

III CONGRESO ARGENTINO Y LATINOAMERICANO DE ANTROPOLOGÍA RURAL

TILCARA, JUJUY, 3, 4 Y 5 DE MARZO DE 2004
ANTROPOLOGÍA Y RURALIDAD: UN REENCUENTRO

“Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino”¹”

María Ximena Arqueros² y Mabel Manzanal³

Eje temático propuesto: ORGANIZACIONES RURALES: CORPORACIONES, ASOCIACIONES, ONGS. LA COMUNIDAD RURAL Y LA POLÍTICA LUGAREÑA.

Palabras clave: DESARROLLO TERRITORIAL, DESARROLLO LOCAL-RURAL, PARTICIPACIÓN.

Antecedentes

En este trabajo presentamos, desde un análisis territorial-institucional, dos pequeñas experiencias de desarrollo rural-local situadas en el noroeste argentino (provincias de Salta y Jujuy). En las mismas analizamos el accionar de las organizaciones públicas y privadas vinculadas a pequeños productores agropecuarios, y en particular la participación de éstos últimos en los procesos vinculados al desarrollo local.

El objetivo del presente trabajo es desentrañar las características que asume dicha participación y su relación con el desarrollo territorial.

¹ Este artículo forma parte de una investigación, dirigida por la Dra. Mabel Manzanal en el marco del proyecto: (PICT 8811) “Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)” financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECyT) y del proyecto (UBACYT F159 A) “Nueva Institucionalidad y Desarrollo Rural en Argentina” (estudios de caso en las Provincias de Buenos Aires y Misiones) financiado por el Fondo Nacional de Ciencia y Técnica Universidad de Buenos Aires.

² Ing. Agrónoma, becaria de la ANCyT por el Proyecto PICT 8811 “Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)” en el Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía de la U.B.A., e-mail: arqueros@agro.uba.ar

³ Economista, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas - CONICET- Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -FFLL/UBA-, e-mail postmaster@manzan.ba.ar

El Marco teórico

Introducción⁴

En la investigación, que enmarca este documento, nos abocamos a la búsqueda, indagación, sistematización y análisis de experiencias territoriales resultantes de procesos de capacitación, formación y organización de la población rural–local, que promuevan la participación de los pobladores en las cuestiones que influyen en su vida cotidiana. En este sentido, los dos casos que aquí se presentan han sido seleccionados con este objetivo, y aún están en etapa exploratoria.

El objetivo que se persigue en la investigación marco es descubrir y aportar a la construcción de *modelos institucionales alternativos de desarrollo territorial* que: a) den respuestas desde la política pública, a los nuevos desafíos sobre la ordenación del espacio y del territorio (Borja y Castells, 1998) y b) avancen hacia un desarrollo socioeconómico y político, que sea integrador desde lo cultural, sustentable desde lo ambiental y redistributivo desde lo económico.

Esta propuesta se centra en que se considera que la crisis socioeconómica, institucional, cultural y de representatividad que atraviesa nuestro País (y que se ha hecho explícita a partir de diciembre del 2001), obliga y es una oportunidad para encarar este desafío. Dado que superar el tradicional clientelismo (cambio de votos por prebendas económicas) con el que opera la política en general, y en particular en los ámbitos provinciales y locales, es uno de los mayores escollos con que se enfrenta el desarrollo local-rural. La perspectiva institucional, precisamente, ofrece instrumentos que permiten avanzar sobre estas restricciones y que consisten en desarrollar formas de gestión transparentes en el ámbito de lo público. Las premisas que justifican y explican la aplicación del enfoque territorial-institucional para el análisis y para la formulación de políticas en el campo del desarrollo local-rural son:

- a. La descentralización de las decisiones a favor de los actores locales (públicos y privados y organizaciones de la sociedad civil) y la promoción y aumento de la participación y control social tienen un carácter estratégico para el desarrollo territorial local-rural por su potencialidad para democratizar las instituciones.
- b. Todo aumento de control social implica reformas del sistema político institucional, que tornarán inoperante el funcionamiento clientelístico de compensación social, utilizado por gobiernos y políticos.

⁴ En este apartado y en el que sigue se elabora un marco teórico a partir del análisis conceptual desarrollado en Manzanal, M. (2003).

- c. Los procesos participativos más avanzados conducen a niveles crecientes de autogestión de los actores locales, redefiniendo la manera de hacer política.
- d. El motor del desarrollo local/ territorial está en la promoción de la participación y de la organización de la población respectiva, desde donde se reconstruye “dialécticamente” la relación entre el sistema político y sociedad. Se alcanza una instancia superior cuando el desarrollo local/ territorial se constituye en parte de una política nacional estratégica de desarrollo socioeconómico.

Por todo lo anterior, subrayamos la importancia del fortalecimiento de las organizaciones de base y de los procesos de capacitación y formación de la población (rural y de ámbitos locales) para alcanzar mayores grados y formas más transparentes de participación, de decisión y de control institucional. Pues son las formas de *participación organizada* las que se traducirán: a) en el corto y mediano plazo, en mejoras a favor de los habitantes locales de menores recursos -de carácter social, económico, ambiental, jurídico y político-; y b) en el largo plazo, en una malla de *articulaciones* económicas, institucionales, políticas y sociales que potenciarán el *desarrollo territorial* (expresado a través de mejoras en la calidad y nivel de vida de la población respectiva).

De aquí surgen los dos ejes analíticos centrales de la investigación que enmarca este trabajo. A saber:

- a. Las formas de participación, de fortalecimiento y de control social por parte de grupos de población organizados sobre sus respectivas organizaciones territoriales.
- b. La multiplicidad y frecuencia de las articulaciones interinstitucionales en dicho ámbito territorial

Los conceptos utilizados

Los conceptos que desarrollamos a continuación están seleccionados en función del objetivo del presente documento. La perspectiva adoptada proviene de la economía institucional (North, 1995; Brett, 1999; Favereau, 1995; Spiller y Tommasi, 2000) del regulacionismo (Villeval, 1995; Baslé, 1995, Boyer 1995) y de las visiones que incorporan al territorio como la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local (Boscherini y Poma, 2000; Yoguel, 2000).

El *desarrollo local-rural* constituye un proceso territorialmente definido que implica crecimiento productivo y, necesariamente, redistribución a favor de los sectores de menores recursos. Es en el ámbito local “del lugar propio” dónde se localiza la

población y desde el cual ésta tiene posibilidades de organizarse y proyectarse para influir, e incluso tomar las decisiones que la involucran y que tienen que ver con la política y con el ámbito de lo público. Precisamente, y a los fines de la delimitación del área de estudio, en este trabajo consideramos al *territorio* como: la trama resultante de los comportamientos institucionalizados y localizados en un determinado espacio de actores sociales y de organizaciones, que se vinculan por actividades productivas y/o de consumo, en forma regular y continuada en tiempo y espacio. Es decir, nos estamos refiriendo al “territorio” que se gesta a partir de vínculos interpersonales, “concretos” no “virtuales”, con continuidad física (o sin discontinuidades espaciales) al ámbito de los contactos frecuentes, al ámbito de lo “local” (que suma urbano y rural) opuesto a lo “global”, aunque sin desconocer su existencia e influencia.

Los procesos locales tienen la potencialidad de consolidar articulaciones entre organizaciones y fortalecer organizaciones de base, con el consecuente incremento de la participación de sus respectivos integrantes (agentes, sujetos sociales, beneficiarios de programas). Y son una condición necesaria (aunque no suficiente) para la generación, promoción y sostenimiento de un modelo de desarrollo local alternativo, eficiente productivamente, redistributivo en términos sociales, sustentable ambientalmente y transparente en la gestión.

Dentro de este campo analítico, definimos “*organizaciones*” como los grupos de personas unidas por un objetivo común; e “*instituciones*” como las reglas de juego que reglamentan el comportamiento de las organizaciones y que pueden ser formales o informales, explícitas e implícitas, pero aceptadas y conocidas por todos los involucrados. Coincidimos con Nardi, A. (2002: 34) cuando sostiene que estas normas y reglas actúan como condicionantes y/o alicientes para la acción y son producto de la práctica colectiva y de procesos esencialmente conflictivos y competitivos.

