El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino

Mabel Manzanal y Federico Villarreal (Organizadores)

Manzanal - Kostlin - Arzeno - Ponce - Nardi -Schiavoni - Naharro - Álvarez - Flores Klarik - Pais -Villarreal - Bonzi - Troncoso - Ataide - González









Este libro presenta resultados de investigación de los proyectos PICT 0188 (FONCyT) y UBACyT F009.



El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino / coordinado por Mabel Manzanal y Federico Villarreal. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2009. 272 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1599-04-2

1. Sociología Rural. I. Manzanal, Mabel, coord. II. Villarreal, Federico, coord.

CDD 307.72

Fecha de catalogación: 21/10/2009

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

Diseño de tapa: Juan Fenu

Armado y diseño interior: Papillon producciones

Corrección: Fanny Seldes

Coordinación editorial: Cecilia Camporeale

Primera edición: Febrero de 2010

- © Ediciones CICCUS
- Bartolomé Mitre 4257 PB "3" (C1201ABC)
- **(54 11) 49 81 63 18**
- d ciccus@ciccus.org.ar
- www.ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.

Impreso en Argentina Printed in Argentina

Índice

Introducción	7
Perspectiva analítica y temas en discusión	
Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina Mabel Manzanal	17
Experiencias y estudios de casos en la provincia de Misiones	
Ocupaciones de tierras privadas y conflicto en el nordeste. La conformación de un ciclo inicial de lucha por la tierra en Misiones	
Laura Kostlin	47
El conflicto sin fin: negociaciones y disputas en torno a la aplicación del Plan de Arraigo y Colonización en tierras privadas del nordeste de Misiones.	
Mariana Arzeno y Mariana Ponce	71
Dinámicas territoriales en torno al desarrollo rural en Misiones María Andrea Nardi	91
Construir un mercado. La transformación del autoconsumo en mercancía en las ferias de agricultores de Misiones <i>Gabriela Schiavoni</i>	113
Experiencias y estudios de casos en la provincia de Salta	
Territorio en disputa: reflexiones acerca de los discursos que legitiman la propiedad de la tierra en el Chaco salteño Norma Naharro, Marcela Amalia Álvarez y Mónica Flores Klarik	133
Transformaciones en el espacio agrario: viejas y nuevas estrategias de reproducción social en el campesinado de Cachi, Salta	
Alfredo Luis Pais	155

por el agua del río Calchaquí Federico Villarreal	175
Disputas territoriales en torno a la actividad minera en los Valles Calchaquíes, Salta. El caso de la mina Don Otto <i>Leandro Bonzi</i>	197
Experiencias y estudio de casos en la provincia de Jujuy	
Actividades agrarias, turismo y contradicciones del desarrollo en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy Mariana Arzeno y Claudia Troncoso	223
Anexo. Relevamiento de los principales conflictos territoriales en las provincias de Salta y Misiones (1990-2008) Soraya Ataide y Fernando González	247
Los autores	261
Glosario de siglas	265

Actividades agrarias, turismo y contradicciones del desarrollo en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy

Mariana Arzeno¹ y Claudia Troncoso²

Introducción

Hablar de la Quebrada hoy es hacer referencia a un ámbito geográfico que se organiza, principalmente, en función de su histórica producción agropecuaria (de autoconsumo y también orientada al mercado de comercialización) y en función de su conformación como un destino turístico, que recientemente adquirió relevancia nacional. Esta Quebrada agraria y turística es resultado, con todas sus particularidades, de un *proceso de desarrollo*, de un devenir de transformaciones históricas en el campo social, económico, cultural, político e institucional, que involucró el accionar de diferentes actores con intereses e intencionalidades convergentes y divergentes a lo largo del tiempo. Pero, en las últimas dos décadas, asistimos a una serie de políticas e intervenciones para el *desarrollo* de la Quebrada, es decir, para mejorar las distintas variables económicas, sociales, culturales, institucionales, que le dan ciertas especificidades a ese devenir del proceso

^{1.} Doctora de la Universidad de Buenos Aires (área Geografía). Becaria Postdoctoral de CONICET en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales, Instituto de Geografía, FFyL-UBA. Este artículo forma parte de los proyectos PICT 0188 (FONCyT-Agencia) y UBACyT F056.

^{2.} Doctora de la Universidad de Buenos Aires (área Geografía). Becaria Postdoctoral de CONICET. Integrante de los proyectos "Turismo y territorio. Lugares y escala en la conformación del mapa turístico de la Argentina" (UBACyT F044) y "Turismo y territorio. Actividad turística, desarrollo local y valorización del patrimonio: aportes para una gestión sustentable y participativa" (PICT N° 25353 FONCyT-ANPCYT), Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras.

de desarrollo.³ Algunas de estas acciones se orientaron a mejorar o impulsar actividades productivas vinculadas con lo agrario y otras intentaron incentivar la presencia del turismo en la zona.

En términos generales, el modelo de desarrollo que se intenta aplicar para la producción agropecuaria y artesanal fue adquiriendo una dinámica propia "desde abajo", aunque con una fuerte participación del Estado nacional a través del financiamiento de proyectos productivos y el accionar de ONG's locales. En el caso del turismo, surgió desde la política pública, en especial la provincial, que se orientó a crear condiciones para permitir la realización de inversiones turísticas que llevarían a un desarrollo del lugar.

Pero a pesar de las intenciones compartidas de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población, estos dos procesos se dieron en paralelo, sin articulación, con claras diferencias entre sí e, incluso, con aspectos contradictorios y conflictivos. El objetivo de este trabajo es analizar las contradicciones y conflictos involucrados en estas dos formas de intervención, implementadas en las últimas dos décadas, para el desarrollo de la Quebrada de Humahuaca, así como las transformaciones territoriales que generaron. Para realizar este análisis se tienen en cuenta: (i) los medios a través de los cuales se busca alcanzar el desarrollo (es decir, a través de qué acciones concretas); (ii) quiénes participan del proceso y cómo; y, (iii) quiénes resultan ser los beneficiarios reales de tales acciones o políticas.

Para la elaboración de este trabajo se recogen algunos resultados de dos investigaciones más amplias que analizaron transformaciones sociales y territoriales de la Quebrada: una, sobre el proceso de cambio agrario operado en el lugar en las últimas décadas (Arzeno, 2008), y, la otra, sobre la reciente consolidación de la Quebrada como destino turístico (Troncoso, 2008). El análisis que se realiza en este trabajo se sustenta en diversos tipos de fuentes: documentación (vinculada a la postulación de la Quebrada como Patrimonio de la Humanidad y a los planes de turismo implementados para el destino); información estadística turística; y entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios provinciales y municipales, empresarios turísticos y vecinos de las localidades quebradeñas, así como también a productores agropecuarios, referentes de organizaciones de base, de organismos del Estado y funcionarios municipales vinculados al desarrollo rural.

^{3.} De esta forma, distinguimos las ideas de desarrollo como proceso y desarrollo como objetivo a alcanzar.

Las condiciones quebradeñas para el accionar de las políticas e intervenciones para el desarrollo

Con el nombre de Quebrada de Humahuaca se hace referencia al valle que forma el río Grande en una parte de su recorrido por la provincia de Jujuy, al norte de la capital provincial (San Salvador de Jujuy). A lo largo de este valle, se ubican algunas localidades (entre las cuales se destacan Humahuaca, Tilcara, Maimará, Volcán, Huacalera y Tumbaya) y áreas dedicadas a actividades agrarias que aprovechan las aguas del río Grande para riego. Estas localidades se encuentran conectadas entre sí, con la capital provincial y con el resto del país y el sur de Bolivia a través de la ruta nacional 9 cuyo trazado acompaña el recorrido del río y constituye la principal vía de circulación.

