoción de la vitivinicultura (dominada por empresas), el pimiento y el turismo. Los municipios tienen poca autonomía con respecto al gobierno pro-

⁽¹²⁾ Estos son PDR focalizados hacia pequeños productores familiares de la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), que se implementaron en la década de 1990. El Programa Social Agropecuario (PSA) y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) dependen directamente de la SAGPyA. Mientras Cambio Rural, Minifundio y ProHuerta, integrados desde 2005 en el Programa Federal de apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER), son ejecutados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que es también un organismo de la SAGPyA.

⁽¹³⁾ Esta ONG funciona con personería jurídica desde 2003 y está conformada por técnicos que también trabajan desde el sector público con pequeños productores familiares. Tiene acciones en 8 departamentos de Salta promoviendo (con fondos nacionales e internacionales de organismos como GTZ) la adopción de botiquines comunitarios de sanidad animal, formas de producción agroecológica y financiando pequeñas obras de riego.

vincial y carecen de políticas activas que aborden la problemática de la producción agropecuaria. Ninguno contaba en 2004 con un área dedicada a la producción ni tenía proyectos dirigidos a pequeños productores⁽¹⁴⁾.

ACOCAL: nuestra puerta de entrada a las tramas

En este apartado caracterizamos a la Asociación de Comunidades Calchaquíes (ACOCAL) pues es una organización de segundo grado que, desde abril de 2002, se ha constituido en un espacio en el que se han discutido sistemáticamente cuestiones vinculadas a las problemáticas de los pequeños productores familiares. ACOCAL 'condensa' el fenómeno de emergencia de organizaciones de base de pequeños productores familiares vinculadas a las intervenciones de organismos públicos y privados en el territorio, desde la década de 1990. En ella se han reunido una heterogeneidad de actores y problemáticas locales, por esto decimos que ha sido para nosotros 'la puerta de entrada al territorio' pues indagar su origen, y conocer los intereses y las lógicas en juego nos ha permitido re-conocer los espacios por los que circulan los productores familiares y otros actores locales vinculados a ellos.

Esta organización se inició bajo el nombre de Encuentros Zonales de productores del sur de los Valles Calchaquíes (EZ) y nuestro primer acercamiento fue en noviembre de 2004⁽¹⁵⁾. Para ese entonces se habían realizado 23 encuentros cada 45 días, de los que participaban alrededor de 40 productores. Estos productores representaban 10 parajes de los departamentos de San Carlos y Cafayate en los que se habían conformado organizaciones de base de productores o pequeños grupos que se organizaban en torno a proyectos puntuales financiados por los PDR⁽¹⁶⁾. También participaban regular-

⁽¹⁴⁾ Solamente en el municipio Animaná funcionaba un Consejo Consultivo del que formaba parte la Asociación de productores campesinos de San Antonio (APROCASA). En 2006 en el mismo municipio crearon un área de Programas de Desarrollo Rural dentro del Departamento de Acción Social, que promovió proyectos de producción hortícola en el ejido urbano y alrededores.

⁽¹⁵⁾ Sobre el origen y trayectoria de los Encuentros Zonales (EZ) se puede consultar Arqueros y Manzanal (2004).

⁽¹⁶⁾ Los parajes representados eran San Carlos, El Barrial, San Antonio, Corralito, Payogastilla, San Lucas, Santa Rosa, San Luis, Angastaco y Divisadero. Y las Asociaciones que participaban del EZ eran: Asociación 3 de Febrero de El Barrial, Asociación de Productores Campesinos de San Antonio (APROCASA) y Asociación Villa de los cinco nombres (de San Carlos). Para una mayor caracterización de estas organizaciones consultar: Arqueros y Manzanal, 2004 y Manzanal et al, 2006.

mente de los EZ cuatro técnicos de PSA-PROINDER, MINIFUNDIO y la Red Valles de Altura.

El EZ surgió por 'iniciativa' de los técnicos con la finalidad de promover la constitución de organizaciones de base y consolidar una organización de productores familiares de segundo grado con representatividad zonal, inexistente hasta ese momento. Según lo relevado en instancias de observación participante en 2004, los técnicos tenían un rol protagónico, pues trasladaban a los productores hasta los lugares de reuniones, tomaban la palabra la mayor parte del tiempo, coordinaban los encuentros y tomaban actas. La mayoría de los productores tenía una actitud más bien expectante, aunque asistían con regularidad motivados por el intercambio de experiencias y las posibilidades de acceso a información sobre financiamiento para proyectos productivos y asistencia técnica.

Los **objetivos** del espacio no estaban explicitados y los temas que se trataban eran diversos: i) la comercialización de los productos, ii) algunas cuestiones referidas al agua de riego (conflictos entre regantes, falta de información sobre la legislación vigente, gestiones y fuentes de financiamiento para conseguir insumos y maquinarias para el mantenimiento de canales y acequias, posibilidades de lograr un manejo integrado de las cuencas), iii) los fines y estructura del EZ y su vinculación con otras organizaciones de pequeños productores familiares y iv) las posibilidades de acceso a financiamiento de los PDR y otros subsidios como los del Ministerio de Desarrollo Social.

En un nuevo acercamiento a la organización (dos años después en 2006) ella había sido rebautizada con el nombre de Asociación de Comunidades Calchaquíes –ACOCAL-. En ese momento registramos algunos cambios en su estructura y en la participación de sus integrantes. Todas las organizaciones que estaban en 2004 continuaron participando y se incorporó un grupo de productores del paraje San José y la Cooperativa Vitivinícola Cafayate. Ello significó extender la red de vinculaciones hacia la zona de Cafayate, localidad en torno a la cual gira la economía local.

Las principales **líneas de acción** que los miembros de ACOCAL trabajaron en el período 2004-2006 fueron: la comercialización de productos y la promoción de las organizaciones de base de cada paraje.

Referido a la comercialización, un grupo dentro de ACOCAL conformó una comisión que gestionó y administró un fondo rotatorio del PSA para la compra de insumos para la producción. Además, participaron en eventos puntuales como la feria del PSA y en febrero de 2006 montaron un puesto de venta de productos campesinos (dulces, conservas, hilados y tejidos) en la Serenata a

Cafayate⁽¹⁷⁾. También establecieron un contacto para comercializar dichos productos en Buenos Aires a través del Centro de Estudiantes de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y un centro de economía social que funciona en la Ciudad de Buenos Aires⁽¹⁸⁾

Como estrategia para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones de base, un grupo de técnicos planteó un cambio en la estructura organizativa de ACOCAL. Así, desde 2005 los encuentros plenarios se realizaron más esporádicamente (cada tres meses) y se instauraron reuniones mensuales de delegados que se eligieron en cada paraje. Trabajaron fuertemente el rol de los delegados quienes tenían la misión de informar y rediscutir en cada lugar las cuestiones que se planteaban en el plenario y traer la voz de sus vecinos. Buscaron desarrollar en ellos capacidades para coordinar grupos y analizar críticamente la problemática de sus parajes vinculada a la situación política nacional, provincial y local. También reflexionaron acerca del alcance real de los procesos que se desencadenan en torno a los financiamientos que reciben de los PDR. Fue un período en el que, por otra parte, varios de los delegados participaron en espacios de articulación con otras organizaciones nacionales que representan a los productores familiares, como encuentros de la Federación Agraria, Red Puna, Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares (desde 2006 Movimiento Nacional Campesino Indígena), Red de Agricultura Familiar (REAF), entre otros. No todos los delegados lograron sostener un proceso acorde a la nueva dinámica propuesta, inclusive en algunos parajes, a mediados de 2006, aún no se habían elegido los respectivos delegados.

En ACOCAL confluyeron desde el inicio una gran heterogeneidad de intereses y actores. Algunas de las heterogeneidades que hemos relevado se refieren a:

1. Diferentes estrategias entre los productores familiares. Las familias participaban en ACOCAL con intereses particulares de acuerdo a su localización, tipo de producción y vinculación con los mercados y PDR. Así distinguimos entre:

⁽¹⁷⁾ Es uno de los festivales de folclore más importantes de todo el noroeste argentino declarado de interés nacional.

⁽¹⁸⁾ El mismo se denomina el Galpón y convoca a organizaciones, productores y cooperativas para proveer a los consumidores sin intermediarios. Desde ACOCAL se envían lanas hiladas a mano, tejidos, conservas y dulces caseros (www.elgalpon.org.ar, 2006).

- a) Unidades familiares con un perfil altamente vinculado a los mercados de insumos y productos, con mayores posibilidades de capitalización, con una producción poco diversificada y fuertemente orientada al pimiento para pimentón, cebolla, comino, tomate y bovinos⁽¹⁹⁾. Estos se ubican mayormente en las márgenes del fondo del valle del río Calchaquí, en torno a la localidad de San Carlos y El Barrial. A este grupo se incorporaron desde 2005, familias productoras de uva y vinos, que a su vez conforman la Cooperativa Vitivinícola Cafayate.
- b) Unidades familiares con la mayor proporción de su producción destinada al autoconsumo, que están localizados mayoritariamente en parajes al pie de los cerros. Producen frutas secas (pelones, higos, uvas y nueces), crían llamas, cabras y ovejas para carne y lana para consumo familiar y comercializan los excedentes en mercados locales. Cultivan forrajeras perennes (para alimento de los animales de carga y de consumo) y crían animales de granja.

Otra característica asociada a estos dos perfiles de productores (los del fondo del valle y los de los cerros) tiene que ver con su visibilidad como o agente del territorio. Por una parte, en relación con el gobierno provincial: tanto los pequeños pimentoneros como vitivinicultores se consideran destinatarios de políticas de promoción y, por lo tanto, tienen acceso a distintos funcionarios para negociar sus intereses y logran obtener recursos. En cambio, los productores de los cerros tienen menos posibilidades, porque están más marginados. Lo mismo sucede en relación con los PDR: los pimentoneros han sido los mayores beneficiarios de los créditos y subsidios. Así, mientras éstos apuntan a aumentar su poder de negociación y recibir más recursos, los productores de los cerros buscan generar y fortalecer sus alianzas para hacerse visibles y convertirse en actores en el territorio. De todos modos, la totalidad de los productores que han sido convocados por la propuesta de ACOCAL, tenían estrategias de reproducción familiares y en este sentido presentaban características comunes. Por otra parte, cabe mencionar que en muchos casos las negociaciones entre los sectores pimentoneros y viñateros ante los

⁽¹⁹⁾ Algunos de estos productores también tienen pequeñas superficies de vid (en promedio ½ ha) y hacen vinos caseros o pasas de uva que consumen y venden en mercados locales, generalmente desvinculados de las grandes bodegas. La mayoría cultiva también forrajeras perennes (para alimento de los animales de carga y de consumo).

María Ximena Arqueros

funcionarios de gobierno e intermediaros, se han gestionado en gran medida por productores empresariales (medianos en pimentón y medianos y grandes en vid), quienes comparten intereses sólo parcialmente con los productores familiares, y no forman parte de ACOCAL.

- 2. Diferentes trayectorias tanto de las personas como de las organizaciones de base. Algunas organizaciones contaban con la experiencia de haber ejecutado varios proyectos como es el caso de la Asociación Tres de Febrero de El Barrial, cuyos miembros lograron construir un pozo de riego que administran ellos mismos. Otros productores contaban con experiencia de militancia político partidaria. En algunos parajes había grupos mas recientes de PSA o centros vecinales que se estaban conformando. Esta situación resultó motivadora para las organizaciones incipientes, pero también desalentó a aquellos que buscaban avanzar en la definición de ACOCAL como actor a nivel político y económico.
- 3. Problemáticas particulares de cada paraje. Si bien hay problemas comunes como el del agua de riego, también existen problemáticas específicas y diferentes prioridades en cada paraje. Por ejemplo, los pobladores del paraje San José están desde 2003 en conflicto judicial con la empresa vitivinícola Finca Animaná por la propiedad de la tierra que habitan⁽²⁰⁾. A partir de este conflicto, ellos se han integrado a la Nación Diaguita-Calchaquí, que es una organización que reúne diferentes comunidades que se declaran originarias a lo largo del Valle y están tramitando la propiedad comunitaria de la tierra⁽²¹⁾. Los productores de San José incorporaron a la discusión de ACOCAL la problemática de la tenencia de la tierra y los pueblos originarios. Pues aunque existe en el territorio un proceso de creciente concentración de la tierra en manos de empresas, no es una problemática sentida por los productores en todos los parajes.
- 4. Las percepciones de los productores y de los técnicos en relación a su rol dentro de ACOCAL. ¿Quién integra ACOCAL? Fue una de las preguntas disparadoras del encuentro N° 30 "a ACOCAL la integramos los productores", afirmaron unánimemente los presentes, luego de trabajar la consigna dividi-

⁽²⁰⁾ Sobre este conflicto se puede consultar www.argentina.indymedia.org , marzo 2007.

⁽²¹⁾ Otras comunidades que integran esta organización como los Quilmes, Animaná y Jasimaná tramitaron la personería jurídica ante los institutos nacionales y provinciales de Asuntos Indígenas (INAI e IPIS).

dos en grupos conformados por productores y técnicos entre sí. A nuestro entender, esta afirmación puso en evidencia una contradicción, pues los técnicos han participado a la par de los productores en la conformación de la organización. Y han sido productores de significados en este espacio. Reflexionando en torno a dicha afirmación nos parece importante indagar, en futuras investigaciones, la manera en que jugaron los discursos implícitos y explícitos en la construcción del imaginario local, referidos a quiénes son 'los miembros de ACOCAL', 'los pequeños productores familiares', 'los delegados', y la forma en que ellos deben actuar, con quién deben vincularse estratégicamente y cómo deben organizarse para modificar su propio territorio.

5. Las diferentes expectativas entre los técnicos acerca de ACOCAL. Había dos visiones en pugna acerca de los fines y el rol de la organización. Una promovía un espacio para intercambiar información ligada a los organismos de intervención, acerca de financiamientos para mejorar los ingresos por la venta de productos o servicios, y con ello la calidad de vida. La otra buscaba, que ACOCAL se constituyera, además, en un espacio de objetivación de los pequeños productores y de construcción política entre técnicos y productores con el fin de consensuar estrategias de acción que pusieran en cuestión los sistemas de poder local. Es decir, que se constituyera como un actor colectivo con fines políticos y económicos para disputar recursos del territorio.

Las disputas al interior de ACOCAL

En el ámbito de ACOCAL se ha generado un proceso de intercambio de experiencias, diálogo y disputas entre los actores locales participantes. Esta nueva *trama* se inició y se sostuvo con recursos humanos y financieros de los PDR e información sobre las políticas y programas, que fluyó a través de los técnicos. Ellos articularon el mundo de las políticas públicas y los movimientos de campesinos nacionales e internacionales, con el mundo de los productores de San Carlos, a través del espacio de ACOCAL. Sus expectativas se centraban en transformar las condiciones de los productores en el sentido de fomentar una mirada y posición crítica respecto del sistema de comercialización, del acceso al agua e inclusive, de la operatoria de los PDR.

Hacia fines de 2006, los participantes de ACOCAL comenzaron a debatir acerca de su futuro y fue en ese momento que se evidenciaron las disputas y pusieron en tensión las lógicas mencionadas en el apartado anterior. Estas disputas tanto implícitas como explícitas han ido radicalizando dos facciones al interior de la organización, que en 2007 terminó por escindirse.

Entre los productores se disputan los recursos que los PDR dan y ellos (de acuerdo a su perfil como beneficiarios) reciben. Debe tomarse en cuenta que todos los programas focalizan en universos de beneficiarios acotados y sus operatorias requieren formalidades diferentes. Unos planteaban que los programas "tienen que llegar a todos y de una forma que les sea realmente útil" y con este discurso pedían cambios en criterios y operatorias de los PDR, mientras que otros enfatizaban que "hay que estar agradecido por lo que dan".

Otra cara de esta misma disputa se observó entre los técnicos, por la afiliación de los productores a alguno de los PDR en particular. Esta situación se vio enfatizada por la coyuntura de cambios de los PDR a nivel nacional a partir del año 2000, pues si bien los discursos institucionales iban en el sentido de aumentar la articulación interinstitucional, se observó que particularmente entre INTA y PSA se disputaban la administración de los recursos destinados al desarrollo rural, así como también el papel de 'interlocutores legítimos' ante los productores, los gobiernos y las entidades de financiamiento. Puntualmente, en el momento en que se estaban sucediendo cambios en la coordinación del PSA a nivel nacional, se explicitó un conflicto sobre la posición que debería tomar ACOCAL ante posibles modificaciones en la coordinación de la unidad provincial⁽²²⁾. Los técnicos y por ende los productores, asumieron diferentes posturas de acuerdo a sus intereses. Cada grupo buscó posicionar a ACOCAL de acuerdo a sus alianzas para mantener o aumentar sus posibilidades de accesos a recursos.

Por otra parte, percibimos una disputa implícita en torno a los modelos productivos que subyace a las intervenciones técnicas dirigidas a los pequeños productores familiares: i) un modelo de producción capital intensivo, dependiente de insumos externos, basado en la especialización del pimiento con miras a la inserción en mercados dinámicos, inclusive internacionales y ii) otro modelo que promueve tecnologías apropiadas, para la producción de alimentos de calidad que cubran las necesidades de autoconsumo y otros productos destinados fundamentalmente al mercado interno (apuntando hacia un enfoque agroecológico⁽²³⁾). Por un lado, apoyando el modelo capital intensivo, la

⁽²²⁾ La coordinación del PSA y PROINDER se había mantenido desde que comenzaron a ejecutarse los programas en 1993 y 1998 respectivamente. El cambio de la coordinación nacional generó incertidumbre (desde la perspectiva de los participantes) porque podía significar cambios en la política del programa.

⁽²³⁾ Como autores referentes acerca del enfoque agroecológico se pueden consultar trabajos de Altieri y Labrador (2001), Sevilla Guzmán (2006), Gliessman (2002), entre otros.

operatoria de PSA-PROINDER ha dado respuesta a la necesidad de créditos blandos para los productores pimentoneros del fondo del valle del río Calchaquí y de Corralito. Ellos manifiestan que año tras año dependen del crédito de los PDR para continuar en el circuito productivo tradicional. Por otra parte, Minifundio, Red Valles y PSA-PROINDER trabajaron orientados a los productores del cerro. Desde estos organismos (aunque con particularidades en sus estrategias de intervención) buscaron fortalecer las organizaciones de base, promover la producción diversificada y con bajos insumos para cubrir las necesidades de autoconsumo y generar para los excedentes canales de comercialización directos entre productores y consumidores. También buscaron vincularse y generar apoyo político fuera del territorio con otros movimientos de productores a nivel nacional e internacional.

En síntesis, el impacto de esta *trama* de actores se visualiza, a nuestro entender, en primera medida a nivel individual, en la medida que algunos productores 'han aprendido a operar' en relación con los programas. Para muchos los 'los proyectos' se han incorporado a la estrategia de reproducción familiar y su permanencia en el circuito productivo depende altamente de los recursos que obtienen a través de los PDR. Además, esta forma de operar en relación con los PDR incluye la conformación de las organizaciones de base a partir de proyectos y también la formación de delegados. Estas son estrategias que los productores accionaron para acceder a recursos materiales y simbólicos. Algunos han manifestado que "pertenecer a una organización es la única forma que han encontrado" para hacerse visibles como sujetos de políticas.

El diálogo entre productores de la zona que se ha dado en el ámbito de ACOCAL, y el intercambio de experiencias con otros movimientos y organizaciones nacionales, han puesto de manifiesto para muchos productores, la importancia de la dimensión política en los procesos en los que están involucrados. Sobre todo por la alta dependencia de las acciones de gobierno que presentan las producciones familiares y las economías regionales, más aún, en contextos donde prima una política de inserción en mercados competitivos.

ACOCAL ha sido una instancia de la expresión de esta *trama* desde la que se buscó disputar el poder ejercido en torno al manejo del agua para riego y la comercialización. No obstante, ha tenido dificultades 'como organización' para definir un rumbo y constituirse en un agente local con capacidad para movilizar recursos materiales y simbólicos, y consecuentemente, redefinir las asimetrías de poder en el territorio. Sin embargo, la tensión entre diferentes actores y sus lógicas acerca de los motores del desarrollo local y formas para

lograrlo, ha producido discursos que han sido apropiados y utilizados por algunos productores como herramientas de disputa en otros ámbitos de participación.

Las tramas en el sur de los Valles Calchaquíes salteños

En este apartado presentamos dos tramas en estudio de las que forman parte los pequeños productores familiares: la del agua para riego y la de la comercialización del pimiento para pimentón.

La trama vinculada al agua para riego

El uso y control del agua en este territorio como en cualquier zona árida es estructurante de la producción y la sociedad. Y por lo tanto, es una fuente de poder. En torno al agua hay prácticas tradicionales que se conservan hoy en día, como es el manejo de los turnos de riego... "Cada uno sabe perfectamente cuando le toca el agua...y esto viene de la época de los abuelos", dicen los productores. Ellos hablan de que el agua se maneja según los "usos y costumbres". A partir del estudio de esta trama, nos interesa introducir al análisis algunos elementos de la estructura socio-productiva que se determinan a partir del uso de este recurso.

En Salta la administración de los sistemas de riego ha sido históricamente responsabilidad de la empresa Administración de Aguas de Salta (AGAS), del Estado provincial. En la década de 1990 la administración fue privatizada y quedó en manos de la empresa PROIN S.A. (Proyectos Industriales Sociedad Anónima) y luego pasó a manos de los productores. PROIN dejó la administración del sistema totalmente desmantelada, al punto que tuvieron que reconstruirse los listados y mapas de regantes. También tuvieron que rastrear el paradero de vehículos y maquinarias que eran patrimonio de los consorcios, los cuales desaparecieron y nunca se recuperaron.

Desde el 2002, en el marco de la nueva Ley Provincial de Aguas, el sistema ha sido administrado por consorcios conformados por productores. El derecho sobre el agua pública sigue siendo del Estado provincial y es indelegable su facultad de 'autoridad de aplicación' para definir su 'correcta' utilización. La autoridad de aplicación designada por el Poder Ejecutivo provincial es la Agencia de Recursos Hídricos de Salta, que tiene atribuciones sobre: i) todo lo referente al uso, preservación y reserva del agua, ii) obras públicas o priva-

das de planificación, estudio, captación, conducción, uso, conservación y manejo del agua, iii) régimen de permisos y concesiones, iv) legislación referente a los recursos hídricos, y v) formación de consorcios de usuarios (PSA, 2002).

Se llama 'Consorcio de Usuarios' a las personas físicas o jurídicas que se agrupan para el uso del agua pública desde una toma, presa común o sistema de cauces. Un consorcio existe siempre referido a un lugar físico desde el cual se sirven el agua todos los usuarios, es decir a un río, una toma, un canal. Es en ese área específica donde ejerce sus atribuciones. Se forma fundamentalmente con fines de representar legalmente a los usuarios, administrar y distribuir los caudales entre ellos, resolver los conflictos entre usuarios, y ejecutar obras para el mantenimiento conservación, mejora y limpieza de la infraestructura hídrica de su jurisdicción y evitar la contaminación. Los consorcios se conforman jurídicamente como asociaciones civiles sin fines de lucro y es el Estado provincial quien fija los límites de sus actuaciones y funciones (PSA, 2002). La participación de los regantes involucrados es obligatoria y cada regante representa un voto. La situación de tenencia de la tierra puede ser como propietario, arrendero o poseedor, quien a través de una declaración jurada se hace responsable del agua que se está otorgando, y por lo tanto de pagar el canon de riego al Estado. También se pueden formar consorcios de segundo grado de usuarios de una cuenca o subcuenca.

En el momento en que la empresa privada PROIN dejó de funcionar, los productores tuvieron que presentar ante la Agencia de Recursos Hídricos de Salta, una serie de documentación para conformar los consorcios y para que se les otorgaran las horas de riego. Los pequeños productores no tenían acceso a la información necesaria en tiempo y forma para armar la figura legal y discutir las responsabilidades sobre los cargos electivos requeridos. De hecho, los estatutos ya se les entregaban redactados, y ellos sólo debían elegir los cargos. La asistencia técnica brindada en ese momento en el espacio del Encuentro Zonal sobre el nuevo Código de Aguas y los requisitos legales para armar un consorcio de regantes, fue determinante para posibilitar la participación de muchos pequeños productores en los nuevos consorcios. Sobre todo, en la conformación de nuevos consorcios (como en el caso de Cafayate) en donde los productores empresariales se veían favorecidos en cuanto a la dotación de agua de riego en detrimento de los pequeños.

Según datos provisorios de la Agencia de Recursos Hídricos de Salta, hasta fines de 2004 se habían conformado 6 consorcios en el departamento de San Carlos, que se localizaban a lo largo del río Calchaquí y en valles

menores⁽²⁴⁾. Algunos consorcios estaban conformados por un perfil de productores homogéneo "acá la mayoría somos chicos y nos repartimos el agua", mencionaba el presidente del Consorcio de San Carlos que es el que cuenta con mayor número de regantes y hectáreas del departamento. También se conformaron consorcios en los que participaban pequeños productores y empresas como los de Animaná o del departamento vecino de Cafayate. En estos casos, comparados con los productores familiares, son los productores empresariales o las grandes empresas quienes cuentan con mayor capital, acceso a información y contactos con los funcionarios de gobierno que ponen en juego todos estos recursos en función de sus intereses.

Desde los consorcios se ejerce control sobre el acceso al recurso limitante para la producción, el agua. Y los actores que tienen acceso al agua ejercen una importante influencia en el territorio en la medida que controlan y limitan la puesta en producción de la tierra. Lo que está en juego en esta *trama* en el plano material es el agua para la producción. Y en el plano simbólico, es la organización del sistema tradicional de apropiación y distribución del agua de riego (entre otros significados que 'el agua' puede tener en la cultura local, y que no abordaremos en este trabajo).

Si bien existen permanentemente conflictos entre regantes de un mismo consorcio muchos dicen que "son cuestiones que logran resolverse entre los productores...hay mucha solidaridad porque todos saben que nadie puede quedarse sin regar". Esto pudo observarse cuando se retiró la empresa PROIN, pues pese a que dejó desmantelado el sistema administrativo, el sistema no colapsó. Pareciera que los acuerdos tradicionales (usos y costumbres que vienen de los antepasados) están vigentes al interior de los consorcios, donde existen mecanismos informales para solucionarlos, atravesados por relaciones de vecindad y parentesco.

No sucede lo mismo en las vinculaciones entre consorcios vecinos, pues existen permanentes conflictos y reclamos entre ellos, en los que interviene la Agencia de Recursos Hídricos de Salta. Sobre todo a lo largo del río Calchaquí "los problemas entre consorcios entre Payogastilla y San Carlos,

⁽²⁴⁾ Los consorcios eran: Angastaco (113 regantes con 320 ha permanentes), Animaná (21 regantes y 406 ha permanentes), Corralito (37 regantes con 275 ha permanentes), San Antonio (39 regantes y 20 ha permanentes), Payogastilla-La Merced (22 regantes y 125 ha permanentes), Los Sauces, Dársena-Barrial, llamado por los lugareños "Consorcio de San Carlos" (226 regantes y 1.696 ha permanentes).

son históricos" dicen los productores. Estos problemas surgen, en gran medida, porque no manejan el recurso integradamente a nivel de la cuenca. Los usuarios no cuentan con información sistematizada sobre el estado de las obras de riego, ni con un presupuesto para mantenimiento de las obras o la contratación de personal -los recursos provienen solamente de lo que se recauda entre los regantes-. Por lo tanto no hay una planificación integral de las obras a futuro, sino que se realizan pequeñas modificaciones al sistema, en general ligadas a acciones político partidarias. De hecho, el tema 'obras de riego', está presente en los discursos de todos los funcionarios públicos, lo que da lugar a favoritismos e irregularidades, acrecentando los recelos entre usuarios y consorcios. "El gobernador directamente vino aquí en tiempo de campaña a hablar con el consorcio", contaba con orgullo el presidente de uno de los consorcios. Así, los consorcios funcionan también como ámbitos de referencia político partidaria. También se ha observado que quienes han ocupado cargos jerárquicos en las comisiones de los consorcios han sido, en varios de los casos, personas que logran dialogar con funcionarios políticos. La vinculación directa con senadores y diputados u otros políticos es una posible estrategia de los consorcios para conseguir financiamiento para obras y maquinarias. Otra estrategia que han logrado algunos productores fue movilizar recursos de los PDR para financiar pequeñas obras. Un grupo de productores del consorcio de San Carlos ha tenido financiamiento de PROINDER para revestir un tramo de canales de riego con material; otro grupo de El Barrial obtuvo financiamiento de FOPAR para la construcción de un pozo; la comunidad de San Antonio recibió financiamiento de GTZ a través de MINIFUNDIO para revestir un canal. También varios de los integrantes de la asociación Villa de los Cinco Nombres recibieron una computadora de PROINDER que comparten con el Consorcio de San Carlos para la reconstrucción de los listados de regantes en soporte electrónico.

El sistema tradicional de apropiación y distribución del agua de riego ha sido cuestionado sobre todo desde algunos técnicos de los PDR que expresan claramente "aquí el agua es poder". Aunque estos técnicos no tienen injerencia legítima en el ámbito de los consorcios, son quienes están en condiciones de asesorar a los productores a la hora de controlar las obras que se realizan o pedir explicaciones técnicas a la Agencia de Recursos Hídricos de Salta. Así sucedió en el conflicto entre el Consorcio de San Antonio (conformado por productores del cerro prácticamente de autosubsistencia) que consiguieron la devolución de horas de riego que le pertenecían y habían sido

retenidas por los 'abajeños' (25), en detrimento del Consorcio Animaná donde está el viñedo de la empresa Finca Animaná. Es la Agencia de Recursos Hídricos, la que tiene facultades para hacer cambios en la distribución del agua entre los regantes, aprobar los proyectos y presupuestos para la construcción de obras de infraestructura, controlar la gestión de los consorcios de usuarios y mediar en los conflictos entre consorcios. Todas cuestiones fundamentales en el ejercicio del control sobre los recursos, por ello el gobierno provincial es un actor fundamental en la *trama*.

La trama vinculada a la comercialización del pimiento

En torno a la producción y comercialización del pimiento se constituye una trama de actores locales y extralocales. Un gran número de pequeños productores familiares, no sólo en Salta sino también en Catamarca y Tucumán, se articulan con los mercados a través del cultivo de pimiento para pimentón.

Son diversas las aristas de esta trama que es necesario abordar para comprender cómo se ejercen las relaciones de poder: la estructura de tenencia de la tierra y su puesta en producción a través de la mediería, el paquete tecnológico adoptado, el vínculo entre productores e intermediarios y la concentración de los acopiadores en la cadena de comercialización, las cuestiones de calidad del producto, las similitudes y diferencias entre los intereses de los productores empresariales y familiares, son algunas de ellas. Pero a los fines de este artículo nos interesa detenernos especialmente en comprender cómo, a través de la producción de pimiento, se accionan las redes del poder político provincial y local.

Es histórica la inestabilidad de precios a la que están sometidos los productores de pimiento de los Valles. Por un lado, los rendimientos dependen año tras año de la disponibilidad de agua de riego. Por otro, son unos pocos acopiadores los que compran el producto y tienen el poder de fijar el precio en función de la oferta. Si el acopiador no llega a la finca, el productor no puede sacar el producto, un claro ejemplo en el que se observa el ejercicio del control territorial⁽²⁶⁾.

⁽²⁵⁾ Localmente se utiliza el término abajeños para referir a 'los que están aguas abajo' en un sistema de riego.

⁽²⁶⁾ Según datos de Lazzarini (2001) algunas de las empresas moledoras y comercializadoras de es-

Ante una abrupta caída del precio del pimentón (que pasó de 4 \$/Kg seco en 2003, a 1,80 \$/Kg en 2005) un grupo de productores, la mayoría de la Asociación Villa de los Cinco Nombres apoyados por un técnico del PSA-PROINDER, se concentraron en la plaza de San Carlos reclamando al Municipio acciones que den respuesta a la situación. Ese mismo año, se conformó una Cámara de productores pimentoneros con presencia regional, en la que confluyeron, productores de San Carlos, Cachi, Palermo (Salta) y Santa María (Catamarca)⁽²⁷⁾. De San Carlos participaron alrededor de 120 productores, de los cuales la mayoría cultiva en promedio 1,5 ha. Sin embargo, también estaban presentes tres productores empresarios con un mayor nivel de capitalización, que producen en promedio alrededor de 40 ha de pimiento cada uno, y organizan el trabajo en sus fincas con medieros⁽²⁸⁾. Dos de estos productores con un perfil empresarial ocuparon cargos jerárquicos en la comisión directiva de la Cámara.

Corresponde aclarar aquí que, si bien el hecho de haber conformado una Cámara es un intento por parte de los productores de acumular poder para cambiar sus condiciones de negociación, por otro lado, son los productores empresariales quienes lograron (en el primer momento) posicionarse y ocupar los espacios de representación de la Cámara. Y debe subrayarse que sus intereses y condiciones de producción son diferentes a los de los productores familiares. Así como también son mayores sus posibilidades de movilización de recursos materiales y simbólicos.

En junio de 2006, de cara a las elecciones de 2007, el gobierno provincial anunció un plan destinado a los productores pimentoneros salteños. El vicegobernador de la Provincia, Walter Raúl Wayar, oriundo de los Valles, se reunió en Cachi, con más de 400 pequeños productores de pimiento de los distintos municipios de los Valles Calchaquíes para poner en marcha el Plan de Mejoramiento Productivo. En ese momento, el funcionario expresó:

pecias que han comprado en la zona son de capitales internacionales como: La Virginia (de productos Alicante), las empresas Lyco y Poo (ambas compradas en 1997 y 1998 por una empresa australiana Bum Philips) y Pimentón 51. Algunos intermediarios tienen presencia local, inclusive hay un molino en San Carlos de la empresa Adital (Aditivos Alimenticios).

⁽²⁷⁾ De acuerdo al relevamiento llevado a cabo por la Secretaría de la Producción, en la provincia de Salta, en las localidades de Payogasta, Cachi y San Carlos hay 442 pequeños productores que cultivan menos de tres hectáreas, siendo muy pocos los que siembran una extensión mayor. Entre todos los pequeños productores se esperaban cosechar en el 2006, alrededor de 450 mil kilos de pimiento. (Boletín de Secretaría de Prensa y Difusión de la Provincia de Salta, 27 junio de 2006).

⁽²⁸⁾ Por ejemplo en la Finca de Martorell hay 15 productores medieros.

"El Estado provincial proporcionará apoyo financiero para la compra de la cosecha, que será garantizada por los municipios a través de su coparticipación. La política a seguir será determinada y supervisada por el organismo donde estarán representados también los productores" (Boletín de Secretaría de Prensa y difusión de la Provincia de Salta, 27 junio de 2006).

El gobierno propuso entonces, la conformación de un ente con presencia de los actores involucrados: los productores organizados, los municipios y el Gobierno de la Provincia. En este espacio la Cámara representaría los intereses de 'los productores'. El vicegobernador dijo que:

"la idea fundamental es que en principio podamos sostener un precio razonable y que con un proyecto sólido a mediano y largo plazo, defendamos entre todos esta economía regional, que constituye la fuente de trabajo para la gran mayoría de los vallistos" (Ibid.).

Como primera medida el gobierno fijó un precio de 3,2 \$/Kg. De pimiento seco, para la campaña 2005/2006. A ese precio compró la mayor parte de la producción de los valles, obligando a pagar el mismo precio a los acopiadores. Además subsidió, a través del Ministerio de la Producción y el Empleo, los insumos básicos para la producción (como plástico, bromuro de metilo y semillas)⁽²⁹⁾. El Gobierno también previó acciones en el mediano plazo para aumentar los rendimientos y mejorar la calidad con vistas a aumentar las posibilidades de competir en mercados internacionales.

"El proyecto contempla mejoramientos genéticos, la modificación de la ley de Código Alimentario y la entrega de insumos y servicios... existe un grupo de trabajo que está integrado por personal de la Secretaría de la Producción y del INTA, que se ocupará de la capacitación de los agricultores con las más

⁽²⁹⁾ La estrategia adoptada por el gobierno es técnicamente cuestionable, pues el bromuro de metilo es altamente tóxico. Afecta la salud humana y de otros animales, elimina la micro flora y fauna del suelo y además afecta la capa de ozono. "El bromuro de metilo se incluyó dentro de la lista de sustancias controladas por el Protocolo de Montreal en 1992, en la llamada Enmienda de Copenhague. En 1995, los países industrializados dejaron fijada su disposición de interrumpir la producción y el consumo del bromuro de metilo para el año 2005" Desde 1998, el INTA junto a la Oficina del Programa Ozono de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con apoyo de organismos de las Naciones Unidas (PNUD y ONUDI), están llevando adelante proyectos demostrativos de alternativas al uso de bromuro de metilo en cultivos de hortalizas, frutilla y flores de corte, y tabaco con la finalidad de erradicar el uso de este agrotóxico".

⁽http://www.inta.gov.ar/balcarce/info/documentos/agric/hortic/brometilo.htm, junio 2007).

modernas técnicas aplicadas a nivel internacional, con vistas a mejorar el rendimiento productivo en el largo plazo" (ibid).

El Gobierno provincial ha iniciado gestiones para modificar el Código Alimentario Nacional en función de aumentar los controles en la adulteración del producto final (ya molido) y establecer precios diferenciales al momento de evaluar la calidad del pimiento cosechado. La calidad del producto es un factor que hace a la variabilidad del precio del pimiento cosechado y se define fundamentalmente por su color, la ausencia de impurezas (especialmente polvillo) y un adecuado grado de molienda⁽³⁰⁾.

La definición de la 'calidad del producto' se plantea como un foco de disputa en la trama. Si a través de este plan el gobierno lograra avanzar en el sentido de diferenciar las calidades de pimiento con miras a ingresar a mercados internacionales, serían los empresarios (productores, molineros y acopiadores) quienes estarían en condiciones de afrontar los gastos que el salto tecnológico requiere⁽³¹⁾. Y los que sin duda se verían beneficiados con los sobreprecios.

Para implementar este plan el gobierno entró en diálogo por un lado, con la Cámara pimentonera que cuenta con asistencia técnica de PSA-PROIN-DER y por otro con el INTA, como organismo con facultades para avalar técnicamente su estrategia. Para algunos técnicos de estos organismos, las consecuencias de empujar el modelo productivo a los mercados internacionales resultarán en la expulsión de los productores familiares del circuito productivo. Porque es un modelo basado en tecnologías que dependen de inversiones de capital crecientes.

Lo que está en juego en esta trama, que se re-configura a partir de la intervención del gobierno, son los intereses de: i) los productores por permanecer en el circuito productivo del pimiento, ii) los empresarios, acopiadores y moli-

⁽³⁰⁾ El color si bien depende en gran medida del genotipo, también depende de la forma de secado y el tiempo de exposición a la luz. La mayor parte de los productores seca el pimiento al sol y sobre la tierra, tecnología que desmerece la calidad pues se adhiere polvo que se lleva a la molienda y le quita pureza. En relación con las especificaciones en el control de calidad, SENASA ha propuesto un "Proyecto de Normativa de Reglamento Técnico de Identidad y Calidad de Pimiento para Pimentón". No se detallarán aquí las especificidades de este proyecto, que pueden consultarse en la página web de la Dirección Nacional de Alimentos.

⁽³¹⁾ Para lograr la calidad de exportación se requiere la adopción de un paquete tecnológico capital intensivo basado en semillas mejoradas, riego por goteo, plásticos para cubrir plantines, aplicación de agrotóxicos y fertilizantes, secado en estufas, etc.

nos por ingresar a mercados internacionales en un momento donde el cambio de la moneda es favorable a la exportación en Argentina y iii) del gobierno, con fines político partidarios en período electoral.

A partir de esta intervención del Gobierno provincial se ha movilizado casi la totalidad de los pimentoneros de los valles salteños. Esto puso en evidencia que las redes que responden a lógica de los partidos políticos se activan fácilmente en el territorio. Fue una clara demostración del poder que ejerce el Gobierno provincial de cara a las elecciones. Poder que a su vez involucró a los municipios en la cuestión productiva, dada su dependencia de la coparticipación provincial. Por otra parte, los productores estuvieron dispuestos a aprovechar la coyuntura política. Se movilizaron y organizaron, constituyéndose en el interlocutor que el Gobierno requirió para distribuir los beneficios que ofrecía en este año electoral.