Enfocamos nuestro análisis en lo *rural*, porque nos preocupa la mejora en la calidad de la vida rural, los aumentos productivos y la productividad de la actividad agropecuaria de numerosos pequeños y medianos productores. Es decir, nos interesa lo local en la medida que se vincula a lo rural y entendemos que entre las condiciones de factibilidad del desarrollo, está considerarlo en una *perspectiva territorial articulada* al ámbito local de referencia, al ámbito local con el que se articula más cotidianamente. Nuestras *unidades de observación territorial* se constituyen en los ámbitos espaciales que reflejan las interacciones frecuentes entre áreas de producción agropecuaria con áreas de servicios (zonas de mayor aglomeración).

En nuestro campo analítico, también es importante diferenciar los conceptos de a) *articulaciones* y b) *interacciones* que se dan en el ámbito local. Las primeras son relaciones voluntarias entre dos o más organizaciones que acuerdan un funcionamiento conjunto (general o particular), complementario y/o solidario a partir de criterios de reciprocidad y objetivos mutuos consensuados. Las segundas se dan en los casos de vinculaciones dónde pueden aparecer relaciones de subordinación funcional (entre ámbitos de una misma repartición pública o privada) ó financiera, ó una combinación de elementos de subordinación financiera con otros de reciprocidad. Pero, tanto en el caso de articulaciones como de interacciones se puede operar aplicando formas o modelos de coordinación de actividades. Aquí ponemos el acento en las *articulaciones* porque consideramos que es a partir de éstas que se generan procesos autónomos y virtuosos de fortalecimiento organizacional y de desarrollo territorial. De todos modos, esta cuestión de las interacciones y articulaciones “es un campo nuevo de conceptos en construcción”.

El concepto de *participación* condensa las diversas formas que tiene y ejerce la población en general, y en particular los integrantes de organizaciones, los beneficiarios de proyectos públicos y de OSC, para intervenir en acciones o decisiones que determinan su futuro socioeconómico e influyen en el de su comunidad y territorio. La participación va asumiendo en la práctica, formas de mayor compromiso individual y organizacional, en un gradiente que empieza con estar simplemente informado hasta diseñar acciones, individuales o grupales y tomar decisiones estratégicas. Nos interesa indagar la participación que: a) se da desde los grupos de interés organizados, no la participación que puede operarse en forma individual o aislada; e b) identificar la forma como se promueve o no esta participación desde las acciones públicas (provinciales y nacionales) y desde las organizaciones de la sociedad civil. Dado que la posibilidad y potencialidad de participar que tienen los sectores sociales históricamente postergados depende, en buena medida, de la decisión pública y privada para permitirla e impulsarla.

Las particularidades de la participación

En esta ponencia, buscamos profundizar conceptos y metodologías que faciliten la reflexión de los procesos de participación en general, y en particular de los resultantes de las dos experiencias que se presentan, por lo cual en lo que sigue desarrollamos más ampliamente este temática y profundizamos en las características que asume el tipo de participación paradigmática que se está postulando.

Desde numerosas disciplinas, los autores han abordado el concepto de participación y descrito sus características. En un sentido amplio y desde la intervención social, Sánchez Vidal, A. (1991: 273) sostiene que:

“...La participación es, a la vez, un valor, un proceso una técnica y una actividad, algo tan enfatizado y zarandeado verbalmente, como poco practicado en la realidad, salvo honrosas excepciones... En principio y como acción, participar significa tomar parte en alguna actividad o proceso. El significado y alcance último de la participación dependerá de la relevancia de la actividad o proceso en el sistema social y la vida comunitaria. El objetivo -e indicador- último de la participación debería ser el grado en el que -a través de ella- se tiene acceso al poder, se comparte ese poder en un grupo social...”

Siguiendo esta línea conceptual coincidimos con, Marchioni, M. (de Bejarano, 1987, citado en Sánchez Vidal, A. 1991: 276) quien ha señalado la *dimensión política* que toda participación auténtica comporta, al implicar un cambio en la comunidad que participa.

“... la participación es un proceso dinámico y dual de: a) Toma de conciencia de la situación o problemática existente y sus causas, así como de las condiciones y acciones que pueden conducir a su superación positiva; b) implicación activa en los cambios consiguientes, a partir de esa toma de conciencia...”.

Otra manera de visualizar este proceso de toma de conciencia es sostenido por Brett E. A. (1999: 4) cuando introduce el aspecto formativo de la participación:

“... la participación implica un proceso de educación y capacitación en el cual las personas, asociadas y organizadas entre sí y con otros actores, 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...”

Asimismo, es esclarecedor adentrarse en distintas *tipologías que describen a la participación* y a los procesos participativos y que son coincidentes con las premisas de nuestro marco de análisis.

Sánchez Vidal, A. (1991: 278-279) menciona que podemos distinguir dos tipos de participación: según el origen sea “desde arriba” o “desde abajo”:

“...La participación “desde arriba” va ligada a las estructuras o canales institucionalmente establecidos o “mandados” para posibilitar la participación en los procesos políticos o sociales o controlar algún tipo de administración u organización...El contexto institucional facilita o inhibe la participación, pero, por sí sólo no es suficiente si no conecta con un deseo o necesidad desde debajo de participar. La participación “desde abajo”... (siempre que responda a un impulso y a una necesidad o deseo social duraderos y no a algo puntual o perecedero)... se ve altamente facilitada por los canales institucionales corriendo el riesgo, si estos no existen o se instauran, de terminar por cansancio o cuando cesa el empuje del liderazgo que la originó... La participación desde arriba será, por otro lado, un mero artefacto legislativo o normativo si no conecta con una población (o un grupo gestor inicial) concientizada y deseosa de participar en una cuestión relevante que pueda ser canalizada por medio de esa participación (No todas las cuestiones sociales pueden ser resueltas a través de la participación, o al menos, no sólo a través de ella)... La participación desde arriba y desde abajo son complementarias y se necesitan mutuamente...”.

El mismo autor (Sanchez Vidal, A., 1991: 277) menciona que la participación social puede ser “espontánea” u “organizada”. Tema de interés para este trabajo dónde buscamos ahondar en los procesos que evidencien tipos de participación organizada⁵.

“...La participación es organizada cuando se da en alguno de los siguientes sentidos: a) se realiza a través de organizaciones sociales b) existen canales establecidos y diferenciados, institucionalizados o no, c) existen unas finalidades u objetivos que estructuran u organizan la participación...En un mundo social tan estructurado y organizado, la organización de la participación, es a ciertos niveles imprescindible -y deseable- para la acción social eficaz, pero no para la participación... Para que la participación en una comunidad o contexto social u organizacional, tenga un impacto real en el enriquecimiento de la vida personal y comunitaria, debe incluir como contenido dos procesos clave en cualquier sistema social: a) Fijación de objetivos -actividad con frecuencia ligada a la intervención comunitaria centrada en la evaluación de necesidades, que funciona como una de las metodologías principales de participación social- y b) Toma de decisiones -particularmente importantes son las decisiones relacionadas con el reparto de poder y recursos en un sistema social y con los procedimientos de control del poder y del funcionamiento del sistema social... La participación ciudadana se cita cuando se forma parte de procesos: productivos y de trabajo; políticos; de programación de salud o servicios sociales, diseño de entornos arquitectónicos y comunitarios y servicios comunitarios, educación, administración de la justicia, etc. y es en general organizada.”

En lo que a nuestro trabajo de investigación refiere, la “participación organizada” que postulamos tiene algunas diferencias con la enunciada arriba. Se trata de la participación que se da a partir de *organizaciones representativas*. Y esto significa: i) que se trata de un tipo de participación dónde se dan *conjuntamente* (y no individualmente) los tres sentidos que señala Sanchez Vidal, A., (a través de una organización, por intermedio de canales establecidos o diferenciados y con objetivos determinados) y ii) la organización a partir de la cual se da la participación debe ser “representativa del sector que ejerce la participación”. La representatividad supone que un conjunto organizado de personas: a) tienen intereses y objetivos comunes, b) *han elegido en forma democrática* a sus representantes y c) *todos en conjunto suman un número significativo del sector económico-productivo o social que representan*.⁶ No sería ésta la situación, por ejemplo, si se tratara de un grupo de pequeños productores agropecuarios que solo se representan a sí mismos, o que actúan a través de organizaciones que tienen otros fines distintos a la representatividad del sector en cuestión, como puede ser una organización de apoyo local -ONG-. En realidad, cada caso particular, exige una análisis de su “representatividad”.