Con excepción de algunas formas empresariales de producción que se desarrollaron en las últimas décadas vinculadas con la expansión hortícola, la estructura agraria de la Quebrada se caracterizó, y aún lo hace, por la presencia mayoritaria de pequeños productores familiares de filiación indígena que se dedican a la agricultura o a su combinación con la ganadería. El conjunto de pequeños productores quebradeños es muy heterogéneo, pudiendo encontrarse aquellos que orientan su producción al mercado (productores hortícolas del sector central del fondo de valle), aquellos que tienen una inserción parcial al mercado (en el sector sur y norte del fondo de valle y quebradas transversales) o bien, que orientan su producción predominantemente al autoconsumo (poblaciones en zonas de altura). Todos estos productores, en mayor o menor medida, recurren al mercado laboral (generalmente local o provincial) para complementar sus ingresos.

A partir de la década de los ochenta y durante la década de los noventa, una serie de cambios en las actividades económicas más dinámicas de la provincia, así como algunas medidas adoptadas por el Estado o sector empresario vinculadas a ellas, produjeron importantes reducciones en la cantidad de trabajadores empleados en el ámbito provincial.⁴ De acuerdo con Gómez y Kindgard (2006: 540), estas tendencias resultaron del carácter que, en esta etapa, asume el desarrollo del capitalismo en la provincia y de

^{4.} Estos cambios fueron: el cierre de la mina Pan de Azúcar; la reducción de personal de las minas El Aguilar y Pirquitas; la privatización y reducción de personal de Altos Hornos Zapla; la reducción de personal de los ingenios azucareros, en un proceso que se inicia en la década de los setenta; la privatización de los servicios públicos (agua, energía, Banco Provincial) con una reducción de personal; y el cierre del tramo San Salvador de Jujuy-La Quiaca del ferrocarril Belgrano (Teruel, 2006; Gómez y Kindgard, 2006).

su forma de resolución: la creciente masa de trabajadores expulsados de las principales ramas productivas fueron absorbidas, en parte, por el aparato del Estado que, de todas formas, no pudo evitar el crecimiento de la desocupación, notable hasta los primeros años de la década del 2000.

En este contexto, la Quebrada, que como destino turístico históricamente sólo había dado lugar a una escasa oferta de alojamiento y gastronomía, vio incrementada la cantidad de turistas recibidos hacia fines de la década de los noventa y, más intensamente, hacia comienzos de la del 2000.⁵ La crisis de las actividades productivas y, en general, el aumento de la desocupación fueron motivos para la intervención estatal y de otros organismos que, a partir de la promoción de las actividades agropecuarias y el turismo, presentaron formas alternativas para la obtención de ingresos de los sectores más afectados de la población quebradeña.

El desarrollo a través de la actividad agropecuaria

A partir de la década de los noventa comienza el accionar en materia de desarrollo de la Quebrada de Humahuaca dirigido hacia el sector agropecuario. Los pequeños productores quebradeños han sido, desde entonces, objeto de políticas de desarrollo rural, destinatarios de recursos económicos ya sea de origen público o privado, así como de asistencia de todo tipo por parte de ONG's. Estas últimas asumiendo un rol de mediadoras entre el Estado u organizaciones de financiamiento extralocales y la población local.

Como correlato de las políticas nacionales de reforma y de ajuste que caracterizaron la década de los noventa, se inicia una transformación en las estrategias de intervención social. Desde distintos ministerios se implementan programas sociales focalizados que transfieren recursos a los sectores más pobres de la población, de manera tal de contener la conflictividad social que las reformas generarían.⁶ Paralelamente, y ya desde mediados

^{5.} La llegada de turistas a la Quebrada entre mediados de la década de los noventa y mediados de la del 2000 creció más de quince veces: en 1994, los turistas arribados a la Quebrada fueron 7.175 mientras que, en 2006, fueron 109.057 (Secretaría de Turismo y Cultura de la provincia de Jujuy, Departamento de Estadísticas. Planillas de: Evolución anual de arribos 1994-2004; Evolución anual de arribos 2002-2006; Arribos por regiones turísticas 2005-2007).

^{6.} Por un lado, ante el progresivo empobrecimiento de la población, se promueve una reorientación del gasto social que prioriza acciones básicas en materia de salud, alimentación y programas productivos. Por otro lado, hay un cambio en la institucionalidad en el área social, que se concreta a través de leyes y creación de dependencias, secretarías y ministerios desde donde van a empezar a instaurarse

de la década de los ochenta, comienza a delinearse el marco legal sobre la "cuestión indígena" en nuestro país, que introdujo medidas positivas tendientes a la "preservación, mejoramiento, promoción, respeto, desarrollo y participación" de los pueblos indígenas (Carrasco, 2002). Todo lo cual constituye un marco más amplio en el que nuevas herramientas legales y posibilidades de acceso a recursos económicos se ponen a disposición de la población rural quebradeña, la que combina dos características: pobreza y "aboriginalidad".

Pueden reconocerse dos etapas en relación con la intervención en materia de desarrollo rural en la Quebrada de Humahuaca: la primera, durante la década de los noventa que es cuando se inicia el proceso y, la segunda, a comienzos de la década del 2000. A partir de ese momento, cobra notoriedad la llegada de recursos al ámbito local, así como la presencia de organizaciones de base que redefinen la forma de intervención tanto pública como de las ONG's, ampliándose las vinculaciones entre las organizaciones.

Las formas de intervención. Los programas del Estado nacional y las ONG's

En el contexto quebradeño, la política agropecuaria a nivel nacional tuvo cierta primacía respecto de aquella gestada desde otros niveles de gobierno. En 1993 se crea una Agencia de Extensión Rural del INTA en el paraje de Hornillos, cerca de la localidad de Maimará, que en 1997 pasó a ser una Estación Experimental. En 1994 comienza a funcionar el Programa Social Agropecuario (PSA), que se amplía en el año 1998 con el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). En 1995 se inician los programas Minifundio y Pro-Huerta ejecutados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).8 Todos estos

distintos programas sociales orientados a la contención de los sectores pobres de la población (Cruces, Epele y Guardia, 2008).

El PSA brinda asistencia técnica y financiera a grupos de pequeños productores.
 Financia proyectos de autoconsumo a través de créditos que se devuelven con pro-

^{7.} En 1985 se creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). En 1994, la reforma de la Constitución Nacional incorpora el reconocimiento de la preexistencia de las comunidades aborígenes y su derecho a la tierra, entre otros. Asimismo, Argentina adhiere a los convenios internacionales que se firman entre los Estados del mundo y organismos internacionales (Organización Internacional del Trabajo –OIT–, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, Organización de las Naciones Unidas –ONU–).

programas tienen como población objetivo pequeños productores minifundistas y pobres rurales y contemplan mecanismos diferenciados que aseguren la participación de grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y aborígenes).

Además de estos programas dirigidos al sector agropecuario, otros financiamientos provenientes de distintas dependencias del Estado nacional aportaron recursos a las ONG's y también, en el transcurso de la década del 2000, directamente a las organizaciones de base locales.⁹

Las ONG's han tenido y tienen distinto tipo de intervenciones en el ámbito local. ¹⁰ Por un lado, llevan adelante proyectos propios para los cuales cuentan con financiamiento de distintos organismos. Por otro lado, actúan como mediadores entre los programas del Estado (como el PSA u otros de financiamiento) y la población local, brindando asesoramiento en la organización de los grupos de beneficiarios y elaboración de proyectos para conseguir financiamiento, siendo este último tipo de intervención el más común en el presente.