Por último, cabe mencionar que algunos técnicos cuestionan el papel que debe jugar el monocultivo e intensificación del cultivo de pimiento en las estrategias productivas de los productores familiares. En definitiva, cuestionan el rumbo que debe tomar la economía regional en contraposición a la propuesta impulsada por Gobierno provincial, los productores empresarios, los acopiadores y molinos.

Reflexiones finales

En este trabajo hemos analizado algunos aspectos de las *tramas* de las que participan productores familiares en San Carlos, generadas en torno a la problemática del agua y la comercialización. Existen otros focos de disputas que se dan, por ejemplo, en torno al turismo, la etnicidad y reclamos por la tierra, que deberían ser estudiados e incluidos en el análisis para comprender la estructura y dinámica del territorio.

El surgimiento de ACOCAL como organización zonal de segundo grado se vincula al fenómeno de emergencia de organizaciones de base de pequeños productores familiares, ocurrido en la década de 1990. Conjuntamente al proceso de esta organización, se viene conformando una *trama* (incipiente) en torno al financiamiento y la asistencia técnica de los PDR y ONG, que desde sus inicios ha buscado disputar poder en el ámbito de los consorcios de regantes y la cadena de comercialización de pimiento. Podríamos decir que las dos *tramas* analizadas en este trabajo cuentan con una larga historia y se desarrollaron en torno a elementos constitutivos de este territorio.

Hemos visto que las *tramas* están íntimamente vinculadas entre sí, y de hecho, no puede entenderse la dinámica de una sin conocer las otras, pues en muchos casos son los mismos actores que se re-posicionan y juegan diferentes roles de acuerdo a los interlocutores en cada trama. Las *tramas* de agua y comercialización del pimiento estaban prácticamente superpuestas. Es decir, los actores eran los mismos (productores familiares, productores empresarios, gobierno provincial, intermediarios y técnicos) hasta el momento preelectoral en que el gobierno provincial intervino. Esta intervención reconfiguró las posiciones de los actores, redujo el poder de negociación de los acopiadores y aumentó el poder del gobierno, tanto en el plano material como en el plano simbólico.

Así es importante reconocer que las tramas se conectan a través de los individuos, en palabras de Julieta Quirós (2006: 124) "siguiendo el hilo de las relaciones se pueden mostrar las tramas a través de las cuales las personas circulan de un lado a otro desafiando las fronteras organizacionales". En nuestro caso, era factible que un mismo productor fuera: presidente de un consorcio de regantes, presidente de una organización de base, a su vez delegado por esa organización dentro de ACOCAL, representante zonal de los pequeños productores en el PSA-PROINDER y que participara, ocasionalmente, como representante de ACOCAL en encuentros organizados por la Red Puna, el Movimiento Nacional Campesino Indígena, la Red de Agricultura Familiar (REAF), el Programa Mujer Campesina y Federación Agraria. Del mismo modo, un técnico de terreno podía trabajar para PSA-PROINDER, Minifundio de INTA y formar parte de la ONG Red Valles de Altura y participar de ACOCAL. Esta interrelación entre los espacios de participación le otorga a las tramas un sentido diferente, que tiene que ver con los vínculos interpersonales, ya no interinstitucionales, y los intereses o estrategias de reproducción familiar/ individual, de cada uno de los participantes. Aunque no existía un vínculo formal entre organizaciones como ACOCAL, los Consorcios y la Feria, ni la Cámara pimentonera, sin embargo las personas que circulaban por estos espacios eran las mismas, y por lo tanto los discursos también iban circulando y construyéndose, no únicamente desde la lógica de las organizaciones ni los organismos. En este sentido, los técnicos de los PDR ocupan el rol de 'mediadores sociales' pues articulan y producen representaciones sociales entre diferentes grupos o esferas sociales y han sido productores de discursos que, tanto los productores como los organismos de intervención, han tomado y resignificado.

En relación a las disputas territoriales, percibimos distintos intereses acerca de los modelos de producción locales, intereses que están implícitos en las acciones de intervención técnica. Existe una tensión entre el modelo instituido de 'agricultura industrializada' que agota los recursos naturales y depende de insumos externos, y un modelo de producción alternativo de bajos insumos (agroecológico). Este modelo alternativo es planteado por algunos técnicos que, desde el territorio, cuestionan el papel del pimentón como único cultivo y la falta de diversificación de la producción y comercialización en las estrategias de los productores familiares. En este sentido, los técnicos producen discursos que cuestionan el rumbo que ha tomado la economía regional y la inserción de los productores familiares en ella. Aunque luego en los hechos, la implementación de un modelo alternativo, basado en 'tecnologías apropiadas', requiera un proceso sostenido de investigación en el que participen activamente productores y técnicos. Este proceso sólo es viable en el marco de políticas sostenidas. Son muy incipientes los programas sistemáticos de investigación y extensión aplicados a las economías familiares desde los organismos de intervención públicos y privados, con influencia en los procesos de innovación tecnológica. La creación reciente de los Institutos para la Agricultura Familiar (IPAF) en el marco del INTA, es un ejemplo de ello.

Otra disputa en el territorio se expresa en torno a la lucha por la tierra. Existe un proceso de entrada de capitales salteños y también transnacionales asociados a la producción vitivinícola. Desde la década de 1990, ha habido crecientes inversiones promovidas por políticas del gobierno provincial, para ampliar las superficies de los viñedos y utilizar paquetes tecnológicos capital-intensivos. En este sentido mencionamos (muy brevemente) el proceso de varias comunidades originarias que, a lo largo del Valle, hacen frente a las amenazas de venta y expulsión de sus tierras. Desde los PDR y diversos organismos públicos y privados, se alienta a la movilización de los productores, facilitándoles el acceso a información legal sobre sus derechos y generando discursos que cuestionan los procesos de concentración de la tierra.

A lo largo del trabajo se ha evidenciado que el rol del Estado nacional y provincial es determinante para las producciones familiares y en definitiva, para el rumbo que tome 'la producción del territorio'. Su injerencia se evidencia en: i) la disponibilidad de financiamiento, a través de créditos y subsidios para la producción que llegan a través de los PDR y la promoción de determinadas actividades económicas vinculadas a mercados dinámicos, ii) la regulación del agua de riego, fundamentalmente desde la Agencia de recursos Hídricos de Salta, que regula la distribución del recurso y iii) la regulación del mercado para una de las producciones regionales mas importantes, como es el pimiento para pimentón, a través de un precio sostén. Estas acciones evi-

dencian el poder del Estado como regulador de los recursos materiales y también como productor de significados en el territorio.

Así, en el análisis de las *tramas* es fundamental contemplar las vinculaciones con los actores y dinámicas extra locales. En este sentido, podemos decir que los procesos de globalización influyen fuertemente en la dinámica económica de este territorio, tanto por el ingreso de capitales transnacionales que imprimen una dinámica socio-económica particular, como por la influencia de las políticas de los organismos internacionales de financiamiento, que definen las intervenciones de los PDR. En sintonía con la dinámica global, el gobierno provincial tiene (desde la década de 1990 y en el período en que se realizó este estudio) una política clara de promoción de inversiones de capitales para desarrollar el turismo, la vitivinicultura y los productos agropecuarios para exportación. Tal como vienen planteadas, estas políticas tienden a incrementar la marginación de los productores familiares del sistema productivo, quienes paulatinamente van siendo excluidos de los flujos de información y los recursos materiales y simbólicos que se producen en el espacio local.

Bibliografía

- ALTIERI, A. M. y LABRADOR, J. (2001). Agroecología y Desarrollo: Aproximación a los fundamentos agroecológicos para la gestión sustentable de agrosistemas mediterráneos. Ediciones Mundi Prensa. Cáceres: Universidad de Extremadura. Madrid.
- ARQUEROS, M. X. y MANZANAL, M. (2004) "Interacciones y vinculaciones interinstitucionales para el desarrollo territorial rural: el caso de San Carlos en Salta" Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales del NOA. Instituto de Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Salta y el Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA) del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la FCE (UBA).
- BOLETÍN DE SECRETARÍA DE PRENSA Y DIFUSIÓN DE LA PROVINCIA DE SALTA http://www.salta.gov.ar/ver_noticia.php?id=1984 (27 junio de 2006).
- CABRERA, A. L. (1976) Regiones Fitogeográficas Argentinas. Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería., Tomo II, Fascículo 1. Editorial ACME S.A.C.I., segunda edición, Buenos Aires.
- CNPHyV- INDEC (2001) Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas.
- DIRECCIÓN NACIONAL de ALIMENTOS http://www.alimentosargentinos.gov.ar/0-3/especias/01 Cadenas/Pimiento pimenton/Pto pimenton.htm
- GLIESSMAN, S. R. (2002) Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible. CATIE. Turrialba, Costa Rica.
- HAESBAERT, R. (2004) "Dos múltiplos territórios a multiterritorialidade" I Seminário nacional sobre Multiples Territorialidades. Programa de Pós-graduação em geografia da UFRGS, Curso de Geografia da ULBRA e AGB- Porto Alegre, em 23 setembro de 2004.
- HAESBAERT, R. (2006) O mito da desterritorializacion: do fim dos territórios a multiterritorialidade. Río de Janeiro. Bertrand Brasil, 2 edición.
- LAZZARINI, P. (2001) "Producción de pimiento para pimentón. Sistema de producción, aspecto socioeconómico y crisis del sector. El caso del Departamento de San Carlos, fines del siglo XX". VIIIª Jornadas Inter-escuelas de Historia. Salta. Actas de congreso.
- ILOPEZ DE SOUZA, M. A. (1995) "O territorio espaço e poder, autonomía e desenvolvimento". En: Castro, Ina y otros (org.), *Geografía: conceitos e temas*. Río de Janeiro, Editorial Bertrand Brasil.
- MANZANAL, M., ARQUEROS, M. X., ARZENO, M., GARCÍA, A. NARDI, Ma. A; PEREIRA, S., ROLDÁN, I. y VILLARREAL, F. (2006). "Territorio e Instituciones en el Desarrollo Rural del norte argentino. Estudios de caso en Oberá y San Pedro (Misiones), San Carlos (Salta) y Quebrada de Humahuaca (Jujuy)". En Manzanal M, Neiman G y Latuada M. (coord) El desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Enfoques y perspectivas. Edit. CICCUS, Buenos Aires.
- MASSEY, D. (2000 [1991]) "Um sentido global do lugar". O espaço da diferença. Arantes (org.) Campinas, Ed. Papirus, Brasil.
- PERIÓDICO EL TRIBUNO EN EL CAMPO (2007) http://eltribunosalta.com.ar/edicion-salta/suple_agro/20070303_164303.php (3 Marzo 2007)
- PSA (2002) "Un acercamiento al código de Aguas de la Provincia de Salta"
- QUIRÓS, J. (2006) Cruzando la Sarmiento: una etnografía sobre piqueteros en la trama social del gran Buenos Aires). Buenos Aires, Antropofagia.
- SACK, R. D. (1986) "Human Territoriality: its theory and history". Cambridge University Press. Cambridge.
- SANTOS, M. (1994) "O retorno do territorio". En: Santos, M. y De Sousa, M.A. y Silveira, M.L. *Territorio: globalizaço y fragmentacao*, Sao Paulo, Editora Hucitec.

Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta

- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2004) "Desarrollo Territorial Rural". Debates y temas rurales N° 1. RIMISP. Santiago de Chile. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- SEVILLA GUZMÁN, E. (2006) *Desde el pensamiento social agrario.* Servicio de Publicaciones. Universidad de Córdoba. España.

Desarrollo rural y tramas institucionales. La construcción de un modelo alternativo en San Pedro, Misiones.(1)

María Andrea Nardi

Introducción

En este capítulo se presenta un estudio centrado en la trama de actores y vinculaciones que se viene configurando en el municipio de San Pedro (al nordeste de la provincia de Misiones) para la construcción e implementación de un modelo diferente o 'alternativo' de desarrollo rural.

Dicha trama institucional, conformada por diversos actores (organizaciones de productores familiares, organismos públicos de diferentes niveles, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de bienestar social, agrupaciones de base, etc.) se encuentra en proceso de formulación conjunta de una política de desarrollo para San Pedro centrada en la inclusión de las familias pobres rurales. Esta propuesta, que forma parte de un planteamiento general para la provincia, tiene como finalidad: a) la inclusión socioeconómica y política del amplio sector de productores familiares, y b) la producción agro-

⁽¹⁾ El presente estudio es parte de la tesis de maestría en Economía Agraria de la autora sobre "Instituciones y Desarrollo Rural en el Nordeste de la Provincia de Misiones (Arg.). Una Perspectiva Territorial". El trabajo de investigación se centra en información primaria (recolectada a través de entrevistas a informantes calificados realizadas en trabajos de campo en Misiones entre 2004 y 2006) e información secundaria.

ecológica y sustentable, respetuosa del medio ambiente y de las pautas culturales de los pequeños productores. Uno de sus ejes centrales es la promoción de la organización y participación activa en asuntos públicos de la población rural y la conformación de los productores familiares en actores sociales con presencia política.

En términos generales se puede afirmar que esta visión surge como consecuencia de un proceso constante de deterioro de las condiciones de vida de la amplia mayoría de los habitantes rurales. En tal sentido, se contrapone a la visión neoliberal que sustenta los actuales modelos económicos promocionados por el Estado, que han resultado ser excluyentes y polarizados. De acuerdo a Schiavoni *et al* (2006) la creación y consolidación de este nuevo modelo puede vincularse con la construcción de un paradigma alternativo de desarrollo rural que se contrapone a aquel modelo productivista y basado en la penetración del capital en el sector agropecuario. Según las autoras

...el nuevo paradigma surge en contraposición al modelo productivista y a las tendencias homogeneizantes y deterministas del capitalismo en el agro. Se rechaza la especialización y la segregación sectorial de la agricultura, favoreciendo el eslabonamiento de múltiples actividades en un mismo espacio rural. Se promueven las acciones descentralizadas con el fin de reasentar la producción en el capital ecológico, social y cultural (ibid: 251).

Las autoras señalan que en Misiones existen varias experiencias ejemplificadoras, las cuales "surgen en contraposición al estilo convencional de desarrollo agrícola y en respuesta al impacto negativo de las transformaciones económicas recientes sobre la agricultura familiar de la provincia" (ibid: 264).

Este nuevo modelo tiene como meta revitalizar la agricultura familiar y recuperar la autarquía de las explotaciones familiares con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los productores. Schiavoni *et al* (ibid) mencionan que "la valorización de la producción de subsistencia, mediante la aplicación del modelo agro-ecológico y el establecimiento de cadenas cortas de comercialización de alimentos, representa la clave de las nuevas versiones".

En este contexto, la finalidad del presente capítulo es reflexionar acerca de la trama de actores y vinculaciones en San Pedro, su alcance y sus logros, conflictos y perspectivas a largo plazo, en el proceso de construcción conjunta de un desarrollo rural incluyente de los productores familiares. El trabajo se sustenta en reflexiones teóricas y en información primaria recolectada a través de entrevistas a actores locales realizadas en sucesivos trabajos de campo en el municipio y en otras áreas de la provincia.

El municipio de San Pedro en el nordeste de Misiones

En un trabajo previo (Manzanal *et al*, 2006) presentamos una caracterización general sobre la situación agropecuaria de San Pedro y de los productores familiares. Este municipio presenta el mayor nivel de pobreza en Misiones⁽²⁾, en su gran mayoría rural, y con una significativa presencia de pequeños productores familiares⁽³⁾. El municipio se caracteriza por un proceso de ocupación productiva relativamente reciente⁽⁴⁾, directamente vinculado con la producción tabacalera⁽⁵⁾, así como por una muy desigual distribución de la tierra⁽⁶⁾.

La organización del territorio de San Pedro se enmarca dentro de un contexto particular comprendido por la ausencia de planificación pública y la ocupación paulatina de productores familiares sin recursos⁽⁷⁾. Esto ha determinado una configuración territorial distinta a la del resto de la provincia, en donde existe una alta presencia de colonias así como una dinámica socio-productiva, económica y política muy diferente. Según Schiavoni (2001: 7-8)

...los sistemas agrarios de la colonización espontánea, si bien mantienen algún grado de diversificación (tabaco, ganadería, forestación, yerba mate), responden al nuevo modelo de agricultura familiar que cristaliza en la provin-

⁽²⁾ Según datos del censo nacional de población de 2001, el 40% de su población era pobre lo que representaba el 35% de sus hogares, el 76% de la población no tenía obra social y/o plan de salud privado o mutual y el 60% de sus habitantes de 15 años o más no tenían instrucción o tenían el primario incompleto (INDEC, 2001). En 2001, el 58% de los habitantes se localizaba en áreas rurales dispersas (ibid).

⁽³⁾ En 2002 de acuerdo a datos del censo nacional agropecuario existían un total de 1.810 explotaciones agropecuarias (EAP) de las cuales el 62% tenían una superficie menor a 50 Ha. El peso de las EAP con un tamaño de extensión entre 10,1 y 50 Ha. era significativo ya que representaba un 55% sobre el total de explotaciones. La precariedad de la tenencia de las EAP se refleja en que el 21% del total no tenía límites definidos (43% del total provincial) (INDEC, 2002).

⁽⁴⁾ La cantidad total de EAP en 2002 denotaba un crecimiento desde 1988 de casi un 3%, mientras que el promedio de la provincia fue de -2% (INDEC, 2002).

⁽⁵⁾ En el período intercensal 1988-2002, los cultivos que más crecieron en San Pedro en cuanto a la superficie implantada son los industriales (180%) siendo el tabaco el primero de ellos con un aumento de 427%.

⁽⁶⁾ El 1% del total de EAP de San Pedro, concentra el 73% de la superficie de EAP del municipio, mientras que el 62% de las EAP poseen sólo el 10% de dicha superficie.

⁽⁷⁾ De acuerdo a Schiavoni (2001: 7) "... el poblamiento no planificado del nordeste provincial se desarrolló entre 1970 y 1990, impulsado por pequeños productores sin capital, que aprovecharon las facilidades de acceso a la tierra fiscal, integrándose a las dinámicas del complejo agroindustrial tabacalero de mediados de 1980 (boom del Burley)".

María Andrea Nardi

cia en las últimas décadas y que se funda en la estabilización de la pequeña explotación a través de la especialización tabacalera, en contraposición al patrón clásico de capitalización mediante la implantación de perennes (yerba mate, té, tung).

De esta forma, las empresas y las organizaciones tabacaleras presentan una función importante en la dinámica socio-económica y política del nordeste provincial. En esta zona de Misiones, caracterizada por una alta presencia de pequeños productores familiares, han focalizado también su accionar organizaciones no gubernamentales (ONG) y programas de desarrollo rural (PDR) del gobierno nacional⁽⁸⁾. De acuerdo a las autoras:

Por un lado, la integración al complejo agroindustrial tabacalero hace que los procesos de diferenciación social dependan crecientemente del vínculo con las empresas. En este sentido, la participación en las organizaciones tabacaleras es parte del dispositivo general de control del sector. Por otro lado, el nordeste provincial en tanto locus privilegiado de reproducción de la pequeña producción, constituye un terreno característico de las acciones de las ONGs y de las unidades de ejecución de políticas agrarias participativas (Pro-Huerta, Programa Social Agropecuario) (ibid: 8).

Más recientemente, el gobierno provincial ha tenido una presencia más activa en la ocupación del territorio de San Pedro al regular el uso del suelo creando allí una reserva de biosfera. Aproximadamente un 67% de la superficie total del municipio se ha destinado a la protección de la biodiversidad y el medio ambiente. Estas áreas están enmarcadas en una legislación especial que permite la puesta en producción del suelo sólo teniendo en cuenta estrategias de desarrollo sustentable⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Los PDR son programas públicos nacionales, provinciales o locales con una estructura de intervención propia y con un accionar focalizado en el sector pequeño o mediano productor.

⁽⁹⁾ Las reservas de biosfera son áreas geográficas representativas de un determinado ecosistema que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) selecciona en diferentes países del mundo con el objetivo de conciliar la conservación y el uso de los recursos naturales. En total existen unas 228.539 Ha. protegidas a través de la creación de parques provinciales, reservas naturales y de biosfera.

El problema actual: la exclusión e inclusión subordinada de los productores familiares

Como hemos podido observar en nuestro estudio, e intentaremos demostrar a lo largo del presente trabajo, los determinantes de la condición de pobreza en la cual se encuentra una amplia parte de la población de San Pedro no están simplemente relacionados con la escasez de recursos económicos y productivos de las familias (ingresos monetarios, acceso a la tierra, semillas). A ello hay que agregar la carencia significativa de inversión pública (en educación, vivienda, agua, vialidad, e inclusive seguridad y justicia) y la ausencia sistemática de una política económica y social que permita la generación de empleo y consumo local, el aumento de volumen de producción, el mejoramiento de la calidad de los cultivos, la creación de nuevos canales de comercialización, el acceso a nuevos mercados, y, en definitiva, una mejora en las condiciones de vida y habitacionales de la población.

A pesar de la carencia de políticas públicas en materia de educación, salud, vivienda y transporte, se puede afirmar que en San Pedro la organización de las acciones tendientes a la construcción y a la implementación de un desarrollo rural alternativo se estructura a partir del apoyo a los productores familiares en cuestiones económico-productivas y, en segundo lugar, en cuestiones político-reindivicativas. Ejemplo de ello es la búsqueda de una mejor productividad de los cultivos de autoconsumo, de nuevos canales de comercialización y de acceso al crédito, y la promoción de la organización y participación activa en asuntos públicos de las familias rurales, a partir de capacitación y asistencia técnica.

Esto se sustenta, en gran parte, en la importante diversidad de problemas que tienen las familias para la producción y comercialización de sus producciones, y en su alimentación. Algunas de las situaciones socio-productivas que caracterizan la precariedad y fragilidad en la que viven los productores familiares son: a) debilidad e inestabilidad de su autonomía alimentaria; b) tenencia precaria de la tierra; c) prácticas de manejo de cultivos que degradan el suelo; d) ausencia de un sistema técnico de extensión que permita mejorar la productividad de los cultivos y encontrar modalidades alternativas de comercialización; e) escasez de canales de acceso al crédito; f) inserción subordinada de los plantadores de tabaco en la cadena tabacalera; y g) bajos precios relativos de la hoja de yerba obtenidos por los productores locales.

En lo que sigue nos referimos a estas problemáticas, sobre las que distintos actores se posicionan y vinculan, realizando acciones de apoyo, conten-

ción, defensa y/o inclusión de las familias de productores; construyéndose de este modo una particular trama institucional de desarrollo rural.

Debilidad e inestabilidad de la autonomía alimentaria. La alta presencia de cultivos industriales, en especial del tabaco, en el esquema productivo del pequeño productor ha hecho que la producción para autoconsumo (granja, huerta) se haya debilitado e incluso en muchos casos abandonado. Además, esto favorece una alta dependencia de insumos externos para la producción (necesarios en algunos casos para cumplir con los estándares de calidad) y para la reproducción de la familia (compra de productos alimenticios). Todo ello contribuye al deterioro de la alimentación y de los ingresos monetarios, disminuyendo a la vez el control de los pequeños productores sobre la organización de su producción⁽¹⁰⁾.

Tenencia precaria de la tierra. Una gran cantidad de productores familiares se encuentran ocupando tierras fiscales con permisos de ocupación vencidos y un número menor, pero significativo, lo hace sobre tierras privadas. Desde el 2002, la situación de aquellos productores asentados sobre lotes privados, principalmente de la zona de las rutas provinciales 17 y 20, se agravó debido a la revalorización de los productos agropecuarios argentinos en el mercado global e interno y la percepción de los grandes latifundistas sobre la posibilidad de implantar árboles y/o extraer el monte nativo⁽¹¹⁾. El problema de la ocupación de tierras se expresa en una variedad de situaciones, lo que complejiza cualquier formulación de estrategias de regularización.

Prácticas de manejo de cultivos que degradan el suelo. El manejo no sustentable de cultivos incentiva a los pequeños productores a la búsqueda de mejores condiciones para realizar sus producciones, tanto de aquellas destinadas al mercado como de las de autoconsumo. Debido a la inestabilidad del suelo y dadas las condiciones ecológicas allí presentes, los productores obtie-

⁽¹⁰⁾ Sobre la importancia otorgada al cultivo del tabaco por parte de las familias de pequeños productores, un referente local entrevistado señala que: "...es un tema especial el del tabaco, porque además de ser un cultivo económico, un cultivo de rentas, se ha como culturizado mucho como un monocultivo (...) La gente se mete mucho en esa actividad, y abandona mucho otras cosas..." (Presidente de APHyDAL, San Pedro, noviembre de 2004).

⁽¹¹⁾ En relación a esta afirmación, un actor local entrevistado sostiene que: "... hoy por hoy con el precio que están teniendo las tierras...le vieron negocio... le están vendiendo a las tierras para países extranjeros como Chile. Empresas chilenas vienen y compran grandes parcelas para reforestar... encima todo subsidiado por el Estado... Entonces ahí empezó un poco más el conflicto entre los propietarios y todo este sector (Técnico de campo de INDES, Pozo Azul, San Pedro, noviembre de 2004).

nen una muy baja productividad en sus cosechas. Todo esto hace que exista un constante y paulatino avance de la frontera agropecuaria hacia la reserva de biosfera y otras áreas de preservación de la biodiversidad.

Ausencia de un sistema técnico de extensión que permita mejorar la productividad de los cultivos y encontrar modalidades alternativas de comercialización. Esta ausencia no se limita al caso particular de San Pedro, o a la provincia de Misiones, sino que incluye a todo el sector pequeño productor a nivel nacional. El sistema de extensión hacia el sector yerbatero se realiza principalmente a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) pero éste focaliza su actividad en los grandes productores de yerba⁽¹²⁾. En la producción del tabaco, son las empresas tabacaleras las que realizan transferencia tecnológica. Las únicas organizaciones que realizan actividades de extensión hacia el sector en San Pedro con una perspectiva integral del predio son las ONG, las escuelas técnicas y, en menor medida, el gobierno municipal. Las actividades que realizan refieren a temas productivos y organizativos, apuntando a la diversificación de la producción. Pero no logran tener un accionar continuo ni cubrir la totalidad de los productores.

Escasez de canales para el acceso al crédito. Actualmente, los productores observan que tienen un contexto macroeconómico más favorable para colocar su producción (yerba, granos) ya sea para el mercado provincial como nacional. Pero consideran que están limitados para hacerlo por falta de un sistema crediticio diseñado para el sector pequeño productor. En San Pedro, los créditos a los que accede una parte de los productores no son bancarios y se canalizan a través de PDR de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA). Si bien durante 2004 el gobierno provincial apoyó la creación de cooperativas, el financiamiento recibido fue subsidiado y dirigido solamente a ese fin.

Inserción subordinada de los plantadores de tabaco en la cadena tabacalera. Los problemas del cultivo de tabaco, en San Pedro y en Misiones en general, están relacionados con el alto costo de los insumos, la cantidad de mano de obra requerida, la dependencia tecnológica y el mercado cautivo en

⁽¹²⁾ Los productores yerbateros de San Pedro tienen bajos rendimientos en su producción de hoja verde. Según SAGPyA-MAA (1998: 20) esto se debería a un mal manejo de plantas, suelos y de control sanitario debido básicamente a la falta de información y recursos por parte de los productores, es decir debido a la falta de un sistema de extensión hacia el sector.

el que se encuentran los productores. Los 1.450 plantadores de tabaco del municipio (campaña 2004) al igual que los del resto de la provincia, se encuentran insertos en un sistema de transferencia tecnológica determinado por las tres compañías tabacaleras⁽¹³⁾ que tienen accionar allí. En este sistema, los pequeños productores reciben instrucciones técnicas y los insumos para la producción (semillas y agroquímicos). Si bien el precio del tabaco se determina cada año en una mesa de negociación entre plantadores, compañías tabacaleras y el sector público, las tabacaleras obtienen beneficios extraordinarios a través de este sistema de transferencia y el control sobre la definición de los estándares de calidad de la hoja de tabaco, razón por la que los plantadores se hayan en una posición subordinada en la cadena productiva. La producción primaria de tabaco en Misiones es altamente demandante de mano de obra. Esto compromete a todos los miembros de la familia demostrando a su vez la fragilidad laboral en la cual se encuentran los productores.

Bajos precios relativos de la hoja de yerba obtenidos por los productores locales. El municipio de San Pedro es uno de los más importantes en cuanto a la cantidad de productores yerbateros allí presentes⁽¹⁴⁾, ocupando el cuarto lugar a nivel provincial. A pesar de la regulación del mercado de producción de yerba por parte del Instituto Nacional de Yerba Mate (INYM) los productores de San Pedro siguen recibiendo precios más bajos que los fijados⁽¹⁵⁾. Esto es explicado no sólo por la falta de control por parte del organismo regulador sino también por una ausencia de cooperativas de producción y acopio de yerba⁽¹⁶⁾. La comercialización de la hoja verde así como la yerba canchada producida en San Pedro se vende a molinos extra locales ubicados en su mayoría en la zona centro sur de la provincia. Los secadores locales no tienen la suficiente capacidad para procesar el total de toneladas producidas en el municipio.

⁽¹³⁾ Cooperativa Tabacalera de Misiones Ltda. (CTM), CIMA S.A. y Tabacos Norte, ubicadas en la zona sur de la provincia.

⁽¹⁴⁾ Según el relevamiento yerbatero realizado por el gobierno de Misiones, en 2001 existían 1.217 productores de yerba en este municipio.

⁽¹⁵⁾ En la zafra 2000-2001, el precio promedio pagado por hoja verde puesta en secadero en San Pedro era menor a aquellos observados en el resto de la provincia (Gob. de Misiones, 2002).

⁽¹⁶⁾ En referencia a ello, dirigentes agrarios del sector yerbatero señalan que: "...el más pobre es el pequeño productor (...) que no está organizado en cooperativas y le vende al [mejor] postor. Viene una persona, necesita plata (...) le vende el producto y es el efecto negativo en la cadena comercial de la yerba mate. Es el productor chico 'anárquico' (...) que no está organizado" (dirigente de FEDECOP y ARYA, 2004; citado en Ramírez, 2006: 60); y que "...por la ruta 14 no se están cumpliendo con los pre-

A partir de esta situación de exclusión y de inclusión subordinada de los pequeños productores se viene configurando en San Pedro una red de contención y de promoción de las familias rurales. Los actores que conforman dicha red o trama institucional ejecutan acciones que buscan revertir esta situación, o al menos atenuar sus consecuencias buscando nuevas alternativas productivas y organizativas. A continuación, hacemos una breve caracterización de su accionar, de su visión en torno al desarrollo rural y de sus vinculaciones y articulaciones mutuas.

Los actores locales y la trama institucional para un modelo de desarrollo rural alternativo

En este apartado realizamos una caracterización general de los actores locales que vienen implementando estrategias de intervención con pequeños y medianos productores familiares. En especial, intentamos distinguir según su compromiso con la construcción de un modelo alternativo de desarrollo rural para San Pedro. Estos actores se caracterizan por presentar diversos objetivos y finalidades institucionales, pero todos, de alguna u otra forma, buscan la inclusión socio-económica y política de las familias de pequeños productores y la consolidación de una agricultura sustentable.

Organizaciones de productores familiares

Las organizaciones de productores más importantes (en relación a su visualización en el campo del desarrollo rural en Misiones) son las gremiales o de representación de intereses⁽¹⁷⁾. Pero además, a partir de 2004 se comenzaron a crear en San Pedro algunas organizaciones económicas de pequeños productores⁽¹⁸⁾, poniéndose en funcionamiento dos nuevas cooperativas de acopio de hoja verde de yerba y producción de hoja canchada con el apoyo del gobierno provincial y local. Existe asimismo una significativa pre-

cios y yo creo que eso se debe a la falta de cooperativas bien organizadas que hagan cumplir con estos precios" (dirigente de APAM, 2004; citado en Ramírez, 2006: 60).

⁽¹⁷⁾ Se trata de organizaciones que tienen como finalidad la representación pública y política de los intereses de un sector productivo o social.

⁽¹⁸⁾ Son aquellas organizaciones que tienen objetivos económico - productivos.

sencia de grupos de base de productores que realizan algún tipo de actividad conjunta, pero que aún no han avanzado en la definición de una estructura y organización de funcionamiento grupal. Se trata de familias que se han ido organizando a partir del accionar de distintas ONG y PDR en varios parajes y colonias.

Puede distinguirse dos modelos de organizaciones. Por un lado están las tradicionales de productores, como las organizaciones gremiales tabacaleras o las cooperativas de acopio de verba, que representan los intereses convencionales del sector (mejora en el posicionamiento de los productores familiares frente a la demanda concentrada de productos para la agroindustria, o la tenencia concentrada de la tierra). En general, actúan con una visión productivista y por ello son ejemplo del modelo de desarrollo rural 'tradicional'. Por otro lado se observan organizaciones resultantes del trabajo de ONG, de organizaciones de bienestar social o de PDR. Éstas representan otro tipo de intereses, centrados en la familia rural, en el manejo sustentable e integrado de las chacras, en el aumento y mejoramiento de la producción de autoconsumo y de la alimentación y la salud, en la importancia del rol de la mujer en la familia y en la comunidad, y en la búsqueda de nuevos canales de comercialización en los que los productores tengan mayor poder de decisión. Ellas son las promotoras de un modelo de desarrollo rural 'alternativo' (si bien en algunos casos complementan sus reindivicaciones con las de las organizaciones tradicionales).

En la tabla a continuación presentamos sucintamente las organizaciones de productores familiares de San Pedro.

Organizaciones de apoyo al sector productor familiar

Estas organizaciones se encuentran vinculadas a los productores familiares ya sea porque tienen objetivos institucionales explícitos de intervención en el mismo o porque realizan actividades relacionadas con la promoción de las familias rurales. Se trata de: a) organismos públicos que ejecutan políticas agropecuarias, b) PDR, c) ONG de apoyo financiero, transferencia tecnológica y capacitación, y d) organizaciones de bienestar social.

En San Pedro se encuentran presentes diversos actores referentes de organismos públicos y PDR de los tres niveles de gobierno. El gobierno nacional, principalmente a través de PDR, es quien está destinando la mayor cantidad de recursos financieros para apoyar a los productores familiares. Esta intervención se realiza desde mediados de 1990 con la implementación de pro-

Desarrollo rural y tramas institucionales...

Tabla 1. Provincia de Misiones, municipio de San Pedro. Organizaciones de productores familiares

Organizaciones gremiales

Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones (APTM)	Creada en 1983. Otorga asistencia técnico-productiva a plantadores de tabaco. Participa en la mesa provincial de fijación del precio de este cultivo. En 2004, había 780 plantadores afiliados en San Pedro. Recibe recursos del FET para apoyar a sus asociados, tanto en temas de salud como productivos. El tipo de participación interna de los socios en su organización y funcionamiento hace que la representatividad de los directivos electos sea muy cuestionable.
Cámara del Tabaco de Misiones (CTM)	Creada en 1999 como otra opción gremial tabacalera. Otorga apoyo en temas productivos y de salud. Participa en la mesa provincial de fijación del precio de tabaco. En 2004 había 650 plantadores afiliados en San Pedro. Recibe fondos del FET. La modalidad de participación interna difiere a la de la APTM.
Grupo Unión y Progreso	Reúne a 150 mujeres de la zona de Colonia Paraíso que comenzaron a organizarse en 1989. Desde sus inicios recibe asistencia de INDES para el trabajo en huerta orgánica, salud, comercialización y gestión de recursos financieros. Poseen un fondo de crédito propio. Son convocadas como referentes del manejo integrado de chacras y la promoción de la organización de mujeres. Desde el año 2000 participa en la Unidad de Coordinación del PSA(*). Unas doce familias concurren a la feria franca tres días por semana para vender sus productos de huerta y granja.
Organización de Productores Familiares Agroecológicos Local (OPFAL)	Nuclea aproximadamente 180 familias de distintos parajes y colonias del municipio. Son grupos de base apoyados desde mediados de los '90 por APHyDAL. En 2001 se dieron un nombre y comenzaron a reunir para trabajar en torno a la producción de autoconsumo, el rescate de las semillas locales, la agricultura orgánica, la agroindustria artesanal y mercadeo. Participaron en encuentros de la Mesa Nacional de Productores Familiares (junto con APHyDAL). Su organización está en proceso de estructuración.
Comisión Central de Tierra (CCT)	Reúne a productores y trabajadores rurales de varios asentamientos de grandes propiedades privadas de San Pedro y Bdo. Irigoyen, con problemas de regularización de la tenencia de la tierra. Viene organizándose desde 1995. En 2001 comienza una movilización màs activa. Unos 20 delegados representan entre 700 y 800 familias. Cuentan con apoyo de APHyDAL, INDES y, en menor medida, de MAM.
Grupos de base de productores familiares	Se trata de grupos de familias promocionados por INDES, APHyDAL, PROHUERTA e INTA en diferentes parajes y colonias, en su mayoría con financiamiento del PSA-PROINDER.

Organizaciones económicas

Ferla Franca de San Pedro	Es un espacio de comercialización del excedente de la producción de autoconsumo de unas catorce familias. Desde sus inicios en 1996 recibe apoyo del INDES y del PSA-PROINDER para la producción agroecológica y la gestión comercial. El INDES se vincula con diversas organizaciones para el control bromatológico de los productos comercializados, la inspección sanitaria del ganado y la obtención de semillas. La feria es valorada por los feriantes como un ámbito de encuentro y socialización con la población urbana.
Cooperativas yerbateras	La Cooperativa Yerbatera Agrícola y de Viviendas de San Pedro tiene 60 socios aproximadamente, y la Cooperativa de Producción y Consumo San Vicente de Paul alrededor de 35 socios. Ambas accedieron a financiamiento a través de la Secretaría de Reconversión Productiva del Ministerio del Agro de Misiones. La primera había dejado de funcionar años atrás, pero comenzó en 2004 acopiando hoja verde y produciendo hoja canchada, con el apoyo del gobierno local. La propuesta de la segunda cooperativa es producir hoja canchada en forma artesanal (tipo barbacua).

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes locales, San Pedro, Misiones. 2004-2006. Notas: (*) La Unidad de Coordinación Provincial del PSA es un espacio de gestión pública, en donde participan otras organizaciones provinciales referentes del desarrollo rural. gramas focalizados en el sector⁽¹⁹⁾. Todos los PDR otorgan asistencia técnica y capacitación, aunque no todos contemplan apoyo financiero (créditos bancarios, no bancarios o subsidiados) o entrega de insumos para la producción.

El gobierno de Misiones cuenta con una delegación del Ministerio del Agro y la Producción (MAyP) en San Pedro, la Casa del Colono, donde tiene asiento también el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI). De todas maneras, los recursos públicos provinciales destinados para implementar políticas en el municipio son casi inexistentes.

El gobierno municipal ha comenzado a intervenir en el sector a través de una Dirección de Desarrollo Rural (DDR) a partir de la gestión de 2004. Los recursos públicos locales destinados son aún insuficientes para atender a toda la población meta.

En general, se puede afirmar que las propuestas de desarrollo rural que promocionan los organismos públicos nacionales y provinciales se basan en una visión modernizante y tradicional del desarrollo agrícola basada en la incorporación de paquetes tecnológicos, el aumento de la productividad y el uso eficiente de los recursos (por ejemplo en la promoción del cultivo transgénico de soja, la búsqueda de mejores variedades de tabaco, la introducción de maquinaria agrícola en el cultivo de té, etc). De todas maneras, algunos de los PDR y la DDR tienen una visión más cercana a la que promulga el modelo alternativo, al centrarse en la familia rural y el mejoramiento del autoconsumo y la organización de base.

Las ONG han sido los principales actores intervinientes en San Pedro para la atención continuada de los productores familiares. El Instituto de Desarrollo Humano y Promoción Social (INDES) ha comenzado su accionar aquí en 1985 y la Asociación para la Promoción Humana y el Desarrollo Agroecológico Local (APHyDAL) en 1993⁽²⁰⁾. Se trata de las principales organizaciones de extensión de nuevas tecnologías hacia este sector en lo referi-

⁽¹⁹⁾ El Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino, PRODERNEA, en 1991; el Programa Social Agropecuario, PSA, en 1993; el PROHUERTA en 1997; el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores, PROINDER, y el Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental, CAPPCA, ambos en 2001. A principios de 2005 se aprobó un proyecto para comenzar a trabajar en forma conjunta entre varias de las organizaciones y organismos locales en el marco del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER).