⁵ Ya que también “...se puede participar en actividades o procesos mas o menos triviales y lúdicos -desde el punto de vista socio-cultural- como fiestas, encuentros, actos recreativos, deportivos, actos barriales. En estos casos, la participación tiende a ser mas espontánea, a título individual y mas informal...” (Sanchez Vidal, ibidem)

⁶ A priori debería establecerse cuáles es la cantidad que avala dicha *representatividad*. Y esto depende de las particularidades sectoriales (sector productivo) y territoriales de cada caso particular (teniendo en cuenta las distancias, la historia de organización y la cultura local). Estimamos que podrían establecerse rangos según los casos territoriales que, en principio, pareciera que deberían superar valores en torno al 20% del sector bajo análisis.

Pensando a la participación como proceso, diversos autores hacen referencia a *niveles de participación* que podrían alcanzarse sucesivamente en la medida que las organizaciones e instituciones, a cualquier nivel, tiendan a “democratizar” los espacios y los ciudadanos estén en condiciones de forjar y asumir el control de las decisiones que los atañen.

Robirosa V., Cardarelli G. y Lapalma A. (1995) señalan que para que se generen procesos de participación creciente en relación con las instituciones y en el ámbito organizacional, deben darse varios procesos que permitan: i) la accesibilidad a la información, ii) el intercambio de opiniones y iii) la posibilidad de influir sobre las decisiones. Los autores muestran en el siguiente cuadro, tres niveles de participación y los procesos y características que los describen. Estos niveles de participación (información, consulta y decisión) son también mencionados por Schvarstein, L., (2003: 136).

Niveles de participación	Proceso institucional	Características
Información	Difusión de la información	Flujos unidireccionados de información. Para el público debe ser posible verificar la fuente de origen (transparencia)
Opinión	Consulta ciudadana	Flujos bidireccionales entre coordinadores del proceso de consulta y el público
Toma de decisiones	Colaboración	Control compartido de las decisiones, influencia en la toma de decisiones (planificación participativa, grupos de trabajo con usuarios)
	Empoderamiento	Proceso en el que va aumentando la transferencia del control de las decisiones y recursos a los interesados

Fuente: Robirosa V., Cardarelli G. y Lapalma A. (1995)

Es muy importante mencionar que todas estas definiciones y conceptos deben analizarse teniendo en cuenta las *características del contexto socio-histórico* en el que se ponen en juego. Martínez Nogueira (1995, citado en Cardarelli, G y Rosenfeld, M., 1998: 98) otorga a la participación en los tiempos que corren los siguientes atributos:

“... la participación es i) *Específica*: como contraposición a genérica. La participación se desencadena en torno a cuestiones concretas, inmediatas o a valores a los que se le otorga una posición elevada en la jerarquía ética ii) *Cognitivamente orientada*: es una participación que no afecta a la totalidad del individuo y, por lo tanto, los elementos expresivos en ella volcados enfrentan los límites impuestos por la racionalidad de la acción iii) *Circunstanciada*: no es una participación que se precipite en torno a cuestiones de alto nivel de generalidad, con proyección temporal a largo plazo o eventuales resultados de carácter difuso. Por el contrario es una participación convocada tras objetivos concretos, fácilmente visualizables y apropiables, dirigida a provocar decisiones o cambios de comportamiento en otros actores claramente identificados iv) *Estratégica*: implica que se da en el marco de una distribución dada de poder, a la que se atiende a través de la búsqueda de acuerdos y la conformación de alianzas tras intereses compartidos, aún cuando éstos sean sólo circunstanciales.

En definitiva, como señalamos en otro trabajo⁷, 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. Estos niveles comienzan con la información, continúan con la consulta, siguen con la intervención en la toma de decisiones alcanzando niveles crecientes de autogestión. Es decir, coincidiendo con los autores mencionados, el primer grado en este proceso es “estar informado” de las cuestiones públicas que les atañen y afectan, el siguiente es “ser consultado” por las decisiones que se toman al respecto, luego es “ser parte de la toma de decisiones” y el paradigmático es llegar a integrar el “cuerpo de decisión” que dirige la cosa pública respectiva. El pasaje por estos sucesivos “estados” exige capacitación, formación y “praxis” de la participación en un ejercicio continuado y ascendente...”

Este es un proceso contradictorio y fluctuante, que algunos autores denominan “empowerment”, como lo describen Cardarelli, G y Rosenfeld, M. (1998: 136):

“...Es la conjunción de los dos movimientos básicos de “ida y vuelta” de la participación: la activación de la población o empowerment para negociar paritariamente con actores locales y de otros niveles, a partir de intereses específicos, generando y fortaleciendo instancias de organizativas territoriales cada vez mas articuladas y la formación y sustentabilidad de modalidades de gestión asociada que se instalen con permanencia y lleven a la práctica el principio de la representación, con ampliación progresiva del conjunto de actores e instituciones comprometidas...”

Este proceso se va gestando con el apoyo de múltiples determinantes, algunos directamente vinculados a la propia realidad local-territorial y otros externos a la misma. Entre los primeros podemos mencionar: i) la voluntad de la población participante, sus características personales e identidad, su formación e inserción laboral, su nivel socioeconómico; ii) la historia, cultura e identidad de las organizaciones que representan los intereses comunes; iii) el nivel de desarrollo socioeconómico e institucional y la cultura e historia política del ámbito local donde vive y trabaja. Entre los externos figuran: i) el accionar en el ámbito local de OSC⁸ (organizaciones de la sociedad civil) que en forma puntual o continuada actúan en el territorio en cuestión; ii) la decisión política del sector público nacional y provincial para constituirse en facilitadores y promotores de estos procesos de participación; iii) la disponibilidad de financiamiento, nacional e internacional, para sustentar procesos locales de transformación socioeconómica e institucional.

⁷ Lo que sigue hasta el final de este ítem ha sido extractado de Manzanal (2003: 8-10), salvo mención expresa de otros autores.

⁸ La OSC pueden tener como finalidad ser de apoyo técnico-financiero, de representación de intereses y económicas y actuar a niveles locales, regionales, nacionales e internacionales.

Pero además, en materia de participación se requiere una indagación minuciosa que distinga y excluya las formas pseudo participativas (“hacer lo que el otro quiere o espera que yo haga”). Estas formas están presentes, hoy día, en todos los ámbitos de promoción y desarrollo social y económico y son funcionales al modelo clientelístico⁹. Y son una consecuencia del acento y del condicionamiento impuesto por los organismos de financiamiento internacional y nacional para que la participación esté presente en “todo” proyecto de desarrollo social que se geste. De este modo, es común que tanto los gobiernos como los programas y las ONG -organizaciones no gubernamentales- hagan de la “participación” una meta guiada a alcanzar sus propios intereses más que los intereses “reales” de la organización o del grupo de actores denominados comúnmente “beneficiarios”. Esta es una materia no menor, que requiere un trabajo de depuración en todo análisis sobre el tema.

Por otra parte, el modelo de la política democrática clientelística promueve la participación porque se alimenta de los sectores postergados “otorgándoles” lo que la población más pobre supuestamente solicita, en general a través de proyectos diseñados “en forma participativa”. De este modo, la población permanece “atada” a “pedir participativamente” lo que los programas, los organismos o los estados están dispuestos a otorgar. Y esto se hace bajo la falacia que lo que se pide es lo que los grupos de beneficiarios decidieron por sí mismos, luego de analizar supuestamente en forma autónoma, “participativamente”, necesidades y posibilidades.

Asimismo, es importante tener en cuenta que mientras el modelo macroeconómico expulsa población del aparato productivo y polariza a la sociedad, aumentando la masa de desocupados y marginados, las acciones puntuales en desarrollo rural otorgan cifras ínfimas para los pobres rurales y su “desarrollo”. La falta de recursos justifica las políticas focalizadas (para los más pobres entre los pobres) que también son fuente de sustento del aparato clientelístico. Es decir se opera un círculo vicioso (y a favor de mayor clientelismo) de aumento de la marginación, expulsión del aparato productivo, participación para inclusiones marginales y acotadas. Coincidimos con Cardarelli, G y Rosenfeld, M. (1998: 136) cuando plantean que:

“...Cuesta pensar que un Estado que define patrones de exclusión-inclusión de las organizaciones de base al mercado asistencial, pueda promover formas articuladas y concertadas (por lo tanto conflictivas) de definición y rediseño de políticas sociales. Cuesta también pensar que las organizaciones que deciden tomar parte en este intercambio, trasciendan la obtención de bienes y servicios materiales y apunten al desarrollo de una participación popular más ampliada y promotora de derechos o a

⁹ Coincidimos con Cardarelli, G y Rosenfeld, M. (1998: 135) que entienden por clientelismo a: “... la vinculación asimétrica entre un actor con recursos de poder y otro en situación de desventaja, que intercambian lealtades y favores, manteniendo la subordinación del más débil....”

resultados en el largo plazo de fomento y consolidación organizativa de las poblaciones...”