Una de las ONG's, desde el comienzo de la intervención del INTA y PSA y a partir de la articulación construida con esos organismos, concentró su accionar en la formación de grupos para los programas, su seguimiento

ductos a las organizaciones de la comunidad, y emprendimientos productivos a través de créditos para capital de explotación e infraestructura predial, que requieren la devolución en dinero. El PROINDER focaliza en áreas donde la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) es superior al promedio provincial. Otorga financiamiento no reembolsable para inversión en bienes y obras de infraestructura grupal y comunitaria. Se financian, entre otros, infraestructura y mejoras fijas, herramientas y equipo menor e insumos. El Programa Minifundio brinda asistencia técnica a grupos de productores minifundistas para mejorar la unidad productiva y promueve acciones orientadas a la experimentación adaptativa, así como la búsqueda de ayuda crediticia para los grupos (en el caso de la Quebrada, los créditos del PSA). El Pro-Huerta brinda asistencia y entrega insumos biológicos (semillas, plantines, planteles de ganado menor) para fortalecer la autoproducción de hortalizas y productos de granja (Manzanal y Nardi, 2008).

- 9. Pueden mencionarse, entre otros: los programas de empleo (Programas Trabajar, Programa de Emergencia Laboral Comunitario (PEL), Programa FORMUJER, Programa Crear Trabajo, Programa Jefes de Hogar); los que apoyan emprendimientos productivos (Fondo de Capital Social –FONCAP–, Plan Manos a la Obra, Fondo de Microcréditos, Fondo Tecnológico Argentino –FONTAR–); los focalizados en el tema alimentario y educativo (Programa Alimentario Nutricional Infantil –PRA-NI–, Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, Programa Social Educativo); los focalizados en la población aborigen (con financiamientos del INAI).
- 10. Tres ONG's de apoyo tienen un accionar directo en el área de estudio vinculado con el desarrollo rural: Obra Claretiana para el Desarrollo –OCLADE– desde 1982; Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación –CADIF– desde 1989; y Asociación para la Promoción Integral –API–desde 1995.

y asistencia técnica, así como algunos proyectos productivos alternativos (como la deshidratación de hortalizas o plantación de vides).

Las otras organizaciones tienen una postura y un accionar que los aleja del Estado como actor participante directo del proceso de cambio necesario. Estas ONG's se orientaron a atender esferas de acción en las que el Estado, en todos sus niveles, está prácticamente ausente (desde la infraestructura básica para la producción hasta cuestiones alimentarias, de salud, educativas, aspectos deficitarios en la Quebrada en general y, en sus zonas rurales, en particular). En relación con las actividades agropecuarias, también han encarado la asistencia técnica en materia productiva; realización de emprendimientos productivos o de comercialización alternativos; mejora de infraestructura para la producción, ya sea agrícola o ganadera. Pero una de las de las acciones más importantes ha sido la capacitación de la población local y el asesoramiento en materia de organización.¹¹ En este sentido, es de destacar el rol que tuvieron estas ONG's, en particular en el proceso de surgimiento de comunidades aborígenes, así como de otras organizaciones de base.

Tanto la intervención estatal como de las ONG's ha estado influenciada por la discontinuidad en el financiamiento. Por ejemplo, los programas de desarrollo rural y el INTA en la Quebrada han estado prácticamente desfinanciados durante el período 1999 y 2002 inclusive, lo que afectó la asistencia y seguimiento de los grupos de productores con los que trabajaban.¹²

Las ONG's, por su parte, vienen enfrentando una serie de embates en relación con el financiamiento a lo largo del tiempo. Por ejemplo, desde fines de la década de los noventa, algunas fuentes de financiamiento del exterior, en particular organizaciones europeas vinculadas con las ONG's locales, han disminuido los recursos destinados a nuestro país. ¹³ A su vez,

^{11.} Esto ha dado lugar, por ejemplo, al surgimiento de nuevos actores como los *promotores*, personas de las comunidades que se han capacitado y promueven acciones en sus comunidades u otras, realizando un trabajo rentado para las ONG's.

^{12.} Esta situación fue destacada por referentes locales del INTA y PSA, y concuerda con la evolución que siguieron estos organismos a nivel nacional en ese período (Manzanal, 2004).

^{13.} Esto se da en un marco más amplio de reducción de recursos en Europa y la focalización de estas organizaciones en ámbitos considerados prioritarios, como Europa del Este, Asia y África, disminuyendo su participación en América Latina. Situación que orientó a las ONG's hacia fuentes alternativas de financiamiento, que fueron, de manera creciente, los programas de gobierno (Bebbington, 2004: 739). Esto fue más notorio en el caso de OCLADE que, desde sus orígenes, ha contado con fuerte financiamiento externo, en particular de: PROCLADE (Promoción Claretiana para el Desarrollo, de España), Bilance y Van Leer (Holanda), Misereor

las dificultades para generar recursos propios, en particular en ámbitos pobres como la Quebrada, vuelve a estas organizaciones dependientes de los programas sociales focalizados instrumentados por el Estado nacional. Esto significa una dificultad importante para ellas en términos de gestión, porque: (i) la intervención se realiza en comunidades donde las falencias son múltiples y no pueden ser cubiertas con el financiamiento de un solo tipo de programa, por lo que deben presentarse varios proyectos, cada uno con sus requerimientos; y, (ii) los programas han ido cambiando en cuanto al lugar que otorgan a las ONG's en las estrategias de intervención: en la medida en que los procesos organizativos de base se acentuaron, se busca evitar intermediaciones entre los organismos de financiamiento y la población local.¹⁴

Logros, contradicciones e interrogantes en el campo del desarrollo rural en la Quebrada de Humahuaca

Uno de los resultados más destacados de las formas de intervención en la Quebrada fue la conformación de organizaciones de base de distinto tipo, magnitud y capacidad de captar recursos y realizar acciones concretas. ¹⁵ Si bien en sus orígenes, el proceso organizativo de base surge como resultado de las condiciones que imponen quienes entregan recursos (donde la organización y participación de la población local pasa a ser un requisito de prácticamente todos los financiamientos), en el área de estudio se vio favorecido y fortalecido por las reivindicaciones en torno a la tierra revitalizadas a partir de la reforma constitucional, así como por otras más generales sobre los derechos de las poblaciones originarias. De especial trascendencia resulta la conformación de la Red Puna, que nuclea más de

⁽Alemania). Las otras ONG's también contaron en sus inicios con financiamiento externo, pero en menor medida (CADIF de la ONG italiana MLAL –Movimiento Laico para América Latina–y API, de la Cooperación Técnica Alemana –GTZ–).

^{14.} Por ejemplo, en el año 2005 y luego de 10 años de formar parte de la Unidad Provincial del PSA, CADIF fue remplazada por la Red Puna (una organización de segundo grado a la que nos referiremos a continuación) como representante de las ONG's dentro de dicha unidad.

^{15.} Se han conformado comunidades aborígenes, cooperativas, asociaciones de productores, grupos de jóvenes, entre otras. Un análisis sobre la diversidad de organizaciones, sus características, tipo de vinculaciones que se establecen entre ellas y acciones que llevan adelante fue realizado en Manzanal et al (2006) y Arzeno (2007).

30 organizaciones de base de toda la Quebrada y la Puna jujeña, ¹⁶ así como otras experiencias organizativas que han alcanzado cierta magnitud en cuanto a su estructura y capacidad de acción, en particular la cooperativa CAUQueVa (Cooperativa Agropecuaria Unión Quebrada y Valles). ¹⁷

Sin embargo, una serie de contradicciones se observan cuando focalizamos en la forma en que esas intervenciones incidieron en el proceso de desarrollo agropecuario quebradeño. En particular, interesa destacar algunas contradicciones o interrogantes que surgen de esa relación en lo referente a: (1) la forma en que se manifestó el proceso organizativo de base, más allá de su evidente crecimiento; (2) las características concretas que asumieron las formas de intervención estatales en el área; (3) la forma en que los productores canalizaron esas intervenciones; y, (4) las características y el marco en que tiene lugar la revalorización de la producción agropecuaria quebradeña tradicional.