⁽²⁰⁾ En realidad, APHYDAL comenzó su accionar en la zona como el Proyecto Rural de la Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú con sede en San Pedro. En 2001 obtuvo personería jurídica como una Asociación sin Fines de Lucro.

do a la agricultura orgánica, la revalorización de especies autóctonas (semillas y animales), la gestión de las chacras desde una perspectiva integral y sustentable, y la organización de los productores para la gestión comercial. Para el desarrollo de estas actividades y la conformación de organizaciones de base han contado con importantes recursos provenientes de PDR. Ambas ONG poseen financiamiento externo de una organización católica alemana (MISEREOR).

INDES y APHyDAL han aceptado explícitamente intervenir en zonas diferentes del municipio y/o no trabajar con las mismas familias. A pedido de MISEREOR han firmado en 2001 un acuerdo de trabajo conjunto en el área de conflictos por la tierra, para apoyar a la CCT y encarar procesos organizativos en la zona.

La ideología de intervención que proponen estas ONG se contrapone a aquella que promueve el Estado basada en el aumento de productividad y eficiencia para lograr ganancias extraordinarias de algunos pocos productos industriales dependientes del uso de agrotóxicos y de otros insumos externos⁽²¹⁾. En este sentido, estas organizaciones son representativas del modelo de desarrollo rural alternativo que se busca construir e implementar en San Pedro y en Misiones. Las actividades que realizan con las familias rurales tienden a fortalecer la producción de autoconsumo y mejorar su alimentación (promocionando la huerta orgánica), a revalorizar el rol de la mujer (en la familia y en la comunidad), a posicionar al sector frente a los capitales más concentrados (organización para la producción y comercialización) y a promocionar los valores cristianos⁽²²⁾. Ambas organizaciones tienen un claro posicionamiento político en torno a la cuestión de la soberanía alimentaria y del acceso a la tierra. Sobre este último punto, sin embargo, las tácticas o métodos de interven-

⁽²¹⁾ Schiavoni *et al* (2006: 253-254) mencionan que "desde fines de la década del '70, la ONG INDES venía llevando a cabo acciones orientadas a la agricultura familiar, centradas en el fortalecimiento del auto-consumo y la promoción de la mujer rural, en contraposición al modelo estatal de modernización convencional".

⁽²²⁾ Esto queda explicado en las palabras de un referente entrevistado: "Entonces nosotros empezamos a promover las huertas orgánicas. Y en esa promoción tuvimos que tomar un posicionamiento político muy fuerte por el tema de los agrotóxicos. Entonces para nosotros había un problema interno, de trabajar con la familia, el tema de la huerta ecológica, la huerta familiar con criterios ecológicos y fortalecer el autoconsumo, pero esa actividad para afuera se transformó en una lucha política. La propuesta que pusimos en el tapete es fortalecer una agricultura orgánica (...) y bueno era una lucha frontal contra todo el sistema de agro-tóxicos... y los intereses que representa eso..." (Presidente de APHyDAL, San Pedro, junio de 2004).

ción difieren, por ello también las posibles articulaciones de realizar en torno a la movilización y lucha por la tierra⁽²³⁾.

En 2004 otra ONG, la Unión de Escuelas de la Familia Agrícola de Misiones (UNEFAM) comenzó a ejecutar un proyecto de agroturismo y turismo rural, comulgando también con una visión del desarrollo rural similar a la de las ONG mencionadas.

Las principales organizaciones de bienestar social son las educativas. La Escuela de la Familia Agrícola (EFA) y el Instituto de Educación Agropecuaria (IEA Nº 2) se especializan en la educación agrícola. Pero no sólo vienen formando hijos de productores familiares sino que también desarrollan acciones concretas en terreno para apoyo al sector. En el caso particular de la EFA, que comenzó a funcionar en el año 1988 con una visión cristiana, los docentes (técnicos agropecuarios en su mayoría) realizan controles bromatológicos, capacitaciones en manipulación de alimentos, promocionando siempre la producción de huerta y granja desde una perspectiva agroecológica⁽²⁴⁾.

Otras organizaciones locales que intervienen en el sector

Se trata de organizaciones vinculadas a la trama institucional para el desarrollo rural de San Pedro que: a) no tienen una intervención directa en el sector, pero sí influyen sobre su accionar; o bien b) tienen un accionar directo o una política explícita hacia el sector pero no son organizaciones de productores o de apoyo.

La principal de ellas, y sobre la que nos detendremos aquí, es la Unión de Trabajadores y Técnicos Rurales de Misiones (UTTERMI). Se trata de un gremio de técnicos de extensión que trabajan con productores familiares desde una visión que prioriza también la promoción de su autonomía alimentaria, for-

⁽²³⁾ A ello se refiere un referente entrevistado de una de las ONG cuando sugiere que las articulaciones son más sólidas en cuestiones productivas y comerciales, pero no así en la lucha directa por la tierra: "...nosotros si solamente hablamos de conseguir plata para micro emprendimientos nuestras redes y relaciones son realmente sólidas porque ahí todo el mundo se prende. Pero hablar de una acción directa para el tema de tierras que para nosotros es mucho más importante que los micro [emprendimientos] ahí ya no, la alianza se te reduce al 30% (Presidente de APHyDAL, San Pedro, noviembre de 2004).

⁽²⁴⁾ Según Díaz Espeche (2006: 7) "la EFA con sus ofertas educativas (...) promueve una agricultura orgánica, que asegure tanto la vida del suelo como la fertilidad del mismo lo que garantiza la biodiversidad, asegura la producción de alimentos sanos, la no dependencia de insumos industriales, promoviendo la autonomía del productor y la no utilización de agrotóxicos".

Tabla 2. Provincia de Misiones, municipio de San Pedro. Organizaciones y organismos de apoyo al sector productor familiar

Organismos públicos de intervención en el sector agropecuario

Servicio Nacional de Seguridad y Sanidad Animal (SENASA)	Dependencia de gobierno nacional localizada en Bdo. de Irigoyen. Esta oficina cuenta con un único técnico de extensión cuya área de trabajo es todo el nordeste provincial. Este técnico comulga con una visión del desarrollo centrada en la inclusión de los pequeños productores. Realiza control sanitario de animales y bromatológico en forma conjunta con las ONG y la DDR.	
INTA	Instituto del gobierno nacional que, a través de la Agencia de Desarrollo Rural de Bdo. Irigoyen, trabaja con productores de la zona norte de San Pedro en temas técnico-productivos y organizativos. Promueve estrategias centradas en el mejoramiento alimentario de la familia y la búsqueda de nuevos canales de comercialización.	
Casa del Colono (MAyP)	Delegación del MAyP del gobierno provincial. Cuenta con cinco técnicos responsables de la Dirección de Tierra, de la Dirección Agropecuaria y del PRODERNEA. Actúan con escasos recursos y con una visión productivista y modernizante del agro.	
Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI)	Organismo público provincial, ejecuta políticas agropecuarias. Su programa de Fortalecimiento de los Entornos Productivos de la Cuenca Granera promueve el cultivo de maíz, soja y poroto a través de la incorporación de paquetes tecnológicos (semillas e insumos) y asistencia técnica.	
Dirección de Desarrollo Rural (DDR)	Dependencia de la Municipalidad de San Pedro. Trabaja principalmente en tres líneas (huertas, ganadería y piscicultura) con una visión centrada en la familia rural, en la agroecología y la organización de base de los productores.	

Programas de desarrollo rural

PSA y PROINDER	PDR nacional, descentralizado en una unidad ejecutora provincial. Coordina desde sus comienzos con APHyDAL, INDES e INTA la entrega de recursos financieros a productores y el acompañamiento técnico organizativo de grupos.
PROHUERTA	PDR nacional, de ejecución descentralizada a través del INTA. La técnica de extensión de San Pedro ha logrado organizar a aproximadamente 1000 familias del área rural y urbana para la producción hortícola y de granja. Para la entrega de semillas articula con INDES, APHyDAL y EFA.
PRODERNEA	PDR nacional, descentralizado a nivel de gobierno provincial. Ha conformado grupos de productores para la entrega de créditos destinados a ganadería bovina (2004). No realiza articulaciones con organizaciones u organismos de intervención en el sector.
CAPPCA	PDR nacional, de ejecución descentralizada a través del INTA. Interviene en una comunidad indígena guaraní del área de Pozo Azul. El equipo técnico tiene su sede en la AER de Bdo. Irigoyen. Promueve la creación de huertas como complemento alimentario de las familias.

ONG de apoyo financiero, transferencia tecnológica y capacitación

INDES	Es la primera ONG en intervenir en la zona y promover la organización de base de pequeños productores familiares. Es una de las principales referentes en manejo integral de chacras y producción orgánica. Su perspectiva de desarrollo posee también un componente cristiano.
APHyDAL	Apoya la organización de las familias rurales y promueve la agroecología. Se sustenta en una visión cristiana de la promoción humana. Incentiva la movilización de los ocupantes de tierra, con problemas de regularización.
UNEFAM	Promociona el turismo rural como complemento de las actividades del productor familiar. Posee financiamiento de una organización sindical italiana (ISCOS). Con apoyo técnico de docentes de la EFA, comenzó en 2004 a desarrollar microcircuitos agroturísticos.

Organizaciones de bienestar social

EFA	La promoción cristiana caracteriza a esta escuela administrada por familias de pequeños productores. Trabaja en cuestiones educativas y productivas, promocionando la agriculatura sustentable y el fortalecimiento de las producciones de autoconsumo.
IEA Nº 2	Desde 1991 centra sus actividades en la educación agropecuaria de habitantes rurales y urbanos, con menor presencia de hijos de pequeños productores.
Hermanas Franciscanas Misioneras	Realizan actividades con algunas familias rurales a través del <i>Proyecto SOS</i> para mejorar la producción de huerta y granja y lograr comercialización de excedentes.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes locales, San Pedro, Misiones. 2004-2006.

taleciendo el autoconsumo, con pautas agroecológicas y facilitando la organización de base. Así, por ejemplo, algunos de los técnicos del Programa Social Agropecuario (PSA), Servicio Nacional de Seguridad y Sanidad Animal (SENASA), INDES, APHyDAL, DDR, INTA están afiliados a UTTERMI, compartiendo una similar visión del desarrollo y por lo tanto creando vinculaciones interinstitucionales estratégicas para tal fin. La organización participó en 2004 de encuentros que convocó el IFAI para llevar a cabo una estrategia de intervención en la zona nordeste, como veremos en el siguiente punto.

En síntesis, San Pedro se caracteriza por una gran heterogeneidad de actores cuyo accionar se dirige a la promoción del sector agropecuario familiar.

En el punto siguiente intentamos aproximarnos a los espacios institucionales en los que los actores locales confluyen, sus logros y perspectivas a largo plazo en el proceso de mejoramiento del bienestar de la población rural, y en especial en el fortalecimiento de una trama institucional capaz de implementar políticas alternativas de desarrollo.

Logros alcanzados, perspectivas a futuro

Como vemos, la mayoría de los actores locales poseen una visión común y compartida sobre el desarrollo rural, aunque sus objetivos institucionales difieran. Esto les ha permitido trabajar coordinadamente, complementar actividades y alcanzar resultados conjuntos. Sin dudas, ello es un aporte valioso a la construcción de una trama que se va reforzando a medida que se realizan articulaciones a más largo plazo y se comienza a influenciar en la política pública local, provincial o inclusive nacional.

Casi todas las organizaciones 'se conocen' y han compartido un espacio de intercambio de información o diálogo, lo que ha hecho que paulatinamente se creen lazos de solidaridad entre las mismas. Las principales interacciones a nivel local en cuanto pueden ser consideradas estratégicas para el desarrollo rural de San Pedro han sido mencionadas en un trabajo anterior (Manzanal et al, 2006). Las mismas se refieren a la difusión y capacitación en huerta orgánica y producción de granja, al control de sanidad de los alimentos comercializados en la feria franca, al mejoramiento sanitario del ganado bovino y de la comercialización local de carne, y al acompañamiento en organización y capacitación en el tema de regularización de la tenencia de la tierra.

Lo particular de estas vinculaciones es que la mayoría de ellas se han ido desarrollando y consolidando a lo largo del año 2004. A partir de principios de 2002, y luego del régimen de convertibilidad, ha existido un acercamiento de las organizaciones y organismos, producto de un contexto caracterizado por: a) una política provincial más propicia a apoyar al sector (que se observa no sólo con partidas de recursos sino con la voluntad política de generar estrategias para el mismo), b) nuevas fuentes de financiamiento y mayor cantidad de fondos destinados a organismos públicos que focalizan su accionar en el sector (DDR, IFAI, PRODERNEA, PSA-PROINDER) y c) mayores recursos propios en las ONG con financiamiento externo.

Además de las vinculaciones mencionadas, existen otros espacios de relación y articulación interinstitucional importantes. Si bien no todas son instancias regulares o con continuidad en el tiempo, han contribuido en mayor o menor medida a promover una visión compartida sobre el desarrollo rural y a lograr un lugar en la agenda pública provincial y local.

Estos espacios son: a) el Consejo Consultivo Local, b) la Feria Departamental de Semillas, c) los Foros de la Tierra y d) los encuentros de técnicos y productores (en el marco de una propuesta de intervención realizada en la zona por el IFAI). A continuación hacemos mención a los mismos, tratando de aproximarnos a los resultados y efectos alcanzados, en lo que respecta a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo rural para San Pedro.

El Consejo Consultivo Local

El Consejo Consultivo de San Pedro se reorganizó y comenzó a funcionar con mayor regularidad en 2004. En 2001, se habían hecho dos ordenanzas municipales para darle funcionamiento. En noviembre de 2004 estaba conformado por una diversidad de referentes institucionales tanto del ámbito urbano

como rural⁽²⁵⁾. Se trata de un ámbito donde se comparte información sobre las diferentes políticas sociales del municipio algunas de las cuales son descentralizadas desde el gobierno de la provincia o de la Nación. Si bien no es un espacio resolutivo, es decir no se toman decisiones, es una instancia de encuentro y discusión entre los actores participantes, quienes se propusieron trabajar en tres comisiones: a) acción social, b) desarrollo y c) salud y educación. En su comienzo, los representantes de organizaciones de productores comenzaron a participar, pero paulatinamente dejaron de hacerlo debido a la dificultad para trasladarse hacia la localidad.

Para algunos representantes de organizaciones y organismos locales su participación en este Consejo podría traer conflictos. Esto se sustenta en el hecho de que se trata de un espacio que se abre desde el gobierno municipal y para algunos no es ajeno a intereses partidarios, de los cuales no quieren ser parte⁽²⁶⁾.

A pesar que con el tiempo el Consejo priorizó su trabajo sobre temas de la localidad de San Pedro o más urbanos, el mismo es valorado por organizaciones que intervienen en desarrollo rural. Lo consideran como un espacio institucional novedoso y válido para discutir algunas cuestiones y posicionarse como un actor local presente y con voz⁽²⁷⁾.

La Feria departamental de Semillas

Cada año se realiza en Misiones una feria de intercambio de semillas que convoca a todos los productores de la provincia. La primera feria departamen-

⁽²⁵⁾ Del gobierno local (DDR y Dirección de Acción Social), INDES, APHyDAL, Casa del Colono, PRO-HUERTA, comunidad aborigen de Paraíso, Hospital Público de Autogestión, Consejo Deliberante, ONG Despertar, Parroquia San Pedro Apóstol (Cáritas), Parroquia Cristo Redentor (Cáritas), Consejo de Pastores (iglesias evangelistas), iglesia Bautista, y Cámara de Industria y Comercio de San Pedro. (26) Esto queda expresado, por ejemplo, en las palabras del rector de la EFA cuando señala que: "No participamos para no tener problemas en la comunidad. Pero de hecho no necesitamos participar en el Consejo Consultivo, porque estamos participando en todas las otras organizaciones y podemos llevarnos perfectamente sin entrar, vivir un conflicto dentro del Consejo Consultivo. [Conflictos de tipo] partidarios pueden darse" (Rector de la EFA, San Pedro, noviembre de 2004).

⁽²⁷⁾ Al respecto, un referente local entrevistado señala que: "...este Consejo Consultivo, para nosotros es muy importante (...) Hoy quieren todos discutir y antes lo negaban, porque en la época de esas marchas que tomamos el Municipio, el intendente en vez de armar un Consejo Consultivo, nos traía a la policía antimotín para desalojamos de ahí. Pero a nosotros nos parece un avance también el hecho de poder juntar fuerza para ir y discutir" (Presidente de APHyDAL, San Pedro, junio de 2004).

tal tuvo lugar en la localidad de San Pedro, organizada en 2004 por actores locales y de municipios cercanos. En la organización del evento participaron la DDR, el PROHUERTA, la EFA de San Pedro, el IEA N° 2, el INDES y la APHyDAL. Las organizaciones de productores convocadas fueron: CCT, OPFAL, Unión y Progreso y grupos base (Madres de Pozo Azul, Grupo Piray, Esperanza, Mujeres de San Lorenzo, Unidos Lucharemos y Luchando para adelante)⁽²⁸⁾.

Los equipos técnicos de las organizaciones participantes se reunieron y delinearon la finalidad del evento bajo el lema 'semillas tradicionales en manos de los pequeños productores'. Se comprometieron a difundir el evento en las colonias y parajes, inclusive a través de medios radiales. El propósito fue lograr una alta participación de productores y contar con la mayor cantidad posible de material para intercambio (semillas, plantas, etc.). En forma conjunta, se fueron delineando los ejes y construyendo las normas de la feria.

El objetivo de esta feria departamental fue facilitar el intercambio de material genético, producido y seleccionado por los agricultores provenientes de diferentes colonias. La feria de semillas promueve y defiende el rescate, revalorización y conservación de material genético en cada chacra. Se trata de crear e intercambiar diversos productos agrícolas, protegiendo los conocimientos tradicionales sobre los mismos. La feria también defiende el aprovechamiento integral de los recursos de la chacra y del monte con fines medicinales y para alimentación humana y animal, como así también el intercambio, no solamente entre productores, sino entre los habitantes rurales y urbanos, creando lazos de solidaridad.

Existe entre estos actores una aceptación general de que la utilización de semillas mejoradas genéticamente sólo es posible con la aplicación del paquete tecnológico de la agricultura industrial, basada en una creciente dependencia de insumos, degradante del agroecosistema y con un elevado costo energético. Por ello, las organizaciones participantes de estas ferias

⁽²⁸⁾ La importancia de esta articulación queda expresada en las palabras de un referente local entrevistado: "... al principio se daba la articulación directa de siete instituciones (...) Este último año... se tomó una decisión a pedido de las organizaciones de productores de hacer las ferias por zona (...) Se dio la articulación de los distintos grupos, un punto de encuentro importante de toda la provincia de las organizaciones de base que trabajan vinculados al INDES... a APHYDAL... al municipio... al PRO-HUERTA, al INTA. Se da el punto de encuentro y también de la organización del evento en sí (...) En San Pedro nomás se articularon para desarrollar esta actividad en común, diecisiete instituciones (Técnico de campo de INDES, San Pedro, noviembre de 2004).

consideran que las semillas en manos de la comunidad son gratuitas y están y deben estar siempre disponibles para todos, no sólo para aquellos que pueden comprarlas.

Por el momento, si bien la feria departamental no presenta una estructura organizativa fija ni formal, seguramente será un espacio de intercambio y vinculación institucional que logrará ir consolidando estrategias tendientes a estos fines a nivel local. Esta feria tendrá un lugar asegurado en la comunidad ya que se trata de un espacio abierto a todos aquellos involucrados en la problemática de los pequeños productores. Además, es un espacio altamente valorado por las familias, ya que sirve para el encuentro e intercambio de material e información⁽²⁹⁾.

Uno de los logros de las varias ferias provinciales de semillas, la departamental y de las tantas que se realizan en las diferentes colonias de San Pedro, es haber creado una visión acerca de la importancia de conocer y mantener las semillas locales y su intercambio. Esto ha permitido sostener ciertas producciones de huerta sin necesidad de disminuir los ingresos monetarios, ya que las familias obtienen la semilla en la propia chacra o la intercambian con vecinos.

Los Foros de la Tierra

En Misiones, el problema de la creciente concentración de la propiedad de la tierra y la falta de regularización de su tenencia en algunos municipios, ha llevado a la realización de varios foros. En el período comprendido entre 2001 y 2006 se llevaron a cabo cinco foros provinciales con una amplia participación de actores. El primero se realizó en 2001 en San Pedro y participaron unas 230 personas (60% eran delegados de asentamientos con conflictos de tenencia de la tierra). En este encuentro también estuvieron presentes diferentes tipos de organizaciones locales y provinciales, pero debido a la proximidad geográfica con San Pedro la participación de organizaciones de base y apoyo de este municipio fue mucho más significativa.

En el tercer foro de la tierra en 2004 se coincidió en la necesidad de impulsar con urgencia una reforma agraria integral y se dejó planteada la idea de

⁽²⁹⁾ La relevancia de esto queda reflejada en el hecho de que se han comenzado a crear "semilleros" locales para abastecer con semillas a otros sectores de la provincia.

seguir peticionando por leyes que limiten la concentración y extranjerización de las tierras. Las conclusiones a las que arribó este foro estuvieron vinculadas también con cuestiones productivas del productor familiar. Se propusieron varias acciones entorno a la promoción de la producción de autoconsumo, tecnologías apropiadas, educación, salud, política fiscal, protección de la producción y servicios sociales básicos como infraestructura⁽³⁰⁾.

La participación de organizaciones de productores en estos espacios ha sido central para ampliar las bases de su movilización y constituirse a la vez como actores referentes de la problemática e interlocutores del gobierno provincial.

La realización de los foros, en el marco de la lucha por la tierra, ha significado la creación de un interesante espacio interinstitucional para la discusión de una política hacia el sector. La amplia participación de las organizaciones locales de San Pedro en estos foros tiene una función central en el delineamiento conjunto de estrategias a mediano y largo plazo⁽³¹⁾.

En 2004 como resultado de los foros y de la importante movilización social en torno al problema de la tierra⁽³²⁾, se logró la sanción de la una ley provincial de 'Arraigo y Colonización'⁽³³⁾. Si bien hacia fines de 2006 aún no se ha reglamentado esta ley, es sin dudas un logro significativo de señalar ya que asienta un antecedente para la reglamentación de la tenencia de la tierra en el resto de la provincia.

⁽³⁰⁾ En noviembre de 2006 se realizó el 5º Foro de la Tierra bajo el lema "Misiones por la tierra, el aqua y el monte".

⁽³¹⁾ Ún referente local entrevistado refiere a los foros como un principal espacio de vinculaciones institucionales: "...en el tema de Tierras, el ámbito de relacionamiento por excelencia es lo que se llama el Foro por la Tierra. Ahí nos juntamos todos los que estamos interesados en la lucha por esta cuestión. De ahí surgieron la mayoría de las articulaciones, coordinación de articulaciones, de foros" (Presidente de APHyDAL, San Pedro, noviembre de 2004).

(32) Esta movilización incluyó, entre otras acciones, cortes de rutas, manifestaciones frente al palacio

⁽³²⁾ Esta movilización incluyó, entre otras acciones, cortes de rutas, manifestaciones frente al palacio de gobierno en la capital provincial, Posadas, y la participación en una Mesa Provincial de Tierras junto con organizaciones civiles y el gobierno provincial para la delineación de una solución al conflicto generado en la zona de las rutas provinciales 20 y 17.

⁽³³⁾ Schiavoni *et al* (2006: 253) señalan al respecto de esto que "...como resultado de importantes movilizaciones de los ocupantes de cuatro propiedades del nordeste provincial se sancionó la ley Nº 4093 que otorga al Estado la facultad de expropiar los inmuebles comprometidos en dicho conflicto".

Contra propuestas locales para una política agropecuaria más integral

En el marco de su política de promoción a la producción de granos, el IFAI obtuvo en 2004 un fondo de tres millones de pesos para destinar a los departamentos del nordeste de la provincia (Gral. Belgrano, San Pedro y Guaraní.). El proceso que se desencadenó a partir de la posible llegada de estos fondos a la zona es un hito importante en la consolidación de la trama institucional en San Pedro y el delineamiento de una nueva política de desarrollo rural.

A9:03

El IFAI convocó a referentes de los gobiernos municipales para discutir acerca de la implementación de esos fondos, siendo su principal interés aumentar y mejorar la calidad de la producción de granos que vienen realizando los productores de la zona, introduciendo nuevas variedades y tecnología asociada⁽³⁴⁾.

En este encuentro, el equipo técnico de los municipios expuso su desacuerdo en realizar una intervención en la zona que no esté sustentada en una propuesta de desarrollo consensuada a nivel local. Declararon, además, que no apoyaban una política agropecuaria basada en la promoción de un único cultivo, sin proponer un modelo de diversificación productiva⁽³⁵⁾. En este sentido, consideraban que se debía pensar en aportar fondos para un sistema de extensión que permitiera, en principio, estabilizar todos los cultivos anuales presentes en la chacra del productor, mejorando el rendimiento de los lotes desmontados, haciendo un mejor uso de los suelos (mediante cubiertas verdes, curvas de nivel, etc.) y rotando cultivos. Se dejó planteado que si el IFAI no contemplaba estas necesidades, no tendría el apoyo de la mayoría de los actores que vienen trabajando en desarrollo rural (en una propuesta 'alternativa').

De esta primera reunión entre funcionarios públicos locales y directivos del IFAI, se acordó revisar el proyecto y ampliar la participación a otras organizaciones. Como resultado de este posterior encuentro se propuso un esquema de política para el sector pequeño y mediano productor con cuatro acuerdos

 $^{^{(34)}}$ La finalidad era utilizar al máximo la capacidad de procesamiento de la planta de Bernardo de Irigoyen.

⁽³⁵⁾ Esto se debía al contexto ambiental donde se pretendía desarrollar la propuesta; y especialmente en el caso de San Pedro por ser una zona con alta presencia de áreas de conservación y con una alta fragilidad del suelo.

básicos: a) priorizar la participación de productores en la definición de una propuesta de política agropecuaria para la zona, b) mantener una visión integral de los sistemas productivos y el medio ambiente de la región, c) considerar la promoción de un modelo de desarrollo sustentable, en términos ecológicos y económicos, y d) entender la rentabilidad como la rentabilidad del conjunto de los ingresos que obtiene el productor por todas las producciones que realiza en su chacra (no la rentabilidad de una sola producción).

Estos acuerdos básicos indicaban la necesidad de trabajar en forma participativa sobre aspectos técnicos agronómicos, en procesos de diversificación de sistemas, de planificación de la chacra y en una estrategia de comercialización que contemple dicha diversificación. También se debatió sobre la producción, uso y flujo de información entre las organizaciones involucradas en la política de desarrollo rural de la región (ONG, organismos públicos y de productores).

Estos acuerdos fueron pensados y consensuados con productores en talleres zonales durante 2004. Y justamente por la amplia participación de productores, se pudo observar también que un sector de los mismos estaba dispuesto a producir grano genéticamente modificado si esto significaba un aumento en sus ingresos⁽³⁶⁾.

En el caso particular de San Pedro, surgieron diferentes líneas de acción en materia de política agrícola luego de un trabajo conjunto entre productores y organizaciones. En definitiva, el espacio que se generó a partir de la convocatoria del IFAI fue valorizado como una instancia de encuentro, de delineamiento de estrategias para la zona y para aportar una visión 'desde abajo' (37).

Finalmente cabe destacar que, luego de este proceso, el gobierno provincial declaró que no se diseñarían políticas agropecuarias para San Pedro que supongan la incorporación de cultivos transgénicos, dados los compromisos

⁽³⁶⁾ Esto dejó expuesto la debilidad del sistema técnico de extensión de ONG y PDR que actúan en la zona, el cual no está integrado ni llega a todos los productores familiares y, por lo tanto, sólo logra meiorar los ingresos de una minoría.

⁽³⁷⁾ La importancia otorgada al mismo queda expresada en comentarios recibidos en varias entrevistas realizadas a diversos actores locales consultados: "Creo que el trabajo del IFAI logramos de alguna forma reorientarlo en función de una propuesta local. Para nosotros es inédito esto e importantísimo. Entonces, ahora ya puede formar parte de esta estrategia" (Director DDR, Municipalidad de San Pedro, noviembre de 2004). "Con el IFAI estamos empezando, por suerte se está empezando, es decir, vamos a tener espacio, presencia, en cuanto a opinar sobre las políticas para la zona" (Rector de la EFA San Pedro, San Pedro, noviembre de 2004).

asumidos para la conservación de la biodiversidad. Desafortunadamente, hacia fines de 2006 los fondos aún no habían sido ejecutados en ninguno de los departamentos involucrados.

Reflexiones finales

En el presente capítulo nos propusimos comprender el accionar de diferentes actores confluyendo en una estrategia común de desarrollo rural en el municipio de San Pedro, en el nordeste de la provincia de Misiones. Estos actores y sus mutuas vinculaciones han conformado allí una trama institucional con posibilidades de construir un modelo alternativo de desarrollo, focalizado en la inserción socioeconómica y política de los productores familiares y la sustentabilidad de su producción. Los espacios institucionales creados han permitido el acercamiento de actores y el surgimiento y fortalecimiento de un enfoque compartido sobre un desarrollo agroecológico, sustentable, participativo, más autónomo del gran capital, diversificado, integral, centrado en la familia rural. Las estrategias promovidas suponen una clara lucha por la autonomía productiva de los productores familiares y su posicionamiento político y social como un actor con voz.

En la configuración de esta trama institucional existe una significativa articulación entre organizaciones, que aunque se vinculan en forma esporádica lo hacen a través de una propuesta estratégica. Se pueden distinguir dos motivos de articulación para: a) compartir recursos humanos, materiales y financieros destinados a la atención del productor familiar -a corto y mediano plazoy b) debatir y consensuar una estrategia común de largo plazo.

Algunos organismos y organizaciones locales que intervienen en desarrollo rural quedan fuera de la trama institucional presentada debido básicamente a una 'incompatibilidad' ideológica y estratégica de sus actores para trabajar en forma conjunta a favor del sector pequeño productor. Los organismos públicos provinciales con asiento en San Pedro (Casa del Colono, IFAI) son menos propensos a promover articulaciones y vinculaciones con las otras organizaciones intervinientes en San Pedro. Estos organismos implementan acciones enmarcadas en una visión convencional de desarrollo centrado en la promoción agrícola: productivista, basada en la incorporación de paquetes tecnológicos y la especialización productiva, en detrimento del fortalecimiento del autoconsumo y de la integración de los cultivos, y sin contemplar pautas agroecológicas de producción. La proximidad institucional entre organizaciones, es decir, compartir valores y estrategias de intervención similares para el sector, permite un acercamiento y accionar conjunto. Aquellas organizaciones u organismos que pretenden para la zona la inclusión socio económica y política de las familias rurales, respetando el acceso a la tierra, la soberanía genética y alimentaria, con pautas orgánicas y sustentables de producción, tienen más posibilidades de emprender acciones y procesos en forma conjunta, y reforzar así la trama institucional de construcción e implementación de un nuevo modelo de desarrollo rural⁽³⁸⁾.

En general se puede afirmar que la mayoría de las organizaciones que centran su accionar con pequeños productores en San Pedro promueven la seguridad alimentaria de las familias como primera estrategia de intervención. Casi todas ellas contemplan la cuestión sobre el acceso a la tierra y la regularización de su propiedad como parte de este modelo de desarrollo más integral. Sin embargo, se evidencian desacuerdos y una falta de posicionamiento explícita de los actores públicos locales sobre la metodología a seguir respecto a esta segunda cuestión. Un ejemplo es el accionar más 'combativo' de la APHyDAL que moviliza a los ocupantes para realizar protestas y cortes de rutas, y que no es apoyado por otras organizaciones locales, el gobierno local o algunos PDR. De todas maneras, la reivindicación del derecho a la posesión (productiva y legal) de la tierra marca el límite entre lo que algunas organizaciones pueden o no promover, especialmente los organismos públicos. Schiavoni *et al* (2006: 265) sostienen que "esta demanda se plantea en confrontación con el poder".

La trama institucional estudiada se encuentra buscando formas para revertir o atenuar aquellas situaciones de precariedad en las que se encuentran los productores familiares de San Pedro comentadas en párrafos anteriores. Es decir, se están ocupando de: a) mejorar la nutrición familiar y reforzar su autonomía alimentaria; b) regularizar la tenencia de la tierra; c) lograr un manejo sustentable de los cultivos; d) cubrir la ausencia de un sistema técnico de extensión para los productores familiares; e) acompañar la gestión de finan-

⁽³⁸⁾ Un referente local entrevistado comenta al respecto que se intentan relacionar entre los diversos actores que comparten la misma visión: "...tratamos de tejer, de armar relacionamientos y alianzas alrededor de esos objetivos, que pueden ser el tema de tierras, la producción, generalmente los intereses de los grupos, de las bases... Y dentro de ese marco hay con quienes compartís más esta visión, de idea de promover una agricultura ecológica" (Presidente de APHyDAL, San Pedro, noviembre de 2004).

ciamiento a organizaciones de productores; y f) organizar al sector yerbatero para lograr mejores precios.

En este sentido, cabe destacar que estas organizaciones no realizan actividades relacionadas a la organización de los plantadores de tabaco o la producción tabacalera. Más bien, su accionar se concentra en buscar una alternativa productiva a este cultivo. En el corto y mediano plazo sus estrategias se concentran en temas económicos, en el largo plazo en el posicionamiento político del sector agropecuario familiar. Por ello, aquellas cuestiones relacionadas con otras esferas del desarrollo, como el acceso a la salud pública, la educación o servicios habitaciones (agua, luz, caminos) no son directamente abordadas, al menos por el momento.

Como hemos podido observar, el accionar de la trama institucional y la visión que lo sustenta tiene efectos directos en el sector productor familiar. En este sentido coincidimos con Schiavoni *et al* (2006: 265) cuando sostienen que "además de otorgar visibilidad a temas y actores marginados del agro provincial, las estrategias alternativas de desarrollo rural ampliaron las bases de supervivencia de los pequeños productores, reteniendo a la población rural en la agricultura. A través de estas propuestas se atenuaron, en parte, los efectos negativos provocados por el retiro del Estado".

En el caso particular de San Pedro, la presencia de este entramado de actores ha logrado contrarrestar la tendencia, por parte del gobierno provincial, de apoyar un modelo de desarrollo ajeno a los intereses locales y que se caracteriza por una alta dependencia a grandes capitales extra locales (empresas tabacaleras, molinos de yerba, grandes propietarios de tierras). Esto quedó demostrado en la oposición a la política de promoción de granos del IFAI, y la declaración posterior de cesar la promoción de cultivos transgénicos en San Pedro. Esta negativa, resultado del accionar de la trama institucional, fue posible dado el contexto provincial en el cual se produjo (con alta presencia de áreas boscosas protegidas). Por ello, las acciones posibles de promover por la trama no quedan muy claras, si lo que se intentara fuera modificar otras políticas o tocar 'otros intereses' (39).

⁽³⁹⁾ Esto queda expresado en las palabras de un referente local entrevistado: "... estamos hablando de San Pedro e Irigoyen que son los pueblos más pobres. Nosotros podemos hacer ese tipo de trabajo, pero cuando empecemos a tocar otros intereses..." (Rector de la EFA San Pedro, San Pedro, noviembre de 2004).

La protección de áreas naturales, la limitación del uso de los recursos y la definición de actividades posibles de realizar en una significativa parte del municipio de San Pedro es regulada por el gobierno provincial, con una perspectiva de desarrollo que no es totalmente compartida por la trama institucional local. Por ello, el actual gobierno municipal considera que es importante participar en la definición de una política ambiental para este sector, debido a los efectos que esta regulación tiene en los pequeños productores⁽⁴⁰⁾.

Si bien se está avanzando en la definición de un modelo de desarrollo rural diferente o alternativo para San Pedro, falta aún definir con claridad y en forma conjunta los ejes prioritarios para implementar dicho modelo en terreno y construir una política pública a largo plazo al respecto. El director de Desarrollo Rural de la Municipalidad de San Pedro comenta acerca de las diferentes formas de definir esta política que: "hay dos posibilidades. Una es que uno convoque a un grupo de gente y elabore la propuesta; y la otra es que haga un proceso de construcción conjunta, que cree estos espacios, los vaya institucionalizando" (noviembre de 2004). En este sentido, puede afirmarse que en San Pedro se ha optado por la segunda modalidad.

De todas maneras y sin lugar a dudas, la trama institucional y la visión de desarrollo rural que promueve es una novedad, es un proceso social nuevo y sustentado desde las bases, que ha comenzado a gestarse a fines de los años '80 y que ha logrado diferenciarse del movimiento generado por las organizaciones más tradicionales: los partidos políticos y la iglesia. Otros actores han surgido (ONG, gobiernos municipales) y otras visiones en torno al bienestar social y al desarrollo. Esto es claramente expresado por diferentes referentes locales entrevistados. Distintos miembros de ONG se refieren a los cambios que se están produciendo en San Pedro a nivel político y la movilización social

⁽⁴⁰⁾ Un referente político local consultado se refiere a estos temas: "en esa área, el municipio no tiene ninguna participación, en término de toma de decisiones. Está de observador. (...) Todas las decisiones tiene que ver con lo que es el Ministerio de Ecología a nivel provincial y a partir de ahí se construye todo. Creo que es un error, el municipio al ser el responsable directo de un gobierno local, tendría que tener una participación casi prioritaria en estas cuestiones. (...) San Pedro en particular con todo el tema de reserva de biosfera, tiene una mayor superficie... Pero el beneficio de todo este título que tiene no le llega a la gente. Queda en el marco de leyes, en el marco de funcionarios, y ahí termina, y la gente sigue siendo tan pobre como antes. Y con más restricciones para el uso de los recursos (...) estamos hablando de un municipio que tiene responsabilidad territorial, que tiene límites políticos en donde tiene que intervenir y no lo está haciendo, así que... Este es un tema que todavía no lo hemos tocado. Lo estamos tocando de reojo, observando" (Director DDR, Municipalidad de San Pedro, junio de 2004).

que supone la implementación de nuevas estrategias de desarrollo rural con los productores familiares, mencionando que "se movilizaba la gente a través de la campaña política únicamente, pero otra cosa no había antes de que nosotros empezáramos a trabajar en la zona. Estaban sí las iglesias, la iglesia católica, que organizaba cierto evento de catequesis familiar, y todo ese tipo de cosas, pero trabajo así en las chacras y con los productores, no" (Técnico de campo de INDES, productor familiar de Paraíso, San Pedro, noviembre de 2004). O bien "en San Pedro ha habido gracias a Dios cambios importantes, si bien todavía ni se nota, parece que no son cambios importantes, pero... lo primero que hicimos acá en el ámbito rural, fue promover las huertas orgánicas en el año '90, '91, esto era un desierto" (Presidente de APHyDAL, San Pedro, noviembre de 2004). También la función del gobierno local está cambiando en lo que respecta a la organización y planificación del bienestar social: "el municipio como que está tomando otro rol. No es solamente el tema de la obra pública el que en su momento hacía o sigue haciendo y el asistencialismo en la ejecución de los programas que había tanto provinciales o nacionales, sino que el Municipio empezó a generar cosas propias" (Director DDR, Municipalidad de San Pedro, junio de 2004).

En este sentido, y viendo la paulatina consolidación de la trama institucional y sus efectos en San Pedro, se puede afirmar que se han producido cambios significativos de tener en cuenta en un análisis sobre estrategias de desarrollo rural para pequeños productores familiares. En particular, reconociendo que el proceso de construcción de un modelo de desarrollo rural alternativo en una región como ésta, caracterizada por la continua ocupación de pequeños productores y familias pobres, supone a la vez la costrucción de un territorio particular, en donde la búsqueda del ejercicio de una nueva 'territorialidad' por parte de los sectores más desprotegidos es central.