En definitiva, el tipo de participación que postulamos es aquella que busca que los sectores postergados se integren a partir de políticas universales, donde no haya decisión discrecional de los sectores políticos sobre quiénes son los incluidos y quienes no y en qué temas sí y en que temas no.

Para analizar los procesos participativos que se dan en los casos que presentaremos a continuación, consideramos útil referenciar a las tipologías que siguen, elaboradas por Cardarelli, G y Rosenfeld, M. (1998), ya que pueden ayudar a enmarcar la complejidad de los procesos y los escenarios de la participación social. Estas herramientas de análisis fueron construidas desde la perspectiva de la programación social, es decir del diseño de proyectos, programas, etc. que son espacios considerados como canales institucionales para la construcción de ciudadanía¹⁰. Las autoras presentan tres “Modelos direccionales de participación para la operación de un proyecto” (Cardarelli, G y Rosenfeld, M., 1998:120-123) caracterizando estilos diferentes a la hora de intervenir en procesos participativos:

- a) “...*Participación restringida*: ésta se focaliza en la mejora en el acceso de las poblaciones objetivo a ciertos servicios, con énfasis en la búsqueda de una resolución instrumental, combinado con la participación en la etapa de ejecución de las decisiones tomadas en otras esferas...”
- b) “...*Participación ampliada*: aquí el enfoque conceptual equilibra la opción expresivo-simbólica y la instrumental, orientando la acción a la mejora en el acceso de oportunidades sociales y promoviendo la participación en todas las etapas del proceso decisorio de una gama más incluyente de actores, con preeminencia en la fase de adopción de decisiones (selección de alternativas)...”
- c) “...*Participación “creadora de sentido”*: este estilo combina un énfasis conceptual en la dimensión simbólica y expresiva con la intención de modificar la estructura de oportunidades vigente, apelando a la planificación como espacio de concertación multiactoral...”

Nosotros identificamos esta última con la participación paradigmática que se dirige hacia niveles crecientes de “autogestión” y que es la que conduce al empoderamiento de los actores participantes.

Por otra parte hemos reconstruido una tipología que describe diferentes situaciones de la participación social, a partir del cuadro que presentan Cardarelli, G y Rosenfeld, M.

¹⁰ Cardarelli, G., Rosenfeld, M., (1998: 123-124) definen Ciudadanía como “... el conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos... Es en la esfera de la ciudadanía donde se pretende situar la perspectiva de la participación para dimensionar los Modelos Metodológicos... Porque es el espacio de universalización de lazos sociales igualitarios por excelencia en torno al cual se plasman los derechos civiles, sociales y políticos...”

(1998:134) y de la clasificación de Sánchez Vidal, A (ibidem) -participación “desde arriba” y “desde abajo”- como sigue:

Variables y Categorías para establecer una tipología de participación social

		“DESDE ARRIBA”	
		Instancias de participación institucionalizadas	
“DESDE ABAJO”		NO	SÍ
Implementación de actividades comunitarias (en el ámbito de la programación local)	NO	A Verticalismo, clientelismo, desafiliación local Participación nula- Modelo indeseable	B Formalismo, ritualismo, Restricción en la agenda decisoria Participación formal
	SÍ	C Activismo, Proyectos puntuales, Relaciones específicas comunidad-servicios-técnicos Participación activa y creativa	D Gestión integral asociada Participación con empoderamiento Modelo paradigmático

Fuente: Elaboración propia en base a Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998: 134)

La variable “implementación de actividades comunitarias (en el ámbito de la programación local)” identifica situaciones donde la participación surge de la misma población que decide participar o no (sí o no) para resolver sus problemas cotidianos vinculados a la esfera pública. La variable “instancias de participación institucionalizadas” identifica si existen (sí o no) mecanismos de participación instrumentados desde las organizaciones públicas en general (pero podrían incluirse también desde las OSC con poder para influir en el rumbo de las decisiones que hacen a la vida de los pobladores locales)

A partir de esto proponemos las mismas cuatro categorías que Cardarelli y Ronsenfeld (ibidem) pero estableciendo nuestra propia caracterización que califica al proceso de participación dentro de un gradiente que va desde formas de “nula” participación (“A”) hasta la forma “ideal” (“D”): En “A” la participación, en los términos aquí definidos, es nula y su consecución es considerada una amenaza para el desarrollo socioeconómico con equidad. Por lo que resulta “indeseable”, más aún en la medida que suele constituirse en un “caldo de cultivo” de prácticas vinculadas con la prebenda, la coima y la corrupción. En el otro extremo está el tipo “D”, que constituye el modelo de participación objetivo, dentro de la propuesta teórica que aquí se desarrolla, que por lo tanto se constituye en paradigmática o ideal. Entonces:

- A. Es el modelo que debe ser *reemplazado*, porque es nula o incluso regresiva la participación ciudadana a favor de un mayor empoderamiento, tiende al clientelismo

y sus prácticas limitan peligrosamente con modelos corruptos y prebendarios. Promueve el individualismo o el funcionamiento en grupos aislados, sin interacciones ni siquiera a nivel local. Y aún peor, expone a los grupos a que compitan por los recursos centralizados en el poder político.

- B. Es formal y desmovilizante, porque tiende a desactivar los conflictos que surgen en los procesos participativos y a “vaciar los espacios de participación y representatividad”. Sin embargo, si existen canales de participación formalizados que ofrece la institucionalidad, éstos pueden ser utilizados para montar sobre ellos una práctica de participación real. Esta forma también promueve el individualismo o el funcionamiento en grupos aislados y los recursos y las decisiones quedan centralizados en el poder político o de líderes coptados, pero en la medida que el contexto territorial contenga y fomente culturas potenciadoras de las articulaciones o de la participación puede ser un nicho para el inicio de un proceso participativo. Una diferencia con la anterior es que ésta forma permite ser superada, o lo que es lo mismo permite ser mejorada (lo que no se da en la A que debe ser reemplazada, sustituida).
- C. Esta es una forma activa, creativa, dinámica y concientizadora porque promueve y potencia procesos de movilización entre los actores (es promotora de activismo social). Y según las palabras de Cardarelli, G y Rosenfeld, M. (1998:136) “...puede o no estar ausente la articulación entre experiencias, pero fundamentalmente no hay presencia orgánica en instancias de gestión asociada que involucran el proceso global de planificación, gestión y evaluación participativa en términos del proyecto como un todo...”. Podemos considerar a esta forma como el “germen” de la participación “ideal”, que promueve el empoderamiento y potencia la conformación de lazos e *interacciones* entre actores públicos y organizaciones de la sociedad civil. Si es que se encuentra establecida, puede ser entonces considerada como una etapa de formación y entrenamiento participativo para tender al nivel D.
- D. Forma ideal o paradigmática. Según Cardarelli, G y Rosenfeld, M. (1998:136) “... En este estilo, la participación “va y vuelve” de lo formal y orgánico al dinamismo de los contextos locales, en un proceso de retroalimentación continuado. La implantación de este ideal participativo es una opción no sólo política, ideológica y conceptual, sino también metodológica...”, que potencia las interacciones transformándolas en reales *articulaciones* sectoriales e intersectoriales entre organizaciones públicas y privadas de todo tipo, incluyendo a de representación de intereses (gremiales), económicas (empresas, cooperativas, etc.) y las de apoyo técnico-financiero (ONG). Se despliegan las formas de participación y organización

que son propias y acordes con la cultura y las potencialidades económico-productivas locales y también la relación con lo extra local. Se promueve la integración de redes y con ello niveles crecientes de autogestión a partir del empoderamiento de los actores. Se cuenta con saberes y prácticas que permiten que los conflictos, que surgen naturalmente, se integren como parte de los procesos.