1. El proceso organizativo se ha manifestado de manera diferencial, tanto social como geográficamente. Se consolidó entre aquellos productores localizados en las zonas de producción para autoconsumo o con una inserción parcial en el mercado. En estas áreas de la Quebrada, el uso de los recursos productivos se encuentra condicionado por la existencia de relaciones de vecindad que rigen la organización de la población, más allá de la unidad doméstica (por ejemplo, el uso compartido del agua, la realización de tareas comunitarias). De hecho, la mayor parte de las organizaciones conformadas son organizaciones con una base territorial, es decir, que nuclean un grupo relativamente pequeño de familias organizadas en lo productivo que viven en determinadas áreas definidas por estos usos compartidos de los recursos. Por el contrario, no ha alcanzado la misma fuerza entre los pequeños productores hortícolas del fondo de valle. La dinámica productiva y de mercado en el que este tipo de productor se encuentra inserto condiciona, también, las posibilidades de fortalecimiento de procesos organizativos. La competencia generada entre los propios productores es importante y favorece lo que ellos mismos denominan prácticas "individualistas".

^{16.} Sobre la evolución y características de esta organización puede consultarse, también, Cowan Ros (2003) y Pelicano y De la Cuétara (2006).

^{17.} Sin embargo, hay que destacar que el papel de algunos técnicos en la formación y consolidación de estas dos experiencias organizativas ha sido y es fundamental. Por ejemplo, una de las ONG's forma parte de la Red Puna y todos sus técnicos participan en cada una de las áreas temáticas de la Red. En el caso de CAUQueVa, fue creada por un ex técnico del INTA y de API, quien, además, continúa con un rol de coordinación importante.

- 2. Las formas de instrumentación de las intervenciones estatales focalizadas en el desarrollo rural, y su interacción con las particularidades del área, permiten identificar una serie de contradicciones que, durante la mayor parte de los 15 años transcurridos desde sus inicios, ha limitado los resultados concretos en varios aspectos. La asistencia tendió a concentrarse en cierto tipo de productores y áreas determinadas de la Quebrada. Al menos durante los primeros diez años, la mayor parte de los beneficiarios de los programas fueron productores hortícolas con fuerte inserción en el mercado, asentados en el fondo de valle, en particular en su sector central. Esto debido a que: (i) se trata de un tipo de productor que reúne las condiciones para recibir un crédito porque genera ingresos monetarios a partir de la venta de hortalizas; (ii) se asientan en las zonas más accesibles, sobre la ruta nacional 9; y, (iii) es el principal ámbito de acción de una de las ONG's que más articuló con el PSA y el INTA. Además, debido a la escasez de técnicos disponibles en los organismos estatales, el acceso de forma directa a otras áreas más alejadas (sin intermediación de las ONG's o gobiernos locales) es prácticamente imposible. Si bien la operatoria de estos organismos prevé la articulación con ese tipo organizaciones para llevar adelante su accionar, esto se ve condicionado por las afinidades personales que los técnicos puedan construir con ellas en la práctica. Un nuevo escenario parece plantearse con la reciente instalación en Hornillos de uno de los Institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Producción Familiar (IPAF) pertenecientes al INTA.
- 3. En el caso de los pequeños productores no hortícolas (cuyas estrategias de subsistencia privilegiaban la inserción laboral de parte del grupo familiar en perjuicio del desarrollo de las actividades agropecuarias), se observa un cambio hacia el diseño de estrategias que privilegian la gestión de subsidios y recursos del Estado y otras fuentes de financiamiento. En ocasiones, esos recursos se canalizan hacia la realización de actividades productivas (como, por ejemplo, los créditos y subsidios del PSA y PROIN-DER, o de otras fuentes de financiamiento) pero, en otros, no. Esto sucede, generalmente, con financiamientos del tipo Programa Trabajar o, más recientemente, los Planes Jefes y Jefas de Hogar. Lo que significa que parte de la mano de obra de las comunidades se ocupa en actividades no productivas, como la construcción de salones comunitarios, refacción de escuelas y capillas y arreglo de infraestructura de riego. Si bien eso les permite generar ingresos, no son más que acciones vinculadas al mejoramiento de la infraestructura social y económica que el Estado delega en la propia población local, quien las lleva adelante con muy pocos recursos y de manera precaria. Además, en general, el mal estado de la infraestructura de riego y vial continúa afectando la producción y las posibilidades de comercialización y accesibilidad de muchas áreas productivas quebradeñas.

En el caso de los productores hortícolas de Fondo de Valle (la zona más asistida por la intervención estatal), la mayoría de los créditos otorgados se destinaron a la compra de insumos y no a inversiones orientadas a mejorar la infraestructura predial debido, en parte, al importante grado de arrendamiento existente. Por lo que el tipo de intervención del que fueron objeto, si bien contribuyó al sostenimiento de las unidades aportando capital para insumos y brindando asistencia técnica, no cambió sustancialmente las condiciones de producción, ni mejoró su inserción en el mercado. Aunque esto tampoco lo lograron las experiencias cooperativas que surgieron, salvo parcialmente.

4. Se produjo un proceso de revalorización de las producciones agropecuarias y artesanales locales, tendiente a: (i) mejorar las existentes (producción frutihortícola) avanzando hacia etapas que agregan valor a las producciones; y, (ii) recuperar las producciones tradicionales que, por efecto de las migraciones y del avance de la horticultura comercial, habían disminuido notoriamente. Un marco propicio para esa revalorización y recuperación de las producciones locales ha sido la designación de la Quebrada como Patrimonio de la Humanidad (2003). Esto abrió nuevas posibilidades de financiamiento para las organizaciones de base, así como potenciales mercados para la colocación de productos autóctonos. ¹⁹ En este sentido, se realizan acciones para el mejoramiento y la expansión del cultivo de papa

^{18.} Una de las consecuencias del proceso de expansión de la actividad hortícola que tiene lugar desde la década del setenta y se acentúa en las dos décadas posteriores, fue la creciente demanda de tierras con riego, lo que incrementó el arriendo como forma de acceso a ellas. Situación que se vio favorecida por el tipo de estructura de tenencia de la tierra predominante en muchos sectores del fondo de valle: predominio de pequeñas parcelas en propiedad y algunas grandes fincas que se subdividen en arriendo. Esta demanda de tierras surge de los propios productores por distintos motivos, por ejemplo: (i) la necesidad ampliar la escala de producción para asegurar una situación de "reproducción simple" (en el caso de productores que disponen en propiedad parcelas muy pequeñas); y, (ii) la intención de ampliar la escala de producción pero como parte de una estrategia de expansión, una forma de capitalización de algunos productores (que solo en pocos casos puede sostenerse en el tiempo). La creciente demanda de tierras para producción (que además incrementó el valor de los arriendos) también lleva a algunos productores a entregar parte de sus tierras en arriendo, cuando, por distintas circunstancias, deben retraer la producción (por ejemplo, si no pueden hacerse cargo de la puesta en producción de toda la tierra que poseen) (Arzeno, 2008).

^{19.} Esto se vio influido, además, por cambios en el consumo de alimentos a nivel mundial, en particular desde ciertos sectores de la sociedad que tienden a valorizar producciones sanas, con contenido cultural, cuya producción no afecta el ambiente, etc. (demandas que quedan institucionalizadas en organizaciones globales como, por ejemplo, Slow Food).

andina, la recuperación de una amplia variedad de maíces, de cereales como la quinua y de un cultivo prácticamente desaparecido como el yacón.