Bibliografía

- DÍAZ ESPECHE, L. (2006). "El sistema de alternancia frente a las tensiones entre las prácticas agrícolas familiares y el desarrollo rural sostenible. El valor pedagógico de la visita a la familia, un puente entre la escuela y el desarrollo local", mimeo. Tesis de licenciatura en Organización y Gestión Administrativa, Universidad Austral. Bs. As.
- GOBIERNO DE MISIONES (2002). *Relevamiento yerbatero Misiones*, Gobierno de la Provincia de Misiones, Posadas, Argentina.
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001, Bs. As.
- INDEC (2002). Censo Nacional Agropecuario de 2002, Bs. As.
- MANZANAL, M.; ARQUEROS, M. X.; ARZENO, M.; GARCÍA, A.; NARDI, M. A.; PEREIRA, S.; ROLDÁN, I. y VILLARREAL, F. (2006). "Territorio e Instituciones en el Desarrollo Rural del Norte Argentino" en Manzanal M., Neiman, G. y Lattuada M. (comp.). Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Ed. CICCUS, Bs. As.
- RAMÍREZ, D. (2006). "El tractorazo del 2002 en Misiones". Estudios Regionales Nº 33.
- SAGPyA MAA (1998) Diagnóstico microregional y estrategias productivas, Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino, Posadas, Argentina.
- SCHIAVONI, G. (2001). "Organizaciones agrarias y constitución de categorías sociales. Plantadores y campesinos en el nordeste de Misiones (Arg.)". Estudios Regionales Nº 20.
- SCHIAVONI, G.; PERUCCA, C.; SCHVORER, E. y OTERO CORREA, N. (2006). "Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el estado, las ONG's y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)", en Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada, M. (comp.) Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Ediciones Ciccus, Bs. As.

Mariana Arzeno

Introducción

Hacia la década de 1990 comienza a desarrollarse en la Quebrada de Humahuaca un proceso organizativo que condujo a la formación y complejización de una trama institucional para el desarrollo rural-local. En esta trama intervienen actores locales organizados y con capacidad de obtener recursos económicos para realizar acciones en el territorio.

El proceso organizativo en la Quebrada se inicia con el surgimiento de algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) cuyo trabajo se orienta a atender diferentes problemáticas de la población rural local. También desde principios de la década de 1990, se advierte una mayor presencia del Estado nacional a través de la puesta en funcionamiento de Programas de Desarrollo Rural (PDR) y el financiamiento de proyectos elaborados por ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito local. Como consecuencia del accionar de ONG y de organismos y programas del Estado, comienzan a surgir y/o a consolidarse las organizaciones de base locales. Este proceso organizativo tiene lugar en un contexto nacional caracterizado por la implementación de políticas de ajuste y de reformas en el sector público que se profundizan en esa década (Manzanal *et al*, 2006: 243-244).

En este trabajo centraremos el análisis en el proceso organizativo de base, indagando en las características y trayectorias de un grupo de organizaciones seleccionadas. Nos interesa analizar cómo se manifiesta concretamente este

proceso organizativo iniciado en los '90 al interior de las organizaciones de base (ODB) en relación con las vinculaciones que establecen, la gestión de recursos, las acciones que desarrollan. Este constituye el primer paso para conocer cómo repercute, en definitiva, el proceso organizativo en las comunidades y desde ahí, en la construcción de una nueva territorialidad, objeto de estudio de futuras indagaciones.

En la primera parte se presentan algunas aclaraciones conceptuales referidas al proceso organizativo de un territorio y su papel en el desarrollo rural-local. Luego se hará referencia al contexto socio-económico en el que se enmarca este proceso y el papel que tuvieron las ONG y el Estado, para luego centrarnos en el análisis de las ODB seleccionadas para este estudio.

Aspectos conceptuales

En este trabajo partimos de la idea de que un desarrollo rural-local requiere de la participación organizada⁽¹⁾ de la población del territorio en cuestión. Esa participación por su parte, constituye el camino para avanzar hacia un *cambio en la configuración política, social y económica (las relaciones de poder instituidas)* que caracteriza a determinados territorios y que excluye de la gestión de 'lo público' y de la redistribución de ingresos a amplios sectores de la población local. Sólo si se realiza ese cambio es posible avanzar hacia un desarrollo rural-local. Los instrumentos para alcanzar estos fines son la descentralización de funciones, de decisiones y de recursos, a favor de los actores locales (públicos y privados); el seguimiento y control del accionar público; grados crecientes de gestión y autogestión de 'lo público' por parte de la población local organizada y por último, la ampliación y multiplicación de las articulaciones entre organizaciones con objetivos y estrategias similares (Pfr. Manzanal, 2006: 40).

⁽¹⁾ Entendemos por participación "las diversas formas que tiene y aplica la población en general, y en particular las organizaciones, los beneficiarios de proyectos públicos y de OSC [organizaciones de la sociedad civil], para intervenir en acciones o decisiones que determinan su futuro económico e influyen en el de su comunidad y territorio [...] La participación organizada avanza y se fortalece en su práctica concreta. Desde la acción, la población se capacita para ir superando niveles de participación que implican mayores grados de compromiso con su propio destino y el de su comunidad (Manzanal, 2003: 174).

Ese cambio en las relaciones de poder instituidas implica la construcción de una nueva trama de relaciones sociales entre el Estado en todos sus niveles y la sociedad civil, que incluya a los sectores sociales históricamente postergados como participantes activos del proceso de cambio y no como simples receptores de políticas. Una trama de relaciones que conduzca a *reposicionar-los* en un sentido que implique un mayor 'poder de decisión' y control sobre la gestión de los recursos, frente a los sectores dominantes de la sociedad.

En este sentido, planteamos que las experiencias organizativas que se están desarrollando en ciertas áreas rurales de nuestro país, se orientan hacia la construcción de una nueva territorialidad⁽²⁾. Y lo hacen a través de una mayor organización y participación política, la gestión y ejecución local de proyectos de infraestructura, el mejoramiento de la producción y la alimentación y la ampliación de los servicios de educación y salud, entre tantos otros.

En ese marco, nos interesa centrarnos en el análisis del proceso organizativo que se viene desarrollando en el área de estudio. Dicho proceso se genera cuando tiene lugar:

- a) El surgimiento de organizaciones públicas o privadas, de apoyo o de base, que desarrollan distintas acciones en el territorio (capacitación, asistencia técnica, obras en las comunidades, etc.)
- b) La multiplicación de vinculaciones entre organizaciones, que da lugar a la formación de una trama institucional.

En particular focalizaremos el análisis en las trayectorias seguidas por las organizaciones de base, las que definimos como aquellas organizaciones cuyos miembros comparten una misma actividad e intereses relativos a un determinado sector social (una cooperativa de pequeños productores, una organización de trabajadores rurales, o de artesanos, etc.) o que pertenecen a la misma comunidad (cuando existen relaciones de vecindad entre sus integrantes). En este último caso hablamos de organizaciones de base 'comunitaria'⁽³⁾. Estos dos requisitos no son excluyentes. Puede darse el caso de una organización de pequeños productores pertenecientes a una misma comunidad.

⁽²⁾ Entendemos territorialidad como "relaciones de poder espacialmente delimitadas y operando sobre un sustrato referencial" (Lopez de Souza, 1995: 99). Un mayor desarrollo conceptual acerca de territorialidad, poder, desarrollo y autonomía fue realizado en el artículo de Manzanal en este libro.

⁽³⁾ En este trabajo utilizamos el término "comunidad" como sinónimo de aldea o paraje.

Quienes conforman estas organizaciones logran, en algunos casos: i) posicionarse como un grupo que representa los intereses de un sector, aunque pertenezcan a comunidades distintas o ii) formalizar o encauzar las interacciones cotidianas hacia un fin que excede el ámbito de lo doméstico individual y que tiende a la mejora de las condiciones de vida y/o de trabajo de la comunidad en su conjunto. En cualquiera de las dos situaciones, logran visibilidad como grupo, porque tienen 'nombre y apellido', intereses y objetivos definidos. Lo cual les permite posicionarse de otra forma frente aquellos con los que interactúan.

Incluimos dentro de las organizaciones de base a: organizaciones de productores, de trabajadores rurales, cooperativas, y específicamente dentro de las de base 'comunitaria' a centros vecinales, comunidades aborígenes u otro tipo de organizaciones de productores, trabajadores, artesanos, etc., entre los cuales media una relación de vecindad.

Por su parte, las ODB interactúan con las ONG de desarrollo y los organismos del Estado. Estos se relacionan con las ODB sustentando y/o apoyando sus acciones a través de financiamiento, capacitación o asesoramiento.

En este trabajo analizaremos a las organizaciones de base teniendo en cuenta i) las vinculaciones con otras organizaciones (interacciones económicas o articulaciones)⁽⁴⁾; ii) la gestión de recursos; y iii) las actividades que realizan para la comunidad o sector que representan.

Las ODB que se abordan en este trabajo son:

- 1) Centro Vecinal Ocumazo (CV Ocumazo),
- 2) Asociación de Agricultores de Juella (AA de Juella),
- 3) Comunidad Aborigen El Morado (CA El Morado).

⁽⁴⁾ Denominamos 'interacciones económicas' a aquellas resultantes de la circulación de recursos (en general monetarios aunque pueden ser también materiales y humanos). La relación está centrada en el movimiento de recursos de una organización (proveedora, donante o de financiamiento) a favor de otra (receptora o beneficiaria) (Manzanal et. al, 2006: 219). Hablamos de 'articulación' cuando se trata de una relación de cooperación mutua que se establece entre organizaciones que funcionan de forma independiente entre sí y comparten objetivos para encarar un trabajo en común y solidario (Manzanal et. al, 2006: 219-220). Dentro de las articulaciones diferenciamos entre aquellas que tienen por objetivo encarar acciones específicas, particulares y concretas y aquellas que tienen por objetivo encarar acciones específicas, particulares y concretas y aquellas que tienen por objetivo "acordar un plan de acción conjunto, que supone actividades articuladas y enfocadas hacia la consolidación y crecimiento como organizaciones" (Manzanal et. al, 2006: 220). A estas últimas las denominamos "articulaciones para la planificación estratégica", porque se comparte una visión similar del desarrollo, se acuerdan metas y recursos en pos de un objetivo (ibid).

- 4) Cooperativa Agropecuaria Unión Quebrada y Valles (CAUQueVa.)
- 5) Red Puna y Quebrada, una organización de segundo grado.

La selección de estas ODB se explica porque son de distinto origen y magnitud (en cuanto a la cantidad de miembros y financiamiento con el que cuentan), persiguen diferentes objetivos y por lo tanto permiten dar cuenta, al menos en parte, de la diversidad de situaciones organizativas presentes en la Quebrada.

Las tres primeras son ODB comunitarias, de pequeños productores que habitan en distintas zonas productivas de la Quebrada. Son las típicas organizaciones de base hacia las que se dirigen las acciones de ONG y organismos y programas del Estado.

La Cooperativa reúne a pequeños productores de los tres departamentos de la Quebrada y el departamento salteño de Iruya y es una de las organizaciones locales que más financiamiento ha recibido.

La Red Puna nuclea a una diversidad de organizaciones de base de Puna y Quebrada. El análisis de ésta última se incluye por la importancia que está adquiriendo en cuanto a su complejidad organizativa y su accionar en el área. Tanto la Red como CAUQueVa cuentan con la participación de técnicos que forman parte de estas organizaciones y que han tenido y tienen un rol fundamental en su funcionamiento.

Este trabajo se basa en información relevada en entrevistas semiestructuradas realizadas en marzo de 2002 y de 2005 a dirigentes y miembros de las organizaciones de base, ONG, departamentos de desarrollo rural municipales y programas nacionales de desarrollo rural.

La Quebrada de Humahuaca Características generales y la problemática agraria

La Quebrada se extiende de manera longitudinal a lo largo de los departamentos de Humahuaca, Tilcara y Tumbaya (provincia de Jujuy). Reúne una población cercana a los 28.000 habitantes, de la cual el 48% es población rural, cuyo patrón de asentamiento es mayoritariamente disperso⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Se considera población rural, de acuerdo a la definición censal, a aquella que habita en localidades de menos de 2.000 habitantes o de forma dispersa en campo abierto.

El tipo de desarrollo hegemónico a partir de los '90 se basa en la intensificación de actividades económicas preexistentes (la horticultura comercial) incluyen de forma subordinada a la mayor parte de la población rural local (o la excluyen, como sucede en general con el turismo).

La situación agraria se caracteriza por el predominio de pequeños productores campesinos. En el fondo de valle, que tiene una mayor extensión de tierras aptas para la agricultura con posibilidades de riego todo el año y una mayor accesibilidad a los mercados a través de la ruta 9, son mayoritarios los pequeños productores que se dedican al cultivo de hortalizas y flores con fines comerciales y sólo parcialmente a la producción de autoconsumo. Dada la pequeña escala de sus explotaciones, las posibilidades de subsistencia de estos productores sólo con la actividad hortícola son escasas, en particular en el contexto de disminución de los precios, de la demanda de productos y el incremento de los costos de producción. La comercialización de los productos ,además, sigue constituyendo una limitante en la medida en que está dominada por los intermediarios, frente a los cuales los productores tienen escaso poder de negociación (Arzeno, 2003).

En las tierras altas de la Quebrada predominan productores de autoconsumo, que cultivan productos tradicionales del área (cereales, legumbres y tubérculos andinos) y practican la ganadería en pequeña escala. En estos casos sólo se comercializa el excedente de esa producción. En algunas quebradas transversales se ha desarrollado la agricultura comercial con cierta especialización productiva (es el caso de la quebrada de Juella con la producción de duraznos o la quebrada de Calete con la producción de zanahoria). En estos casos la producción de autoconsumo sigue siendo igualmente significativa.

Cabe destacar que las áreas alejadas del eje central de la Quebrada son las que han sufrido procesos de emigración de la población mayores. En particular porque no se desarrolló en ellas una alternativa productiva comercial que generara ingresos monetarios (como la horticultura en fondo de valle). Si bien en algunas áreas se registra la 'vuelta al predio' de campesinos que habían migrado, sigue siendo común la emigración de jóvenes en búsqueda de alternativas laborales, que en el ámbito local se limitan al empleo público y los trabajos ocasionales (en el sector agropecuario o de servicios - construcción, turismo, etc.).

El tema de la tenencia de la tierra es un problema histórico y no resuelto para un sector del campesinado que sigue sin poder regularizar su situación. Muchos de ellos habitan en tierras fiscales o desde hace generaciones son

arrenderos en fincas privadas⁽⁶⁾.

Una cuestión que debe mencionarse es la histórica situación de subordinación en la que ha vivido la población originaria de la Quebrada y la existencia de una trama política clientelística de fuerte arraigo en la zona, que les ha dejado poco margen de autonomía para la toma de decisiones. De acuerdo con Belli v Slavutzky (1996: 37) el clientelismo tradicional actuaba como un sistema de intercambio que consistía en el otorgamiento de créditos, gestiones en la ciudad o beneficios sociales (pensiones, jubilaciones, etc) a la población pobre, a cambio de lealtad política a los partidarios y caudillos locales. Por otro lado, de acuerdo con los autores, la política es "cosa de los poderosos" y la capacidad para la toma de decisiones de los pobres sólo alcanza los ámbitos domésticos y familiares.

Es en este contexto que el proceso que se analiza a continuación adquiere especial relevancia.

El proceso organizativo en la Quebrada

El proceso organizativo en marcha fue alentado por las acciones desarrolladas por las ONG locales, en especial: Obra Claretiana para el Desarrollo (OCLADE), la Asociación para la Promoción Integral (API) y el Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación (CADIF). Sus acciones consistieron en: otorgar herramientas organizacionales a la población local, brindar capacitación y asistencia técnica en temas productivos y de comercialización, colaborar en la elaboración de proyectos para realizar obras en las comunidades. entre otras actividades⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ La Quebrada de Humahuaca ha sido una de las áreas de asentamiento indígena más importante del país. A lo largo del período colonial y nacional, las comunidades originarias fueron perdiendo su control sobre la tierra y surgieron haciendas de las que los indígenas se convirtieron en arrenderos. Aquellas tierras de comunidad indígena que lograron persistir hasta principios del siglo XIX, fueron declaradas propiedad del fisco y entregadas en calidad de enfiteusis a sus habitantes u otros interesados en ellas. El proceso enfitéutico dio por resultado una estructura de propiedad de la tierra distinta al caso de la Puna. En la Quebrada se conformó un importante grupo de propietarios minifundistas, y un pequeño grupo de haciendas con arrenderos (Madrazo, 1990 y Teruel, 1995). A mediados del siglo XX, el Estado nacional expropió numerosas haciendas de arrenderos de la Puna y la Quebrada, desde entonces son tierras fiscales que nunca fueron entregadas en propiedad a sus habitantes, con excepción de algunos casos.

^(/) OCLADE llevó adelante distintos programas orientados al mejoramiento de la producción agrícola y ganadera, desarrollo infantil (que incluye asistencia en la alimentación y capacitaciones para mamás

El Estado nacional por su parte tuvo un papel significativo a través de la puesta en funcionamiento de los PDR y una Estación Experimental del INTA (en Hornillos) y también como financiador de proyectos elaborados por las organizaciones locales. Esto último tuvo dos consecuencias: alentó la formación de organizaciones (dado que el financiamiento tanto de los PDR como de otros programas se otorgan a individuos colectivos y no particulares) y garantizó en gran medida el sostenimiento de las ONG⁽⁸⁾.

En relación con el accionar del Estado en el ámbito municipal, se crearon tres Departamentos de Desarrollo Rural (DDR): el de la municipalidad de Humahuaca (en 1996), el de la Comisión Municipal de Volcán y el de la Municipalidad de Tumbaya (estos dos últimos en funcionamiento desde 1998). Cada departamento cuenta con un grupo de personas que tienen la función de realizar tareas de promoción y seguimiento en las comunidades rurales bajo la jurisdicción de las municipalidades. Las actividades que llevan adelante se financian con recursos públicos, a través de la elaboración y presentación de proyectos antes distintas dependencias del gobierno nacional⁽⁹⁾. El gobierno municipal sólo se hace cargo, en algunos casos, de los salarios de los promotores y eventualmente pone a su disposición camiones para el trasladado de materiales. Cabe destacar que en el 2005 el funcionamiento de estos DDR estaba muy limitado por la falta de recursos⁽¹⁰⁾.

cuidadoras), organización de comunidades aborígenes, promoción de la mujer, alfabetización de adultos, comunicación, entrega de microcréditos. API viene trabajando en asistencia técnica y capacitación en ganadería, agricultura, comercialización y riego, organización de las comunidades aborígenes, microemprendimientos, comercialización de carne ovina y caprina, mejoramiento de la infraestructura productiva (defensas en los ríos, mejoras en la captación y distribución de agua). El trabajo de CADIF está centrado en la asistencia técnica y orientada a la búsqueda de alternativas productivas. Desde mediados de los '90 hasta 2004 fue la ONG contratada por el PSA para realizar la asistencia técnica en un sector de la Quebrada.

⁽⁸⁾ Entre los programas o dependencias del Estado que financiaron (o aún lo hacen) proyectos elaborados por ONG y ODB locales pueden mencionarse: Programa de Nutrición Infantil (PRANI), Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Programa de Dinamización Productiva Regional, Programa Social Educativo, FONCAP, Plan Manos a la Obra, Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, Fondo de Microcréditos, FONTAR, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). A través de ellos se han financiado proyectos para capacitación, emprendimientos productivos, innovación tecnológica e infraestructura.

⁽⁹⁾ Puede mencionarse su accionar en cuanto a asistencia sanitaria, vacunación y desparasitación de animales; capacitación para la elaboración de quesos y su comercialización; fortalecimiento y organización de comunidades aborígenes; capacitación en el manejo de botiquines animales, entre otras actividades.

⁽¹⁰⁾ En el caso del DDR de Tumbaya, en el 2005 había quedado prácticamente desmantelado, contando sólo con un promotor para llevar adelante las actividades del Departamento. Por otro lado, tanto el

En conjunto, el accionar de las ONG y el Estado contribuyó a la conformación de una trama institucional que, en parte, se caracteriza en la siguiente tabla. Allí presentamos las organizaciones relevadas y que actúan directamente en el ámbito local. La mayor parte de ellas, así como los programas del Estado, comienzan a funcionar en la década de 1990. Éstas a su vez establecen vinculaciones con otras extra locales⁽¹¹⁾.

En relación con las vinculaciones entre estas organizaciones, observamos que las 'interacciones' económicas son las que generalmente se establecen entre las ONG, los DDR o PDR y las organizaciones de base (asesoramiento en la elaboración de proyectos, capacitación y asesoramiento en temas productivos y organizativos, asistencia en temas de alimentación, salud y educación, etc.). Por su parte, se están desarrollando 'articulaciones' para acciones entre algunas organizaciones de base (el caso de la Red Puna en sí misma es

Tabla 1: Caracterización de la trama institucional relevada en la Quebrada de Humahuaca (2005).

	3 ONG	API (1995), OCLADE (1982) y CADIF (1989)	
Organizaciones y organismos públicos*	9 organizaciones de base	Centros vecinales de Volcán (1985) y Ocumazo (1974), Sol Juvenil de Ocumazo (2001), comunidades aborígenes de El Morado (1996) y Rodero (1998), cooperativas CAUQueVa (1996) y PUNHA (1990), Asociación de Agricultores de Juella (1995).	
	4 Organismos públicos	INTA Hornillos (1993) DDR de Humahuaca (1996), Volcán y Tumbaya (1998)	
	4 Programas nacionales	Programa Social Agropecuario -PSA (1994), PROINDER (2000), INTA Minifundio (1995), Prohuerta (1995).	
Organizaciones de segundo grado	Red Puna (1995), Federación Agraria- Filial norte (2003), Mesa Provincial de ONGs (2005), Federación de Cooperativas (en formación en el 2005).		

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento realizado en marzo de 2002 y 2005.

Nota: *De acuerdo con datos del CENOC (para el año 2005), estaban registradas otras 37 organizaciones en los departamentos de Humahuaca, Tilcara y Tumbaya, de las cuales 11 eran organizaciones de base del tipo de las que estamos analizando en este trabajo (centros vecinales de localidades rurales, comunidades aborígenes u organizaciones de productores) y el resto eran organizaciones de todo tipo (culturales, clubes, ligas de madres de familia, biblioteca popular, centros vecinales de localidades urbanas, etc.).

promotor del DDR Tumbaya y los de Volcán, cobraban planes sociales como 'salario' por su trabajo. (11) Para mayor información acerca de estas organizaciones y las vinculaciones entre ellas y con otras por fuera del ámbito local puede consultarse Manzanal *et. al.* (2006).

un ejemplo de articulación) y se están creando espacios de 'articulación para la planificación estratégica', que involucran a organizaciones locales y extralocales (como la Mesa Provincial de ONGs y la Federación de Cooperativas).

El proceso organizativo de base

Los mayores avances y resultados respecto del accionar de las ONG y organismos del estado se han dado en materia organizativa, cuestión en la que coinciden todos los informantes consultados.

Estos actores fueron instalando en la población local la necesidad de 'organizarse' formalmente. Decimos que es una necesidad 'instalada' porque no surgió como demanda espontánea de la población local⁽¹²⁾.

En el discurso de las ONG subvace la idea de "organización para la autogestión". La principal función de estas organizaciones sería la de contribuir a generar un proceso de cambio desde las bases para lograr la autogestión de los grupos. Y hacia ese fin se orientan en teoría sus acciones de formación, capacitación y transferencia de herramientas organizacionales. A pesar de esta coincidencia, las ONG tienen diferencias en cuanto a las estrategias que deben implementarse para llevar adelante ese proyecto. Existen cuestionamientos cruzados entre ellas respecto del tipo de acciones que realizan⁽¹³⁾, lo que las ha mantenido distanciadas. De hecho, recién en el 2005 restablecieron relaciones que condujeron a la organización de la Mesa Provincial de ONG, que nuclea a API, CADIF, Red Puna, Federación Agraria, Asociación Warmis Sayajsungo y otras extralocales. En el marco de esta Mesa, se eligió a la Red Puna como representante de las ONG provinciales en la Unidad Técnica de Cooperación Provincial del PSA Jujuy. También existen diferencias entre los técnicos de las ONG y los organismos del Estado, como el INTA Hornillos y los DDR⁽¹⁴⁾. En el caso de estos últimos, por el hecho de pertene-

⁽¹²⁾ La única instancia organizativa formal creada por la población local eran algunos centros vecinales que se formaron en las décadas de 1970 y 1980, y una cooperativa agropecuaria de breve duración (ver más adelante el artículo de Cowan Ros en este mismo libro).

⁽¹³⁾ Por ejemplo, se manifestaron cuestionamientos acerca de que una tiene una forma "paternalista o asistencialista" de encarar sus acciones, o que otra dispersa los recursos en "cursitos de dos horas" y que sus acciones finalmente no tienen un impacto en las comunidades.
(14) Sólo CADIF participa en proyectos conjuntamente con el INTA y tiene una perspectiva de "actuar

⁽¹⁴⁾ Sólo CADIF participa en proyectos conjuntamente con el INTA y tiene una perspectiva de "actuar conjuntamente con el Estado". API y los DDR Tumbaya y Humahuaca formaron parte de una organi-

cer al gobierno municipal, los promotores quedan adscriptos de alguna forma a determinado partido político.

Por otro lado, los PDR también tienen entre sus objetivos facilitar la organización de los pequeños productores. Es por eso que la asistencia y apoyo financiero que otorgan tiene como destinatarios grupos de familias. Vale decir que en este caso la 'organización' además pasa a ser un requisito para el acceso a los programas.

La población local sin embargo tuvo motivos concretos para empezar a organizarse:

- a) La reforma de la Constitución Nacional en 1994. Dicha reforma contempla el reconocimiento de la "preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos", lo que implica que pueden acceder en propiedad (comunal o individual) a las tierras fiscales en las que habitan. Las ONG (y también los DDR) pudieron ampliar y estrechar sus vinculaciones con las comunidades, otorgándoles herramientas organizacionales y legales para tramitar su personería jurídica. La "comunidad aborigen" es una de las figuras legales más comúnmente adoptadas por la población local organizada.
- b) La posibilidad de acceder a recursos económicos. Sea directamente a través de los PDR u organismos y programas del Estado nacional, o indirectamente a través de ONG que consiguen financiamiento para otorgar microcréditos o hacer obras en las comunidades.

Como resultado de estos intereses se produjo el surgimiento de varias organizaciones de base o la reactivación organizativa de otras (en particular centros vecinales existentes).

Las organizaciones de base "comunitaria"

Las organizaciones de base analizadas en este apartado reúnen a productores que desarrollan sus actividades en condiciones socioproductivas diferentes. Además, si bien las tres forman parte de la Red Puna, presentan distinta consolidación en materia organizativa.

zación (APRODECA) que nucleaba a promotores de ONG, de los DDR y de las comunidades, pero que se desarticuló en pocos años. Sí hay vinculaciones que se materializan en acciones conjuntas entre los DDR y el INTA, pero no entre estos y las ONG, con la excepción de CADIF.

El Centro Vecinal (CV) Ocumazo nuclea a 35 familias que habitan el poblado del mismo nombre situado a 20 kilómetros al sureste de la localidad de Humahuaca, cerca de las nacientes del río Calete. Sus pobladores son pequeños productores campesinos que producen frutas, zanahorias, arveja, haba, maíz, trigo, papa andina, en menor medida ganado, con una fuerte orientación de la producción al autoconsumo y eventualmente la venta del excedente. Entre los principales problemas con los que se enfrenta esta población, se mencionaron: la escasez de agua y de tierra como para ampliar la escala de la producción y poder generar un volumen mayor para comercialización y la emigración de la población joven. En general, luego de las cosechas muchos productores se emplean en trabajos ocasionales generalmente en Humahuaca (albañilería); algunos son beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

El CV Ocumazo fue creado en 1974, con el objetivo de gestionar distintas obras ante la municipalidad (por ejemplo, la construcción de la capilla, el puesto de salud y el tendido de red eléctrica). De acuerdo a lo que informó uno de los dirigentes de esta organización, eran las personas mayores de la comunidad quienes estaban al frente de la misma, imprimiendo un carácter "patriarcal" a la organización⁽¹⁵⁾. La dinámica organizativa cambia a partir del año 1995 con la llegada de técnicos del PSA, CADIF y API. Un nuevo dinamismo empieza a desarrollarse desde el punto de vista de los pobladores de Ocumazo, que se manifiesta en la organización de reuniones frecuentes entre los miembros del CV para discutir los problemas de la comunidad, entre ellos el tema de la comercialización, la posibilidad de compartir experiencias con productores de otras comunidades y una mayor participación de la población joven en lo que hace a las actividades del Centro. En el año 2000 se integraron a la Red Puna y tramitaron la personería jurídica como centro vecinal.

La Comunidad Aborigen (CA) El Morado abarca un sector del paraje San Roque, situado 7 kilómetros al sur de la localidad de Humahuaca, sobre el río Grande. Forman parte de la comunidad 14 familias de pequeños productores que se dedican a la producción y comercialización a través de intermediarios, de verduras, zanahoria, papa andina, maíz, haba, arveja. Sólo tres familias se dedican además a la ganadería de autoconsumo. Entre los principales proble-

⁽¹⁵⁾ Esto coincide con lo planteado por Cowan Ros (en este libro) acerca del dominio de las categorías 'masculino' y 'adulto', en quienes recaía la toma de decisiones en la vida comunitaria.

mas que afecta a la población de San Roque se mencionaron las dificultades para mejorar la infraestructura de riego⁽¹⁶⁾, la falta de agua potable y la ausencia de una sala de primeros auxilios, además de los problemas de producción y comercialización. Esta población tiene una orientación comercial mayor que en el caso de Ocumazo, en parte por la mayor disponibilidad de agua, pero también por la localización cercana a la ruta 9. A pesar de esto la población debe complementar sus ingresos con actividades extraprediales y el 50 % de las familias son además beneficiarias de planes sociales.

Esta organización surgió en 1996 cuando un grupo de productores de la zona formaron la Unión de San Roque. Su objetivo era mejorar el riego y construir defensas contra el río, para lo cual solicitaron apoyo del municipio, que les prestó las máquinas necesarias para esas obras. En 1998 empezaron a trabajar con proyectos del PSA y luego con OCLADE. En el año 2000 obtuvieron la personería jurídica como comunidad aborigen y se integraron a la Red Puna.

La Asociación de Agricultores (AA) de Juella reúne a 20 familias que habitan esta localidad situada sobre la quebrada del mismo nombre, a 5 kilómetros de la ruta nacional 9 y a 15 kilómetros de Tilcara. Sus pobladores son pequeños productores campesinos que se dedican a la producción comercial de durazno y a la producción agrícola y ganadera de autoconsumo (maíz, papa, haba, quesos y carne). La escasez de agua es una de las principales limitantes, que impide un desarrollo mayor de la horticultura con fines comerciales.

La producción de durazno reviste cierta importancia dado que es la que permite generar mayores ingresos monetarios por su venta. Además es un producto comercial de larga data en Juella (desde las primeras décadas del siglo XX) y una de las pocas zonas donde se sigue produciendo frutales para la venta. Su particularidad es que sólo genera ingresos entre marzo y abril, de ahí la importancia de la producción de autoconsumo (papas, habas, maíz), cuyos excedentes se comercializan en pequeña escala en la ruta o en Tilcara. El cultivo de hortalizas, introducido en el momento de expansión de la horticultura en la Quebrada, tiene poca importancia en Juella y se destina mayormente al autoconsumo (Troncoso, 1999).

⁽¹⁶⁾ Un problema frecuente en las áreas agrícolas que se extienden sobre el río Grande, pero también en otros ríos de la Quebrada, es la rotura de tomas de agua por efecto de las crecidas en verano. Las defensas que se construyen (generalmente "patas de gallo", que son amontonamientos de piedras contenidas con estructuras de alambre y troncos) intentan resguardar las tomas y evitar que el agua inunde los campos, pero no siempre son efectivas. Otro problema frecuente es la infiltración de agua de los canales por su falta de mantenimiento.

Como en los otros casos mencionados, esta población también complementa sus ingresos con otros provenientes de actividades extraprediales, jubilaciones o planes sociales.

El origen de esta organización se remonta a 1994 cuando surgió la Comisión de Agricultores con dos grupos del PSA que reunían alrededor de 26 productores. Debido a que algunos de ellos no devolvieron los créditos, éstos fueron suspendidos (Troncoso, 1999). Pero un grupo de diez productores siguió con la Comisión con el apoyo de API y en 1995 tomó el nombre actual. El objetivo de la Asociación fue desde un principio mejorar la producción de durazno, con el fin de aumentar los ingresos que obtienen por su comercialización. En el 2000 se integraron a la Red Puna.

Como puede verse, el PSA y las ONG han tenido un papel importante ya sea para la formación o para la consolidación de las organizaciones. Su incorporación a la Red Puna constituye otro hito en sus trayectorias, influyendo positivamente en su fortalecimiento organizativo.

Una de las primeras observaciones que podemos hacer en relación al accionar de estas tres ODB en el período analizado, es que se orientaron a resolver o mejorar ciertas limitaciones productivas que enfrentaban sus comunidades, como el tema del agua, la mejora de la producción (con nuevas prácticas de manejo) y la mejora en el equipamiento de los productores (Tabla 2). El objetivo de estos intentos es mejorar las condiciones productivas y los ingresos en base a actividades locales, y mitigar los efectos de la caída del empleo en la zona. Todas estas cuestiones no atendidas por los gobiernos locales ni el provincial. Sin embargo, advertimos una serie de diferencias en la forma en que atraviesan este proceso organizativo, como se verá a continuación⁽¹⁷⁾.

La gestión de recursos económicos. Hemos advertido a partir de nuestras entrevistas a referentes de estas ODB que hay mayor dedicación a la gestión de recursos de parte de algunas de ellas. Puede mencionarse el caso de Ocumazo y El Morado que lograron cierta continuidad en el financiamiento a lo largo de los años, aprovechando las posibilidades que les abre su participación en la Red Puna, pero también gestionado recursos por fuera de ella. En el caso de esas dos organizaciones de base, siguen recibiendo financiamiento del

⁽¹⁷⁾ Dada la información disponible hasta el momento, no podemos establecer las causas que explican esas diferencias en las trayectorias de estas y otras organizaciones de base que parten de características y contextos similares. Apuntamos con nuestra investigación en un futuro a profundizar en ese tema.

PSA/PROINDER. Esta continuidad en el financiamiento es lo que les permite realizar distintas acciones y fortalecer su práctica organizativa. Por su parte la AA de Juella sólo contaba en el 2005 con el financiamiento que otorga la Red Puna a través de los fondos rotatorios. Los financiamientos anteriores se consiguieron a través de API⁽¹⁸⁾, que acompañó el proceso de formación de esta organización y siguió teniendo una presencia muy fuerte en Juella.

Las acciones que realizan. Todas gestionan capacitaciones que se orientan en general al plano productivo agrícola y en algunos casos a otros temas como artesanías, tejidos o nutrición de los niños. Pero tanto Ocumazo como El Morado se orientaron, además, a la búsqueda de producciones alternativas: vid, producción en invernadero o de tejidos en telar, así como el proyecto de apicultura en el que participan algunas familias de ambas comunidades. También es de destacar la venta en forma directa que los productores de Ocumazo realizan en Humahuaca. Este es un logro muy importante, teniendo en cuenta las dificultades en la comercialización presentes en la Quebrada, sobre todo en el caso de comunidades alejadas de la principal vía de comunicación. En el caso de la AA de Juella sus actividades están muy vinculadas al objetivo con el que fue creada la organización: mejorar la calidad de los frutales, afectados frecuentemente por plagas de difícil control. Con ese fin armaron y manejan un vivero que es la principal actividad que realizan. Allí producen plantines de duraznos y peras que comercializan con intermediarios o implantan en sus propios campos. A través de la Red Puna comercializan, además, dulces, aunque en muy poca cantidad.

Las vinculaciones que establecen. En el marco de la Red Puna estas tres organizaciones comparten un espacio de vinculación a través de la participación en las reuniones mensuales de la microrred de la que forman parte⁽¹⁹⁾. Allí los representantes de las áreas temáticas informan a las organizaciones acerca de los posibles financiamientos o capacitaciones. Estas a su vez plantean las demandas que surgen en sus comunidades, presentan proyectos

⁽¹⁸⁾ La mayor parte del financiamiento de la AA de Juella provino de la GTZ, ONG muy vinculada con API.

⁽¹⁹⁾ La Red se organiza en cinco microrredes: Puna Norte, Puna Centro, Puna Oeste, Puna Sur y Quebrada y cinco áreas temáticas (producción y comercialización, jóvenes, género, formación y tierras). Para mayor información sobre la estructura organizativa de la Red puede consultarse Cowan Ros (2003) y Pelicano y de la Cuétara (2006).

para pedir financiamiento a otras organizaciones a través de la Red, o elevan pedidos para fondos rotatorios.

El grado de compromiso de estas organizaciones con la Red Puna es diverso. En el caso del CV Ocumazo, siete de sus dirigentes forman parte de las distintas áreas de trabajo de la Red. Desde la visión de un dirigente entrevistado, constituye una organización que los representa y con los que pueden construir un proyecto político tendiente al cambio de las condiciones de vida de los productores de Puna y Quebrada. Es decir que hay un posicionamiento estratégico y a largo plazo de estos dirigentes, respecto al rol de la Red Puna, postura que no es extensible a todas las organizaciones que forman parte de ella⁽²⁰⁾.

La entrada a la Red Puna en general les abre posibilidades para la vinculación con otras organizaciones que otorgan financiamiento. En el caso de la AA de Juella no ha desarrollado vinculaciones por fuera de la Red. En los otros casos sí: tanto el CV Ocumazo como la CA El Morado mantienen su interacción con el PSA/PROINDER, que sigue brindando capacitaciones y financiando proyectos. Pero además tienen vinculaciones con otras organizaciones por fuera de la Red, como con la UNJu que está trabajando en una investigación sobre la sanidad de la papa andina en Ocumazo, y con OCLA-DE que sigue aportando recursos y capacitación para la atención de la salita infantil de la CA El Morado. El resto de las vinculaciones surgen de proyectos puntuales que presentan las organizaciones para obtener financiamiento o capacitaciones, como el caso del CV Ocumazo con la FAO; o la CA El Morado con la fundación Día Mundial de la Oración; o en ambos casos con organismos públicos como el INAI y el Ministerio de Trabajo.

En cuanto a las articulaciones, puede mencionarse aquella que surge de la propia interacción entre las organizaciones de base que comparten el ámbito de las microrredes. Cabe destacar la articulación de la CA El Morado con otras comunidades de la Quebrada con la intención de formar una organización para la comercialización conjunta de la producción. En este último caso entendemos que se trata de una 'articulación' para acciones puntuales, que se materializó, en principio, con la compra de un tractor.

⁽²⁰⁾ Cowan Ros (2003) analizó las distintas representaciones que tienen de la Red Puna quienes participan de ella. Al respecto distingue entre aquéllos que la ven como un agente externo y aquéllos que sienten que son parte de la misma. El caso de Ocumazo deja en claro la visión de compromiso político con la Red, más allá de los beneficios concretos que obtienen por formar parte de ella.

Procesos organizativos en la Quebrada de Humahuaca...

Tabla 2: Organizaciones de base comunitaria. Acciones realizadas y financiamiento recibido, 1995-2005.

Acciones* Financiamiento*

Centro Vecinal de Ocumazo

Antes del 2000

- Construcción del puesto de salud y la capilla y tendido de la red eléctrica (antes de 1995)
- Gestión de proyectos ante el PSA
- Construcción de salón comunitario (para centro de capacitación)

Después del 2000

- Comercialización de hortalizas, frutas y productos elaborados (bollos, tamales) en la feria de Humahuaca
- Obras de mejoramiento de riego
- Plantación de vides
- Gestión de capacitaciones y becas de estudio
- Gestión de proyectos PSA/PROINDER
- Compra de insumos y herramientas
- Mejora y desarrollo de producción de papa andina
- Terminación del salón comunitario (2004)

- Autofinanciamiento (cuota \$1 mensual por socio)

Antes del 2000

- PSA. Proyectos de fortalecimiento del autoconsu-

Después del 2000

- Ministerio de Trabajo. Programa
- Trabajar III (12 personas con \$640 cada una) (2001). Para terminación construcción de salón comunitario
- INAI (\$25.000) se terminó de construir el salón comunitario.
- PROINDER. 1 grupo de 10 familias utilizan el subsidio para compra de insumos y herramientas.
- FAO y PSA Jujuy para fortalecer organizaciones de regantes de 5 comunidades de la Quebrada de Humahuaca, reparación de infraestructura de riego (2003-2005)
- PROINDER y FAO, 1 grupo de 6 familias compró 3.000 plantines de vid
- Red Puna, fondos rotatorios para insumos (se entregan \$300/400 a las familias que lo solicitan)

Comunidad Aborigen El Morado

Antes del 2000

- Reparación de tomas de agua y defensas contra el río
- Construcción de invernaderos para algunos productores
- Gestión de proyectos ante el PSA

Después del 2000

- Gestión de proyectos ante el PSA y PROINDER (las 14 familias forman un grupo del PSA)
- Realización de ayuda mutua semanal entre los miembros de la comunidad.
- Desarrollo de la apicultura
- Gestión de capacitaciones en manejo de plagas, mejora de semillas y cosecha de papa.
- Venta de tejidos y papa andina a través de la Red Puna
- Producción de tejidos en telar (por comenzar en el 2005)
- Participación en los cambalaches que organiza la Red

Antes del 2000

- CARITAS. Subsidio para 6 familias que hicieron invernadero.
- PSA. Proyectos para fortalecimiento del autoconsumo e infraestructura predial.