Las experiencias locales de desarrollo rural

En este apartado presentamos experiencias que muestran modos alternativos de funcionamiento social, de articulación con el Estado y de compromiso de la sociedad civil en la construcción de mejoras en su calidad de vida a través de la participación organizada. Tomamos como caso de estudio, dos de los muchos ejemplos existentes en el país, asociados al desarrollo local y territorial: la Feria Campesina de Aguaray, en Salta y el Consejo Social Local de Yavi, Jujuy. Ambos casos se sustentan en organizaciones de pequeños productores articuladas a otras organizaciones públicas y privadas y persiguen, de distinta forma, mejorar la calidad de vida a través de diferentes acciones, entre ellas, acceso a la tierra y mejoras en la producción y en la comercialización de sus productos. En lo que sigue mencionamos sus características más destacables:

La feria franca de Aguaray, Salta.

La Feria Franca de Aguaray¹¹, Salta, se inauguró en abril del 2000 y fue creada luego de visitar y reconocer la experiencia misionera¹².

Como antecedente es importante tener presente que Aguaray fue (junto con Tartagal)

¹¹ Aguaray tenía en el 2001: 8055 habitantes (CNPv 2001) y se localiza en el extremo noreste la provincia de Salta (1.079.422 habitantes, 3% de la población nacional) muy próximo a la frontera con Bolivia.

¹² En las ferias francas, los pequeños productores agropecuarios comercializan directamente sus productos o excedentes -que deben ser orgánicos- juntándose una o dos veces por semana, en la aglomeración o localidad más cercana a su área de explotación. Para ello, se organizan y formulan su estatuto de funcionamiento, acuerdan cuestiones básicas vinculadas con la producción, la elaboración -controles bromatológicos- la presentación, los precios- y acondicionamiento un espacio físico para instalar sus puestos de venta. Este modelo de comercialización comenzó en Oberá, Misiones, en agosto de 1995. Un grupo de pequeños productores (apoyados por el Movimiento Agrario Misiones -MAM-, por programas nacionales -PSA, Pro Huerta- y por el Ministerio del Agro y la Producción de Misiones) decidieron visitar una feria franca en el sur de Brasil en su búsqueda de alternativas ante la crisis, la falta de ventas y la escasa rentabilidad de sus producciones tradicionales (tabaco, yerba mate). Y a la vuelta de ese viaje resolvieron comenzar con su propia experiencia en Oberá. La feria franca de Oberá rápidamente se constituyó en un éxito que logró difundirse por todo Misiones. Dan cuenta de ello: 45 ferias con unas 3000 familias involucradas 7 años después, y la creación de la Asociación de Ferias Francas de Misiones. En junio de 2002 se realizó un Encuentro Nacional de Feriantes en Paso de la Patria (Corrientes) donde estuvieron presentes representantes de 8 provincias (San Juan, Misiones, Corrientes, Santa Fé, Salta -Aguaray-, Entre Ríos, Chaco y Catamarca -Andalgala). En Corrientes existen 23 ferias en distintos departamentos apoyadas por el PSA y se ha creado la Comisión Inter Ferias Francas de Corrientes.

un epicentro en el norte salteño de la empresa petrolera nacional, luego privatizada, YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales). Esta privatización generó cantidad de despidos y conflictos locales.

En el presente hay empresas privadas extranjeras. Son refinerías operadoras de pozos petrolíferos (como Refinor, Tecpetrol, Plupetrol, Panamerican Energy). Algunas de estas empresas encaran actividades de asistencia social. Se trata, en general donaciones siguiendo las demandas de la población local (materiales y bienes para las escuelas, programas de huertas -con abastecimiento de semillas-, instalación de agua y luz). Hace un tiempo, se están planteando apoyar técnica y financieramente algunos microemprendimientos productivos rurales.

Los problemas de desocupación que asolan la zona no afectaron directamente a la gente de campo, aunque sí indirectamente vía la recesión y la caída generalizada del mercado interno. La liberalización del mercado y el plan de convertibilidad tuvo para los productores rurales un gran impacto negativo, por la recesión del mercado local resultante de la irrupción de mercadería proveniente de la frontera con Bolivia (a poco más de 10 kilómetros de Aguaray).

En este contexto de crisis local (y nacional) surgió la feria de Aguaray. Primero fue una iniciativa de los técnicos de la ONG ADE (Asociación para el Desarrollo) y del PFD¹³ (Programa Forestal de Desarrollo de la SAGPyA) motivados por la preocupación de los productores por las dificultades de comercialización de sus productos: ellos se preguntaban “¿para qué mejorar la producción si después no lo podemos vender?”. Fue así como los técnicos pensaron en las ferias que conocían de viajes realizados a Misiones entre 1995 y 1996 cuando éstas comenzaron a desarrollarse. Y organizaron una primera reunión donde fueron invitados los pobladores de todos los parajes rurales de Aguaray. Entonces asistieron 70 pequeños productores que se enteraron del tema de las ferias y vieron un video sobre las ferias francas misioneras, quedando algunos muy interesados. Sin embargo, muchos no tenían confianza y varios tuvieron miedo de enfrentarse con la gente del pueblo. Entonces, todos percibían una fuerte discriminación desde el pueblo hacia los del campo, expresada en las dicotomías: blanco vs. negro, limpio vs. sucio, urbanos vs. rurales, los de los parajes vs. los del pueblo, los de las comunidades vs. los criollos, los vagos vs. los trabajadores. En la segunda reunión sólo se presentaron 30 familias (de las 70 originales). Pidieron información y asesoramiento al PSA (Programa Social Agropecuario) de Salta y de

¹³ El PFD es un proyecto nacional manejado por distintas instituciones según zonas. En Aguaray, lo maneja el INTA de Yuto (localidad salteña). Pero como Aguaray queda lejos, el INTA hizo un acuerdo con ADE en 1999. ADE pone la sede, la oficina, y el PFD, a través del INTA, contribuye con dos camionetas, 2 capacitadores, un retroproyector, papelería, instrumentos de trabajo, aire acondicionado, teléfono y fax.

Misiones, pero el PSA de Salta pensaba que la zona no era adecuada para una feria, mientras que el de Misiones las impulsaba.

Continuaron así con otras reuniones de discusión y esclarecimiento durante seis meses (los sábados y domingos) entre noviembre de 1999 y abril de 2000, con los técnicos de ADE y PFD¹⁴. Y resolvieron que necesitaban:

- a) Disponer de productos durante todo el año. Entonces hicieron un calendario productivo que mostró que contarían con 15 a 20 productos.
- b) Redactar un reglamento para organizar su funcionamiento. Acordaron uno entre todos, que describe qué es y como funciona la feria, señala que está destinada a comercializar productos locales, sin intermediarios y a precios justos y determina quiénes pueden o no participar. Contiene 30 artículos y para armarlo dispusieron de otros 4 reglamentos que trajeron de otras ferias.
- c) Generar un “standard” de producción. El objetivo era “cambiar cantidad por calidad”, producir un producto “auténtico de la zona, de calidad y con una forma de presentación regular y estandarizada”.
- d) Establecer condicionamientos de higiene especificados para cada tipo de producto.

La feria fue inaugurada el 15 de abril de 2000 con 8 puestos y unas 10 familias productoras llegando dos años después a 24 familias, con 12 puestos. Funciona los días sábados por la mañana y los feriados en la Plaza de Aguaray.

Es una organización no formal, sin personería jurídica. Los feriantes no pagan tasas y el municipio local los ha asistido con: i) el dictado de la ordenanza municipal que los habilita a funcionar; ii) los mesones y las balanzas (conseguidas en la Aduana); iii) el trámite de la libreta sanitaria; iv) el servicio de bromatología para la carne en pie (un veterinario visita la feria, observa y controla los puestos y otorga el certificado que garantiza calidad); v) el transporte que los traslada desde sus predios a las ferias, ida y vuelta, con la mercadería, en un recorrido máximo de 15 Km y vi) un fondo para microcréditos de \$500, otorgado por la Cooperativa Asistencial del Municipio en abril de 2002 sumado a otro fondo que les volvió a otorgar el intendente para el tercer aniversario de la Feria en abril de 2003.

Las ventas son todas minoristas¹⁵, sin embargo se han acercado algunos mayoristas. El problema es que carecen de facturas para concretar operaciones, porque no están en su mayoría inscriptos en el monotributo, o bien, porque la feria misma no tiene personería jurídica.

¹⁴ Ing. Agr. Sandro Sassatelli, comunicación personal.

¹⁵ En la feria se vende maíz en sus diferentes formas (grano seco, mote, choclo, tamales y humitas) mandioca, maní (tostado, con cáscara y sin cáscara) verduras de huerta, sandía, palta, mango, panes de campo (pan de maíz) caña de azúcar, mantecados, dulces, chacinados (chorizos, morcillas, salame, salamines, panceta, bondiola) chica y aloja, queso y leche de vaca, quesillo y cuajada, gallina viva y faenada, huevos, plantas, empanadas, queso de chancho, cítricos, artesanías en mimbre, mates de calabaza.