Este proceso de revalorización abrió, además, un campo de intervención en el que participan múltiples y diversos actores del exterior: desde el BID que otorgó, a principios de 2000, un importante financiamiento a CAUQueVa para fortalecer la cooperativa, hasta la Fundación Monsanto con una donación al INTA para mejorar la sanidad de la papa andina; el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)²⁰ que, junto con el PNUD, aportan fondos para un proyecto de recuperación de cultivos andinos con organizaciones locales; y la Agencia de Cooperación Española apoyando un proyecto para el desarrollo de la deshidratación solar de frutas y hortalizas, entre otras experiencias. Todo esto significa una llegada de recursos económicos al territorio quebradeño que resulta inédita. Cuánto de estos recursos redunda en mejoras concretas para los productores es materia de indagación, así como cuál será el destino del patrimonio fitogenético local.

La propuesta de desarrollo a partir del turismo²¹

La Quebrada ha sido objeto, también, de otra intervención para el desarrollo que giró en torno a la actividad turística. El incremento en la visita de turistas a este destino fue promovido desde el ámbito público (fundamentalmente desde el gobierno provincial), en especial a partir de la década del 2000, cuando la política provincial se orientó a consolidar a la Quebrada como un lugar con fuerte presencia del turismo.

Este accionar se da en un momento en el que, crecientemente, varios lugares han recurrido al turismo como motor de desarrollo, y el caso jujeño no es una excepción. Esta apelación al turismo se vincula con algunas virtudes o positividades que se le han atribuido; así, se supone que como actividad económica puede aportar divisas, generar empleos, estimular otras actividades, además de requerir bajos niveles de inversión inicial. Estas ideas ampliamente difundidas encontraron eco en un contexto socioeconómico

^{20.} Se trata de la Global Environment Facility (GEF), una organización global en la que participan países, ONG's y organismos internacionales y que, entre otros proyectos, financia aquellos orientados a conservar la biodiversidad. Las agencias instrumentadoras de los proyectos son, entre otras, el PNUD, PNUMA y el Banco Mundial (http://www.gefweb.org, 8/8/2008).

^{21.} Algunos aspectos aquí trabajados, especialmente aquellos vinculados con los planes de desarrollo turístico, sus características básicas, sus diagnósticos y propuestas, así como un análisis de los resultados de los mismos, han sido desarrollados en detalle en Troncoso, 2008b.

provincial que, como se mencionara anteriormente, se encontraba caracterizado por la crisis de varias actividades productivas y la reducción del mercado laboral. Así, el turismo resolvería en parte la situación desfavorable por la que atravesaba gran parte de la población quebradeña, la cual, según las propuestas presentadas desde la política pública, tendría oportunidades de generar su propio emprendimiento turístico o contaría con una posibilidad de incorporarse al mercado laboral creado por el crecimiento de este lugar como destino turístico. La Quebrada de Humahuaca tenía atractivos reconocidos a nivel nacional para dar forma a este crecimiento del turismo. Además, y como resultado del accionar de la política provincial, en 2003 fue designada Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en la categoría "paisaje cultural". Este reconocimiento otorgó un nuevo estatus al destino, revitalizando su propuesta para atraer visitantes.

La política turística y patrimonial

Varias fueron las propuestas para favorecer la presencia del turismo en el lugar, tanto desde el ámbito provincial como nacional. Por un lado, las gestiones realizadas por el gobierno provincial para lograr la designación como Patrimonio de la Humanidad; y, por el otro, un conjunto de planes estatales de desarrollo vinculado al turismo, elaborados desde los gobiernos nacional y provincial, entre los cuales se destacan el PROFODE (Programa de Fortalecimiento y Estímulo a Destinos Turísticos Emergentes)²² y el Plan de Desarrollo Turístico Sustentable para la provincia de Jujuy.²³

Todas estas propuestas compartían el interés por crear beneficios para la población quebradeña, ya que se buscaba el incentivo de las visitas al lugar y la reactivación de ciertas actividades económicas y del mercado laboral. En especial, los planes de desarrollo del turismo buscaban alentar el surgimiento y consolidación de distintos emprendimientos empresariales como, también, generar las condiciones para que puedan ser llevados a cabo (promoción turística, creación de infraestructura, obras de seña-

^{22.} El PROFODE (2004-2006) fue llevado adelante por la Secretaría de Turismo de la Nación junto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el CFI (Consejo Federal de Inversiones) y la Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy.

^{23.} En 2005, el gobierno de la provincia de Jujuy firma un convenio para la implementación de un Plan de Desarrollo Turístico Sustentable para la provincia de Jujuy con la consultora Howarth Consulting S.A. quien tuvo a cargo la elaboración del plan. El trabajo fue financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

lización, otorgamiento de créditos) con vistas a ser aprovechados por la población quebradeña.

Asimismo, y atendiendo a las ideas imperantes en materia de desarrollo en la actualidad, todas estas propuestas contemplaron instancias de participación de los beneficiarios en la gestión de las mismas.²⁴ Los actores vinculados de distintas formas con el turismo fueron convocados a talleres y reuniones en los que se recogieron sus demandas. En lo referido a la gestión de la Quebrada de Humahuaca como área patrimonial, la participación de la población local se efectivizó a partir de la conformación de las Comisiones Locales de Sitio.²⁵ Éstas se crearon con anterioridad a la designación patrimonial y se han abocado a las tareas concernientes al diseño del plan de manejo para el área. En el caso de los programas específicamente orientados al turismo (PROFODE y Plan de Desarrollo Turístico Sustentable), en sus instancias participativas se recogieron algunas demandas que abarcaban cuestiones diversas vinculadas a la infraestructura, el tratamiento de residuos sólidos, la señalización y promoción del turismo, el asesoramiento para iniciar un emprendimiento turístico, etc. Entre ellas, merecen especial atención algunas demandas que fueron presentadas en los talleres como cuestiones prioritarias: la regularización de la tenencia de la tierra, el acceso al financiamiento de emprendimientos (para particulares y comunidades aborígenes) y el control de los abusos laborales y la regularización de la situación laboral de los empleados para evitar el trabajo en negro.

Luego de la convocatoria a estas instancias participativas, se definieron las líneas de acción para estos planes de turismo. Si bien ellas comprendieron varias de las demandas expresadas en los talleres, aquellas señaladas como prioritarias no aparecieron reflejadas en las líneas de acción.²⁶

^{24.} Las nuevas perspectivas sobre el desarrollo sustentable y local sugieren, explícitamente, la inclusión de instancias de participación de la población local en una forma de gestión compartida entre el poder político, el poder económico y la población residente en los destinos (Bianchi, 2003).

^{25.} Compuestas por seis representantes (entre ellos, de las comunidades aborígenes) de las localidades comprendidas en el área patrimonial (Volcán, Tumbaya, Purmamarca, Maimará, Tilcara, Huacalera, Humahuaca, Hipólito Yrigoyen y Tres Cruces).

^{26.} Las líneas de acción del PROFODE se organizaron en cuatro ejes: 1. Capacitación y Asesoramiento Técnico; 2. Obras; 3. Materiales y Equipamiento; y, 4. Material Institucional de Promoción. El plan provincial, por su parte, definió como líneas estratégicas: 1. Preservación y Monitoreo de los Recursos; 2. Creación del Observatorio Turístico; 3. Calidad; 4. Oferta y Puesta en Valor; 5. Plan de Marketing; 6. Gestión; y, 7. Proyectos Motores.