Después del 2000

- PSA (créditos por familia de \$800, \$500, \$200, en función de lo que pueden devolver).
- Fondo Rotatorio de la Red Puna
- OCLADE: \$20 por niño por mes para alimentos.
 Ministerio de Trabajo. Programa Crear Trabajo
- Ministerio de Trabajo. Programa Crear Trabajo (gestionado a través de API). \$480 por persona, 9 beneficiarios (2001)
- INAI (proyecto conjunto con otras 6 comunidades) \$63.000 para compra de tractor (2004)
- Ministerio de Desarrollo Social. Plan Manos a la Obra, 10 familias con crédito de \$1000 cada una para equipamiento y abono (2004)
- Día Mundial de la Oración (fundación de Alemania). Subsidio de \$2700 para proyecto de telares (2004)
- PROINDER. \$1800 por familia para equipamiento (2005)

Asociación de Agricultores de Juella

Antes del 2000

- Construcción de un vivero donde hacen plantines para uso propio y para venta.
- Construcción de canal y defensas contra el río

Después del 2000

- Realización de obras de captación de agua y construcción de canal (2000)
- Construcción de defensas contra el río y forestación
- Gestión de capacitaciones ante la Red Puna (poda e injertos, artesanías)
- Venta de dulces a través de la Red
- Construcción de un salón comunitario (etapa inicial en 2005)

Antes del 2000

- GTZ. Proyecto para forestación y canal (1998)

Después del 2000

- GTZ. Proyecto de captación del agua y construcción de canal (2000)
- GTZ. Proyecto para construcción de defensas contra el río y forestación (2002)
- Red Puna. Fondos rotatorios de \$2000/3000 para la Asociación (para compra de insumos).
- Ministerio de Desarrollo Social. Proyecto de papa andina (en gestión en el 2005)

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes de las organizaciones, 2005.

Nota: *La información presentada en ambas columnas no tienen una correlación en paralelo. Por otro lado, en cada columna, se respeta cierto orden temporal, aunque en muchos casos se trata de acciones o financiamientos que tienen continuidad, como cuando se hace mención a la gestión de capacitaciones o de proyectos del PSA (más allá de que ambas se concretan en determinado momento, son actividades que se realizan continuamente), o bien cuando se trata de financiamientos como los fondos rotatorios que otorga la Red. Cuando se tienen datos precisos sobre fechas en el caso de acciones puntuales o financiamientos, éstos se mencionan entre paréntesis.

La Cooperativa CAUQueVa

Se trata de una cooperativa de comercialización, de la cual forman parte 140 socios, que son pequeños productores de los tres departamentos de la Quebrada y el departamento de Iruya (Salta). La cooperativa tiene como antecedente el trabajo que venía realizando el INTA a través de una Agencia de Extensión Rural que funcionó en la Quebrada entre 1993 y 1995. Como parte de las actividades llevadas adelante en ese marco, puede mencionarse un taller de comercialización del que participaron productores de toda la zona, donde se discutió la posibilidad de armar una cooperativa. Esto finalmente se concretó en 1996, bajo la dirección de uno de los técnicos extensionistas que se desvinculó de la Agencia en ese momento, quien ha tenido un rol fundamental en su funcionamiento y expansión y que sigue participando en la cooperativa como coordinador. Desde un principio el objetivo de esta organización fue mejorar las condiciones de comercialización de los productores y de esa forma sus ingresos.

CAUQueVa se destaca en el contexto de la Quebrada porque es la única cooperativa de productores agrícolas que está funcionando y además por el importante volumen de recursos económicos que maneja.

Gestión de recursos económicos. CAUQueVa es una organización que desde sus comienzos manejó recursos económicos mucho mayores que otras organizaciones de base. Pero puede establecerse un antes y un después en la evolución de esta cooperativa a partir del financiamiento que obtuvieron de uno de los programas del BID⁽²¹⁾, que contribuyó a su fortalecimiento organizativo, aunque también planteó algunos problemas. El financiamiento original era de U\$S 735.000 (U\$S 235.000 de fondo no reembolsable y U\$S 500.000 de crédito). Sin embargo, dadas las dificultades que encontraron para dar uso a todo el dinero dentro del plazo establecido por el Banco, sufrieron un recorte de alrededor de U\$S 280.000 del monto inicial del crédito⁽²²⁾.

La realidad, es que dicho financiamiento resultó excesivo para la capacidad de venta que la cooperativa tenía y que podía lograr en el contexto en el que actúa. Si bien permitió expandir su estructura (en términos de infraestructura y cantidad de empleados), el contexto económico dificultó su manteniendo especialmente a partir de la crisis del 2001/2002. Las distintas estrategias comerciales que se fueron ensayando, tenían como objetivo mantener la cooperativa en funcionamiento (pagar los salarios de los empleados y los impuestos, mantener la infraestructura). Recién en el 2004 lograron estabilizar su situación, aunque todavía no se consolida como alternativa de comercialización en la zona (los socios siguen dependiendo de los canales formales de comercialización).

Más allá de esto, el crédito del BID contribuyó a su fortalecimiento en términos del desarrollo de una estructura organizativa, la formación de recursos humanos para su manejo, las inversiones realizadas en el empaque y traslado de la producción y la mejora de servicios a los socios (como la creación de una cartera de créditos, que era una de las exigencias del BID). Otros financiamientos se gestionaron ante diversas organizaciones y organismos, generalmente del exterior, aunque de montos más pequeños.

⁽²¹⁾ Se trata del Programa de Empresariado Social, que apoya proyectos innovadores que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de grupos pobres y marginados. La selección de los proyectos era realizada por técnicos del BID, con apoyo de la Unidad de Minifundios del INTA.

⁽²²⁾ El financiamiento debía ser usado entre el 2000 y 2003 y el dinero que no se gastaba se devolvía al BID. La cooperativa se encontró con dificultades para utilizar a todo el monto disponible. Dentro del plazo establecido, sólo se había utilizado la quinta parte del crédito. en una reformulación de gastos realizada en el año 2002, se aprobaron algo más de U\$\$ 100.000 que se destinaron mayormente a la cartera de créditos para los socios. Cada prórroga de gasto de la cooperativa iba acompañada de una prórroga de pagos en concepto de devolución del crédito, el cual empezaría a pagarse a partir del 2007, por un lapso, en principio, de 14 años.

Mariana Arzeno

Acciones que realizan. El caso de CAUQueVa es guizás el que más se destaca entre las organizaciones analizadas, por el tipo de actividades que lleva adelante y además por su evolución. Empezó como cooperativa que comercializaba la producción hortícola de sus socios en los mercados concentradores del noroeste. Pero luego continuó con otras estrategias comerciales tendientes a obtener mayores ingresos, a través de la venta de productos con valor agregado, en principio basado en la selección y embalaje para su venta en supermercados y la venta domiciliaria en San Salvador de Jujuy y Buenos Aires. En 2005 la principal estrategia comercial tenía por objetivo aprovechar el mercado en expansión, tanto interno como externo, para la papa andina, un producto que es más rentable que las hortalizas⁽²³⁾. La cooperativa está lejos de poder satisfacer la demanda actual de este producto. Por lo cual está tratando de fomentar entre los socios el aumento de la producción de papa andina, a través de la creación de condiciones de crédito especiales (24). Otra línea de acción importante, además de las capacitaciones en temas productivos y administrativos y la prestación de servicios (alquiler de tractor), es la entrega de créditos a los socios que varían entre los \$1.500 y \$10.000. La posibilidad de tener esta cartera de créditos también marca una diferencia con el resto de las organizaciones de base analizadas en cuanto al manejo de recursos y las posibilidades de acción de cada organización.

Vinculaciones con otras organizaciones. En el 2005 las vinculaciones de CAUQueVa eran con organizaciones extralocales⁽²⁵⁾. Algunas de ellas buscan lograr beneficios concretos, como las de carácter económico con organizaciones que financian a la cooperativa o con organismos que les brindan

⁽²³⁾ A fines del 2004 se hizo una exportación piloto a Italia (a raíz del concurso organizado por Slow Food), donde el cuarto kilo de papa andina se vendió a 10 euros. Tienen demandas concretas de España (la red de tiendas de la ONG Comercio Justo), de Suiza y de Italia. Sin embargo, la exportación presenta una serie de problemas: requiere de ciertos trámites, regularizaciones, certificaciones y debe enfrentar ciertas barreras a la entrada desde los países centrales.

⁽²⁴⁾ La papa andina que comercializa la cooperativa proviene de los socios que se encuentran en las zonas más alejadas de la ruta 9 (Iruya, alrededores de Humahuaca, Yacoraite, Purmamarca, Tumbaya, entre otros). Incluso debe comprar papa a productores que no son socios para poder manejar un volumen mayor. En el fondo de valle, la mayor especialización hortícola ha hecho que ese cultivo prácticamente desapareciera, por eso están ahora promoviéndolo. Para lo cual trabajan con créditos con seguro por pérdida de la producción. En estos casos se le garantiza al socio un ingreso mínimo y también se lo libera del pago de dicho crédito.

⁽²⁵⁾ En las ocasiones en que se establecieron 'vinculaciones' con otras organizaciones locales éstas no perduraron. CAUQueVa formó parte de la Red Puna y participó de la organización de la Feria Fran-

recursos humanos para investigación y capacitación en cuestiones productivas (por ejemplo con la UNJu, con quien tienen un convenio firmado para trabajar con la sanidad de la papa andina y manejo de suelos; o con el INTA Balcarce, que aporta tecnología para la limpieza de papa). Además, ha ido desarrollando 'vinculaciones' con organizaciones extranjeras que aportan financiamiento. Uno de esos casos es Slow Food, que les abre la posibilidad de conectarse con el ámbito de la exportación de productos a Europa.

Tabla 3: Acciones realizadas y financiamientos recibidos por la cooperativa CAUQueVa, 1996-2005.

Acciones*	Financiamiento*
Antes del 2000 - Comercialización de hortalizas en mercados concentradores de Jujuy, Buenos Aires, Rosario. - Capacitaciones a los socios	Antes del 2000 - Ministerio del Interior. Programa de Dinamización Productiva. \$120.000 (1998)
- Compra económica de insumos Después del 2000 - Instalación de la planta de empaque - Ventas domiciliarias en Buenos Aires (2002-2003) y en Jujuy (2004) - Exportación piloto de papa andina a Italia (2004) Desarrollo de la producción de papa andina a través de la investigación en sanidad de la papa, multiplicación de variedades de semillas entre los socios y créditos especiales para los productores que produzcan papa andina Capacitaciones a los socios y empleados (calidad y selección de papas, manejo de plagas, de suelo, técnicas de siembra y cosecha; en manejo de Internet y elementos de computación para el Consejo; lectura de un balance; curso para tractoristas) Entrega de créditos a los socios - Instalación de un Museo de la Vida Campesina (con fines turísticos)	Después del 2000 - BID U\$S 500.000 como crédito y U\$S 235.000 como cooperación técnica no reembolsable (2000, aprobado en diciembre de 1999) FONCAP \$ 10.000 (2001) y premio en el 2004 - Embajada de Canadá (fondos para capacitación y para el Museo) - Ashoka. Premio de \$ 22.500 (2004) - Embajada de Australia (fondos pequeños para capacitación) - Slow Food (fondos pequeños para capacitación)

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas al coordinador de la cooperativa, 2002 y 2005.

Nota: *La información presentada en ambas columnas no tienen una correlación en paralelo. Por otro lado, en cada columna, se respeta cierto orden temporal, aunque en muchos casos se trata de acciones o financiamientos que tienen continuidad, como cuando se hace mención a la gestión de capacitaciones o de proyectos del PSA (más allá de que ambas se concretan en determinado momento, son actividades que se realizan continuamente), o bien cuando se trata de financiamientos como los fondos rotatorios que otorga la Red. Cuando se tienen datos precisos sobre fechas en el caso de acciones puntuales o financiamientos, éstos se mencionan entre paréntesis.

ca Campesina pero se desvinculó antes que se pusiera en funcionamiento. Esto es uno de los ejemplos de los conflictos que se generan entre los técnicos de las distintas organizaciones que trabajan en la Quebrada.

Pero también la cooperativa entabló vínculos con otras organizaciones para planificar acciones a más largo plazo. En este caso entendemos que se trata de 'articulaciones' con tienen un carácter estratégico, en tanto persiguen lograr mayor representatividad y fortaleza del sector pequeño productor. En este sentido, en el 2005 estaba en marcha la conformación de una Federación de Cooperativas junto con otras cooperativas de la provincia y la creación de una comercializadora en Buenos Aires junto con el Movimiento Agrario Misionero y Fecoagro de San Juan, dos organizaciones fuertes del sector.

Articulación entre organizaciones. El caso de la Red Puna

Esta red comienza a formarse en 1995 a partir de la iniciativa de algunas ONG (OCLADE, API, CEDEA) y el INTA, que venían actuando en la Puna y Quebrada, para hacer una puesta en común de experiencias y dificultades de cada una en su trabajo con las comunidades. La evolución de esta organización pasó de compartir información y elaborar un diagnóstico de la zona, a ampliar sus vinculaciones institucionales, incorporar organizaciones, realizar proyectos colectivos y consolidar una estructura organizativa y de gestión, con dirigentes de comunidades y organizaciones a cargo. Es recién a partir del año 2000 que se produce un crecimiento notable de la Red con la incorporación progresiva de organizaciones de base, llegando en el 2005 a contar con 39 organizaciones que reúnen a 65 comunidades y 1.200 familias aproximadamente (Pelicano y de la Cuétara, 2006: 416), además de API, que acompañó el proceso de formación de la Red desde un principio. El resto de las ONG y organismos se retiraron en diferentes momentos.

La Red tiene un rol significativo en el fortalecimiento organizativo de las organizaciones de base, no sólo aportando recursos económicos, sino además en lo que hace a facilitar el acceso a recursos de capacitación y vinculaciones con otras organizaciones.

Gestión de recursos económicos. La Red Puna se ha convertido en una organización de gran representatividad a nivel regional. Esto le ha facilitado la obtención de recursos tanto de organismos públicos como privados, nacionales y extranjeros. El financiamiento del exterior se concretó a partir del 2003, pero fue resultado de un trabajo de gestión de años previos que, incluso, llevó a algunos miembros de la Red a Europa para establecer contactos con distintas entidades de financiamiento.

La Red opera como un vehículo para la circulación de recursos económicos y de capacitación entre las organizaciones, siendo éste uno de los principales beneficios que encuentran las organizaciones de base para integrarse a ella. Consigue fondos o identifica posibles fuentes de financiamiento y transmite esa información a las microrredes. En función de esto las organizaciones interesadas arman proyectos que presentan ante las áreas temáticas correspondientes para ser evaluados o bien los presentan directamente ante las instituciones de financiamiento. Además consigue recursos para su propia operatoria (sueldo de algunas personas que se dedican *full time* a la Red).

Acciones que realizan. Las acciones que lleva adelante la Red Puna están vinculadas con el perfil que fueron desarrollando y con aspiraciones de construir un proyecto político alternativo. Entre ellas, cabe destacar la formación de dirigentes de las comunidades. La Escuela de Formación de Dirigentes busca mejorar los aspectos organizativos y de gestión al interior de las organizaciones de base. Entre el 2000 y 2004 se habían formado 60 dirigentes (Pelicano y de la Cuétara, 2006: 422 y 423) cinco de los cuales asumieron la coordinación de la Red en el 2003. Un área de acción importante es la de producción y comercialización, con actividades concretas en las comunidades tendientes a diversificar y mejorar la producción y desarrollar canales de comercialización alternativos. Cabe destacar, además, la organización de ferias de intercambio (cambalaches), que revitaliza una práctica tradicional en la región que es la del trueque y que formaba parte de la subsistencia de las familias campesinas hasta no hace muchas décadas atrás⁽²⁶⁾. Otras acciones se orientan a temas vinculados a problemáticas de género, violencia y planificación familiar.

Vinculación con otras organizaciones. Al igual que en el caso de CAUQueVa, orientan su accionar en un sentido más estratégico y las vinculaciones que establecen tienden a apuntalar proyectos a más largo plazo, que en el caso de las organizaciones de base 'comunitaria' analizadas. La Red Puna en sí misma se presenta como 'proyecto político' orientado hacia un de-

⁽²⁶⁾ El trueque era una forma de comercio que consistía en un intercambio simultáneo e inmediato de bienes tradicionalmente tipificados como equiparables de acuerdo con equivalencias relativamente estables (Madrazo, 1981: 216). Los intercambios de productos vía trueque entre los productores de la Puna, de la Quebrada y de los valles del este de Jujuy, constituyeron un elemento importante dentro de la subsistencia del sector campesino de filiación indígena.

Mariana Arzeno

sarrollo integral e inclusivo de los pobres rurales de Puna y Quebrada. Ha ido estableciendo vinculaciones con organizaciones extralocales, algunas son interacciones económicas que aportan recursos a la Red (como es el caso de los organismos públicos, universidades, municipios de países europeos, ONG, financieras, etc). Otras pueden ser definidas como articulaciones, como por ejemplo con: la Mesa Nacional de Pequeños Productores Familiares (de la cual la Red forma parte), el MOCASE, el Foro Social de Porto Alegre, la Red del Trueque, entre otras. En este caso, se trata de compartir espacios de discusión de políticas que representen al sector pequeño productor, a los pobres

Tabla 4: Acciones realizadas y financiamientos recibidos por la Red Puna, 1995-2005.

Acciones*	Financiamiento*
Antes del 2000 - Elaboración de un diagnóstico sobre problemáticas de la región - Multiplicación de vinculaciones con organizaciones locales y extralocales Después del 2000 - Creación de áreas de trabajo: producción y comercialización, comunicación, formación, género, jóvenes y de las microrredes. - Creación de la Escuela de Dirigentes - Organización del Encuentro de Jóvenes Latinoamericanos (2001) - Gestión de proyectos de las distintas áreas (mejora de infraestructura de riego y de la producción agrícola y ganadera, búsqueda de canales de comercialización; salud reproductiva, violencia, educación; capacitaciones en temas productivos, de comunicación, etc.) - Gestión de capacitaciones y becas de estudio para jóvenes - Organización de cambalaches - Instalación de invernaderos - Comercialización de carne de llama y cordero (desde 2001) y papas andinas - Entrega de fondos rotatorios a familias y organizaciones	Antes del 2000 - sin financiamiento con excepción de: Secretaría de Bienestar Social. \$6.000 para fortalecimiento institucional (1998) (**) Después del 2000 - Ministerio de Desarrollo Social y Medio ambiente. Plan Manos a la Obra para proyectos de producción agrícola, ganadera y artesanal Ministerio de Trabajo. Programa Trabajar Ministerio de Educación - CENOC. Proyectos de capacitación - Gobierno de Navarra - DKA Austria. 13.000 euros por año Misereor - Embajada de Canadá- Fondo de Canadá. Proyecto sobre temática de género y salud reproductiva.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes de la organización, 2005.

Nota: *La información presentada en ambas columnas no tienen una correlación en paralelo. Por otro lado, en cada columna, se respeta cierto orden temporal, aunque en muchos casos se trata de acciones o financiamientos que tienen continuidad, como cuando se hace mención a la gestión de capacitaciones o de proyectos del PSA (más allá de que ambas se concretan en determinado momento, son actividades que se realizan continuamente), o bien cuando se trata de financiamientos como los fondos rotatorios que otorga la Red. Cuando se tienen datos precisos sobre fechas en el caso de acciones puntuales o financiamientos, éstos se mencionan entre paréntesis.

** Cowan Ros, 2003.

rurales y las comunidades aborígenes. También podrían definirse como articulaciones aquellas que se establecieron con algunos municipios de la Puna con los cuales se ha avanzado en la formalización de Consejos Locales, espacios de interacción entre los municipios y las organizaciones de base y otras de apoyo (Pelicano y De la Cuétara, 2006: 421).

Consideraciones finales

Teniendo en cuenta el contexto y la historia social y económica de la Quebrada de Humahuaca, el proceso organizativo que se analizó en este trabajo, da cuenta de la existencia de un cambio cualitativo importante a partir de los `90. Un cambio que, aunque alentado por el Estado y por las ONG, tiene como protagonistas fundamentales a las organizaciones de base y su creciente movilización a través de acciones orientadas al mejoramiento de las condiciones de producción y de vida de las familias rurales.

En este trabajo nos centramos en la diversidad de situaciones organizativas y el denominador común que las une como partícipes del mismo proceso, orientado a la construcción de 'algo nuevo' (¿una nueva territorialidad?), lo que se evidenció con el análisis del financiamiento al que acceden, sus acciones y las vinculaciones que establecen.

Un aspecto a destacar, en tanto contribuye a la construcción de otro escenario, es el manejo de recursos que provienen de organismos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales. Destacamos este punto además porque se trata de recursos económicos que llegan directamente a las comunidades, pero no como parte de una política 'asistencialista'. Dicho financiamiento demanda, de parte de los beneficiarios, en primer lugar, que estén organizados, y además, que ese dinero se materialice en obras en las comunidades, o eventualmente en la mejora del equipamiento de los productores. Por otro lado, cierto tipo de financiamiento requiere devolución (es el caso de los créditos del PSA o CAUQueVa, los microcréditos que otorga OCLADE o fondos rotatorios de la Red Puna). Ello implica un compromiso distinto por parte de los beneficiarios (si no devuelven el dinero quedan fuera de la posibilidad de conseguir otros créditos). Ahora bien, no todas las organizaciones manejan los mismos recursos económicos. En este sentido hay claras diferencias entre las organizaciones de base 'comunitaria' y organizaciones como CAUQueVa o la Red Puna, por ejemplo. Esto de alguna manera influye en el tipo de acciones que llevan adelante.

Mariana Arzeno

Otra evidencia que nos da indicios de un proceso tendiente a una nueva territorialidad puede visualizarse en las acciones concretas con las que se materializa el proceso organizativo. Tanto en las organizaciones 'comunitarias', como en la Red Puna o en CAUQueVa sus acciones se centran en:

- a) Mejoras de la producción de las comunidades. En general se realizan capacitaciones para los productores acordes a las necesidades que tienen y los tipos de productos que llevan adelante (por ejemplo poda e injertos en el caso de Juella, dada su especialización productiva en frutales). También se destacan las obras de mejoramiento de la infraestructura de riego en las tres comunidades analizadas. En el caso de los socios de CAUQueVa se brindan capacitaciones de manejo de suelo, técnicas de siembra y cosecha, calidad y selección de papa, entre otras.
- b) Búsqueda de producciones alternativas. Cabe destacar el caso de la papa andina, que si bien es una producción tradicional, prácticamente había desaparecido en el fondo de valle por el avance de la horticultura, y en el caso de las tierras altas sólo se destinaba al autoconsumo. El cultivo de papa andina se está convirtiendo en un producto estratégico estratégico desde el punto de vista de las organizaciones, dado que les da la oportunidad de generar ingresos a productores que hasta el momento habían quedado fuera del mercado hortícola. Por otro lado, ya tiene un 'valor agregado cultural' que las organizaciones tratan de aprovechar: es un producto tradicional andino, orgánico y producido por la población originaria. Es por esto que también constituye una alternativa para los productores hortícolas que ven disminuir sus ingresos en la última década y media.
- c) Búsqueda de formas de comercialización alternativa. Esto se da tanto para la horticultura (y aquí caben las distintas estrategias comerciales que intentó CAUQueVa y su propia experiencia como cooperativa), como para otras producciones tradicionales de autoconsumo que no tienen forma de inserción a través de los canales de comercialización formales. Cabe mencionar en este punto la experiencia de Ocumazo de comercialización en la feria de Humahuaca, así como el local que la Red Puna tienen en San Salvador de Jujuy⁽²⁷⁾.

⁽²⁷⁾ Si bien no se analizó en este trabajo, hay que mencionar el caso de la Cooperativa PUNHA, que ha alcanzado un gran desarrollo en la producción y comercialización de artesanías y tejidos.

Por todo lo señalado entendemos que esta trama institucional está buscando construir una nueva territorialidad en la Quebrada que incluya a los sectores postergados por el modelo hegemónico. Lo cual, como es de suponer, no está libre de conflictos a su propio interior. Por ejemplo, en el seno de las mismas comunidades o entre los productores. Es común que surjan problemas entre aquellos que tienen una participación más activa en las comunidades, que asisten a las reuniones, que realizan alguna tarea específica, y aquellos que "sólo van a las reuniones cuando hay algún beneficio". Esto es muy común que suceda y lleva a que se creen 'normas' tendientes a evitar ese tipo de conflictos (como por ejemplo establecer que sólo serán beneficiarios de cierto tipo de financiamiento aquellos que asisten a las reuniones y se hacen cargo de tareas y las cumplen en tiempo y forma).

También surgen conflictos entre aquellos que en cierta medida son los que encaminaron este proceso, y que si bien comparten objetivos a largo plazo, se diferencian en cuanto a cómo llevarlos a cabo. En este sentido, pensamos que se debería analizar la existencia de 'subtramas' o de una 'trama con fisuras', que manifiesta justamente eso: ciertas organizaciones se vinculan con ciertas otras, o bien las vinculaciones que establecen no perduran. Recién con la formación de la Mesa Provincial de ONG, algunas de las organizaciones de las aquí analizadas (API y CADIF) empezaron a compartir un espacio de discusión, lo cual constituye la única instancia de vinculación entre algunas ONG locales dentro de la trama.

Sólo consolidando las articulaciones entre organizaciones este proceso se puede fortalecer, orientándose hacia una mayor capacitación para enfrentar desafíos y debilidades, para transparentar procesos, para conducir en definitiva hacia una nueva territorialidad, que supere las estructuras de poder vigentes. Y en ese sentido, el proceso aquí analizado es aún incipiente. Por ejemplo, en relación con los reclamos históricos por las tierras fiscales, una de las arenas de disputa en el territorio, queda claro quienes todavía son los actores dominantes (el estado provincial, políticos, capitales vinculados al turismo, etc).

Bibliografía

- ARZENO, M. (2003) "Cambio y permanencia en el campesinado". En: Carlos Reboratti (coordinador) La Quebrada. Geografía, historia y ecología de la Quebrada de Humahuaca, Editorial La Colmena, Buenos Aires, pág. 123-138.
- BELLI, E. v SLAVUTSKY, R. (1996) La modernidad agrietada. Los procesos políticos en Juiuv. Serie Monografías, Instituto Interdisciplinario Tilcara, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. 59 p.
- COWAN ROS, C. (2003). Capital social e luta simbólica O caso da Red Puna: uma experiência territorial de articulação social na província de Jujuy, Argentina. Tesis de Maestría. Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Rural -UFRGS-Brasil (http://www.ufrgs.br/pgdr/dissertacoes/mestradopgdr/dissertacoespubmpgdr.htm)
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares de 2001, Bs. As.
- INDEC (2002). Censo Nacional Agropecuario de 2002, Bs. As.
- LOPES DE SOUZA, M. (1995) "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento", en De Castro, I.; da Costa Gómez, P. y Lobato Correa, R. Geografia: conceitos e temas. Bertrand, Río de Janeiro. Brasil. Pgs. 77-116.
- MADRAZO, G. (1990) "El proceso enfitéutico y las tierras de indios en la Quebrada de Humahuaca (Pcia. de Jujuy, República Argentina). Período colonial". Andes, Antropología e Historia 1: 89-114.
- MADRAZO, G. (1981) "Comercio interétnico y trueque recíproco equilibrado intraétnico. Su vigencia en la Puna argentina y áreas próximas, desde la independencia nacional hasta mediados del siglo XX". En: Desarrollo Económico, V. 21, nº 82: 213-230.
- Historia de un despojo: el indigenado del noroeste argentino y su transformación campesina". Andes, Antropología e Historia 6: 127-156.
- MANZANAL, M. (2003) "Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teórico-metodológicas)". En: Rodolfo Bertoncello y Ana Alessandri (comp) Procesos territoriales en Argentina y Brasil, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires. Pgs. 165-182.
- MANZANAL, M.; ARQUEROS, MA. X.; ARZENO, M; GARCÍA, A.; NARDI, MA. A.; PEREIRA, S. G.; ROLDÁN, I.; VILLARREAL, F. (2006) "Territorio e Instituciones en el Desarrollo Rural del Norte Argentino". En: Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comp.) Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios - Enfoques y experiencias, Ediciones CICCUS, Buenos Aires. Pgs. 211-250.
- MANZANAL, M. (2006) "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural". En: Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comp.) Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios - Enfoques y experiencias, Ediciones CICCUS, Buenos Aires. Pgs. 21-50.
- PELICANO, G. y DE LA CUÉTARA, O. (2006) "Emergencia y consolidación de una organización de base territorial". En: Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comp.) Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios - Enfoques y experiencias, Ediciones CICCUS, Buenos Aires. Pgs. 411-427.
- TERVEL, A. (1995) "Población y trabajo rural en Jujuy. Siglo XIX". En: Ana Teruel (comp.) Población y trabajo en el Noroeste argentino. Universidad Nacional de Jujuy, San Salvador de Jujuy.
- TRONCOSO, C. (1999) Estrategias de vida de la población campesina en la Quebrada de Humahuaca. El caso de Juella. Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

De la producción del capital social a la proyección de luchas simbólicas en el territorio. Estudio de caso de la Puna y Quebrada de Humahuaca.

Carlos Cowan Ros

Introducción

En la década de 1990, en el ámbito de las políticas de desarrollo se consolidó un discurso que exalta la promoción de las organizaciones como un componente privilegiado de los programas sociales. Ese discurso suele ser (re)producido por una diversidad de agentes vinculados a entidades -nacionales e internacionales- de financiamiento, científicas y de promoción social, del ámbito público y del privado. Sin embargo, existen divergencias respecto al papel adjudicado a la organización social en los procesos de desarrollo. Desde la mirada neoliberal, el asociativismo mejoraría las condiciones de producción y de acceso al mercado de los sectores de escasos recursos, haciendo rentables sus emprendimientos productivos e integrándolos a la economía de mercado. Desde otro punto de vista, si bien se reconoce la sinergia que existe entre el proceso productivo y el asociativo, se entiende que la promoción de la organización también debería apuntar hacia la movilización y politización de estos sectores, para que asuman un papel protagónico en un proceso de cambio social.

Más allá del debate planteado, que necesariamente está atravesado por una disputa ideológica sobre la concepción de 'desarrollo', en la década pasada se constata en el ámbito rural argentino el surgimiento de organizaciones sociales que aspiran a representar a los sectores menos favorecidos de la sociedad. En esos nuevos espacios suelen converger categorías sociales históricamente marginadas (campesinos, sin tierras, indígenas, mujeres, etc.) y mediadores sociales (miembros de ONG's, de instituciones públicas, religiosos, etc.), movilizados por una preocupación específica o por una diversidad de problemáticas relacionadas al espacio local⁽¹⁾.

En las regiones de Puna jujeña y Quebrada de Humahuaca, provincia de Jujuy, en un lapso de tiempo relativamente corto, surgieron numerosas organizaciones sociales. La particularidad de ese proceso no se limita al número de organizaciones formalizadas, sino que introduce temáticas de interés (étnicas, género, juventud, tenencia de la tierra, etc.) y estructuras organizativas (redes y organizaciones de segundo grado), que son novedosas para ambas regiones. Entre las organizaciones más visibles destacan: la Red Puna y Quebrada, la Cooperativa Agropecuaria Unión, Quebrada y Valles, la Asociación Warmis Sayajsungo y la Red de Comunidades Kollas. Las acciones de promoción social que se realizan en el marco de esas organizaciones superan, en presupuesto ejecutado y en población asistida, a las de los gobiernos municipales y al provincial. A través de estas estructuras organizativas, sus miembros han conseguido ampliar su red de relaciones sociales y acceder a recursos que se les presentaban escasos. En consonancia con este proceso organizativo, han emergido en ambas regiones debates y disputas. que ponen en cuestionamiento algunos aspectos del ordenamiento social.

Ese fenómeno es el objeto de estudio de este capítulo. Interesa, por un lado, comprender las condiciones que hicieron posible la emergencia del proceso organizativo y, por otro, analizar el papel que adquieren las organizaciones en las estrategias de reproducción social de sus miembros. Es decir, interesa identificar las principales lógicas de movilización y distribución de recursos, que implementan los agentes a través de las estructuras organizativas. El foco de este artículo desplaza el análisis del papel del asociativismo en los procesos de promoción social del debate ideológico para situarlo en un caso empírico concreto, en el cual se analizan los 'usos' que los agentes realizan de sus relaciones sociales para mejorar sus condiciones de existencia, y los impactos que generan en el espacio local.

⁽¹⁾ Entre los casos más difundidos se encuentran: la Asociación de Ferias Francas de Misiones, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, la Red Puna y Quebrada, la Red Agroforestal Chaco-Argentina y la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba.

Este texto es un desprendimiento de otras investigaciones realizadas y que están en ejecución en la Puna y en la Quebrada de Humahuaca (Cowan Ros, 1999, 2003a y 2006). Los datos empíricos fueron relevados en los años 1997, 1999, 2002 y 2005, a través de la participación en eventos de las organizaciones y de entrevistas a diversos actores⁽²⁾.

El artículo está estructurado en cinco partes, incluida esta introducción. En la segunda, se recupera y conceptualiza la noción de capital social para analizar el papel de las relaciones sociales en la movilización de recursos. En la tercera, se exponen las condiciones que hicieron posible el fenómeno organizativo en cuestión y las principales características de las organizaciones. En la cuarta, se identifican las principales lógicas de movilización de recursos a través de las estructuras organizativas y las disputas que se gestan en el seno de esas organizaciones y se proyectan en el contexto local. Por último, se presentan algunas consideraciones finales.

Capital social, la producción de poder a partir de las relaciones sociales

En 1925, con la publicación de Ensayo sobre el don de Marcel Mauss, ganó amplio reconocimiento la importancia que tienen las relaciones sociales que envuelven prestaciones de bienes, materiales y simbólicos, en la estructuración de nuestras sociedades. El contenido de esa obra ha inspirado la formulación de la noción de reciprocidad, para aprehender los intercambios no mercantiles de bienes, tangibles e intangibles, a través de los cuales se establecen vínculos duraderos entre los individuos.

En las últimas décadas, las relaciones sociales recíprocas, también denominadas por 'cooperación' o 'solidaridad' en el ámbito de las políticas públicas, han ganado un renovado interés. Su importancia ya no se limita a su papel estructurante, sino que se ha focalizado en otra dimensión: su función o utili-

⁽²⁾ Entre los eventos en los cuales se participó destacan: fiestas, instancias de trabajo y asambleas realizadas en los ámbitos comunitarios; reuniones de coordinación y asambleas de organizaciones sociales; reuniones de capacitaciones técnicas; manifestaciones públicas; campañas políticas y un Congreso de Jóvenes realizado en 2002. Se entrevistó a 82 miembros y dirigentes de organizaciones de productores agropecuarios, de artesanas e indigenistas. También se entrevistó a 15 técnicos de instituciones públicas y privadas de promoción social y a 8 alcaldes (intendentes y comisionados municipales).

dad, es decir, en los beneficios que generan a los agentes que sostienen esos vínculos. En esta perspectiva, la red de relaciones sociales pasa a pensarse como un 'recurso' o un 'capital' que se posee y que retorna utilidades.

La noción de *capital social* fue introducida en el ámbito académico francés por Pierre Bourdieu, en 1980, para captar esa dimensión de las relaciones sociales. Para el autor,

...el capital social es el agregado de los recursos actuales o potenciales que están vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones, más o menos institucionalizadas, de conocimiento y reconocimiento mutuo; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes sino que también están unidos por relaciones permanentes y útiles⁽³⁾ (Bourdieu, 1980:2).

En 1988, Coleman introduce la noción de capital social en la sociología norteamericana. Para este autor

...el capital social es definido por su función. No es una entidad particular, sino una variedad de diferentes entidades con dos elementos en común: todos ellos son parte de algunos aspectos de las estructuras sociales y facilitan determinadas acciones de los actores dentro de la estructura. Al igual que otras formas de capital (financiero, físico y humano), el capital social es productivo, haciendo posible la concreción de determinados fines que en su ausencia no se podrían alcanzar (Coleman, 1988:98).

Este tipo de capital se manifestaría a través de: i) los canales de comunicación, ii) las obligaciones, expectativas y lealtades y iii) las normas y sanciones sociales que son parte de la estructura social.

De este modo, bajo la denominación de capital social conviven dos perspectivas teóricas, la de Bourdieu y la de Coleman. Ambos autores introducen esta noción para captar la utilidad potencial de las relaciones sociales. Sin embargo, en Coleman el capital social es concebido como un componente de la estructura social, es decir, un recurso de las comunidades que estaría disponible para todos sus miembros por igual.

⁽³⁾ Las citas de textos en otras lenguas son traducción del autor de este capítulo.

En contraposición, para Bourdieu el capital social es propiedad de los agentes, individuales o colectivos, y se acumula o erosiona en función del trabajo que inviertan en el mantenimiento de su red de relaciones sociales y de su capacidad de movilizar recursos a partir de esa red. Para el autor, el *capital* es trabajo acumulado y se constituye en un recurso o fuente de poder de los agentes. Así, junto a esta especie de capital se encontrarían el *económico*, entendido como cualquier tipo de bien directamente convertible en dinero; el *cultural*, que puede existir en tres estados: incorporado (disposiciones, habilidades y capacidades del cuerpo y de la mente), objetivado (bienes culturales) e institucionalizado (títulos académicos); y el *simbólico*, comúnmente llamado prestigio, reputación o renombre (Bourdieu, 1986:243).

El volumen y la composición de capitales que un agente consigue acumular determina la posición relativa que ocupa en el espacio social. A través de la conversión de una especie de capital en otra, se accede a diferentes tipos de recursos. Este es el mecanismo básico de las *estrategias de reproducción social*, que posibilitan a los agentes conservar o mejorar su posición en el espacio social (Bourdieu, 1986:253).

En este artículo se adoptará la perspectiva de Bourdieu por entender que posee mayor poder explicativo del fenómeno analizado. Considerar el capital social como propiedad de los agentes posibilita comprender: i) como agentes colectivos, el poder que tienen para movilizar recursos a partir de los vínculos que construyen desde sus organizaciones; y, ii) como agentes individuales, las capacidades diferenciales que existen entre los miembros de las organizaciones para apropiarse de los recursos movilizados. Así, se evita caer en la reificación de las organizaciones sociales, perdiendo de vista su complejidad interna y las disputas que ocurren entre sus miembros. De este modo, se incorpora un nuevo elemento, el poder contenido en las relaciones sociales, para analizar la distribución desigual de recursos que existe en el interior de las sociedades. Esta noción sumada a la teoría social, y en particular a la de capitales, propuesta por el autor se constituye en un instrumental teórico apropiado para comprender las lógicas de producción y conversión de capitales implementadas por los agentes para mejorar su posición social.

Densificación del tejido social del territorio en un contexto de crisis social

El espacio comprendido por la Puna jujeña y la Quebrada de Humahuaca, regiones andinas ubicadas respectivamente en el norte y en el centro de la

provincia de Jujuy, noroeste de la Argentina, será considerado el territorio de estudio. Por *territorio* se entiende un espacio híbrido, constituido por una realidad físico-material y simbólico-cultural, definido por un contexto histórico y por relaciones sociales, es decir de poder, que envuelven disputas por la valoración y apropiación del espacio vivido (Haesbaert, 2004:74-80). Ambas regiones presentan características semejantes, en lo social y económico que, por un lado, las han diferenciado y colocado en una posición periférica con relación al sur de la provincia y, por otro, enmarcan el escenario en el cual se desarrolla y delimita el ámbito de acción de los miembros de las organizaciones analizadas.