Componen la feria familias aborígenes y criollas, todos pequeños productores campesinos¹⁶. No pueden participar familias urbanas (por ejemplo, los artesanos de dulces o pastas caseras). Uno sólo de los integrantes es un ex-empleado de YPF despedido con la privatización en 1992 que decidió irse al campo (donde vivía desde los 14 años pero no producía para la venta) y desde entonces vive de la actividad del campo y de changas (con contratos de 1 o 2 meses para empresas de construcción que trabajan para las petroleras privadas).

Esta feria ha impactado a la comunidad positivamente y no sólo en lo económico. Es de destacar que ha facilitado el trato entre pobladores urbanos y rurales.

Los puestos han evolucionado en diversidad, cambiando el tipo de producto que ofrecen. Según sostienen informantes y dos productores entrevistados, la situación económica de las familias participantes ha mejorado considerablemente¹⁷. Además, a partir de la devaluación, de enero de 2002, han tenido mayores posibilidades de vender por ser zona de frontera, que en este caso particular implica: i) la caída de la competencia de productos especialmente bolivianos; ii) la compra de mercadería nacional por parte de familias bolivianas que cruzan la frontera (del mismo modo que antes los salteños lo hacían en sentido inverso); iii) la necesidad de sustituir productos manufacturados que ya no pueden ser comprados en la frontera, especialmente Bolivia o Paraguay (se trata de "...volver a producir cosas que antes se hacían y ahora no se hacen más, una producción más campesina y artesanal que aquí se perdió...").

La feria, fue declarada de interés municipal por la Intendencia y el Consejo Deliberante y lentamente se ha ido integrando a la vida del pueblo, siendo parte de una nueva identidad local, que rompe con formas y concepciones sectarias del pasado. Los feriantes reciben capacitaciones en la escuela EFA¹⁸ de Aguaray. Allí suelen reunirse cada 15 días o cuando hay temas importantes. Y, en general, se llevan muy bien entre ellos.

¹⁶ Los feriantes residen actualmente en las afueras de Aguaray y de los pueblos vecinos de Tobantirenda, Piquirenda, Aguas Blancas, Capiazuti, Peña Morada, y Campo Durán desde donde trasladan todos los sábados sus productos con el camión municipal.

¹⁷ Cada sábado las ventas oscilan entre \$30 a \$115 por puesto (según valores de julio de 2002). Algunos productores tienen una muy diversificada oferta (hay un productor con un predio de 12 Ha que suele disponer de 25 productos distintos para vender).

¹⁸ Las EFA de Aguaray es un polimodal (tres años que corresponden al 10º, 11º, 12º año de estudio). Tiene orientación en ciencias naturales y como todas las Escuelas de la Familia Agrícola es por alternancia, que es un sistema de coeducación con la familia. Los alumnos están una parte del tiempo en la escuela y una parte en la casa haciendo tareas similares. La idea es que la escuela se instala como complemento de la educación familiar. Estas escuelas reciben por parte del Estado Nacional un subsidio correspondiente a los sueldos docentes.

La Feria se constituyó sin ningún apoyo económico, salvo el equipamiento por parte de la Municipalidad. Pero ya en el año 2001 consiguieron un subsidio del PROINDER¹⁹ (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios-SAGPyA).

En el 2002 comenzaron a organizar un sistema de microcréditos a partir de un fondo de \$500 (alrededor de u\$s 140 a julio 2002) que consiguió el Intendente y otorgó la Cooperadora Asistencial del Municipio y otro fondo que les volvió a otorgar el Intendente para el tercer aniversario de la Feria en abril de 2003. Para implementar este sistema reciben asesoramiento y capacitación de ADE y 2 feriantes van a ser los responsables de administrar el fondo²⁰.

Algunas reflexiones del caso

La feria ha contribuido a la autovaloración de la gente de campo a partir de su interrelación con los del pueblo. Y estos también aprendieron a reconocer los valores de la vida rural. Se ha desarrollado un espacio social de relación entre la población del campo y del pueblo, antes inexistente y lleno de preconceptos y desconfianza. Por ello, los feriantes ahora participan en las fiestas públicas llevando su propia bandera argentina y distinguiéndose como grupo en los actos públicos. Esta participación los enorgullece y fortalece su identidad y autoconfianza. Por su parte, las familias del pueblo, empiezan a comprender los esfuerzos, las formas de trabajo y la vida cotidiana de la población rural.

De este modo, pareciera que a lógica previa de la comunidad de Aguaray se está rompiendo, porque ahora, en la feria se mezclan criollos y aborígenes, ganaderos con agricultores y artesanos, católicos con evangelistas, gente del pueblo con gente del campo. Es decir, la feria estaría contribuyendo a una integración cultural con y en la sociedad local.

La feria de Aguaray es producto de muchas historias que se entrecruzan. Pero merece reflexionarse acerca de una presencia latente y significativa, la del Estado. Porque fue el Estado Nacional, a través de sus programas -PFD, EFA, PROINDER- el que financió al personal (técnicos) que asesoró e hizo el seguimiento, aportó el material y/o los servicios utilizados para este emprendimiento. Y porque es el Estado Provincial, especialmente por intermedio del Municipio de Aguaray, el que colabora con las tramitaciones, con el equipamiento y el transporte. Además se operó una transferencia

¹⁹ Dos grupos (formados cada uno por 6 productores) recibieron cada uno \$950, utilizando \$200 para material para la feria (12 toldos y 12 mesones) y \$750 para insumos para la producción adecuados a las necesidades de las familias (herramientas, plantas frutales, alambrado)

²⁰ Se tratará de alrededor de 20 créditos personales de \$25 cada uno, con garantía solidaria por grupos de feriantes. El crédito se devolverá con los ingresos de cada sábado en 10 cuotas (más dos cuotas de interés) y un período de gracia de 15 días.

de experiencias y conocimientos (desde las ferias misioneras) a partir de una voluntad y cultura de asistencia y solidaridad por parte de la mayoría de los participantes (técnicos y feriantes).

Es claro que los feriantes contaron con el apoyo y el asesoramiento de los técnicos (cuya inserción era una ONG -ADE- una escuela privada -EFA- y un programa nacional de desarrollo -PFD). Pero no es tan claro, aunque sí decisivo, que todos estos técnicos contaban para sostenerse económicamente con sueldos u honorarios del sector público nacional. Ya que detrás de las instituciones que ellos representaban estaba el Estado aportando los fondos destinados a su sustento. Más aún, los escasos subsidios recibidos también provinieron del Estado. Por ello, no podemos menos que preguntarnos: ¿se podría haber iniciado esta experiencia sin el Estado que, aunque con menos recursos y de cada vez menor disponibilidad, sigue siendo la figura promotora, aunque desdibujada, de muchas actividades de este tipo?.

Y finalmente, este caso resulta ser una experiencia de interés para el análisis territorial - institucional porque muestra potencialidad de crecimiento, ya que: i) la feria ha impreso una mayor dinámica económica y social a una pequeña localidad como es Aguaray; ii) se ha generado un proceso de reconocimiento e interacción entre diversas identidades, especialmente a través de la vinculación operada entre los pobladores urbanos y rurales, aborígenes y criollos; iii) hay un rol significativo y comprometido del sector público nacional y también del municipio local; iv) hay empresas privadas del sector petrolífero encarando actividades sociales de apoyo comunitario para la población local; v) la escuela rural tiene un activo rol en la feria y en la localidad; vi) la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso otorgan a esta área fronteriza posibilidades de crecimiento económico, en el que las ferias podrían cumplir un rol significativo.

Por lo tanto, se trata de un ámbito territorial con potencialidad para un desarrollo local creciente y alternativo. Por ello, resulta ser una experiencia de interés para identificar formas de articulación y conflicto entre organizaciones; reconocer los diferentes comportamientos sectoriales y grupales (feriantes, pobladores, sector público, empresarial) sus particulares modos de organización, capacitación y participación; y su forma de asumir, o no, las normas y reglas locales, las respectivas responsabilidades, el control y seguimiento de los compromisos asumidos, los procesos innovadores y los riesgos de la actividad económica.