Turismo y patrimonio: el desarrollo contradictorio y conflictivo

La consolidación del turismo en la Quebrada, impulsado en gran medida por la política pública como estrategia para generar desarrollo, constituyó un proceso que no estuvo libre de contradicciones y conflictos. La presencia del turismo dinamizó el mercado laboral y aumentó las opciones para generar ingresos para distintos sectores de la sociedad quebradeña. Sin embargo, varios fueron los aspectos de este proceso que no se encuentran en consonancia con el futuro exitoso que auguraban los planes cuando fueron anunciados. Interesa mencionar aquí los conflictos y contradicciones de este proceso vinculados con: (1) la inserción en la actividad económica de distintos actores; (2) la dinamización del mercado inmobiliario que acompañó la presencia del turismo; (3) los enfrentamientos entre distintos sectores de la sociedad quebradeña; y, (4) los cuestionamientos a la presencia del turismo en la Quebrada.

1. Si tenemos en cuenta las condiciones que caracterizan la vinculación con el turismo de distintos sectores de la sociedad quebradeña, existe una heterogeneidad de situaciones que dependen de los distintos actores. Los empresarios tuvieron claramente una inserción exitosa: ellos (la mayoría proveniente de otros lugares del país) irrumpieron en la Quebrada de la mano del crecimiento de las visitas turísticas y le dieron forma a la oferta de servicios en el destino.²⁷ Para llevar adelante sus emprendimientos, muchos accedieron a los créditos otorgados en el ámbito provincial. Se trata de aquellos ofrecidos por dos instituciones: el CFI, que tramita los créditos con el Banco Macro y el Consejo de la Microempresa, dependiente del Banco de Acción Social de la provincia de Jujuy.²⁸

Con respecto a la gran mayoría de la población quebradeña, la situación es diferente. En cuanto al acceso al crédito para realizar emprendimientos turísticos, está imposibilitado para amplios sectores, fundamentalmente por las condiciones exigidas por los organismos encargados de otorgar créditos en el ámbito provincial²⁹ y, también, por la falta de información so-

^{27.} Muchos de ellos, además, conforman la Asociación de Turismo de Quebrada y Puna creada en 2001 y que congrega a empresarios, fundamentalmente hoteleros y gastronómicos, con establecimientos en la zona.

^{28.} Los créditos del CFI son por un monto de hasta u\$s 16.000 para microemprendimientos y hasta u\$s 143.000 para Pymes; los préstamos del Consejo de la Microempresa son por valores de hasta hasta u\$s 12.600.

^{29.} En efecto, una de las condiciones es la presentación de un inmueble como garantía y la mayoría de la población de la Quebrada no es propietaria. En algunos

bre el tipo de trámites necesarios y cómo realizarlos. Esto ha sido un punto importante que marcó la vinculación diferencial con el turismo entre los residentes de la Quebrada de larga data y los nuevos emprendedores turísticos. La diferencia en cuanto al capital económico con que cuentan los distintos sectores se vio intensificada por las diferentes cuotas de capital social y cultural que detentan estos actores. En efecto, los empresarios no solo cuentan con los recursos económicos para llevar adelante los emprendimientos sino, también, con cierto capital social y cultural que lo facilita. Asimismo, las contradicciones que encierra esta propuesta de desarrollo se reflejan en el accionar del Estado en la medida en que se presentan planes que apuntan a incentivar emprendimientos turísticos por parte de la población local cuando las condiciones de los créditos preexistentes no son alcanzadas por ella (y tampoco son modificadas una vez que esos planes están en marcha). Atendiendo a la inserción en el mercado laboral turístico, quienes, entre la población quebradeña, ya ofrecían servicios turísticos (formal o informalmente) se vieron beneficiados por el incremento del número de visitantes, ya que esto se tradujo en un aumento de la oferta de puestos de trabajo vinculados al sector. Sin embargo, los trabajadores empleados en los establecimientos turísticos se desempeñan frecuentemente "en negro" (es decir, sin estar legalmente registrados y sin la posibilidad de percibir los beneficios sociales vinculados con la asistencia médica y la previsión social) y trabajan solo por temporadas y percibiendo sueldos bajos. A pesar de esto, la inserción laboral en estas condiciones es aprovechada dadas las ventajas que representa (fundamentalmente el acceso a un ingreso) aunque, a la vez, se reconocen sus desventajas (expresadas en los talleres, tal como se mencionó más arriba).

2. Otro de los aspectos contradictorios y conflictivos del crecimiento del turismo y la obtención de la designación patrimonial por UNESCO fue la dinamización del mercado inmobiliario en la Quebrada y el aumento en el precio de los terrenos y viviendas. Este proceso se vio favorecido por: (i) las formas precarias de tenencia de la tierra (ocupantes de hecho, muchos de ellos de larga data que no han tramitado la propiedad de los terrenos prevista por ley),³⁰ y, (ii) los precios que se ofrecían para la compra de terre-

casos, la ocupación de los terrenos está realizada de manera precaria, abundando los ocupantes de tierras fiscales o privadas que no han tramitado la titularidad de sus tierras (en los casos en que existe la posibilidad de hacerlo). Otro de los impedimentos para el acceso a estos créditos, lo constituye la falta de un ingreso salarial en blanco que también se requiere como garantía para su otorgamiento.

^{30.} Los ocupantes de hecho pueden tramitar la propiedad de la tierra según lo contemplado en la Ley Nacional 14.159 de 1951 referida a las prescripciones adqui-

nos que tentaban a los propietarios quebradeños a deshacerse de sus propiedades. Con la reactivación del mercado inmobiliario, los propietarios decidieron iniciar actividades vinculadas al turismo, o vender los terrenos que, finalmente, serían destinados al mismo fin. Algunas de las situaciones conflictivas respecto de la dinámica del mercado inmobiliario y, en consiguiente, las disputas por el acceso a la tierra fueron:

- a) El desalojo de ocupantes de hecho de algunos terrenos destinados a la construcción de establecimientos turísticos.
- b) La imposibilidad de acceso a la propiedad de la tierra para los habitantes de la Quebrada por el aumento en el precio de los terrenos y viviendas.
- c) El impedimento de desplazamientos cotidianos de algunos pobladores de la zona (desde áreas rurales hacia los pueblos) a partir de la realización de cercados en los perímetros que definían las áreas de uso turístico.
- d) El recrudecimiento de reclamos de tierras comunales por parte de algunas comunidades aborígenes que veían cómo sus reclamos por tierras (que habían comenzado antes del proceso de valorización turística del lugar) se desarrollaban a una velocidad mucho más lenta que las adquisiciones de terrenos con fines turísticos.
- e) La creación de formas alternativas de acceso a la tierra para viviendas. Esto fue lo que aconteció, por ejemplo, en el barrio tilcareño de Sumay Pacha. La adjudicación de tierras a un ex funcionario provincial para el desarrollo de un emprendimiento turístico en un área despoblada en las cercanías de la localidad de Tilcara fue el motivo de su surgimiento. Frente a este hecho (y las dificultades para el acceso a la vivienda en la zona), en 2002, la población de la localidad de Tilcara tomó posesión de amplios sectores de esos terrenos otorgados al funcionario, y allí se construyeron viviendas que luego fueron ocupadas con fines residenciales por vecinos de Tilcara y Maimará.

Estos procesos de reactivación del mercado inmobiliario provocaron cambios en la titularidad de los terrenos y las viviendas. La adquisición de terrenos con fines turísticos fue realizada fundamentalmente por gente que no era originaria de la Quebrada, mientras que la zona atravesaba una situación delicada en relación al acceso a la vivienda. Así, se asiste en la

sitivas de inmuebles. En ella se fijan las condiciones para este trámite en los casos en que se puede aducir la posesión continuada de bienes inmuebles.