Ambas regiones presentan un relieve montañoso, con un clima seco y frío, que impone condicionamientos a la producción agropecuaria y al asentamiento humano. En 2001, aproximadamente 71 mil personas, mayoritariamente de origen indígena, habitaban la zona de estudio. El 47 % residía en el ámbito rural, distribuidos en pequeñas aldeas –denominadas localmente *comunidades*- y el 53 % en seis ciudades de menos de 14 mil habitantes (INDEC, 2006). La realidad social del territorio ha sido modelada a lo largo de la historia por las visiones de mundo dominantes, que lo han concebido como un lugar "improductivo", "pobre" e "inculto" y que, a través de las políticas públicas, han condicionado la calidad de vida de sus habitantes (Cowan Ros, 2003a:77)⁽⁴⁾.

A lo largo del siglo XX, su economía se estructuró en torno a: i) la extracción de minerales, principalmente a través de tres grandes complejos mineros, ii) la producción agropecuaria, eminentemente de subsistencia y iii) el sector terciario, constituido por el comercio y el empleo público.

En el ámbito rural se consolidó un campesinado, en su mayor parte en condición de ocupante de la tierra, de propiedad del gobierno provincial. La reproducción social del grupo doméstico se basó en la combinación de ingresos provenientes de la venta de mano de obra y de la producción agropecuaria. El modelo más frecuente consistía en la migración, de parte o de todo el grupo familiar, de mayo a noviembre, a los ingenios azucareros para trabajar en la zafra. De diciembre a abril retornaban a sus *comunidades* y se concentraban en la producción agropecuaria, orientada eminentemente al autoconsumo. En

⁽⁴⁾ En 1991, la población del territorio con 'necesidades básicas insatisfechas' oscilaba entre 31 % y 65 % según la jurisdicción considerada. Ese porcentaje era de 36 para la provincia de Jujuy y de 17 para la Argentina (INDEC, 2006).

otros casos, los destinos de migración eran: los complejos mineros, las ciudades o las cosechas de otros cultivos (Rutledge, 1987)⁽⁵⁾.

En la década de 1980, el número de organizaciones sociales existentes en el territorio era reducido, si se lo compara con el escenario que se presenta en el decenio siguiente. De los testimonios relevados y de la bibliografía consultada, se deduce que en el ámbito rural no existían organizaciones gremiales que articulasen miembros de diferentes *comunidades* y que reivindicasen intereses específicos de los pobladores locales; el accionar de esas organizaciones se restringía a las ciudades y a los complejos mineros⁽⁶⁾. En el ámbito rural, los espacios de organización social más frecuentes eran los partidos políticos y grupos religiosos, en especial los promovidos por la Iglesia Católica.

A partir del retorno de la democracia, en 1983, en algunas aldeas comenzaron a formarse 'centros vecinales', instancia organizativa de los miembros de una *comunidad* que eligen a un presidente para que los represente ante el intendente. Los centros vecinales también organizaban algunos eventos sociales y de trabajo colectivo, como ser: turnos de riego, mantenimiento de canales y acequias, organización de fiestas, entre otros (Cowan Ros, 2003a y 2003b). Muchas de esas instancias organizativas, formales e informales, tienen sus orígenes en el *ayllu andino*⁽⁷⁾ y han regido la vida social en comunidad. Sin embargo, diferentes entrevistados e investigadores sociales concuerdan que, como producto del proceso secular de subordinación de los pueblos originarios a la cultura occidental y a la sociedad nacional, esas instancias e instituciones comunitarias estaban 'erosionadas' en las últimas décadas del siglo XX (Karasik, 1984:52-53; Isla, 1992b:171; Madrazo1994:142; Abduca, 1995:91).

De este modo, los partidos políticos, grupos religiosos y centros vecinales eran las principales organizaciones formales a través de las cuales los pobladores podían articularse y movilizar recursos. La interacción entre miembros

⁽⁵⁾ Entre la Quebrada de Humahuaca y la Puna jujeña ha existido una vocación agropecuaria diferente. En la primera, debido a la mayor disponibilidad de agua, los campesinos se han especializado en la producción fruti-hortícola, siendo más frecuente la comercialización de excedentes. En la Puna, ha prevalecido un sistema productivo eminentemente ganadero (ovinos, camélidos y cabras) y de autoconsumo, complementado con producción hortícola.

⁽⁶⁾ Sólo se registraron dos experiencias de breve duración: la Cooperativa Agropecuaria de la Quebrada de Humahuaca a principios de los 70' y la Asociación de Centros Vecinales de la Ruta 40, a fines de los 80'.

⁽⁷⁾ El ayllu o comunidad andina es el sistema de organización sociopolítica de las sociedades indígenas de los Andes Centrales. En el ayllu existían instituciones y normas que regían la vida social y garantizaban la reproducción del grupo (Isla, 1992b:173).

de diferentes aldeas a través de esas estructuras era restringida y, por lo general, se limitaba a los líderes.

En la década de 1990, ese escenario comienza a modificarse. Los testimonios relevados coinciden en que se fortalecen los vínculos sociales intra e inter-comunitarios, lo cual se refleja en la intensificación de instancias comunitarias de trabajo y festivas. Se constata el surgimiento de nuevas estructuras organizativas de primer grado, que surgen en el seno de las *comunidades* y articulan a individuos y/o familias, y de segundo grado, por lo general vinculando integrantes de diferentes comunidades. A esta intensificación y ampliación de las relaciones sociales las denominaremos: *densificación del tejido social del territorio*⁽⁸⁾.

Las condiciones de posibilidad, para que un fenómeno de esas características tuviera lugar en la zona de estudio, fueron creadas por la convergencia de procesos sociales resultantes de las políticas ejecutadas en el marco del modelo neoliberal, que reflejan la forma como se expresó dicho modelo en el territorio. Entre los procesos más significativos destacan: i) el cambio en los patrones de migración, ii) la crisis de las estrategias de reproducción social campesina, iii) el surgimiento de nuevos mediadores sociales y iv) un nuevo marco legislativo para regularizar la tenencia de la tierra (Cowan Ros, 2003a).

A partir de la década de 1970, disminuye gradualmente la demanda de mano de obra en los destinos tradicionales de migración de los campesinos del territorio. La migración temporaria para la venta de mano de obra pierde importancia como alternativa de generación de ingresos (Abduca, 1995: 99 y Reboratti, 1997: 227), llegando a su menor expresión a fines de la década de 1990. A partir de un análisis realizado sobre censos de población cuatrimestrales realizados por personal del Hospital Dr Jorge Uro, de La Quiaca, se infiere que en 1993 y en 1997, menos del 10% de la población residente en el ámbito rural de los departamentos de Yavi y de Santa Catalina se ausentaba de sus hogares a lo largo del año⁽⁹⁾. También se observó en el trabajo de

⁽⁸⁾ Según un estudio del BID y del PNUD (2000:45), el 63% de las organizaciones de base que existían en el 2000 en la provincia de Jujuy fueron creadas entre 1990 y 2000. Si bien el estudio no especifica el fenómeno para el territorio de estudio, a partir de las observaciones realizadas se infiere que tuvo igual magnitud, o fue mayor, en la Puna y Quebrada de Humahuaca. De una muestra, realizada en 2002, de 35 organizaciones sociales que interaccionaban en el territorio, el 93% había sido creada en el periodo 1994-2002.

⁽⁹⁾ La única fuente estadística que se dispone para dar dimensión cuantitativa a este fenómeno son 'las rondas' cuatrimestrales de relevamiento de la población, que realizan los responsables de las

campo el retorno a sus aldeas de origen de algunas familias que habían migrado hacia otras regiones. En consecuencia, aumentó la permanencia de las personas en sus *comunidades* generando condiciones para el fortalecimiento de los lazos primarios.

Los campesinos, privados de los ingresos del asalariamiento, vieron entrar en crisis sus estrategias de reproducción social y peligrar su subsistencia (Isla, 1992a: 31; Abduca, 1995: 100 y Cowan Ros, 2003a: 103). En ese contexto, debieron incrementar su producción agropecuaria para garantizar la reproducción física del grupo doméstico y generar excedentes comerciables. En el principal valle de la Quebrada de Humahuaca, la reconversión de los sistemas productivos campesinos, en una agricultura comercial con utilización de insumos agropecuarios, se inició en la década de 1970, favorecida por mejores condiciones climáticas y de acceso a las vías de comunicación y por la apertura de un nicho de mercado en la capital provincial (Arzeno y Castro, 1998). Ese proceso, gradualmente, se fue extendiendo en el territorio. Sin embargo, en la mayoría de los casos la falta de capital económico para invertir, la inadecuada infraestructura predial y del territorio, la reducida escala de producción, así como la escasa habilidad para actuar según las lógicas del mercado, se convirtieron en obstáculos para reconvertir sus sistemas productivos (Cowan Ros y Schneider, 2007).

salas de primeros auxilios, que dependen del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Jujuy. En 1993, para un total de 6226 habitantes de 19 comunidades rurales de los departamentos puneños de Yavi y de Santa Catalina, cifra que representa aproximadamente el 55% de la población rural de la Puna, se constató que el cuatrimestre donde existió mayor población residiendo en sus casas (6226 habitantes) era el primero, de enero a abril. En el segundo, de mayo a agosto, la población censada fue de 97% y en el tercero, septiembre a diciembre, de 92%, siempre con relación al primero. En 1997, nuevamente el primer cuatrimestre fue el de mayor población censada (6192 habitantes). En el segundo, el número de población censada representó 93% con relación al primero y, en el tercer cuatrimestre, 99%. En los cálculos no se contabilizaron los nacimientos y la incidencia de las defunciones fue inferior al 0.3% de la población. Es de destacar que los datos están referidos a comunidades de dos departamentos con alta vocación migrante en el pasado. Sin embargo, a partir de entrevistas realizadas a campesinos se entiende que el cambio de las lógicas migratorias aún no se ha terminado de redefinir. Durante el trabajo de campo de 1997 y de 2002, periodo de depresión económica nacional, se obtuvo numerosos testimonios de ex-zafreros y ex-mineros que manifestaban que "ya nadie se va" porque "no hay trabajo" o "pagan muy poco". En 2005, segundo año de recuperación económica, se relevó un retorno a la estrategia migratoria para la venta de mano de obra, en algunas familias. A diferencia de la migración a la zafra de antaño, las personas se ausentaban por seis meses, en la actualidad el periodo promedio de ausencia sería de tres meses y varía anualmente, conforme el destino y el sector de empleo.

Carlos Cowan Ros

En esa coyuntura, surgen nuevos mediadores sociales -técnicos de ONG's y de programas públicos-(10), en su mayoría nacidos en otras regiones y con formación universitaria. A través de sus organizaciones comenzaron a ejecutar proyectos sociales y productivos, estos últimos tendientes a diversificar y a incrementar la producción doméstica –agropecuaria y artesanal– y a mejorar las condiciones de comercialización. El común denominador de sus estrategias de intervención fue: la asistencia técnica y financiera y la promoción del asociativismo de sus beneficiarios. Las acciones de los mediadores favorecieron el fortalecimiento de las instancias sociales y de trabajo comunitarias y promovieron el surgimiento de nuevas modalidades organizativas con fines productivos -grupos de productores agropecuarios, de artesanas/os y botiquines sanitarios- y sociales -grupos de jóvenes, de mujeres, comedores comunitarios-. Los técnicos de algunas ONG fomentaron la articulación de los grupos de las diferentes *comunidades* procurando la conformación de organizaciones de segundo grado.

El proceso en cuestión fue potenciado por el nuevo marco legislativo, sancionado por la Constitución Nacional de 1994, que favorece la regularización de la tenencia de tierra de las comunidades aborígenes. La nueva Carta Magna instruyó a los gobiernos provinciales a otorgar, a las comunidades indígenas que lo soliciten, el título de propiedad de las tierras una vez que hayan demarcado sus territorios y obtenido la personería jurídica de *organización comunitaria aborigen*. En Jujuy, frente a la demora del gobierno provincial en efectivizar la entrega de títulos, surgieron organizaciones indigenistas que, junto a algunas ONG, focalizaron sus acciones en informar, organizar y movilizar a los miembros de las diferentes aldeas para presionar al gobierno provincial. En pocos años, prácticamente todas las *comunidades* rurales del territorio se constituyeron como 'organización comunitaria aborigen'. A través de ese espacio las familias pasaron a planificar los eventos de trabajo colectivo y social y a relacionarse con otras *comunidades* y con los agentes externos.

En la década de 1990, la articulación social de los pobladores rurales se convirtió en una 'imposición del contexto'. El asociativismo no sólo fue un

⁽¹⁰⁾ Entre las ONG's destacan: Organización Claretiana para el Desarrollo -OCLADE-, Asociación para la Promoción Integral -API-, Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación -CADIF- y el Instituto de Cooperación y Organización Social -ICOS-. Entre las instituciones públicas destacan: el Programa Social Agropecuario -PSA- y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ- y la Municipalidad de Tilcara.

imperativo para mejorar las condiciones de acceso al mercado, sino un 'requisito' que impusieron los nuevos mediadores sociales a los campesinos, para recibir su asistencia financiera y técnica, y el Estado Nacional, para otorgarles la titularidad de las tierras. Las modalidades de acción asociativas también fueron favorecidas por la disposición o *habitus* de los nativos, originadas en el *ayllu*, a relacionarse comunitariamente.

A través de la participación en las nuevas estructuras organizativas, los campesinos ampliaron su red de relaciones sociales y con ella su capacidad de movilizar recursos. La acumulación de capital social no sólo se debió a los lazos creados con sus pares, sino también a la vinculación con los nuevos mediadores sociales, que disponen de recursos económicos, cognitivos y sociales diferentes a los que poseen los mediadores tradicionales y los propios campesinos. Conforme Bourdieu, "el volumen de capital social que un agente posee depende de la dimensión de su red de relaciones sociales que efectivamente puede movilizar y del volumen de capital (económico, cultural o simbólico) poseído por los agentes con los cuales está vinculado" (1986:249).

La emergencia de numerosas organizaciones de base no implica que el proceso haya sido lineal y libre de conflictos. Las diferencias en torno a 'los fines que deben perseguir las organizaciones' o a los criterios de formulación y/o distribución de los beneficios de los proyectos, frecuentemente se plasmaron en disputas entre los técnicos y sus beneficiarios y entre estos últimos. En algunos casos culminaron con la disolución de las organizaciones y en otros potenciaron el proceso organizativo en una determinada dirección. Lejos de considerar esos conflictos como fenómenos disruptivos, se acuerda con Simmel (1939) en que son constitutivos de la sociabilidad, pues si por un lado una disputa enfrenta a dos partes, por otro aglutina las personas enfrentadas en dos grupos, estructurando de esa manera la trama social en cuestión. Algunos de los conflictos que emergieron en la relación técnico-campesino y en las organizaciones de base fueron analizados en otro artículo (Cowan Ros, 2005b).

En este capítulo se centrará el análisis en la movilización y distribución de recursos a través de las estructuras organizativas. Esas acciones se analizarán en las siguientes organizaciones: Red Puna y Quebrada –Red Puna-, Cooperativa Agropecuaria y Artesanal Unión Quebrada y Valles –CAUQueVa-, Asociación Warmis Sayajsunqo y Red de Comunidades Kolla –Red Kolla-.

La Red Puna es concebida en 1995, como una red de articulación de instituciones de promoción social. Con los años, organizaciones de base beneficiarias de esas instituciones fueron sumándose al espacio, al tiempo que algunas ONG se retiraron. En 2005, estaba constituida por una ONG de promo-

ción social y por 35 organizaciones de base, a través de las cuales participaban, aproximadamente, 1200 familias del ámbito urbano y rural de la Puna y de la Quebrada de Humahuaca. Su trama organizacional tiene una estructura matricial, articulándose espacialmente en cinco 'microrredes' y en cinco 'áreas temáticas': producción y comercialización, capacitación y formación, comunicación, género y jóvenes. A través de esa estructura organizativa sus miembros ejecutan acciones con fines económicos, sociales y políticos (Cowan Ros, 2003a y 2005a).

La Asociación Warmis Sayajsunqo –mujer perseverante en quechua- fue fundada, en 1995, por una ex–promotora de OCLADE y del PSA, originaria de la Puna, con el fin de crear una organización de apoyo dirigida por 'gente del lugar', en oposición a las ONG integradas por técnicos foráneos. Desde sus inicios, han privilegiado la ejecución de proyectos sanitarios dirigidos a la prevención y tratamiento del cáncer de útero. Posteriormente, incorporaron nuevas líneas de acción con fines productivos, de regularización de la tenencia de la tierra y de financiamiento. En 2005, la Asociación contaba con el apoyo de un equipo de cuatro técnicos y tenía en ejecución diferentes proyectos a través de los cuales apoya a, aproximadamente, 3600 familias de 92 comunidades de la Puna.

CAUQueVa es una cooperativa creada en 1996, con el apoyo de un técnico que trabajó en la región a través de instituciones públicas y privadas de desarrollo rural. Actualmente cuenta con 140 socios de la Quebrada de Humahuaca y se ha especializado en la comercialización de productos frutihortícolas en mercados locales, provinciales y nacionales.

La Red Kolla fue creada en el 2000 con el fin de revalorizar la cultura indígena y luchar para que los pobladores obtengan los títulos de propiedad de las tierras. Sus acciones se han centrado en la movilización y asistencia legal a sus miembros y en la denuncia a través de los medios de comunicación y de manifestaciones públicas. En 2005, estaba integrada por 25 comunidades, aproximadamente 650 familias, del departamento de Yavi, Puna jujeña. Es la única organización que no cuenta con un equipo técnico.

Las organizaciones sociales como redes de movilización de recursos

En un contexto de precarización de las condiciones de existencia de los campesinos, los recursos o estructura de capitales con que contaban, para

reconvertir su sistema productivo, se ha presentado inadecuada. Sus redes sociales, en particular las asociadas a las organizaciones, se constituyeron en un medio potencial para acceder a recursos y así garantizar la subsistencia –reproducción simple- del grupo familiar. En ese accionar está implícita la lógica de conversión del capital social en otros capitales, que se efectiviza cuando un agente a partir de sus vínculos sociales consigue acceder a recursos –materiales o simbólicos-, que no poseía.

Las lógicas de acumulación y conversión de capitales implementadas por los campesinos fueron la resultante de sus disposiciones a la reproducción social, la estructura de capitales que poseían previamente y las oportunidades del contexto. La existencia de diferentes realidades familiares explica la diversidad de lógicas implementadas y la capacidad diferencial de los agentes para apropiarse de los recursos movilizados por medio de las organizaciones sociales. En los proyectos ejecutados por las organizaciones seleccionadas para este artículo, se observan acciones que presentan los mismos principios de movilización de recursos, aspecto sobre el que se centrará el análisis a continuación.

El papel del capital social en las estrategias económicas campesinas

Entre las acciones ejecutadas por las organizaciones analizadas, se identificaron tres mecanismos a través de los cuales sus miembros acceden a recursos materiales y/o monetarios: i) el financiamiento de emprendimientos, ii) la comercialización asociativa y iii) la obtención de una remuneración por trabajo.

Las organizaciones sociales se han convertido en la principal vía de acceso a financiamiento para los campesinos. Por intermedio de los técnicos que los asisten o por acción directa de sus dirigentes, acceden a recursos monetarios cedidos por instituciones nacionales e internacionales, para financiar emprendimientos productivos y comunitarios.

En 2005, el proyecto de créditos más importante del territorio dirigido a los pobladores rurales, en monto y en número de beneficiarios, era ejecutado por la Asociación Warmis. Con el financiamiento de dos instituciones internacionales –Avina e IAF- y del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, mantenía una red de *bancos comunitarios*, que administraba 1.5 millones de pesos (500 mil u\$s) y otorgaba créditos de hasta 60 mil pesos (20 mil u\$s) a 3600 familias de 92 *comunidades* de la Puna. La Red Puna y CAUQueVa, ejecutan

proyectos de *fondos rotatorios* y subsidios, a través de los cuales apoyaban a sus miembros para financiar obras de infraestructura predial y comunitaria, compra de insumos agropecuarios, etc.

La comercialización asociativa es otra de las acciones implementadas por los miembros de las organizaciones sociales. A través del asociativismo realizan inversiones en equipamiento de uso colectivo para mejorar el rendimiento y la calidad del producto. Además, se procura mejorar la conversión de los productos campesinos en dinero, a través de aumentar el poder de negociación en el mercado local y acceder a mercados regionales y nacionales.

CAUQueVa es la organización pionera en la comercialización de productos frutihortícolas en mercados regionales y nacionales. En 1999, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- le concedió 735 mil u\$s para financiar un proyecto productivo y comercial durante 1999-2006. Con esa y otras fuentes de financiamiento, sus miembros han montado un galpón con cámara frigorífica donde almacenan, seleccionan y empaquetan sus productos. También ofrecen servicios –labranza, venta de insumos, etc.- a sus socios y a terceros a un precio menor que los intermediarios locales. La comercialización la realizan en la región y venden, como 'exquisiteces', especies andinas en mercados nacionales.

Los miembros de las organizaciones que integran la Red Puna ejecutan proyectos de comercialización de carne de llama y de oveja, de artesanías y de hortalizas. Para efectivizar la comercialización de carnes debieron realizar gestiones con los intendentes locales para usar, sin costo, el servicio de matadero y los vehículos municipales para transportar los animales. En 2000, comenzaron a vender sus productos en el mercado municipal de San Salvador de Jujuy. Actualmente, cuentan con un vehículo y un local de venta propio.

La confección y comercialización de artesanías ha sido impulsada por la Cooperativa PUNHA, una de las organizaciones fundadoras de la Red. A partir del trabajo de promoción y capacitación se han conformado grupos de artesanas/os que se integraron verticalmente en el proceso productivo –acondicionamiento y selección de lana, hilado y tejido y confección-. En la Cooperativa se realizan talleres de capacitación, se fabrican telares y máquinas para hilar y se ha contratado a diseñadores para mejorar la confección de las prendas. Los diferentes grupos que se articulan en la fase productiva comercializan sus productos (lana o hilo) entre ellos y a terceros. La venta de las prendas se realiza en locales que posee la Cooperativa en la zona de estudio y a comerciantes de diferentes partes del país.

Para los campesinos del territorio, el asalariamiento de un miembro de su grupo doméstico es crucial para garantizar una fuente de ingresos estable a lo largo del año y, en consecuencia, la subsistencia del grupo. La obtención de un empleo, temporario o estable, es una meta que tratan de efectivizar a través de su vinculación con los representantes políticos y de las organizaciones sociales. En estas últimas se observó la generación de puestos de empleo a través de proyectos financiados por el gobierno nacional y por ONG internacionales.

Entre los programas nacionales destaca el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que los dirigentes de algunas organizaciones, como Red Puna y la Asociación Warmis, han conseguido captar y distribuir entre algunos de sus miembros. El plan contempla el otorgamiento de un salario mensual de \$ 150 a los jefes/as de familia desempleados a cambio de una contraprestación de cuatro horas diarias. En el marco de los proyectos realizados en las comunidades, los beneficiarios realizan trabajos comunitarios, capacitaciones, emprendimientos productivos o terminan sus estudios primarios o secundarios.

En el ámbito de las organizaciones sociales también son creados puestos de trabajo para mantener su estructura y funcionamiento. Los recursos los obtienen de proyectos destinados al fortalecimiento institucional, financiados principalmente por organismos extranjeros, o son generados por las organizaciones. En 2005, en CAUQueVa trabajaban 22 empleados permanentes y un número semejante en el ámbito de las organizaciones de la Red Puna. Estos agentes suelen ocupar posiciones estratégicas en la toma de decisiones, pues tienen un papel protagónico en la organización de actividades, en la formulación de proyectos, en la (re)producción de los vínculos internos y externos del colectivo y en la negociación con agentes externos —en especial con los representantes de organismos de financiamiento—. En el artículo de Arzeno del presente libro se amplía la información y el análisis sobre los proyectos productivos de algunas de las organizaciones analizadas en este capítulo.

De las diferentes acciones con fines económicos que ejecutan los campesinos se observa una lógica inmanente: la ampliación del capital social para su posterior conversión en capital económico. La ampliación del capital social no sólo depende de la pertenencia de un miembro a una organización social—capital social individual-, sino también de la red de vínculos con entidades de financiamiento que como organización consiguen construir—capital social colectivo-. Sin embargo, la conversión del capital social al capital económico no es un proceso lineal, pues está mediada por la conversión al capital simbólico, que en este caso supone el reconocimiento, por parte de quien asigna los recursos, de que el agente—individual o colectivo- es un destinatario legítimo.

Para los representantes de las organizaciones sociales, por lo general dirigentes y técnicos, acceder al apoyo económico de las instituciones de cooperación supone una inversión de tiempo y de dinero. Las posibilidades de conseguir capital económico están relacionadas con el trabajo de identificación y establecimiento de vínculos con representantes de entidades de financiamiento, lo que supone la realización de viajes nacionales e internacionales. También es crucial el éxito en sensibilizar a los directivos de esas entidades, lo que depende de la imagen que capte el interlocutor del colectivo que representan –capital simbólico-. Ésta debe corresponderse con el perfil de organización y de proyecto que esas entidades estén dispuestas a financiar. Por lo general, es fundamental la difusión de las actividades y logros de la organización, y la auto-presentación como un colectivo integrado por personas de escasos recursos, 'unidas y movilizadas para mejorar su condición'.

En caso de recibir financiamiento de las entidades de cooperación, un nuevo proceso entra en juego en el seno de las organizaciones: la distribución de los recursos entre los miembros. Este proceso envuelve disputas en las cuales los agentes intentan imponer los criterios que más favorecen a su condición y/o a su visión de mundo. En esas disputas los agentes participan con un poder relativo a la posición que ocupan en la jerarquía organizacional y a su capacidad de reunir adherentes. Los criterios de distribución que se impongan delinearán la apropiación diferencial de los recursos, por parte de los miembros de la organización.

Un caso particular son las personas que acceden a puestos de trabajo en las organizaciones. Por lo general, son aquellos agentes más sensibilizados y familiarizados con los procesos organizativos, que poseen habilidades retóricas y, naturalmente, consiguen articular el apoyo de los miembros que tienen más influencia en la organización. Frecuentemente, esos puestos de trabajo están ocupados por los técnicos y/o dirigentes fundadores de la organización.

En la distribución de los recursos de los proyectos con fines económicos, suelen priorizarse los emprendimientos colectivos sobre los individuales; en otros casos, la participación equitativa de mujeres con relación a los hombres o los grupos de mujeres. Pero, sin duda, el criterio que atraviesa a todas las organizaciones es el grado de 'concientización' o el 'compromiso' que los solicitantes tengan con la propia organización.

La propia definición de lo que es 'estar comprometido con la organización' es una arena de disputa. Frecuentemente se imponen como criterios el grado de apropiación de los objetivos y la participación en las diferentes actividades, dos aspectos que suelen representar la visión de mundo y los intereses de los

agentes que ocupan las posiciones dominantes en las organizaciones. Estos agentes son los que más tiempo y trabajo invierten en las actividades del grupo y, en consecuencia, más reconocimiento obtienen del resto de los miembros –capital simbólico-, lo que se traduce en el poder de influenciar las decisiones de los demás miembros y de la propia organización. Así, se evidencia cómo la distribución de recursos se constituye en uno de los mecanismos, a través del cual se expresa la (re)producción de las relaciones de poder dentro de las organizaciones. En síntesis, lo que se pretende enfatizar es que la simple pertenencia de una persona a una organización no garantiza el acceso a los bienes conseguidos como colectivo social, sino que resta un trabajo de autopromoción para constituirse, ante el resto, en un destinatario legítimo de los recursos.

Es difícil efectuar una evaluación de la 'eficacia' de las estrategias económicas campesinas enunciadas, por la falta de información cuantitativa y, principalmente, por la dimensión subjetiva que toda estrategia supone, es decir, la valoración del retorno –material y simbólico- que los campesinos realizan. A partir de diferentes testimonios se constata que para muchos productores esos proyectos significan una fuente de ingreso estable para la economía familiar que, combinado con otros (venta de mano de obra, ayuda social, etc.), ha posibilitado la subsistencia del grupo doméstico en un momento de crisis y, en varios casos, se ha convertido en una alternativa a la emigración. Los dirigentes y técnicos de las organizaciones sociales, si bien asumen como un logro el mantenimiento de esos proyectos, reconocen que difícilmente los podrían sostener sin apoyo económico externo.

El financiamiento que otorgan las instituciones nacionales e internacionales de promoción social no es suficiente para revertir las condiciones estructurales de producción de los campesinos. Por otro lado, la adversidad climática sumada a la falta de infraestructura regional, la existencia de una política
impositiva regresiva y políticas crediticias, sanitarias y tecnológicas que no
contemplan la especificidad de los sistemas productivos campesinos, se convierten en limitantes estructurales que dificultan la reconversión de sus sistemas productivos. Según un estudio realizado por Obschatko y otros (2006), a
partir del Censo Nacional Agropecuario 2002, apenas el 12% de los productores del territorio estaría en condiciones de generar un proceso de acumulación
–reproducción social ampliada- a partir de sus sistemas productivos. El 16%
podría subsistir –reproducción simple- a partir de su producción agropecuaria,
mientras que el 72% restante debe recurrir a ingresos extraprediales para
garantizar su subsistencia. Es evidente la dificultad que encuentran los cam-

pesinos del territorio para mejorar sus condiciones de existencia a partir de la producción agropecuaria⁽¹¹⁾.

Las organizaciones sociales como ámbitos de gestación y proyección de luchas simbólicas

Las acciones que han realizado los agentes a través de sus organizaciones no se han restringido a la movilización de bienes materiales, también se registraron acciones tendientes a acumular bienes simbólicos, en particular reconocimiento y estatus social. En los años '90, los miembros de las organizaciones comenzaron a reivindicar categorías identitarias —mujeres, jóvenes, indígenas, artesanos, pequeños productores y campesinos— que refieren a segmentos sociales históricamente ignorados, marginados o estigmatizados en el territorio.

El acto de nombrar tiene el poder simbólico de transformar profundamente la visión de mundo, o sea, las categorías de percepción y de apreciación del mundo, los principios de construcción del mundo social, la definición de lo que es importante y de lo que no es, en fin, de lo que merece ser representado (Bourdieu, 1990:176). Reivindicar la identidad de una categoría social históricamente negada implica que quienes fueron silenciados recuperan la voz y entablan una disputa por evidenciar sus condiciones de existencia y revertir la posición subordinada que ocupan en el espacio social. También supone

⁽¹¹⁾ A partir de la información suministrada por técnicos y dirigentes de la Red Puna y por diferentes campesinos entrevistados, se estima que, en 2005, el ingreso monetario promedio mensual de una familia campesina puneña de esa organización era de 300\$ a 400\$. A lo largo del año, un campesino puneño obtenía, en promedio, 150\$ mensuales por la venta de sus productos agropecuarios, principalmente carne, más 150\$ mensuales por los beneficios de algún programa social, mayoritariamente el Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y/o una suma semejante por la venta temporal de mano de obra. En 2005, por mes trabajado en la cosecha de tabaco o tomate se recibía entre 500\$ y 600\$ y, en promedio, trabajaban tres meses. Un campesino de la Quebrada de Humahuaca, especializado en la producción hortícola y que destinaba la mayor parte de su producción al mercado, obtenía en promedio entre 600\$ y 700\$ mensuales. En junio de 2005, el INDEC (2006) estimaba el valor de la canasta básica alimentaria por adulto en los aglomerados urbanos del noroeste argentino, índice que delimita la línea de indigencia, en 100.75\$/mes, y el de la canasta básica total, que mide la línea de pobreza, en 217.62\$/mes. Si bien estos índices no están pensados para evaluar el costo de vida en el ámbito rural, son la única referencia disponible para evidenciar las condiciones de existencia de los pobladores rurales del territorio. Si se considera que un grupo doméstico del ámbito rural del territorio tiene en promedio 4.1 miembros, entre adultos y niños, se observa las dificultades existentes para garantizar su reproducción social a partir de los ingresos generados.

una lucha por subvertir el significado negativo que esas identidades conllevan. Ese acto reivindicativo es considerado en este artículo como una disputa o lucha simbólica, que los agentes llevan a cabo para mejorar su estatus social y, con él, su posición y condiciones de existencia.

Los nuevos mediadores sociales han puesto a disposición de los miembros de las organizaciones de base nuevas categorías de apreciación y clasificación del mundo, lo que en algunas situaciones ha posibilitado que los agentes objetiven la arbitrariedad social en la que viven y realicen una ruptura con la visión de mundo dominante. Este fenómeno se expresa en la reivindicación de categorías identitarias, a través de las cuales buscan ganar visibilidad y reconocimiento público como sujetos demandantes de políticas específicas. Esas acciones también se han basado en mecanismos colectivos de acumulación de capital, en especial el social, para su posterior conversión al simbólico y al económico.

Mujeres y jóvenes, dos actores emergentes en la escena pública local

A fines de la década pasada se constata un creciente protagonismo de las mujeres y de los jóvenes como destinatarios de políticas específicas y como portavoces de las organizaciones.

Ese fenómeno fue promovido por los nuevos mediadores sociales, que incorporaron la perspectiva de género y generacional en sus estrategias de intervención. En su concepción, a esas categorías sociales tradicionalmente se les reserva el espacio de lo doméstico y/o privado siendo marginadas de los ámbitos públicos, en especial aquellos donde se toman decisiones que conciernen a la vida comunitaria, reservados a lo 'masculino' y 'adulto'. Los miembros de las instituciones de apoyo buscan atender, lo que consideran, las necesidades específicas de jóvenes y mujeres y redefinir su posición social. Entre las acciones que ejecutan destacan: la capacitación en salud reproductiva, el otorgamiento de financiamiento para emprendimientos productivos y la promoción de la participación en la vida política.

La principal línea de acción de algunas instituciones públicas -en especial los hospitales regionales- y organizaciones sociales –Asociación Warmis y Red Puna-, es la realización de capacitaciones en salud reproductiva, planificación familiar y erradicación de la violencia de género. A través del fortalecimiento de la autoestima de las mujeres y de la capacitación, pretenden promover un cambio actitudinal, en lo que respecta al papel de la mujer en la sociedad y a la relación entre géneros. El abordaje de estos temas envuelve

conflictos, pues promueve la modificación de pautas culturales que afectan a la sociabilidad.

La Asociación Warmis y la Red Puna han privilegiado la participación de las mujeres en el otorgamiento de financiamiento a emprendimientos productivos, a través de líneas de crédito exclusivas para mujeres o para grupos mixtos. Como resultado de esa política han surgido numerosos emprendimientos productivos asociativos, artesanales y agropecuarios, integrados y gerenciados por mujeres. El enfoque de género también ha sido contemplado en los programas públicos: un caso distintivo es el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados. En un contexto de crisis económica, las mujeres han ganado protagonismo como generadoras de ingresos para la economía familiar. Si bien la mujer campesina siempre contribuyó a la economía doméstica, no acostumbraba a asumir públicamente el papel de responsable del emprendimiento productivo, tradicionalmente destinado al hombre. Actualmente se estaría valorizando y/o haciendo más visible su contribución a la economía familiar, lo que como mínimo pone en cuestionamiento los papeles tradicionalmente asignados a cada género.

Donde adquiere mayor visibilidad el planteamiento de la cuestión de género y generacional es en el creciente protagonismo que están asumiendo las mujeres y los jóvenes en las organizaciones sociales. Algunos técnicos de ONG tuvieron un papel clave en la formación de líderes jóvenes y mujeres, a través de la realización de cursos de formación política y de la interacción diaria, que con el tiempo se convirtieron en dirigentes de las organizaciones y pasaron a potenciar la participación de sus pares. En la Red Puna, algunos de sus miembros han disputado y creado en la estructura organizacional áreas temáticas para las mujeres y para los jóvenes, institucionalizando sus intereses como grupo social.

Estos nuevos dirigentes están adquiriendo visibilidad pública en el territorio y, en algunos casos, asumen el papel de portavoces de los pobladores. El caso más resonante es el protagonismo adquirido por la presidenta de la Asociación Warmis en la escena pública local. Esta dirigente, a través de su organización, no sólo ejecuta el proyecto de financiamiento a las familias campesinas más importante del territorio⁽¹²⁾, sino que en diferentes situacio-

⁽¹²⁾ En 2002, la Asociación Warmis, inicia el proyecto de *bancos comunitarios* con un monto, aproximado, de 1.250.000 \$. En ese año, el presupuesto de las principales intendencias del territorio era de 3.168.000\$ para La Quiaca y de 432.000\$ para Abrapampa. El 95% del presupuesto se destinaba al

nes asumió la representación de los pobladores locales, en su condición de productores agropecuarios o de *kollas*, ante instancias provinciales y nacionales.

La revalorización de estas categorías sociales ha transvasado el ámbito de las organizaciones sociales y es apropiada por representantes de los partidos políticos locales. En la campaña electoral de 2005, las mujeres y los jóvenes tuvieron un espacio en los discursos y propuestas de algunos candidatos, lo que evidencia el reconocimiento por parte de esos políticos de la emergencia de dos segmentos sociales que se encuentran sensibilizados con su condición y se movilizan en torno a reivindicaciones que atiendan a su especificidad⁽¹³⁾.

Las situaciones enunciadas sugieren la gestación de un proceso en el cual las mujeres y los jóvenes estarían ganando mayor visibilidad, reconocimiento y protagonismo público, que envuelve acumulación de capital simbólico, una de las formas en que se expresa el poder. Naturalmente, éste no es un fenómeno homogéneo que se expresa de la misma forma e intensidad en las diferentes localidades del territorio. El creciente protagonismo de esas categorías supone la resistencia de otras, lo cual se traduce en disputas en el seno de las organizaciones que suelen reproducirse en el ámbito público y doméstico. Los mediadores técnicos, en muchas ocasiones, han intervenido en esas disputas convirtiéndose en aliados claves de las mujeres y de los jóvenes. Esos vínculos se constituyen en fuentes de poder para estos últimos, pues pasan a disponer de los capitales —cultural, simbólico y económico- que ponen en juego los técnicos —como ser: habilidad retórica, autoridad, financiamiento, etc.-.

Si bien la revalorización de las mujeres y de los jóvenes interpela y, en algunos casos, tensiona la división de roles en el seno de cada familia, aún no es evidente un cambio generalizado en las pautas de relacionamiento entre las categorías sociales en cuestión. Lo novedoso radica en la expresión de otra visión de mundo y, en consecuencia, en la explicitación de una lucha simbólica por la valorización de estas categorías sociales.

mantenimiento de las instalaciones y al pago de sueldo; no existían proyectos de promoción social que destinasen líneas de financiamiento a la población. Tampoco el gobierno provincial tenía en ejecución proyectos de ese tipo. Ambas instancias estatales, la provincial y la municipal, sólo actuaban como intermediarias en los programas sociales ejecutados por el gobierno nacional.

⁽¹³⁾ Este fenómeno se expresó en el marco de la campaña por las internas del Partido Justicialista de Yavi, en la cual una de las facciones se movilizó con el siguiente lema "Apostemos a la juventud y a las mujeres de Yavi".

Lo indígena y lo campesino como nuevas categorías políticas

Identidades que históricamente fueron estigmatizadas o desvalorizadas por la visión de mundo dominante, como las referidas a la etnicidad —indígena, aborigen y kolla- o a la campesinidad —campesino, pequeño productor y artesano- comienzan a ser reivindicadas por miembros de las organizaciones sociales en sus discursos, movilizaciones y reclamos ante representantes políticos e instituciones de promoción social. Se presentan como un repertorio de categorías identitarias que son accionadas según sea el interlocutor y adquieren un significado político, pues hacen referencia a un grupo o clase social movilizada.

La 'cuestión indígena', es decir el debate en torno al reconocimiento de los derechos de los aborígenes y de su cultura, adquirió notoriedad pública con la reforma constitucional. Auto-reconocerse como *kollas* supone dar existencia en el territorio a una categoría social, la de *pueblos originarios*, a la que la Constitución Nacional otorga el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras.