El Consejo Social Local de Yavi (CSLY), Jujuy

El Pueblo de Yavi, perteneciente al departamento²¹ del mismo nombre, se encuentra a 16 Km de La Quiaca y cuenta con 1296 pobladores (CNPYV 2001) ubicados en una pequeña aglomeración urbana y 12 comunidades rurales localizadas en un radio de 50 Km. Estas comunidades se conforman por un promedio de 30 familias de pequeños productores cada una.

“... La ganadería es la principal actividad de los pobladores a través de la cría de ovinos y llamas y la agricultura se da sólo bajo riego (papa, maíz, haba, arveja, cebada, alfalfa). El nivel de producción es de subsistencia, destinando la mayor parte de su producción al consumo familiar y una pequeña parte a la venta”. (CSLY, 2001).

El pueblo de Yavi se organiza política y administrativamente como una Comisión Municipal formada por: cuatro representantes que son electos por voto directo, quienes finalmente designan: un comisionado y tres vocales. El Consejo Social Local de Yavi (CSLY) funciona como “consejo consultivo” de la Comisión Municipal de Yavi, y está formado por representantes de las 12 comunidades rurales correspondientes y algunas organizaciones (de productores y ONG) con fuerte presencia en la zona.

Los consejos locales o consultivos²² definidos desde el Estado Nacional, son espacios en los que se articulan los representantes del Gobierno en cada jurisdicción y representantes de las necesidades y propuestas de los diversos sectores representados que conforman la sociedad. Pelicano (2002) agrega que:

“Los consejos locales son espacios de interacción de las organizaciones de base y de apoyo, con los municipios y comisiones municipales para la discusión, administración y desarrollo de proyectos. En términos materiales, suponen la posibilidad de consensuar y potenciar el uso de recursos públicos financieros o de infraestructura: vehículos, financiamiento, espacios de reunión” (Pelicano, G. y otros, 2002: 8)

²¹ El Departamento de Yavi, está ubicado en el ángulo Noreste del sector oriental de la Puna Jujeña, en el límite con Bolivia. Su capital, La Quiaca (distanziata a 1800 km. de Buenos Aires) es la ciudad mas importante del departamento con 15.000 habitantes (CNPYV 2001) y vida comercial aunque ligada a los vaivenes del valor de la moneda en ambos países. (<http://www.mininterior.gov.ar/municipales/>) “El clima semiárido y la altura promedio aproximada de 3500 m.s.n.m., determinan un ecosistema frágil, de baja biodiversidad, muy susceptible a procesos de degradación. Sus pobladores son pequeños productores que viven en condiciones de extrema pobreza. La falta de agua es el principal problema tanto para consumo humano como para la producción...” (CSLY, 2001).

²² “...La implementación de los decretos nacionales 108/02, 565/02 pone en marcha estructuras cuantitativa y cualitativamente innovadoras en nuestro país. Las estructuras de Consejos Consultivos están previstas como ámbitos de participación en complementariedad entre el Estado y la sociedad civil, articulan, en todas las instancias del Estado, las necesidades y propuestas de los diversos sectores que conforman la sociedad: trabajadores, empresarios, organizaciones civiles y confesionales y los representantes del gobierno en cada jurisdicción. La actual planificación de políticas sociales ha acordado una gran importancia al funcionamiento de estos consejos consultivos, apostando a que se conviertan en los medios idóneos para garantizar la transparencia y la equidad de los programas sociales. La creación de los programas de Emergencia Alimentaria, y el Derecho Familiar de Inclusión Social, Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados responden a una política de intervención que se sustenta en la complementariedad de asistencia directa y estrategias para el desarrollo de la producción y el mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades. ..” (www.desarrollosocial.gov.ar/areas/concolsu.html)

De acuerdo al documento en el que se explicitan los principios y fundamentos de la creación, el CSLY se creó con el fin de:

“... generar un espacio que permita la participación de la población en la gestión y administración municipal, participando de las iniciativas y propuestas de políticas públicas para el desarrollo... articular y fortalecer los vínculos de las organizaciones locales y las comunidades con el municipio... mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del ejido municipal, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos, fortaleciendo los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa y facilitar la participación ciudadana, garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres...” (CSLY, 2001)

Para comprender los orígenes del CSLY, es importante citar algunas intervenciones significativas en la zona que han promovido la participación y organización de los productores. En 1993 comienza a intervenir en territorio de la Comisión Municipal de Yavi, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), que propone trabajar con algunas comunidades en proyectos puntuales de forestación, desde el “Proyecto de Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino”. Dos años más tarde, los técnicos que participaron del proyecto agroforestal conformaron una ONG llamada API (Asociación para la Promoción Integral) y junto con GTZ gestionaron apoyo financiero de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación para un proyecto de desarrollo de la zona. Comenzaron a trabajar sobre una demanda local: los botiquines de sanidad animal.

La estrategia planteada para comprar los primeros medicamentos fue: cada comunidad plantearía cuanto dinero podía juntar y desde el proyecto se aportaría un monto igual como contraparte, iniciando así una base para un fondo que se manejaría en forma rotatoria. A cada miembro de la comunidad se le cobraría el costo de las dosis que requiriera para sus animales, garantizando así el retorno del dinero para volver a comprar los medicamentos cuando fuera necesario.

Trabajaron con ocho comunidades a las que además, les propusieron conformar una organización intercomunal, en la que cada comunidad eligió dos representantes que se reunían mensualmente, para participar de las capacitaciones en sanidad animal, compras comunitarias y administración del botiquín en cada comunidad²³.

También comenzaron a capacitar a promotores comunitarios locales contratados por API. Su rol era generar interés de la comunidad y de los representantes en torno a la organización y animar a la comunidad a que asuma sus responsabilidades...” (GTZ, 1997: 166-167). Así comenzaba en Yavi un proceso caracterizado por reuniones sistemáticas de encuentros y discusiones entre comunidades.

²³ Ing. Agr. Liliana Martínez, de API, comunicación personal

Simultáneamente y por una necesidad de algunos actores del sector privado y público de encontrarse y aunar esfuerzos en pro del desarrollo regional comenzó a gestarse un espacio de articulación, discusión y organización territorial: la Red Puna²⁴. En ella participan organizaciones de productores e instituciones de apoyo y promoción del desarrollo rural. La Red se organiza en 5 microredes por regiones: Puna Norte, Puna Centro, Puna Sur, Puna Oeste y Quebrada.

La micro red Puna Norte tiene como centro de acción a Yavi. Precisamente en Yavi, en el año 2000, las comunidades que venían trabajando con el botiquín conformaron una organización de segundo grado para comercializar la carne de llama y cordero: la Asociación de Pequeños Productores de la Puna (APPP), que se integró a la Red Puna. Esta asociación creció y se fortaleció alcanzando su máximo despliegue en el 2001 cuando consiguieron comprar una camioneta propia (con fondos provenientes de varios proyectos y aportes de los socios en dinero o corderos) y alquilar un local para la venta en Jujuy (con financiamiento de GTZ y FONCAP). En ese momento participaron de la APPP 10 comunidades pertenecientes a las comisiones municipales de: Yavi, El Cóndor y La Intermedia. Puesto del Marques, otro pueblo que se encuentra a unos 50 Km al sur -Departamento de Cochinoca- habilitó el matadero. Los municipios aportaron vehículos y la Red Puna capacitaciones y otros recursos²⁵. La devaluación de enero de 2002, cambió la relación de precios a favor de las mercaderías nacionales y en detrimento de los productos importados. Entonces comenzó un circuito inverso al que venía dándose hasta entonces en esta zona fronteriza, caracterizada por el continuo intercambio entre la población argentina y boliviana. Los productos argentinos pasaron

²⁴ “La Red Puna nace en octubre de 1995 como un encuentro de organizaciones, que venían trabajando aisladamente en esta región de Jujuy, motivadas por la necesidad de reflexionar en conjunto sobre la situación del noroeste argentino y las posibilidades de iniciar un camino juntos, coordinando entre los diferentes actores. Esta propuesta intenta contrarrestar críticamente, la atomización y desarticulación con la que llegan las políticas públicas a las comunidades”.(<http://www.imagine.com.ar/redpuna/>)