Quebrada a una disputa entre un uso residencial y un uso turístico, que se dirime en un mercado inmobiliario con precios en ascenso que seducen a los residentes para vender sus inmuebles. Esto repercute en las condiciones de vida de la población de la Quebrada y constituye otro aspecto en el que se manifiestan las contradicciones de la política de desarrollo a partir del turismo implementada para el lugar.

3. La presencia del turismo generó conflictos entre distintos actores, de los cuales tal vez el caso más notorio sea el enfrentamiento entre los empresarios foráneos y los quebradeños en virtud de la vinculación asimétrica que mantienen con el turismo. Las disputas entre ellos giran con frecuencia en torno a quiénes tienen derecho a la explotación económica de las particularidades del lugar que atraen al turismo. Aquí, los residentes quebradeños esgrimen argumentos que los posicionan como usufructuarios legítimos y únicos del patrimonio en función de su vinculación identitaria con el lugar; mientras que, a la vez, objetan la presencia de empresarios foráneos, justamente por no tener ningún tipo de vinculación identitaria con la Quebrada. Los empresarios, por su parte, abogan por su derecho a generar y llevar adelante un emprendimiento turístico en cualquier lugar del territorio argentino, a la vez que exponen las ventajas que la presencia del turismo habría traído a la Quebrada y acusan de discriminación a los lugareños.

Otros conflictos, además de los aquí detallados, han enfrentado a distintos actores, entre ellos los reclamos de residentes y empresarios hacia las autoridades de los gobiernos locales en relación con la falta de controles vinculados con la seguridad, la organización de eventos que convocan grandes cantidades de turistas, la disposición de residuos sólidos y la utilización del agua.

4. La forma en que se desarrolló el turismo en la Quebrada a partir de la implementación de este proyecto turístico y patrimonial ha llevado a cuestionar el accionar de la política pública y la presencia del turismo en el lugar. Los gobiernos municipales de la Quebrada, las organizaciones aborígenes y algunos de los empresarios turísticos se expresaron en relación a este tema enfrentándose con el gobierno provincial. Uno de los aspectos cuestionados es la falta de respuesta a varias de las demandas presentadas como prioritarias que se plantearon en las instancias participativas a las que se hizo referencia más arriba (la administración de emprendimientos turísticos en manos de comunidades campesinas, las posibilidades de acceso al crédito para sectores más amplios de la sociedad quebradeña y las condiciones de trabajo para los empleados del sector). Vinculado con esto se objetó la forma que adquirió la política turística y patrimonial, y se cuestionó el carácter participativo que inspiró esta política al señalarse la

imposición de ciertas ideas acerca de cómo llevar adelante el desarrollo del turismo y la explotación turística del patrimonio en la Quebrada.³¹

Asimismo, la presencia del turismo generó una serie de manifestaciones expresadas en marchas, cartas abiertas, denuncias en los medios de comunicación, elaboración de graffiti en los que se exponían todos los aspectos conflictivos del proceso que estaba consolidando este turismo (basado en el patrimonio quebradeño) y las transformaciones que generaba.³²

Reflexiones finales

En el presente trabajo analizamos dos formas de intervención orientadas a lograr el desarrollo en un ámbito geográfico específico caracterizado por una situación socioeconómica históricamente desfavorable y agudizada en las últimas décadas. El análisis de cada una de estas formas de intervención fue dando cuenta de sus especificidades y de sus contradicciones, así como de las tensiones y conflictos que se generaron en relación a ellas.

Así, asistimos a dos estrategias de intervención para el desarrollo de la Quebrada de Humahuaca que comparten la idea de que es necesario tener en cuenta las particularidades del lugar como la base (el potencial) para pensar un desarrollo alternativo, desde abajo, local, etc. En el caso de la producción agraria, las propuestas apuntan a rescatar saberes y técnicas tradicionales relacionados con formas de producción y organización que se consideran propias de la cultura del lugar (fundamentalmente aquellas asumidas como pertenecientes a las culturas andinas) y que pueden ser recuperadas para generar nuevas formas alternativas de comercialización, producción, generación de recursos, etc. En el caso del turismo, las particularidades del lugar que se asumen como "lo tradicional de la Quebrada" sirven para otros propósitos, fundamentalmente para ser exhibidos como atractivos turísticos. Aquí, las propuestas de lograr un desarrollo para el lugar vienen de la mano de incentivar a la población local a que haga uso de sus propias cualidades (nuevamente, aquellas que la acercan más a una

^{31.} Así, algunos entrevistados hacen referencia a las instancias de participación diciendo que "todo estaba muy dirigido", que "vinieron de la provincia con una idea armada", que "todo estaba cocinado de antemano", o que "fue una pantalla" (entrevistas realizadas en Tilcara al Director de Turismo de la Municipalidad, al Secretario de Cultura y a un empresario turístico originario de la localidad).

^{32.} Entre ellas, pueden mencionarse la marcha que se realizó en Tilcara en mayo de 2005 denunciando la ocupación de tierras o los graffiti que rezaban: "No más Tilcareta. Que el patrimonio no sea de pocos", "Tilcareño ante la sospecha de usurpación denuncie por la tranquilidad de este bendito pueblo" o "No queremos más hoteles. Tilcara se opone".

comunidad andina) para atraer turistas y, consecuentemente, puestos de trabajo, revitalización de actividades comerciales, etc.

Sin embargo, estas ideas compartidas se implementaron de forma diferente en cada uno de los casos. El desarrollo de las actividades agrarias se estimuló a partir de la presencia del Estado (nacional) y de ONG's (que progresivamente se fueron articulando con organizaciones de base originadas en la Quebrada). El desarrollo del turismo, por su parte, estuvo casi exclusivamente dirigido por el gobierno provincial.

Analizando las estrategias de estas formas de intervención, y la vinculación con sus beneficiarios, podemos observar lo siguiente: (i) en el caso de las actividades agrarias, los pequeños productores son beneficiarios directos de la asistencia técnica y económica y de la capacitación, tanto de los programas del Estado como de las ONG's; por el contrario, en el caso del turismo los beneficiarios principales de la política turística y patrimonial provincial han sido los empresarios (y en menor medida la población quebradeña); y, (ii) los pequeños productores tuvieron acceso al crédito así como a subsidios, facilitado por el accionar de los mediadores (técnicos de ONG's especialmente) quienes tuvieron un papel importante en la gestión de recursos y la realización de trámites de personerías bajo distintas formas jurídicas que emprendió la población local como estrategia para captar recursos. En el caso del turismo, aunque se crearon instancias participativas en las cuales los expertos en materia patrimonial y turística recogían las demandas de la población local, ningún actor asumió el rol de mediador que acompañara y facilitara, por ejemplo, la realización de emprendimientos turísticos por la población quebradeña.

Estos aspectos de las formas de intervención redundaron en la revitalización de la producción agraria y las organizaciones de productores. Los casos más evidentes los constituyen la Red Puna y CAUQueVa, en los que pueden observarse cómo, una vez presentada, esta propuesta de revalorización de los recursos propios de manera colectiva fue resignificada y dio lugar a la generación de estrategias diseñadas a nivel local. En el caso del turismo, también existió una revitalización de las actividades comerciales y el mercado laboral que brindó la posibilidad de generar nuevos ingresos para la población quebradeña. Esto se dio a partir de la proliferación de establecimientos turísticos que progresivamente requerían mano de obra y por el aumento en la llegada de turistas, lo cual abría posibilidades para el ofrecimiento de bienes y servicios de manera informal.