La lucha por el título de las tierras es el principal tema en torno al cual los pobladores rurales se han movilizado reivindicando su identidad étnica, es decir, que se les reconozca como sujetos de derechos –conversión del capital social en simbólico-. Los dirigentes de las organizaciones sociales han tenido un papel protagónico en la instauración de esta temática en el territorio. No sólo han informado y movilizado a los miembros de las comunidades rurales, también convocaron a abogados especializados en esta temática, que viajaron al territorio para asesorar e incluso llevar los procesos de algunas comunidades. Así, a través de sus organizaciones sociales los campesinos acceden, en forma gratuita, a los servicios de abogados sensibilizados con la 'cuestión indígena', pudiendo encausar la lucha por la titularidad de las tierras en el campo jurídico.

Al reconocerse como aborígenes también se convierten en población objetivo de las políticas de promoción social que ejecuta el INAI. Este organismo destina importantes líneas de financiamiento para proyectos productivos, de infraestructura comunitaria y becas educativas, que los pobladores acceden por intermedio de sus organizaciones.

Asumir una identidad étnica, antes negada por estigmatizada, en un contexto jurídico y político favorable puede ser interpretado como un uso instrumental de las categorías identitarias. Y es probable que esto explique, en parte, los motivos que predispusieron a algunos nativos a reivindicar esas

identidades. Sin embargo, una vez accionadas, los agentes se enfrentan a una 'nueva' imagen de sí mismos, que, por un lado, le es atribuida por otros y los interpela en cuanto a la esencia de su propia existencia, y, por otro, es apropiada y resignificada por ellos. Como resultante de ese proceso dialéctico nuevos debates en torno a qué es ser aborigen o kolla surgieron en el seno de las organizaciones sociales, y con ellos se están redefiniendo el sentido y la apropiación de esas identidades.

Al reivindicarse como aborígenes los agentes pasan a identificarse positivamente con la cultura nativa, recuperando una serie de elementos y prácticas culturales originarias del territorio. En esa reivindicación está en juego dejar de concebir la cultura nativa como un resquicio del pasado, una pieza de museo, o sea, una cultura muerta que, como mucho, se la valoriza como atracción turística, que es el papel que se le reservó en la cosmovisión dominante, la occidental. En contraposición, se plantea asumirla como una cultura vigente y dinámica, que tiene un papel vital en la definición de lo que debe ser el 'progreso' en el territorio. Este punto de vista resume la piedra angular a partir de la cual se erige el discurso de los agentes originarios del territorio y también foráneos, que tratan de imponer la 'cuestión indígena' como un tema prioritario de la agenda pública local. Sin embargo, entre esos agentes existe una pluralidad de visiones de mundo, no siempre congruentes, que convierten la 'cuestión indígena' en una arena de disputas, tema que excede a este artículo.

Los dirigentes indigenistas, cuando hablan desde su papel de promotores del desarrollo, frecuentemente accionan la identidad indígena para diferenciarse de los 'otros', 'los de afuera', es decir los técnicos de las ONG y programas públicos que mayoritariamente son foráneos. En esa distinción, lo indígena es asociado a lo originario del territorio que, como tal, conoce no sólo las problemáticas locales sino que está comprometido con su resolución definitiva, por ser su lugar de origen. En contraposición, 'los de afuera' serían portadores de la cultura externa, la dominante, que vienen temporalmente con propuestas que no se corresponden con el 'estilo de vida' y los intereses locales. En esa visión están en juego diferentes concepciones de lo que significa el 'progreso' en el territorio y una disputa entre los mediadores sociales -nativos y foráneos- por ser los definidores y destinatarios de los recursos de las políticas sociales.

La 'cuestión indígena' ha ganado un espacio en la agenda pública local y, en particular, ha llamado la atención de los representantes políticos, que la incluyen en su retórica de campaña y en sus acciones de gobierno. En la campaña electoral del 2005, la entrega de los primeros trece títulos de propiedad comunal de las tierras fue el eje de los actos en el ámbito rural y movilizó a los pobladores y a los representantes políticos del nivel nacional, provincial y local. Estos últimos, en sus discursos, se esforzaron por manifestar su apoyo y compromiso con las reivindicaciones de los lugareños. En ese año, la municipalidad de Tilcara se declaró primer 'municipio indígena' de América Latina, siendo uno de los primeros actos de institucionalización de la cuestión indígena en las estructuras estatales locales.

Las identidades construidas a partir de las actividades productivas tradicionales del campesino están adquiriendo repercusión en el territorio. En el pasado, la mayoría de los pobladores rurales eran productores agropecuarios; sin embargo, al referirse a su antigua actividad profesional suelen identificarse como cañeros o mineros, o sea, como vendedores de mano de obra, identidad que a su vez está asociada a una de las funciones atribuida al territorio. la de "(re)productor de fuerza de trabajo" (Isla, 1992b:200). Es probable que eso sea producto de la inexistencia, en el pasado, de un trabajo gremial en el ámbito rural del territorio, en contraposición al sindicalismo minero y al de los ingenios, y a la percepción de los propios agentes acerca de la composición de sus fuentes de ingresos. En la actualidad, muchos miembros de las organizaciones sociales al reconocerse y reivindicarse como pequeños productores agropecuarios, artesanos o campesinos, es decir como productores de mercaderías, asumen públicamente una 'nueva' identidad profesional, redefiniendo con ella sus condiciones de subsistencia y disputando la propia identidad del territorio.

Las categorías de *pequeños productores* y la de *campesinos* no son tradicionales en la zona de estudio. La primera se impone, en los años 80', en la institucionalidad nacional del desarrollo rural y gana difusión con la focalización de los programas de promoción social. Esa categoría forma parte del sistema de clasificación de los productores agropecuarios y define los tipos sociales susceptibles de ser beneficiarios por esos programas. Esa forma de 'ser vistos' y de ser considerados como potenciales beneficiarios de las políticas públicas, predispuso a los pobladores rurales del territorio a asumir esa identidad ante los representantes políticos y de los programas sociales públicos y privados.

La categoría 'campesino' ha comenzado a ser accionada por algunas organizaciones sociales –Red Puna y CauQueVa-, que reciben apoyo de técnicos que privilegian la organización política como forma de concretar un cambio social. Los técnicos, con la introducción de esa categoría identitaria, procuran generar en los integrantes de las organizaciones la revalorización de un 'esti-

lo de vida', promover un proceso de objetivación del mundo social y su autoreconocimiento y movilización como clase social marginada.

Eso fue puesto en evidencia en una manifestación pública realizada en noviembre del 2003 por los miembros de la *Red Puna*, en la capital provincial. Fue la primera vez que pobladores del territorio se movilizaron al centro político de la provincia, reivindicándose como 'campesinos'. Con la consigna "Queremos dejar de sobrevivir, queremos vivir con dignidad en nuestra tierra" se manifestaron frente a la sede de gobierno para reclamar la ejecución de políticas públicas que promuevan la producción agropecuaria y artesanal en el territorio, y de políticas educativas y sanitarias que contemplen su especificidad cultural.

Realizar el proyecto de vivir como productores agropecuarios en su lugar de origen implica revertir la histórica marginación del territorio de las políticas públicas. Así, en el ámbito provincial, los miembros de algunas organizaciones sociales han trabado una lucha simbólica por ser reconocidos como productores de alimentos y artesanías.

La creciente organización social de los pobladores rurales, al igual que el esfuerzo de sus dirigentes por politizar e incluir en la agenda pública sus intereses de clase, ha llevado a ganar visibilidad en la escena pública local y provincial a varios de sus dirigentes.

Este proceso ha generado otros cambios en el campo político local, que se reflejan en el reconocimiento de 'nuevas' problemáticas sociales y lógicas de vinculación entre los representantes políticos y el electorado. Al estar organizados en colectivos sociales, ya no dependen únicamente de los recursos que pueden suministrarles los representantes locales de los partidos políticos. En consecuencia, algunos pobladores rurales introducen ese factor como fuente de poder en sus negociaciones con tales agentes. En algunas situaciones incluso prescinden de los políticos locales, que dicho sea de paso ocupan una posición subordinada en el campo político provincial, pues a través de los dirigentes de las organizaciones negocian con los representantes políticos y coordinadores de los programas nacionales y provinciales. De este modo, los miembros de las organizaciones movilizan al territorio recursos que los políticos locales no están en condiciones de captar.

De las organizaciones sociales también han surgido candidatos para ocupar cargos públicos. Hasta el momento las postulaciones han sido dentro de las estructuras partidarias tradicionales. En algunas situaciones, compitieron contra representantes del sector hegemónico del partido, y ganaron la interna partidaria y las elecciones generales. Esos dirigentes han sabido asociar su trayectoria personal al prestigio acumulado por las organizaciones a las cuales pertenecen, ganando así el apoyo del electorado. En estos casos, nuevamente se evidencia cómo el capital simbólico acumulado por un colectivo social es apropiado de forma diferencial por sus miembros y es utilizado para ascender posiciones en el espacio social.

Consideraciones finales

En el caso analizado se observa que el capital, como fuente de poder, es un medio y una meta en las estrategias de reproducción social campesinas. La acumulación de capital social para su posterior conversión en otras especies de capital se constituye en una lógica inmanente de sus estrategias. En un contexto de carencia de bienes materiales la ampliación de los vínculos sociales se convierte en el recurso más accesible para acumular y convertir posteriormente hacia otro tipo de capitales.

Lejos de las perspectivas que relacionan automáticamente el asociativismo de los campesinos con el incremento de sus beneficios económicos, se observa que la conversión del capital social al económico no es un proceso lineal, sino que está mediado por otros tipos de capitales y condicionado por factores estructurales e institucionales históricamente definidos. Esto contribuye a entender por qué muchos proyectos de promoción social que son exitosos en lo organizativo no consiguen mejorar significativamente las condiciones materiales de existencia de sus beneficiarios o, incluso, cómo esto último al constituirse en un fracaso de la propia organización puede incidir negativamente en su consolidación.

La dotación de capital social que un agente posee está en relación directa con la red de relaciones sociales de la organización en la que participa —capital social colectivo- e indirectamente con la imagen que la misma consigue transmitir —capital simbólico colectivo-. Existe una visión que ingenuamente tiende a reificar a las organizaciones sociales, al considerarlas como un cuerpo, una unidad que representa homogéneamente los intereses de sus miembros. Esa perspectiva ignora la heterogeneidad de visiones que conviven en su interior, que inevitablemente transforman a las organizaciones en una arena donde sus miembros disputan los objetivos institucionales y los criterios de asignación de recursos. Esto genera una distribución diferencial de los bienes que se consigue como grupo, lo cual reproduce al interior de la organización relaciones asimétricas y genera con ellas nuevas relaciones de poder y dependencia, en particular con los técnicos y dirigentes.

La movilización de recursos que se realiza a través de las organizaciones sociales no se restringe a los bienes materiales. La acumulación de recursos intangibles -categorías cognitivas, reputación, etc.- que consiguen capitalizar algunos agentes se constituye en un capital simbólico que se materializa en el reconocimiento público. Esto contribuye a mejorar su estatus social y, por lo tanto, la posición ocupada con relación a sus pares y, en algunas ocasiones, en el espacio social.

En el caso analizado, se observa que, en general, los agentes han conseguido mayores logros en la acumulación de capital simbólico que en el económico. Esto último se constata en la revalorización de algunas categorías identitarias históricamente estigmatizadas y en las nuevas visiones de mundo que se están gestando en las organizaciones, que proponen otra versión de lo que la realidad del territorio puede ser. Esto evidencia que algunos agentes estarían realizando una ruptura con la visión de mundo hegemónica. La fuerza o el poder simbólico de esas narrativas se expresa en la instalación en la agenda pública local de algunas de sus reivindicaciones. Esto sugiere la existencia de un proceso de empoderamiento de algunos segmentos sociales históricamente silenciados, que gradualmente están recuperando el poder de hablar por sí mismos, en especial los dirigentes de las organizaciones.

Esa 'acumulación de poder', más que suponer un cambio en las posiciones sociales ocupadas por los agentes, refiere a la reducción de la asimetría de poder de la relación. Esto también es favorecido por el surgimiento de nuevos canales de movilización de recursos a través de las organizaciones sociales, hecho que hace a los campesinos menos dependientes de los recursos que poseen los mediadores tradiciones. De este modo, en el seno de las organizaciones sociales se están gestando visiones de mundo contra-hegemónicas que, en algunos casos, se proyectan en luchas simbólicas en el territorio y generan condiciones para trasformar la realidad social. La concreción de un cambio social dependerá de la intensidad y dirección que adquieran esas luchas.

Bibliografía

- ABDUCA, R. (1995). "Campesinos con ocupación obrera. Relaciones campesinas y dependencia salarial en una cabecera de valle argentino-boliviana". En: Trinchero, Hugo (editor) *Producción doméstica y capital: estudios desde la antropología económica*. Biblos, Buenos Aires. pp 81-103.
- ARZENO, M. y CASTRO, H. (1998) "Agricultura y modernización en la Quebrada de Humahuaca". En: Jornadas de Estudios Agrarios Horacio Giberti, FFyL, UBA. Buenos Aires.
- BID e PNUD (2000). "Índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina". Edilab. Buenos Aires.
- BOURDIEU, P. (1980). "Le capital social". Actes de la Recherche en Sciences Sociales 31:2-3
- BOURDIEU, P. (1986). "The forms of capital". En: Richardson John (org) *Handbook of theory and research for the sociology of education*, UK, pp 241-260.
- BOURDIEU, P. (1990). "Coisas ditas". Brasiliense. São Paulo.
- BOURDIEU, P. (2003). "O poder simbólico", Bertrand, Rio de Janeiro
- COLEMAN, J. (1988). "Social Capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*, (Supplement) 94:95-120
- COWAN ROS, C. (1999). "ONG's de desarrollo rural: dimensión y estrategias en la Argentina de fin de siglo". Tesina de grado. Facultad de Agronomía, UBA, Buenos Aires.
- COWAN ROS, C. (2003a). "Capital social e luta simbólica O caso da *Red Puna*: uma experiência territorial de articulação social na província de Jujuy, Argentina" [dissertação de mestrado] Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural –UFRGS- Brasil
 - [http://www.ufrgs.br/pgdr/dissertacoes/mestradopgdr/dissertacoespubmpgdr.htm]
- COWAN ROS, C. (2003b) "Red Puna, la emergencia de un actor territorial en un contexto de crisis y transformación social". III Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Facultad de Ciencias Económicas UBA. Buenos Aires.
- COWAN ROS, C. (2005a) "Transformaciones sociales, crisis y resistencia en las tierras altas jujeñas: el caso de la Red Puna". En: Benencia, Roberto y Flood, Carlos (org.) *Trayectorias y contextos de organizaciones rurales en la Argentina de los años 90*, Cederu y Ed. La Colmena, Buenos Aires, pp.315-348.
- COWAN ROS, C. (2005b) "Mediação social e conflito: lógicas de articulação entre técnicos de uma ONG de promoção social e famílias camponesas das terras altas jujeñas". VI Reunião de Antropologia do Mercosul, Montevideo.
- COWAN ROS, C. (2006) "Lógicas de articulação com o sistema político-institucional dos camponeses da comissão municipal de Yavi, Província de Jujuy, Argentina". [cualificación de doctorado] Pósgraduação em Ciências Sociais Aplicadas ao Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro.
- COWAN ROS, C. y SCHNEIDER, S. (2007) "Crisis y reconversión de estrategias de reproducción social campesinas en las tierras altas jujeñas, Argentina". *Revista Internacional de Sociología*, Revista de la Universidad de Córdoba. España (en revisión).
- HAESBAERT, R. (2004). "O mito da desterritorialização. Do "fim dos territrórios" à multiterritorialidade". Bertrand Brasil, Rio de Janeiro. 395 pp.
- INDEC (2006). www.indec.mecon.ar [06/01/2006].
- ISLA, A. (1992a). "Jujuy en el siglo. Estrategias de investigación". En: Isla, Alejandro (org) Sociedad y articulación en las Tierras Altas jujeñas: Crisis terminal de un modelo de desarrollo, ECIRA, ASAL y MLAL. Buenos Aires, pp.11-39.

De la producción del capital social a la proyección de luchas...

- ISLA, A. (1992b). "Dos regiones, un origen. Entre el silencio y la Furia". En: Isla, Alejandro (org) Sociedad y articulación en las Tierras Altas jujeñas: Crisis terminal de un modelo de desarrollo, ECIRA, ASAL y MLAL. Buenos Aires, pp.167-215.
- KARASIK, G. (1984) "Intercambio tradicional en la Puna jujeña", *Revista RUNA*, v. XIV. Instituto de Ciencias Antropológicas. UBA. Buenos Aires. pp. 51-91.
- MADRAZO, G. (1994). "Historia de un despojo: el indigenado del noroeste argentino y su transformación campesina", *Andes. Antropología e Historia*. N. 6 Salta. pp 127-156.
- OBSCHATKO, E.; ROMAN, M. y FOTI, P. (2006). "Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002". IICA y SAGPyA, Buenos Aires.
- REBORATTI, C. (1997). "Estructura y crisis del mundo campesino del noroeste Argentino". International Annual Studies Conference: Ciudad y Campo en la América Latina. Osaka, Japón, pp. 219-234.
- RUTLEDGE, I. (1987). Cambio Agrario e Integración. El desarrollo del Capitalismo en Jujuy (1550-1960). ECIRA, Fac. Filosofía y Letras, CICSO, UBA-MLAL. Buenos Aires.
- SIMMEL, J. (1939). Sociología. Estudios sobre las formas de socialización. ESPASA-CALPE, Buenos Aires.

Sandra G. Pereira

Introducción

En este artículo nos proponemos analizar e interpretar el proceso participativo que ha contribuido a la creación, desarrollo y fortalecimiento de la feria franca de Oberá, ubicada en la provincia de Misiones (Argentina). Este proceso se ha constituido en el fundamento de esta organización, la cual se ha desarrollado en un marco institucional reconocido, cumplido y controlado por sus integrantes.

Para ello examinamos la puesta en práctica de las instituciones formales (reglamento y estatutos); analizamos el rol y la importancia que ha tenido la participación de los miembros de esta experiencia, en su conformación y desarrollo; y observamos las consecuencias que ese ejercicio trajo a los feriantes en general y a la feria como organización, en particular. La principal fuente de información que utilizamos proviene de entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados⁽²⁾.

⁽¹⁾ El presente trabajo es parte constitutiva y modificada de nuestra Tesis de Maestría "La feria franca de Oberá: una organización de productores familiares, sus instituciones y su proximidad territorial", UBA, 2006.

⁽²⁾ Este artículo es el resultado de una investigación de carácter empírico y cualitativo, para cuya realización utilizamos fundamentalmente información primaria (obtenida a partir de la sistematización de entrevistas y observaciones efectuadas en tres viajes a campo).

Organizamos el presente trabajo en siete apartados además de esta introducción. En el primero nos referimos a los principales conceptos teóricos que guiaron la elaboración del mismo; en el segundo abordamos temas relacionados con el contexto territorial en el que se organizó la feria; seguimos con una breve reseña de la historia de constitución de esta organización; a continuación introducimos sucintamente el marco institucional en el que se desarrolla la misma; proseguimos con una aproximación a la participación como concepto y explicitamos nuestra interpretación del proceso que tuvo lugar en la feria de Oberá, aplicando esta definición a las prácticas concretas de los feriantes; en sexto lugar agregamos algunos detalles del proceso de capacitación y concluimos con las reflexiones finales.

Algunas referencias teóricas

En este apartado sintetizamos los principales conceptos que nos han permitido acercarnos a la comprensión de una parte de la realidad de la feria franca de Oberá.

Consideramos a las 'instituciones' como el conjunto de reglas/normas que dan forma a la interacción humana. Son las limitaciones ideadas por el hombre para incentivar el intercambio humano, sea político, social o económico y proporcionar una estructura a la vida diaria, constituyendo una guía para la interacción humana (Pfr. North, 1993: 13 y 14).

Las mismas tienen su origen en procesos históricos y socialmente determinados, razón por la cual asumen características definidas por los rasgos estructurales de la economía y la sociedad que las crea, siendo influidas por los valores, las tradiciones culturales y religiosas y, en general, por las convenciones existentes y prevalecientes en una sociedad y momento dados (Pfr. Ayala Espino, 1999: 63).

Cuando un conjunto de reglas es conocido, aceptado, cumplido y puesto en práctica por todos los integrantes de una organización y/o por la sociedad en su conjunto, se transforma en institución. Es necesario que se produzca la socialización, aprendizaje y transmisión de estas normas porque sino sólo serían construcciones formales, sin viabilidad económica y social (ibid, 1999: 64).

Las instituciones pueden ser formales o informales. Las primeras son las reglas escritas en leyes y reglamentos, creadas expresamente por los individuos para afrontar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Su aplicación y cumplimiento son obligatorios y se requiere de un

poder coercitivo para hacerlas cumplir. Las instituciones informales son las normas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan registradas en los usos y costumbres. Las mismas son el resultado de la evolución de los códigos de conducta, de los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades. Estas no precisan de una fuerza externa para ser cumplidas y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas, ya que no existe poder público que obligue su cumplimiento (ibid, 1999: 66).

La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre. Sin embargo, aunque proveen una estructura relativamente estable, las mismas se encuentran en cambio permanente, evolucionando y reestructurándose. Las normas formales pueden cambiar rápidamente a diferencia de las informales que requieren de tiempo para ser incorporadas, aceptadas y aplicadas.

En este contexto, las instituciones generan los incentivos básicos para que se establezcan los acuerdos que pueden promover el desarrollo de una sociedad. Las instituciones por sí mismas no garantizan eficiencia y equidad, sino que son importantes en tanto constituyen el marco en el cual operan los individuos. La existencia, construcción y negociación de las mismas implican también la presencia de intereses encontrados (Ayala Espino, 2001: 369).

Concebimos a la feria franca de Oberá como una 'organización', o como un grupo de individuos unidos por un propósito común, para alcanzar objetivos comunes; como las instancias en las cuales los individuos se relacionan y organizan para emprender acciones cooperativas y actuar como "actores colectivos", de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes (Ayala Espino, 1999: 64).

Las organizaciones son creadas con un objetivo común definido, como consecuencia de la oportunidad, la cual en general es debida al conjunto de limitaciones o normas prevalecientes. Una organización supone la existencia de una especialización de tareas, con una disciplina bien estructurada, un conjunto de reglas y un sistema de recompensas bajo un mando jerárquico. Por esto no todos los grupos de individuos, aún con objetivos comunes en su accionar, pueden ser considerados como una organización.

Las personas constituyen organizaciones para maximizar los beneficios y las utilidades, ya que las organizaciones tienen una 'mayor capacidad' para enfrentar restricciones institucionales, tecnológicas y presupuestarias, que impiden o limitan el accionar individual. Por medio de las organizaciones, sus miembros coordinan las habilidades y recursos de los que disponen para desarrollar estrategias cooperativas de intercambio. En cada organización se com-

binan de manera particular las habilidades, estrategias, coordinación, mecanismos de incentivos e individuos en función de sus objetivos (ibid, 1999: 288).

En cualquier organización pueden existir intereses contrapuestos, conductas diversas, basadas en 'objetivos altruistas o egoístas' de algunos de sus integrantes, que pueden generar situaciones conflictivas. Sin embargo, a través de la existencia, reconocimiento y cumplimiento de las instituciones, de los premios y los castigos, así como también de las jerarquías y el control que ellas establecen, se podrán resolver dichas dificultades, de manera tal que no afecten el funcionamiento ni la estructura de la misma (ibid, 1999: 292).

La presencia de normativas comprometidas con objetivos sociales en organizaciones cooperativas, para eliminar los problemas del interés personal y del oportunismo, necesita, además, de la creación de estructuras de gobierno que reconozcan la necesidad de jerarquías, seguimientos y sanciones para ejercer el control. En donde estas condiciones (de seguimiento, control y sanción) existen, las estructuras participativas pueden incrementar la equidad, efectividad y bienestar (Pfr. Brett, 1996: 17).

La 'participación' implica un proceso de educación y empoderamiento en el cual las personas, asociadas y organizadas entre sí, identifican problemas y necesidades, movilizan recursos y asumen responsabilidades para planificar, administrar, controlar y evaluar las acciones individuales y colectivas sobre las cuales ellos deciden (Pfr. Brett, 1998: 3).

Entendemos a la participación como un proceso que define las principales relaciones entre los agentes y sus particularidades. Los diferentes tipos de participación (desde la posesión de información hasta el control directo) pueden ser positivos en diferentes situaciones, lo difícil es determinar los criterios para elegir una de ellas, ya que utilizando una u otra forma de participación se establecen diferentes derechos y obligaciones (ibid).

Es conveniente interpretar la participación teniendo en cuenta las características de la sociedad en la que se desarrolla y considerarla como una función de la responsabilidad institucional y de los arreglos organizacionales que producen un equilibrio entre los derechos y las obligaciones. Los derechos, acompañados por obligaciones equivalentes, serán los responsables de las resoluciones y del ímpetu con el cual los agentes lleven adelante este proceso de participación (ibid).

Sin duda, la participación también requiere de la existencia de confianza mutua entre los miembros de la organización, así como de flujos permanentes de información entre ellos. Ambas cosas permitirán que la participación se presente como una oportunidad de modificar una situación preexistente, para

una mayoría conciente de ello y no la imposición de algún sector o grupo social. Por esto resulta relevante destacar la importancia de replantearse permanentemente la definición de la participación, los medios de su promoción y las características sociales que precisarán en última instancia, las particularidades de la misma. Cabe agregar que la participación requiere un ejercicio permanente y es esa misma práctica concreta, cotidiana, la que la fortalece. Esa acción que podríamos definir como informal, es apuntalada por aquellas prácticas participativas que desde lo formal ayudan a ampliar los horizontes informativos y formativos del saber, de los integrantes de la organización institucionalizada, con vistas a una participación generalizada y democrática de todos sus miembros.

En definitiva, entendemos a la participación como un proceso social, que supone un ejercicio permanente de derechos y responsabilidades, y que se constituye en un medio para lograr una gestión eficiente, creando relaciones de mayor compromiso e integración en la organización. Una organización jerárquica y el respeto a las obligaciones, derechos y roles que juega cada uno de los participantes definen y son definidas por este tipo de participación, que puede o no llevar a la autogestión, pero sí permitirá un ejercicio democrático cotidiano, un 'dar voz' a aquellos que en un trabajo conjunto y permanente, orientan su accionar hacia el logro de objetivos comunes, en un marco institucional que promueve y al mismo tiempo limita esa participación, en un ambiente caracterizado por la confianza.

En este proceso también es importante la 'capacitación' que desde nuestra perspectiva y teniendo en cuenta las características de nuestro objeto de estudio (la feria franca de Oberá), consiste en retomar o recordar aquellos saberes/conocimientos que ya existen y darles un nuevo significado, una aplicación diferente con relación a otra situación, así como también incorporar nuevos conocimientos pero en forma activa y participativa. Se trata de un proceso que tiene lugar a lo largo de toda la vida de una persona y no simplemente de una instancia o momento de formación (Villa, 2002: 2).

Recuperar antiguos saberes y adaptarlos a nuevas situaciones está estrechamente asociado al aprendizaje, a la capacidad de aprender entendida como un desarrollo interactivo de carácter social y colectivo en el cual adquieren importancia la capacidad de diseñar un proyecto y de tomar decisiones en forma conjunta. Para todo esto es necesario la constitución y definición de un marco institucional que acompañe, limitando y a la vez incentivando, las distintas actividades formativas e informativas de cada organización.

El contexto territorial

En Misiones, el peso relativo de la población rural⁽³⁾ y la población ocupada en la agricultura es de los más altos del país, aunque se ha registrado algún retroceso en el último período censal (CNPHyV 1991 y 2001, CNA 1988 y 2002).

En esta provincia predominan las EAP de hasta 50 ha, (80% del total), que ocupan prácticamente la cuarta parte de la superficie total de la provincia (CNA'88, CNA'02).

La estructura agraria misionera se caracterizó históricamente, por el predominio de la pequeña explotación que utiliza principalmente mano de obra familiar. El patrón de distribución de la tierra en pequeñas unidades es producto de la política de colonización oficial que organizó el poblamiento de Misiones, a partir de su declaración como provincia nacional en 1953. Esta característica se sigue manteniendo hasta la actualidad.

Misiones se encuentra dividida en diecisiete departamentos en total⁽⁴⁾, entre los cuales Oberá se distingue por estar integrado por nueve municipios: Campo Ramón, Campo Viera, Colonia Alberdi, General Alvear, Guaraní, Los Helechos, Oberá, Panambí y San Martín. En la cabecera de este departamento se encuentra casi el 60% de la población total del mismo y alrededor del 90% de la población urbana total (CNPHyV 2001).

La mayor parte de la superficie implantada en el departamento de Oberá (44.690 ha) corresponde a cultivos industriales (yerba mate, té y tabaco), ocupando los mismos prácticamente el 60% de la superficie total (77.000 ha). De la industrialización de estos cultivos deriva la mayor parte de la actividad manufacturera del mismo.

Oberá ya en 1934, ocupaba el tercer lugar en la producción de yerba mate, con poco más de 6 mil toneladas sobre un total de unas 60 mil para todo el territorio y al año siguiente, con casi 10 mil, pasó a ocupar el primer lugar (Waskiewicz, 2002: 51). La producción de té también es importante. El auge del mismo ocurrió a mediados y fines de la década del '50, cuando la superfi-

⁽³⁾ Según el CNPHyV de 2001 se clasifica como rural a la población que se concentra en localidades de menos de 2.000 habitantes o en campo abierto.

⁽⁴⁾ Los departamentos de la provincia de Misiones son, de norte a sur: Iguazú, Gral. Manuel Belgrano, Eldorado, San Pedro, Montecarlo, Guaraní, Libertador Gral. San Martín, Cainguás, 25 de Mayo, San Ignacio, Oberá, Candelaria, Leandro N. Alem, San Javier, Capital, Apóstoles y Concepción.

cie implantada se quintuplicó, pasando de 6.500 ha a más de 32 mil, y la zona productora por excelencia fue la del centro de la provincia, abarcando Oberá y Campo Viera. Por su parte, el cultivo de tabaco no tiene una gran significación en el departamento, aunque involucra a numerosas EAP.

Las producciones tradicionales de la provincia de Misiones han tenido, y aún mantienen, características en común ya que se encuentran en manos de pequeños productores, que trabajan en EAP de poca superficie, casi exclusivamente con mano de obra familiar y constituyen una oferta atomizada, ante un sector industrial concentrado en pocas empresas, identificado con las tendencias tecnológicas modernas. Se trata de producciones destinadas en su mayor parte al mercado externo -té y tabaco- situación que aporta una cuota bastante alta de inestabilidad. En el caso de la yerba mate, que se consume casi exclusivamente en el ámbito nacional, los vaivenes de la economía que influyeron en el comportamiento de esta producción, también afectaron la situación de estos pequeños productores. Estas tres producciones recibieron el apoyo directo e indirecto del estado, tanto nacional como provincial, a través de subsidios, créditos, exenciones impositivas, tierras, etc. que permitieron su promoción y expansión por todo el territorio misionero⁽⁵⁾.

A partir de la década de 1990 se elimina la mayor parte de la 'protección estatal', se privatiza prácticamente todo el sector industrial, se produce una importante retracción del mercado interno, y con esto se modifica la situación de los pequeños productores.

Las particularidades que definen a los productores de Misiones y de Oberá son las que también caracterizan a la mayor parte de los feriantes de este departamento, y por esto podemos decir, que los vaivenes de estas tres producciones (yerba mate, té y tabaco) marcaron también el destino de los feriantes, quienes encontraron en la feria de Oberá una alternativa a esta situación caracterizada por la inestabilidad productiva y económica⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Sobre este tema se pueden ver: Freaza, 2000 y 2004; Ministerio del Agro y la Producción, 2004; Barsky y Gelman, 2001; entre otros.

⁽⁶⁾ Se considera una feria franca al conjunto de puestos o kioscos móviles de propiedad municipal o privada que funciona en forma de unidad en la vía pública, organizadas y fiscalizadas por el municipio y de retiro obligatorio a la finalización del horario de funcionamiento definido. Se establece que la misma se ubicará según lo disponga el Intendente, en distintos lugares de la ciudad y su instalación y funcionamiento se hará de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento Interno de 1984. Además, se define como franca porque sus integrantes están eximidos de pagar a la Municipalidad algún impuesto por la venta de sus productos.

La feria franca de Oberá y sus orígenes⁽⁷⁾

Esta feria fue organizada por productores familiares relacionados directa e indirectamente con distintas organizaciones pertenecientes al sector. Su constitución se debió a la necesidad de idear y poner en marcha una propuesta productiva alternativa que permitiera hacer frente a las reiteradas crisis de precios y producción (de las producciones tradicionales de la provincia) que se venían registrando desde la década de los '70 y que en los primeros años de 1990 se profundizaron.

En este contexto, un grupo de productores integrantes del Movimiento Agrario Misionero -MAM- (organización gremial que nuclea a un grupo importante de pequeños productores de esta provincia), del Programa Social Agropecuario -PSA- (Programa de desarrollo rural perteneciente a la SAGPyA) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA- comenzaron a pensar en la posibilidad de organizar un emprendimiento productivo de comercialización directa de productos de huerta y granja. La participación y vinculación de los productores con estas organizaciones les permitió contar con el apoyo financiero y la asistencia técnica de las mismas, así como también con la colaboración del Gobierno de la Municipalidad de Oberá.

En un comienzo los productores y sus representantes pensaron en la posibilidad de organizar un mercado concentrador, pero en este caso seguirían existiendo los intermediarios entre ellos y los compradores, tema que impidió que este primer intento prosperara. Posteriormente, con el trabajo conjunto y continuo de los principales referentes y el apoyo de los representantes del municipio de Oberá, comenzó a tomar forma la idea de crear una feria de productores, que permitiera la comercialización de productos de huerta y de granja frescos, directamente del productor al consumidor; y para ver personalmente cómo podía funcionar este emprendimiento viajaron a Brasil.

La feria de Oberá (...) surge por una necesidad de salir de la crisis y por una propuesta del MAM y de la gente del PSA que trabajaba con grupos de productores, nos teníamos que arriesgar a hacer otra cosa, y que también fuéramos nosotros los que le pusiéramos el precio a la producción que no fuera la yerba, el té o el tabaco, donde el acopiador o comprador nos fija el precio. El tema era cómo hacer para que el productor fuera partícipe de la venta de

⁽⁷⁾ Tratamos el tema de este apartado con mayor detalle en Pereira, 2006.

su producción. Costó romper esa barrera (...) Entonces comenzamos a charlar el tema de las ferias, cómo iban a ser y la gente se entusiasmó. Y como no nos dábamos cuenta de cómo debía funcionar en realidad, fuimos a Brasil y al volver pusimos la fecha de fundación en 30 días, la gente ahora sí dijo que se animaba a hacerlo (...) Además del MAM y del PSA, había un grupo de Cambio Rural y Kurtz que era del INTA-PROHUERTA y estuvo desde el principio con la feria en asistencia técnica... (E. Kasalaba, Asociación Feriantes de Oberá, diciembre 2001).

Una vez de regreso de aquel viaje y con la confianza de poder alcanzar el objetivo propuesto, continuaron las reuniones entre los productores y sus representantes. Se hicieron numerosas visitas a las chacras. Se inició la capacitación y el asesoramiento técnico en lo referido a la producción, elaboración, presentación y venta de los productos de huerta, granja y panificados.

La decisión por parte de las autoridades municipales de eximir a los productores del pago de impuestos por la venta de sus productos en la feria fue un factor muy importante. Además, existe un compromiso por parte de los feriantes de mantener los precios un 20% por debajo del precio de venta en el mercado local.

Así fue que el sábado 26 de agosto de 1995 comenzó a funcionar la feria franca de Oberá, la primera que se organizó en la provincia y que empezó con siete feriantes de distintos municipios del departamento. El éxito del primer día permitió la continuación de la feria; la incorporación de más feriantes; el mayor apoyo de las organizaciones participantes y la propagación de este proyecto por toda la provincia, llegando en la actualidad a existir más de 40 ferias que involucran a unos 2.000 productores misioneros⁽⁸⁾

Actualmente la feria de Oberá está integrada por unos 70 feriantes que se reparten en dos ferias (Feria I y Feria II) que funcionan los días sábados y miércoles en dos espacios públicos de esta ciudad, y seis que asisten con sus productos los días sábados a la feria de Villa Cabello en Posadas. La Feria I

⁽⁸⁾ Entre las ferias creadas en la provincia de Misiones se encuentran: 25 de Mayo, Andresito, Apóstoles, Aristóbulo del Valle, Bernardo de Irigoyen, Bonpland, Campo Grande, Campo Viera, Candelaria, Capioví, Concepción de la Sierra, Dos de Mayo, Dos Hermanas, El Alcazar, El Soberbio, Eldorado, Garupá, Iguazú, Jardín América, Leandro N. Alem, Mártires, Montecarlo, Oberá, Olegario Andrade, Puerto Rico, San Antonio, San Ignacio, San Javier, San José, San Martín, San Pedro, San Vicente, Santa Ana, Santa Rita, Posadas (Villa Cabello, Villa Urguiza y Santa Rita) y Wanda.

se organiza en la Plazoleta Cincuentenario (sobre la Avenida de Las Américas) y la Feria II en la Plazoleta Malvinas Argentinas (entre las calles Gordillo, Tucumán y Avenida de las Misiones).

Es importante destacar que la feria de Oberá no sólo fue imitada como estrategia de comercialización sino también como estructura institucional de organización y participación. Este modelo emprendido en Misiones ha alcanzado reconocimiento nacional y ha sido replicado en varias provincias de nuestro país como: Corrientes, Salta, San Juan, Santa Fe, Entre Ríos, Chaco y Catamarca, entre otras. Ante la necesidad de trabajar en forma conjunta, los representantes de todas estas organizaciones decidieron, en el año 2002, formar la Organización Nacional de Ferias Francas, que reúne a unas 100 ferias de todo el país.

El marco institucional⁽⁹⁾

Revisando la historia de la feria es importante destacar que al poco tiempo de organizada, ya contaba con el Reglamento de Funcionamiento Interno, con el Estatuto de la Asociación de Feriantes (a partir de la constitución de la Asociación de Feriantes de Oberá) y con el Estatuto de la Asociación de Ferias Francas de la provincia. Estas instituciones formales constituyen la estructura que ha permitido y promovido la organización, fortalecimiento y difusión de la feria de Oberá.

El Reglamento de Funcionamiento Interno formulado por el Consejo Deliberante de Oberá y completado por los feriantes, establece las pautas fundamentales que hacen al desempeño de la feria, permitiendo el funcionamiento de la misma. En este cuerpo normativo se establecen aquellas reglas que moldean la relación de la feria con la comunidad en la cual se inserta, estableciendo los días que puede funcionar, en qué lugares y horarios, la forma en que deben disponerse los puestos, etc. Se enuncian los principios fundamentales de esta organización, como son la obligatoriedad de la asistencia a las reuniones y a las diferentes instancias de capacitación que se definan; las facultades que se otorgan a la Comisión Directiva de la Asociación, así como algunas de las sanciones que se imponen ante el incumplimiento.

⁽⁹⁾ Tratamos el tema de este apartado con mayor detalle en Pereira, 2006.

Por su parte, el Estatuto de la Asociación de Feriantes de Oberá permite la creación de la Asociación Civil sin fines de lucro y establece todo aquello que hace a la organización y funcionamiento interno de la misma. Allí se define con claridad quiénes pueden ser feriantes, cuáles son sus derechos y sus obligaciones; quiénes pueden ser las autoridades de la Asociación, cómo se eligen las mismas, cuánto tiempo pueden estar en sus cargos, cuáles son sus derechos y obligaciones; cómo, cuándo y por qué se convocan las distintas asambleas; cuáles son las sanciones por incumplimiento de alguno de los artículos de este estatuto, tanto para los feriantes como para las autoridades, etc. En definitiva, se establece la división de tareas, los derechos y las obligaciones de sus integrantes, los canales de participación y control, las sanciones y la forma de aplicación de las mismas; se enuncian y desarrollan aquellos límites, que llevados a la práctica concreta, garantizan un funcionamiento democrático y transparente de la Asociación.

La formulación de este cuerpo normativo constituye uno de los pasos más importantes en el proceso de desarrollo de esta feria. La formación de la Asociación implica la concreción formal de los objetivos e intereses comunes de los feriantes, al mismo tiempo que representa un avance de la feria en sus relaciones tanto hacia su interior como con la comunidad. Su constitución y regulación denota el establecimiento de una forma de relación entre los feriantes y los transforma en una entidad definida y reconocida en el entorno en que se encuentra inserta.

La organización de la Asociación de Feriantes de Oberá marca un punto de inflexión en lo que es el desarrollo de la feria como organización, significa un fortalecimiento institucional y organizacional que imprime una mayor solidez a la feria, reforzando su estructura, para proyectar un futuro conjunto (Pereira, 2005: 368).

La constitución de la Asociación Provincial de Ferias Francas representa el segundo punto importante en el desarrollo de esta organización y de las ferias misioneras en su conjunto. A partir del mismo, se produce un fortalecimiento institucional y organizacional que, partiendo del acuerdo en el funcionamiento interno y las formas de relacionarse entre las diferentes ferias, y entre éstas y la comunidad, establece las bases para un desarrollo democrático, y una representación y reconocimiento social en el ámbito provincial e incluso nacional.

En este Estatuto la feria está integrada al ámbito local (en todos sus aspectos, tanto sociales como ambientales). Se manifiesta un interés explícito por incorporar las ferias a la comunidad a través de su interacción con distintas

organizaciones. También se promueve el asociativismo y el espíritu solidario, destacándose la figura de la feria como organización de productores.

La formulación de estos cuerpos normativos se fue dando conforme se desarrollaba la feria. Sin embargo, la idea de ir avanzando en forma organizada existió desde los orígenes de la misma. Esto se evidencia en que la propuesta de constituir una asociación provincial ya aparecía como objetivo en el Estatuto de la Asociación de Feriantes de Oberá; así como también, la constitución de la Organización Nacional de Ferias Francas (que está en marcha desde el año 2002). Es decir que este proyecto se inicia con la feria de Oberá, pero ya desde un principio se visualizaron los diferentes pasos a seguir, que explican el éxito presente de la misma.

Todos los feriantes conocen el reglamento, lo respetan, lo aplican, ante él todos son iguales y su existencia y cumplimiento contribuye al funcionamiento regular de la feria. También, es evidente que no todos tienen un conocimiento tan preciso del estatuto de la Asociación de feriantes y del de la Asociación provincial, aunque en los dos casos la gran mayoría dice conocer estos dos conjuntos de normas escritas⁽¹⁰⁾. Todos recuerdan con mayor facilidad los artículos, que aplican en la práctica concreta. De allí que saben y recuerdan más el Reglamento, porque todos sus artículos se aplican cotidianamente, y de los Estatutos retienen aquellos puntos que se concretan en la práctica, como es la elección de las autoridades o las reuniones de asambleas.

En la feria de Oberá, existe la convicción de que las normas que existen se deben aplicar, respetar y cumplir en forma pareja, y que su existencia y cumplimiento contribuye al buen funcionamiento.

Cabe aclarar que la existencia, reconocimiento y cumplimiento de esta estructura normativa no implica que en la feria de Oberá no existan intereses contrapuestos, que conllevan a situaciones conflictivas. Sin embargo, es a través de la estructura institucional que se afrontan estas dificultades, de tal manera que no afectan negativamente el funcionamiento ni la estructura de la feria.

En el avance constante de esta organización también tiene un papel primordial la relación de confianza generalizada que existe entre los feriantes y

⁽¹⁰⁾ Obtuvimos esta información en las entrevistas, así como también de la observación y participación en las actividades de la feria y muchas chacras de feriantes. Las entrevistas están disponibles en Pereira, 2006.

entre estos y los miembros de los distintos órganos societales (Comisión Directiva, etc.) que constituyen la asociación. Existe confianza en el comportamiento y accionar de cada uno de sus integrantes y de la Comisión en su conjunto. Si bien el tema de la confianza en sus dirigentes no es una norma escrita o formal, la manifestación generalizada de la misma, la institucionaliza, lo cual influye directamente en el buen funcionamiento y desarrollo de la feria entendida como organización. Esto contribuye a reforzar los cimientos y la estructura de la misma.

La existencia de esa confianza no exime a los feriantes de efectuar la verificación de lo que la Comisión hace. Lo que se establece en el Estatuto de la Asociación con relación a la realización de Asambleas, a la presentación de balances, etc. plantea la existencia de canales de control. Los feriantes saben que sus dirigentes tienen la obligación de presentarles un balance anual y rendirles cuenta de lo que hacen y deciden; que tienen el derecho de controlar ese balance y que existen distintas maneras de exigir esa presentación si no se hiciera en tiempo y forma y hacen cumplir esos derechos. Ellos confían en quienes tienen a su cargo su representación y disponen de normas que dan un marco institucional a esta organización. En todas las reuniones, se encuentran todos los feriantes con los miembros de la Comisión y éstos comunican permanentemente lo que hacen, consultan acerca de las decisiones a tomar y entre todos discuten sobre los temas que se refieren al funcionamiento y la organización de la feria. Existe un diálogo permanente entre todos los miembros de la Asociación de Feriantes de Oberá, lo que permite una relación fluida, que resulta en una evolución continua y constante de la feria.

La participación de los feriantes

En la práctica concreta observamos que la participación de los feriantes en todo este proceso es el fundamento de las normativas formales e incluso informales que dan origen y promueven el desarrollo de este emprendimiento.

Para la mayoría de los feriantes participar es, básicamente, asistir a las reuniones. Al indagar sobre su participación en la Asociación de Feriantes ellos se remiten casi exclusivamente a su asistencia a aquellos encuentros, a la periodicidad de los mismos, a los eventos tanto productivos como económicos, climáticos o de infraestructura que pueden obstaculizar e incluso impedir su asistencia. Así por ejemplo, la falta de dinero para el combustible, los caminos anegados por las lluvias, las enfermedades del feriante y/o de su familia,

o simplemente la constitución de la misma, puede determinar la concurrencia o no a las asambleas quincenales.

Los feriantes reconocen que todas estas circunstancias condicionan su asistencia, aunque también resaltan la obligatoriedad de la concurrencia. Ir a las reuniones cuando sean convocadas es obligatorio y así lo reconocen y expresan en las entrevistas, recordando que esto figura en algunos de los artículos del Reglamento⁽¹¹⁾. Observamos que la asistencia ha sido 'traducida' por estos feriantes, como una de las principales formas de participación y de allí que la asistencia es prácticamente perfecta para todos ellos, ya que faltan solamente en casos de fuerza mayor.

En relación con el tema de la participación y su puesta en práctica no debemos dejar de tener en cuenta las características socioeconómicas de los feriantes de Oberá. Se trata de productores familiares que, en su mayoría, continúan cultivando alguna de las producciones tradicionales de la provincia (yerba, té y/o tabaco) en pequeñas explotaciones, constituyendo una oferta atomizada, frente a una demanda concentrada en pocas empresas. Pero que además venden en la feria aquellas producciones que siempre destinaron al autoconsumo y subsistencia familiar. Estas características, y el marco económico, social y político en el que se encuentran, no les han brindado muchas posibilidades de participar, de decidir sobre su situación, de construir y proyectar ellos mismos su futuro. Por esto, desde nuestra perspectiva, su participación por medio de la asistencia, constituye una forma sumamente importante de intervención y construcción de su realidad y como miembros de una organización en un marco institucionalizado.

El reconocimiento y cumplimiento de la obligatoriedad de la concurrencia a las reuniones no le quita importancia a la participación. Los feriantes dispusieron en sus normas de funcionamiento que es un deber ir a los encuentros y

⁽¹¹⁾ Algunas de las referencias a esto, según los feriantes, son las siguientes: i) "Y otra cosa, es la asistencia obligatoria. Por reglamento es obligatoria y a veces se hace tan difícil asistir a las reuniones por cuestiones económicas, no tenés para el colectivo o el combustible, a veces no asiste el 30% de los feriantes a las reuniones. Las reuniones de Asambleas son cada 15 días, siempre los lunes" (F2, diciembre 2002); ii) "Por ejemplo, la invitaron a mi hija y ella vive a casi 100 Km de aquí y para ella son muchos los gastos, para venir a una reunión cada rato. Es más fácil para los que están cerca. No es que uno no quiera ayudar a decidir las cosas, pero si uno es integrante de la Comisión tiene que participar de las reuniones" (F11, diciembre 2002); iii) Yo asisto a las reuniones "... muy pocas veces yo falto. Así cuando van a algún lado casi siempre yo voy junto, si no voy es porque mi marido no está bien, pero ya Kasalaba y todos saben" (F16, diciembre 2002).

entonces cumplen, respetan y controlan, que esa disposición se lleve a la práctica. Esta postura de obediencia ante esta normativa, consolida y fortalece la estructura de la organización, promoviendo un funcionamiento democrático.

Para estos feriantes participar también implica una forma de acompañamiento de las autoridades. Los feriantes eligen a las autoridades de la feria y ellas son las encargadas de ejecutar las decisiones que entre todos toman, de representarlos, de organizar, de administrar, de regular, etc. El resto de la Asociación debe cumplir con lo dispuesto, apoyar y controlar sin entorpecer el desempeño de aquélla. Es decir, que participar también es respetar la división de tareas que se ha dispuesto por medio del conjunto de normas formales que ellos reconocen, y de sostener toda la estructura que define a la feria como una organización con sus correspondientes instituciones. En este caso el respetar la división de tareas y jerarquías, cumplir con los compromisos y obligaciones, reconocer y poner en práctica sus derechos, es otra forma de participación que ocupa un lugar muy importante en la consolidación de esta organización.

Estos feriantes también reconocen que participar es hablar, dar su opinión en las reuniones. Todos sostienen que cada día se 'participa más', todos se animan a manifestar sus ideas, a dar su opinión, a oponerse y a explicitar su postura, su desacuerdo. Los temas relacionados con la feria se tratan en las reuniones de feriantes, todos asisten y opinan. Luego de casi diez años de práctica participativa, los feriantes reconocen que en las reuniones se discute y se expresan más las ideas, y logran una asistencia casi perfecta a cada una de ellas⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Algunos feriantes respondieron lo siguiente: i) "Hay muchas personas que son quietas, que no son tan participativas como otras, son tímidos para opinar o le da lo mismo. Pero generalmente todos están siempre dispuestos a participar. Sigue habiendo algunos que todavía hoy no participan, porque tienen miedo de hacerse amigos, o porque son muy cerrados en sí, que no son participativos. Pero el 80 % de los feriantes somos participativos, son muy pocos los que no son (...) Fue algo que costó mucho. Mucha gente hasta ahora es muy tímida no tienen la facilidad para conversar con la gente, porque nunca salieron de la chacra" (F2, diciembre 2002); ii) "Sí, sí, (voy a las reuniones) llevo ideas, cuando no estoy de acuerdo con algo lo expongo (...) hay algunos que escuchan y no hablan, otros que hablan y no saben escuchar, siempre hay un grupo y otro grupo, con pros y contras (...) van participando cada vez más (...) esto es algo bueno porque hace que el grupo sea más unido, si alguien tiene algún problema se trata en las reuniones, si hay algún punto que tratar que uno no está conforme con otro se trata ahí todo, se discute todo en la Asamblea y se hace lo que decide la mayoría" (F13, diciembre 2002); iii) "Sí, fue cambiando. Nosotros mismos fuimos aprendiendo muchas cosas y eso lo fuimos transmitiendo a los feriantes. La participación es bastante buena. La participación en la reunión del lunes, que no fue una reunión general, era para los que quieren participar en los eventos y teníamos el 80% de los feriantes más o menos" (F12, diciembre 2002).

La capacitación

La participación y la necesidad de recuperar antiguos saberes y obtener e incorporar nuevos, se encuentran en la estructura organizacional de la feria, en los enunciados de las instituciones formales que rigen el funcionamiento de la misma, así como también en las prácticas cotidianas de sus integrantes. De allí la importancia que la capacitación posee también en la constitución, desarrollo y fortalecimiento de esta organización.

En la feria de Oberá el proceso de capacitación se encuentra vinculado con los conocimientos ya existentes más que con la adquisición de una capacidad diferente. En este proyecto de venta directa, los feriantes continúan con sus hábitos de cultivo, cría y elaboración de alimentos que utilizan para su propio consumo y que, en la mayoría de los casos, heredaron de sus antepasados. Además, casi todos antes de entrar a la feria, vendían estos productos casa por casa. Es decir, que las instancias de producción y venta son prácticas conocidas, aunque hicieron algunos cursos para ir mejorándolas, sin cambiarlas radicalmente (por ejemplo, en la producción de verduras, frutas, animales de granjas y subproductos; en mercadeo y presentación de la mercadería, etc.) y otros que les dieron conocimientos más novedosos como los dirigidos a mejorar la convivencia entre ellos, para promover relaciones más armoniosas, planteándoles la importancia de la feria como organización.

A lo largo de estos años se han dado básicamente dos instancias de capacitación: una formal y otra informal, con diferentes temáticas. Dentro de los cursos formales existen los que son obligatorios (como por ejemplo, el de manipulación de alimentos que dicta la Dirección de Bromatología de la Municipalidad de Oberá, que los habilita para la venta de productos alimenticios) y los que no lo son (para mejorar la elaboración de dulces y conservas, panificados, carnear animales, entre otros) y que realizan sólo los que tienen interés de llevar a la feria esos productos. Los cursos formales en general incluyen cartillas de lectura y se basan principalmente en talleres, con trabajo grupal, actividades participativas, etc. En ellos, se recupera el conocimiento y se construye entre todos. Sus aprendizajes son reconocidos por todos los feriantes:

Se hacen talleres, la palabra taller es interesante porque hace a la participación de la gente, donde todos integran muchos grupos de trabajo y van tratando distintos temas (...) Muchas las conocíamos y otras las tuvimos que aprender porque eran de necesidad y urgencia (...) Yo digo que del punto de vista del aprendizaje, los cursos, del modo de nuestra propia vida, a normas

higiénicas en el manipuleo de lo que estamos haciendo, de por qué lo hacemos y a dónde vamos, hemos tenido muchísimas enseñanzas, teorías, aplicables en cualquier momento, porque en cualquier chacra se hace esto y ha servido de mucho eso, abrió una amplitud de horizonte a muchísima gente que antes no tenía eso, una cosa es escucharlo por radio (...) y otra cosa es asistir, participar, escribir resultados y rendir exámenes, pequeñas pruebas, todo eso se ha ido haciendo. Se ha hecho y necesariamente, debe ser así... (F1, diciembre 2002).

Los que tuvieron a su cargo el dictado de los diferentes cursos son representantes del PSA, de la Dirección de Bromatología de la Municipalidad de Oberá, del MAM, de la UNaM, del IFAI, entre otros. Y también feriantes, que tienen alguna habilidad diferente o han aprendido y puesto en práctica ciertas actividades y pueden transmitir su experiencia a sus compañeros.

La intervención de diferentes organizaciones en las distintas instancias de capacitación ha logrado fortalecer las relaciones entre la feria y aquellas que están desde los inicios y continúan (como el MAM, el PSA y la Municipalidad) y también con las que se van incorporando y tienen un papel fundamental en la integración de esta organización con la comunidad (como la Universidad).

En la práctica cotidiana, en las relaciones personales entre los feriantes y entre éstos y los integrantes de la Comisión Directiva, los técnicos PSA o de la Dirección de Bromatología de la Municipalidad, entre otros, se generan instancias de aprendizaje, de carácter permanente y continuo. Es un tipo de capacitación que se produce en los días de feria y en cada reunión de la Asociación, en la que confluyen las experiencias de los feriantes y de otros referentes (como por ejemplo de la Directora de Bromatología, que ofrece charlas sobre temas referidos, al mantenimiento de la calidad y sanidad de los productos que se venden en la feria).

También, es importante destacar que en este proceso de aprendizaje entre todos deciden qué cursos son importantes y por lo tanto obligatorios para todos y cuales no lo son. Es decir que aquí también en forma consensuada y por medio de la participación de todos se decide sobre la capacitación, que ellos mismos definen como necesaria para la continuidad de esta organización y de su forma de venta directa de productos frescos y elaborados de huerta y granja.

Todos los feriantes entrevistados han realizado varios cursos, siendo las instancias formales las más reconocidas por ellos y en especial aquellas en

las que obtuvieron información concreta para perfeccionar principalmente su producción y sus ventas⁽¹³⁾.

La importancia de la capacitación (sobre todo formal) es reconocida por los feriantes que sostienen que con esos cursos recuperan conocimientos previos, que mejoran su producción, su forma de vender y sus relaciones, así como también han aprendido algunas cosas nuevas que llevan a la práctica y los benefician⁽¹⁴⁾.

En este proceso de capacitación, (formal e informal) se generan al mismo tiempo instancias de participación que influyen en aquel y permiten una mejora y desarrollo permanente de ambos procesos. Observamos que los productores que forman parte de la feria de Oberá han ido 'aprendiendo a ser feriantes' con el transcurso del tiempo y la recuperación de antiguos saberes y la incorporación de otros nuevos por medio de la capacitación mejora su participación en todo el desarrollo de la feria. Este aprendizaje comienza con la formulación, la puesta en práctica y el respeto de sus instituciones, y continúa con nuevas y constantes oportunidades de capacitación y participación permanentes de todos los feriantes.

Los feriantes de Oberá fueron incorporando paulatinamente aquellos conocimientos 'nuevos' que eran necesarios para iniciar la constitución de la feria, y con el crecimiento y desarrollo de esta organización también surgieron problemas de convivencia entre los feriantes. Para mejorar la relación y promover la comprensión y el buen trato entre ellos y con sus clientes se hicieron talleres, llegando a la actualidad con la búsqueda de nuevas alternativas productivas y comerciales para mantener y mejorar sus ingresos.

^{(13) &}quot;En distintos lugares se han dictado cursos. Aquí se hacen periódicamente, los ha habido y yo asistí en Luis de Montoya, San Martín, en Posadas, por ejemplo, de faenado de cerdos, de pollos, para hacerlo bien (...) uno muy importante que se dictó con apoyo de la cátedra de bromatología o de calidad de alimentos de la Universidad de Posadas (...) era obligatorio para todos los feriantes, era de manejo de alimentos. Sin ese curso no se otorgaba el carnet sanitario..." (F1, diciembre 2002).

[&]quot;Hicimos cursos en varias cosas, en producir, en elaborar dulces, pickles, pan, pan dulce, son todas cosas muy lindas (...) también tuvimos, para saber perdonarnos, para saber cómo discutir, para saber si un compañero está actuando mal..." (F14, diciembre 2002).

^{(14) &}quot;...pude aplicar lo que aprendí en los cursos (...) sin duda que me ayudaron un montón, porque uno puede saber cosas pero lo que te enseñan de más es bueno. Porque si yo tengo una idea y vos tenés otra, si estamos separados son dos ideas sueltas, si nos unimos es una idea más grande y yo paso a tener dos ideas, la tuya y la mía. Ayuda muchísimo" (F25, octubre 2003).

[&]quot;Los cursos nos complementaron lo que sabíamos un montón. Por ejemplo, a conservar los dulces, ahora nos duran mucho más, la parte orgánica nos enseñaron muchísimo, sin ocupar ningún agroquímico, todo natural. También hicimos cursos para llevarnos mejor entre nosotros y poder atender bien al cliente y cuidarse también..." (F 24, octubre 2003).

Algunas reflexiones finales

Por lo analizado hasta aquí, podemos concluir que estamos ante una organización que avanza en función de los requerimientos de los propios feriantes que la integran y de la sociedad en la que se encuentra inserta, tanto en el ámbito local como nacional. El marco normativo (integrado por los estatutos y el reglamento) establece las condiciones de funcionamiento que permiten la permanencia de la feria de Oberá y aseguran los canales de control que promueven y facilitan un funcionamiento más democrático y con mayor transparencia.

Esta feria posee una fortaleza institucional interna que se basa en la existencia, reconocimiento, puesta en práctica y cumplimiento del conjunto de normas formales y se expresa a través de su estabilidad, su funcionamiento regular, su accionar dinámico tanto hacia adentro, como hacia afuera, que se puede observar en el desarrollo cotidiano de esta organización.

En la feria de Oberá la participación adquiere características propias. Se presenta como un derecho y también como una responsabilidad de todos los feriantes, en lo que es el mantenimiento y fortalecimiento de la estructura organizacional de la feria. No es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar los objetivos comunes de la organización.

La participación se encuentra en los cimientos de la feria, ya que recurrieron a ella en forma organizada para hacer frente a un problema concreto, que fue la crisis de las producciones tradicionales de la provincia. Estos productores (retomando las palabras de Brett, 1998) identificaron el problema, plantearon sus necesidades, movilizaron recursos y asumieron la responsabilidad de planificar, administrar, controlar y evaluar las acciones individuales y colectivas. Todo esto se fue dando como un proceso permanente de aprendizaje, de definición y re-definición de su propia participación, en un marco institucional construido por ellos, a partir de su consideración y conciencia de que forman una organización de pequeños productores.

En el proceso de constitución, fortalecimiento y difusión de la feria, la participación ha ido aumentando (cada día son más los feriantes que discuten y aportan ideas al grupo) mejorando (por la creación de un ambiente de confianza y acompañamiento permanente de las autoridades por ellos elegidas) y adquiriendo matices que permiten construir un círculo virtuoso, que deriva en mejoras en la calidad de vida de los miembros de esta organización.

La constitución de un ambiente favorable para la participación se fundamenta en la existencia de confianza entre los feriantes. Esa confianza tiene sus raíces en cuestiones formales (como la existencia, reconocimiento y cumplimiento de los cuerpos de normas que ellos mismos dictaron, la puesta en práctica de los canales de control existentes) y en aspectos informales (que tienen que ver con los usos y costumbres propios del grupo) que se constituyen en el fundamento de esta organización y favorecen el funcionamiento transparente de la misma.

En este marco institucional fueron aprendiendo a ser feriantes con prácticas participativas y capacitación institucionalizada, y al mismo tiempo, creció la organización y sus miembros, en función de las posibilidades e intereses de cada uno.

La capacitación es una parte constitutiva de este proceso de formación y desarrollo de la feria de Oberá. Los cursos realizados fueron ayudando a sus integrantes a mejorar aspectos productivos y organizativos, basándose fundamentalmente, en la recuperación y perfeccionamiento de conocimientos que ellos mismos poseían. La capacitación fue dándose en función de los intereses y necesidades de los feriantes y la feria. Paulatinamente avanzaron en un proceso de aprendizaje interactivo de carácter social, colectivo y permanente, en el que adquirieron, entre otras, la competencia de diseñar un proyecto, de tomar decisiones en forma conjunta, de vender su propia producción, elaborar productos nuevos, etc., en un marco institucional que limita y a la vez incentiva, las distintas actividades formativas e informativas de esta organización.

Sin duda, a lo largo de todo este proceso han existido conflictos, por ejemplo, acerca del rumbo que debe tomar la feria. Hay quiénes prefieren continuar con la venta semanal (que les garantiza un ingreso seguro) y hay quiénes aspiran a aumentar la producción para ofrecer un abastecimiento permanente para un mercado concentrador, cambiando así la escala de su producción. Sin embargo, esta feria por sus características constitutivas y distintivas, ha aprovechado las visiones diferentes y permite la convivencia de intereses particulares que no se oponen a los intereses generales de la feria como organización.

Como resultado del nivel organizativo y de participación alcanzado, y sintiendo las consecuencias de la crisis económica, los feriantes acompañados de sus representantes, siguen buscando otras alternativas para mejorar sus ventas, como la de agregar otro puesto en la feria de Posadas, la puesta en marcha del servicio gastronómico en eventos sociales⁽¹⁵⁾, así como también

⁽¹⁵⁾ Un grupo de feriantes organizados en una comisión especial ofrece sus productos (conservas, dulces, verduras, carnes de granja, panificados salados y dulces, etc), y sus servicios (como mozos, como asadores) para fiestas. En general participa toda la familia, las mujeres se encargan de la cocina, los

Instituciones, participación y capacitación ...

se iniciaron conversaciones para participar en un mercado concentrador de productos de huerta y granja en la ciudad de Oberá (E. Peczak, Cooperativa Río Paraná, diciembre 2002). Se trata de una organización que continúa avanzando y haciendo frente a las diferentes crisis tanto externas como internas, incorporando cada vez más feriantes y mejores formas de producción, participación y capacitación y difundiendo sus prácticas a otras ferias que siguen organizándose tanto en Misiones como en el resto del país, siempre en un marco institucional creado, reconocido y respetado por todos.

hombres de la parrilla y los adolescentes ofician de mozos, en casamientos, cumpleaños, aniversarios, etc. La carta de presentación del Servicio a Eventos es la oferta de productos frescos, caseros, típicos de las diferentes colectividades que integran la feria y una atención personalizada y totalmente familiar. Hasta el 2004 (a un año de su organización) este grupo de feriantes había participado en tres eventos con reconocido éxito por parte de toda la feria y de la comunidad que la frecuenta.

Bibliografía

- AYALA ESPINO, J. (2001). "Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México", Revista Instituciones y Desarrollo 8 y 9: 203-228.
- AYALA ESPINO, J. (1999). Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México, Fondo de Cultura Económica, 390 pp.
- BARSKY, O. y GELMAN J. (2001). Historia del agro pampeano. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX. Buenos Aires, Grijalbo Mondadori, 460 pp.
- BRETT E. (1998). Participation and Accountability in Development Administration. Development Studies Institute, London School of Economics. 16 pp.
- BRETT E. (1996). "Participatory principle in development projets: the costs and benefits of cooperation". Public Adminstration + Development, Vol. 16 (1): 5-19.
- FREAZA, M. (2000). Economía de Misiones. Aspectos y actividades relevantes, período 1980-1999. Posadas, Facultad de Ciencias Económicas, UNaM.
- FREAZA, M. (2004). Misiones: comentarios sobre la coyuntura económica provincial. V Encuentro de Economías Regionales en el marco del Plan Fenix, Río Gallegos, Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- INDEC- Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (1991 y 2001).
- INDEC- Censo Nacional Agropecuario (1988 y 2002).
- KLIKSBERG, B. (1998). "Seis tesis no convencionales sobre participación", Instituciones y Desarrollo, pp. 131-169.
- MINISTERIO del AGRO y la PRODUCCIÓN, PROVINCIA de MISIONES (2004). Misiones: economía de la producción primaria y agroindustrial. SAGPyA.
- NORTH D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México. Fondo de Cultura Económica, pp. 13-17.
- PEREIRA, S. (2005) "La feria franca de Oberá: constitución, desarrollo y difusión de un emprendimiento comercial innovativo". En: Benencia R. y Flood C. (Comp.) Trayectorias y contextos de organizaciones rurales en la Argentina de los 90. Centro de Estudios y Servicios sobre el Desarrollo rural -CEDERU-, Editorial La Colmena. Buenos Aires, pp. 349-385.
- PEREIRA, S. (2006) "La feria franca de Oberá. Una organización de productores familiares, sus instituciones y su proximidad territorial", Tesis de Maestría, UBA, Buenos Aires.
- VILLA, A. (2002). "Las estrategias de capacitación como instrumento de los programas de desarrollo rural", Mimeo.
- WASKIEWICZ, S. (2002). La masacre de Oberá, 1936. Posadas. Editorial Universitaria.

ACOCAL: Asociación de Comunidades Calchaquíes

AER: Agencia de Extensión Rural

AFFM: Asociación Ferias Francas de Misiones **AGAS:** Administración de Aguas de Salta

APAM: Asociación de Productores Misioneros

APHyDAL: Asociación para la Promoción Humana y el Desarrollo

Agroecológico Local

API: Asociación para la Promoción Integral

APRODECA: Asociación de Promotores para el Desarrollo de Comunidades

Aborígenes

APTM: Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones

ARYA: Asociación Rural de Yerbateros Argentinos

ASAP: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera

Pública

ASHOKA: Asociación mundial de emprendedores sociales

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM: Banco Mundial

BOGAR: Bonos Garantizados del Gobierno Argentino

BPA: Buenas Prácticas Agrícolas

CADIF: Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación

CAPPCA: Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la

Conservación Ambiental

CARITAS: Pastoral caritativa de la Iglesia Católica

CAUQueVa: Cooperativa Agropecuaria Unión Quebrada y Valles

CCT: Comisión Central de Tierras (de Pozo Azul)

CEDEA: Centro de Desarrollo Aborigen

CEMIS: Certificados de Cancelación de Deudas de la Provincia de Misiones

CENOC: Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU)

CIMA SA: Empresa tabacalera

CNA: Censo Nacional Agropecuario

CNPHyV: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda

Cooperativa PUNHA: Cooperativa Por Un Nuevo Hombre Americano

CP: Constitución Provincial

CTM: Cooperativa Tabacalera de Misiones Ltda.

DDR: Dirección de Desarrollo Rural

DKA-Austria: Dreikönigsaktion. Agencia de Cooperación de Jungschar,

Austria

DPV: Dirección Provincial de Vialidad

DS: Departamento de Salud

DTR: Desarrollo Territorial Rural

EAP: Explotación/es Agropecuaria/s

EFA: Escuela de la Familia Agrícola

EZ: Encuentros Zonales de productores del sur de los Valles Calchaquíes

F: Feriante (por ejemplo, F1: feriante 1).

FAA: Federación Agraria Argentina

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la

Alimentación

FEDECOP: Federación de Cooperativas Agrícolas de Misiones

FET: Fondo Especial del Tabaco

FIDA: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda

FONCAP: Fondo de Capital Social

FONTAR: Fondo Tecnológico Argentino

FOPAR: Fondo Participativo de Inversión Social

GISER: Grupos de Intercambio Solidario de la Provincia de Entre Ríos.

GTZ: Agencia Alemana de Cooperación Técnica

IAF: Inter-American Foundation

ICOS: Instituto de Cooperación y Organización Social

IEA: Instituto de Enseñanza Agropecuaria

IFAI: Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y

Social

INAI: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INDES: Instituto de Desarrollo Humano y Promoción Social

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

INYM: Instituto Nacional de Yerba Mate

IPIS: Instituto Provincial de Asuntos Indígenas

IPRODHA: Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional y Ambiental

ISCOS: Instituto Sindicale per la Cooperazione allo Sviluppo

LALCEC: Liga Argentina de Lucha contra el Cáncer MAA: Ministerio de Asuntos Agrarios (actual MAyP)

MAM: Movimiento Agrario Misionero

MAyP: Ministerio del Agro y la Producción del gobierno de la provincia de

Misiones

MBS: Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud

MDSN: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

MERN: Ministerio de Ecología y Recursos Naturales de la Provincia de

Misiones

MINIFUNDIO: Programa Minifundio del INTA

MISEREOR: Agencia de Desarrollo de la Iglesia Católica Alemana

MOCASE: Movimiento Campesino de Santiago del Estero

MSP: Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Misiones

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OCLADE: Organización Claretiana para el Desarrollo

ONG: Organización/es no Gubernamental/es

OPFAL: Organización de Productores Familiares Agroecológicos Local

PA: Programa de Seguridad Alimentaria PAS: Programa de Acción Solidaria

PDM: Plan de Desarrollo Municipal

PDR: Programa/s de Desarrollo Rural

PI: Partido Intransigente PJ: Partido Justicialista

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRANI: Programa de Nutrición Infantil

PRODERNEA: Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino

PROFAM: Programa de Fortalecimiento de la Familia - INTA

PROFEDER: Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable -

INTA

Pro-Huerta: Programa de Seguridad Alimentaria del INTA **PROIN SA:** Proyectos Industriales Sociedad Anónima

PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

PROMIN: Programa Materno Infantil y Nutrición

PSA: Programa Social Agropecuario **REAF:** Red de Agricultura Familiar **RedVa:** ONG Red Valles de Altura

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la

Nación

SENASA: Servicio Nacional de Seguridad y Sanidad Animal

UBA: Universidad de Buenos Aires

UCR: Unión Cívica Radical

UNaM: Universidad Nacional de Misiones

UNEFAM: Unión de Escuelas de la Familia Agrícola de Misiones

UNJu: Universidad Nacional de Jujuy

UTCP: Unidad Técnica de Coordinación Provincial - PSA

UTTERMI: Unión de Trabajadores y Técnicos Rurales de Misiones

Mabel Manzanal (mabelmanzanal@ciudad.com.ar)

Es Economista graduada en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y Doctora de la Universidad de Buenos Aires (área Geografía), Facultad de Filosofía y Letras. Realizó estudios de postgrado y maestría en Economía Latinoamericana en Escolatina, Universidad de Chile y en Formación de Investigadores en Temas Urbanos y Regionales en el Centro de Estudios Urbano y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella. Actualmente es Investigadora Principal del CONICET y Profesora Titular Regular del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Es directora del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales -PERT- del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Sus trabajos de investigación abordan la problemática territorial, en especial de la Argentina, con énfasis en el análisis del desarrollo socioeconómico e institucional, regional y rural. Más recientemente, ha incorporado la temática de la descentralización y la coparticipación. Sus más recientes publicaciones abordan la discusión sobre Territorio y Desarrollo. Su último libro editado en colaboración en el 2006 se titula: "El desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio".

María Ximena Arqueros (arqueros@agro.uba.ar)

Ingeniera Agrónoma graduada en la Universidad de Buenos Aires. Cursa estudios de posgrado en Especialización en Desarrollo Rural y Maestría en Sistemas de producción en Áreas de Subsistencia, ambos de la Universidad de Buenos Aires. Es docente en la Facultad de Agronomía de la UBA desde 1998, dicta clases en Sociología y Extensión Agrarias y Desarrollo Agrícola. Forma parte del equipo de coordinación del Programa de Pasantías y Extensión Universitaria en Huertas Escolares y Comunitarias -PEUHEC-, dependiente de la misma unidad académica. Desde 1998 ha participado de proyectos de investigación y desde 2002 participa del PERT como becaria de la ANPCyT y de la UBA. Sus trabajos de investigación se centran en el estudio del desarrollo rural y la participación social en políticas públicas y privadas de intervención en el medio rural. Actualmente su área de estudio se localiza en ámbitos rurales de la provincia de Salta, Argentina.

Los autores

Mariana Arzeno (mariana_arzeno@yahoo.com)

Licenciada en Geografía egresada de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se encuentra realizando el doctorado de la Universidad de Buenos Aires (área Geografía) Facultad de Filosofía y Letras. Se desempeña como docente en la carrera de Geografía (UBA) donde dicta clases en la cátedra de Geografía Rural y el Seminario de Diseño de Investigación en Geografía. Ha participado en distintos proyectos de investigación en el Instituto de Geografía desde el año 1997, como becaria de CONICET y de la Fundación Antorchas. Desde el año 2004 participa como investigadora en el PERT. Sus trabajos de investigación abordan las problemáticas vinculadas con los procesos de cambio agrario en las tierras altas jujeñas, transformación del sector campesino y la formación de tramas institucionales orientadas al desarrollo rural en la Quebrada de Humahuaca, provincia de Jujuy.

Carlos Javier Cowan Ros (cowanros@agro.uba.ar)

Ingeniero Agrónomo graduado en 1997 en la Universidad de Buenos Aires. En 2003 recibió el título de magíster scientae en Desarrollo Rural, otorgado por el Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade do Rio Grande do Sul, Brasil. Actualmente está realizando el doctorado en Ciencias Sociales Aplicadas al Desarrollo, Agricultura y Sociedad, en la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, con una beca de estudios de la institución brasilera Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES-. Sus trabajos de investigación se han centrado en estudios sobre campesinado, estrategias de intervención de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y movimientos sociales. La investigación que está realizando en el marco de su tesis de doctorado, aborda las lógicas de articulación de las familias campesinas con el sistema político-institucional, siendo el clientelismo político una de las dimensiones analizadas.

Ariel García (hemisferiosur@hotmail.com)

Licenciado en Geografía egresado de la Universidad de Buenos Aires en 2004. Es alumno de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO). Actualmente se desempeña como becario de CONICET con sede de trabaj en el CEUR -Centro de Estudios Urbanos y Regionales. En el marco del PERT su labor en investigación se centra en el desarrollo de su tesis de maestría vinculada con las temáticas de descentralización, federalismo y desarrollo rural.

Los autores

María Andrea Nardi (anardi@filo.uba.ar)

Licenciada en Geografía, graduada en 2002 de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se encuentra realizando estudios de postgrado y doctorado. Es alumna de la Maestría en Economía Agraria de la Facultad de Agronomía (UBA) y del doctorado en Geografía Humana de la Universidad de Lund (Suecia). Su lugar de trabajo es el Departamento de Geografía Social y Económica de la Universidad de Lund. Desde 1998 es miembro del PERT participando en distintos proyectos de investigación. Ha recibido becas de investigación de la UBA, la ANPCyT, el CONICET y la Unión Europea. Actualmente continúa colaborando con el PERT desde su nuevo lugar de trabajo. En particular, dentro de los proyectos PICT y UBACyT está realizando y concluyendo su tesis de maestría que versa sobre el desarrollo rural en nordeste de la provincia de Misiones desde una perspectiva territorial. Por su parte, su tesis de doctorado trata temas vinculados con el desarrollo rural, la cuestión institucional y los movimientos sociales.

Beatriz Nussbaumer (nussbaum@agro.uba.ar)

Es Ingeniera Agrónoma de la Universidad de Buenos Aires y Doctora en Ciencias Agropecuarias, título otorgado por la Universidad Humboldt de Berlín. Ha realizado Maestría en el Area de Sistemas de Producción en Areas de Subsistencia (Universidad de Buenos Aires). Actualmente es becaria post-doctoral del CONICET y docente en la Facultad de Agronomía de la UBA, dictando clases para las materias de Sociología y Extensión Agrarias y Geografía Económica y dirigiendo tesistas de grado. Las áreas de investigación abordadas hasta el momento son la temática organizacional de productores agropecuarios, la institucionalidad para el desarrollo rural y las transformaciones socio-productivas, ambientales y culturales en las localidades rurales producto de los procesos de migración. Actualmente su línea de investigación se aboca al estudio de las relaciones de poder en territorios, las identidades y comunidades emergentes de diversidad étnica en áreas marginales como las regiones áridas de la Provincia de Mendoza.

Sandra Graciela Pereira (sanper@filo.uba.ar)

MSc. de la Universidad de Buenos Aires -UBA-, Licenciada y Profesora de Geografía de la misma Universidad. Es Investigadora del Instituto de Geografía (desde 1990) y docente del Departamento de Geografía (desde

Los autores

1996), de la Facultad de Filosofía y Letras -UBA-, en las cátedras de Geografía Social Argentina, Recursos y Sociedad, Seminario de Lecturas Clásicas en Economía y Seminario de Investigación de las Prácticas Docentes. Se ha especializado en geografía rural pampeana y extrapampeana, desarrollo rural, aspectos agrarios del MERCOSUR y riesgo, vulnerabilidad social y catástrofes en el ámbito de la región pampeana.

Federico Villarreal (fv@agro.uba.ar)

Licenciado en Economía y Administración Agraria de la Facultad de Agronomía -UBA- y finalizando la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO-Argentina. Se desempeñó como economista agrario en el Instituto de Economía y Sociología del INTA, en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, y en diversos proyectos de investigación radicados en la Facultad de Agronomía de la UBA, institución en la cual también fue docente regular de Geografía Económica. Actualmente, además de ser productor agropecuario, es becario doctoral del Consejo Nacional de Promoción Científica y Técnica -CONICETy participa como investigador de apoyo en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales de la Facultad de Filosofía y Letras -UBA. Su producción académica asciende a 25 trabajos, considerando artículos en revistas con referato, capítulos en libros y ponencias presentadas en congresos nacionales e internacionales publicadas en actas (o CD). Su trabajo de investigación, asociado fundamentalmente a su tesis de maestría y doctorado, vincula los procesos de descentralización, poder y desarrollo rural-local en ámbitos municipales de la provincia de Salta.

INDICE

Prólogo
Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio
Participación y control político. ¿Un resultado de la descentralización? 51 Federico Villarreal
Relaciones intergubernamentales y federalismo fiscal. El municipio San Pedro, Misiones
Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos
Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta
Desarrollo rural y tramas institucionales. La construcción de un modelo alternativo en San Pedro, Misiones
Procesos organizativos en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy. Las organizaciones de base
De la producción del capital social a la proyección de luchas simbólicas en el territorio. Estudio de caso de la Puna y Quebrada de Humahuaca

Instituciones, participación y capacitación en el fortalecimiento de la	
feria franca de Oberá, Misiones	255
Sandra G. Pereira	
Glosario de siglas	277
Los autores	221