Sin embargo, las formas de intervención y las transformaciones que generaron estuvieron signadas por algunas contradicciones que expresaban una distancia entre lo propuesto, cuando se diseñaban las políticas agraria y turísticas, y los resultados alcanzados. Entre ellas, podemos mencionar: (i) las intenciones de orientar la intervención para el desarrollo de infraestructura entre los pequeños productores, cuando en el lugar en que se

intervino es importante el arrendamiento de toda o parte de la tierra que cada productor explota; (ii) la falta de articulación de estas formas de intervención que genera una superposición de programas, ONG's y técnicos en el lugar; (iii) la presencia geográficamente desigual de la asistencia a la producción agraria, dado que a las zonas más alejadas, que en algunos casos son las más vulnerables, algunos programas y organizaciones no llegan; (iv) la inconsistencia de la política turística participativa que crea instancias para recoger demandas las cuales, una vez presentadas, no son incorporadas a las líneas de acción de esta política; (v) la falta de coherencia entre una política que apunta a que los emprendimientos turísticos estén en manos de la población local (principal beneficiario según las intenciones de esta política turística) cuando los requisitos impuestos para acceder a un crédito no se condicen con la situación de la mayoría de los quebradeños; (vi) las condiciones en que la población quebradeña accedió al mercado laboral turístico, es decir, en negro, con bajos salarios, etc; (vii) la ausencia de control del proceso de desarrollo del turismo que, como sucede frecuentemente, incentivó la dinamización del mercado inmobiliario, acarreando dificultades para el acceso a la vivienda y a los terrenos de la población quebradeña.

Muchas de estas contradicciones del desarrollo se vinculan con cuestiones estructurales que estas intervenciones no lograron modificar. Las formas de tenencia de la tierra, las características del mercado laboral y las particularidades de las formas de comercialización agraria continúan sin lograr grandes avances: los pequeños productores dependen de los créditos y subsidios y, así y todo, no consiguen encaminar procesos productivos viables económicamente; la población local vinculada al turismo lo hace a través de relaciones laborales irregulares y mal pagas, y las posibilidades de realizar emprendimientos que mejoren su situación laboral son escasas, sino no nulas; la situación precaria de la tenencia de la tierra y el problema de la vivienda en áreas urbanas siguen siendo temas conflictivos y sin resolver; en las localidades la revalorización inmobiliaria agudiza la vulnerabilidad de la población de menores recursos; el avance en materia organizativa que condujo al surgimiento de numerosas comunidades aborígenes no arroja, sin embargo, resultados concretos en términos de regularización de la tenencia (solo unos pocos títulos de la tierra entregados); y la instancia de comercialización agraria sigue estando dominada por los intermediarios, que son la "mejor opción" ante las enormes dificultades de ingreso al mercado que encuentran las organizaciones de base que lo han intentado.

En síntesis, las distintas intervenciones para el desarrollo de la Quebrada se hacen presentes actuando en forma paralela, sin articulación, como en el caso de estas dos grandes formas de intervención vinculadas a lo agrario y lo turístico. O bien se superponen, como acontece con las acciones en materia de política agraria. Gran cantidad de recursos llegan al territorio, gran cantidad de inversiones se han realizado, pero la pobreza sigue siendo protagonista en tanto no se modifican aspectos más estructurales que caracterizan a la sociedad quebradeña. De esta manera, se asiste, en algunos aspectos, a una reproducción de estas condiciones existentes: los pequeños productores del sector central del fondo de valle son los que logran insertarse en el mercado en mejores condiciones, a pesar de las dificultades que enfrentan, y los empresarios que cuentan con capital (generalmente foráneos) son los que pueden realizar emprendimientos turísticos; mientras que, para los sectores más desfavorecidos, resta una inserción marginal en los circuitos de comercialización agraria y en el mercado laboral turístico. En el caso de los productores, se ha avanzado, pero el camino por recorrer sigue siendo largo y el andar muy lento. La especificidad de la Quebrada, que ha sido destacada con la distinción de "patrimonio de la humanidad", todavía no ha sido apropiada como Patrimonio de la Humanidad; de esto dan cuenta las expresiones irónicas que hablan de "patrimonio de unos pocos".

Bibliografía

ARZENO, Mariana (2007), "Procesos organizativos en la Quebrada de Humahuaca. El caso de las organizaciones de base", en Manzanal, M.; M. Arzeno y B. Nussbaumer (comp.), *Territorios en Construcción*, Editorial CICCUS, Buenos Aires, pp. 197-225.

(2008), Pequeños productores campesinos y transformaciones socioespaciales. El cambio agrario en la Quebrada de Humahuaca (Jujuy), Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 330 p. (inédito).

BEBBINGTON, Anthony (2004), "NGOs and uneven development: geographies of development intervention", en *Progress in Human Geography* 28, 6 pp. 725-745.

BIANCHI, Raul (2003), "Place and power in tourism development: tracing the complex articulations of community and locality", en *Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Vol.1, N°1, www.pasosonline.org (27/1/2003).

CARRASCO, Morita (2002), "Una perspectiva de los pueblos indígenas de Argentina", en *Informe anual 2002*, CELS (Centro de Estudios Sociales y Legales), en línea: http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe 2002 cap 11.pdf,(22/11/2007).

COWAN Ros, Carlos (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 em Desenvolvimento Rural –UFRGS– Brasil http://www.ufrgs.br/pgdr/dissertacoes/mestradopgdr/dissertacoespubmpgdr.htm (28/8/2003).

CRUCES, Guillermo; Nicolás EPELE y Laura GUARDIA (2008), "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina", *Serie Políticas Sociales* 142, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.

GÓMEZ, Elizabeth y Federico KINDGARD (2006), "Trabajo, desocupación y movimiento obrero", en Teruel, Ana y Marcelo Lagos (dir.), *Jujuy en la historia. De la Colonia al siglo XX*, San Salvador de Jujuy, EdiUnju, 2006.

MANZANAL, Mabel (2004), "Los Programas de Desarrollo Rural en el marco de la expansión agropecuaria", resumen, Workshop, Transformación productiva e Institucional en el Mundo Rural en Argentina, RIMISP.

MANZANAL, M.; M.X. ARQUEROS; M. ARZENO; A. GARCÍA; M.A. NARDI; S.G. PEREIRA; I. ROLDÁN; F. VILLARREAL (2006), "Territorio e Instituciones en el Desarrollo Rural del Norte Argentino", en Manzanal, Mabel; Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comp.), Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios – Enfoques y experiencias, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 211-250.

MANZANAL, Mabel y María Andrea NARDI (2008), "Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995", en Alejandro Schejtman y Osvaldo Barsky (comp.), El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial, Siglo XXI, ISBN 978-987-629-055-5, Buenos Aires, pp. 492-525.

PELICANO, Graciela y Osvaldo DE LA CUÉTARA (2006), "Emergencia y consolidación de una organización de base territorial", en Manzanal, Mabel; Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comp.), Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios – Enfoques y experiencias, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

TERUEL, Ana (2006), "Panorama económico y socio-demográfico en la larga

duración (siglos XIX y XX)", en Teruel, Ana y Marcelo Lagos (dir.), *Jujuy en la historia*, Unidad de Investigación en Historia Regional, Fac. Humanidades y Ciencias Sociales, Unju, San Salvador de Jujuy, EdiUnju, pp. 295-345.

TRONCOSO, Claudia (2008), Creando un lugar turístico y patrimonial: las transformaciones en la Quebrada de Humahuaca a partir de los procesos de construcción de atractividad turística y patrimonialización, Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras (Universidad de Buenos Aires). 455 p. (inédito).

_____ (2008b), "El desarrollo del turismo en la Quebrada de Humahuaca (provincia de Jujuy): expectativas y transformaciones", en Arnaiz Burne, Stella Maris y Alfredo César Dachary (edit.), *Turismo y desarrollo. Crecimiento y pobreza*, Universidad de Guadalajara, Puerto Vallarta, México.