“... Fue inicialmente promovida por instituciones de apoyo y promoción del Desarrollo que trabajaban aisladamente en comunidades de la región como: OCLADE (Obra Claretiana para el desarrollo, INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), GTZ- Proyecto de desarrollo Agroforestal en comunidades Rurales del Noroeste Argentino, el Foro de Municipios y Comisionados Municipales, Cooperativa PUNHA (Por un Nuevo Hombre Americano) y API”. A partir de los sucesivos encuentros, se sumaron a la RED, organizaciones representativas de los pequeños productores aborígenes, centros vecinales y otras organizaciones de base. (Pelicano, G y otros, 2002) Los objetivos son: a) La búsqueda de caminos de desarrollo que promuevan la revalorización de la autoestima de la persona y cultura de la Puna; b) La organización de los productores; c) La investigación técnico-productiva y social, orientada por un lado a experimentación y validación de sistemas productivos integrales y sostenibles para las comunidades puneñas, y por otro a la capacitación, identificando los métodos y formas mas adecuadas para el poblador de la Puna; d) La búsqueda de alternativas de inserción en el mercado, sin que ello signifique una pérdida de identidad cultural para las comunidades; e) La formulación de políticas de desarrollo para la Puna; f) La sistematización de experiencias, g) La articulación entre instituciones que trabajan en la Puna; h) El fortalecimiento de consensos para conseguir políticas sociales generadas desde la Puna, con participación de todos los sectores sociales; i) Generar un cambio en el sistema educativo para que el mismo responda a la individualidad cultural y las necesidades de la zona y prepare a los niños para enfrentar una relación de mayor igualdad” (Red Puna, 1996, en Pelicano, G y otros, 2002)

a ser los más demandados por su precio más conveniente, algunos productores comenzaron a vender sus corderos a Bolivia, pues además convenía por la cercanía y se empezó a desabastecer al local de venta de corderos de la ciudad de Jujuy. Esto llevó a una crisis administrativa y organizacional que aún persiste, pues la venta de los productos es una cuestión estratégica para la organización.

Por otra parte, desde los comienzos de la Red Puna se buscó fortalecer los contactos y gestiones entre las organizaciones de productores y los comisionados municipales e intendentes. En el año 2001, el Ministerio de Desarrollo Social le propone a la Red, hacer una experiencia de compras comunitarias de alimentos que reemplazarían a las Cajas de alimentos (una para los niños y otra para los ancianos) que hasta ese momento llegaban a los beneficiarios directamente desde la Nación. Cada municipio recibiría el dinero, haría las compras de acuerdo a la dieta en cada lugar, y designaría a los beneficiarios con el control de los ciudadanos en el marco de un consejo local, apoyados por una organización no gubernamental (en este caso la Red Puna, que ya había tenido con estas comunidades experiencias en compras comunitarias).

En este escenario, en el que confluyen diversas experiencias y actores se conforma el CSLY. Se combinaron: i) la existencia de productores con un “entrenamiento” de participación y representatividad en diversos espacios. Partiendo de una experiencia exitosa que giró en torno a los botiquines de sanidad animal, de participación sistemática y de organización por comunidades con representantes nucleados en un espacio intercomunal, (apoyados en principio por el Estado y una ONG internacional a través de una ONG local) que derivó en la consolidación de una organización de productores en torno a comercialización (APPP), que luego se integró como actor a la Red Puna, iii) la experiencia de ONG en el ejercicio promover las compras comunitarias y en el apoyo a la mejora de la producción y comercialización de los productos locales; iv) organizaciones e instituciones públicas y privadas que lograron coordinarse en una red a nivel territorial y v) la apertura de un “canal” desde el Estado, legitimando la participación de las comunidades y ONG en el control y toma de decisiones en torno a los programas nacionales de asistencia.

El CSLY está actualmente conformado por: el Comisionado municipal y los tres vocales, representantes de las 12 comunidades rurales de la Comisión Municipal de Yavi (Lecho, San José, Yavi, La Falda, Portillos, Yavi Chico, Quirquinchos, Larcas, El Angosto, Inticancha, Suripujio, y Casti) un representante de la de la Asociación de Pequeños Productores de la Puna (APPP) y uno de API, ambas organizaciones participan de la

²⁵ Ing. Agr. Liliana Martínez, de API, comunicación personal.

Red Puna. También forman parte del Consejo un representante de la Iglesia y uno de la policía local.

El CSLY se reúne con una frecuencia mensual, rotando el lugar, cada mes en una comunidad diferente. Todos los referentes llegan hasta Yavi, y el Municipio aporta el vehículo que sale desde Yavi hasta la comunidad que corresponde y la comunidad anfitriona aporta la comida para el almuerzo. (Actas del CSLY, 2001-2002).

En relación con las compras comunitarias de alimentos, y de acuerdo a los relatos de las Actas del 2001, el CSLY se responsabilizó, a través de los representantes de: a) realizar un listado de los beneficiarios de las cajas en cada comunidad que se recibían hasta ese momento, b) priorizar la entrega a las familias mas necesitadas, rompiendo los mecanismos de clientelismo, c) realizar planillas de control de entregas. Este proceso tuvo en cuenta las necesidades y la dieta local y fue un éxito también desde el punto de vista administrativo, pues se ahorro dinero.

Con estos logros se fue fortaleciendo el CSLY. En cada reunión continuaron discutiendo sobre las necesidades de las comunidades y las propias del Consejo para funcionar mejor y fueron generando mayor poder de negociación frente a la Comisión Municipal. Así el Municipio se comprometió a facilitar una camioneta para garantizar la presencia de los representantes en las reuniones mensuales pues las distancias son muy largas y presenta ante el Consejo con total transparencia las cuentas municipales para su control. El CSLY también asumió el control y seguimiento de los planes de empleo (Actas del CSLY, 2001-2002). Uno de los representantes de las comunidades comentó:

“...armamos un proyectito para los bañaderos [para tratamientos sanitarios de ovejas], nos dieron [la comisión municipal] el cemento, logramos distribuir mejor los bolsones a quien más lo necesitan, antes se hacía políticamente, también estamos logrando controlar los Jefes y Jefas, que por ahí el problema es... trabajan, no trabajan... y bueno, en eso estamos enfocando que cumplan sus cuatro horitas, porque hay gente que se hace la pícara, no cumple, o se va a otro lado... estamos poniéndonos firmes a denunciarlos... cada representante sabe lo que tiene su comunidad ahí, y trata de ser lo más sincero posible, no? ... Denuncian a la persona que no trabaje, o vamos nosotros, que también como Consejo Consultivo venimos a ser como un seguimiento a las otras comunidades... Si alguno no trabaja bueno, ahora hemos quedado que el Consejo Consultivo y la Comisión Municipal lo tenemos que denunciar a la Gerencia de Empleo, para que se dé de baja. Porque esa persona no está cumpliendo. Y no es justo que los otros estén trabajando y él no...”

El CSLY logró construir un reglamento interno con normas de funcionamiento y con premios y castigos, que se consensuó a partir de las propuestas que cada representante trajo de su comunidad. Como ejemplo, uno de los “castigos” relacionados con la participación, tiene que ver con que si un representante no asiste a las reuniones mensuales tiene que pagar \$2 de multa, pues consideran que si no está la mayoría

presente en las reuniones el CSLY no pueden tomar decisiones. Por otro lado se logró comprometer a que al menos un integrante de la Comisión Municipal (comisionado o vocales) garantizara su presencia en las reuniones mensuales, y que contara con el poder para tomar decisiones in situ.

También se comenzaron a consolidar los canales de representatividad de "ida y vuelta": cada representante debe llevar al Consejo las cosas que se discuten en las reuniones con la comunidad y luego debe informar a la comunidad las decisiones tomadas en el CSLY. Así, cada representante fue legitimando los espacios de diálogo con la comunidad que lo eligió y hasta lograron hacer un diagnóstico y priorización de problemas en cada una para que sean discutidos y priorizados en las reuniones del CSLY.

Cabe mencionar, algunos de los representantes del CSLY manejan una serie de habilidades y capacidades (como las de hacer diagnósticos comunitarios participativos, priorizar problemas, participar en reuniones, representar a otros) que no provienen de capacitaciones que hayan sido diseñadas directamente desde el Estado, sino más bien de instancias de formación²⁶ formales e informales que en los últimos 10 años han promovido las ONG que intervinieron en la zona (aunque con financiamiento parcial desde Estado, de la Secretaría de Desarrollo Social para asistencia técnica en el período 1996-2000).

Otros temas que se mencionan en las Actas y fueron tratados y gestionados desde el CSLY son:

- a) Los *estatutos de cada comunidad* para lograr la personería jurídica aborígen. Y, así poder determinar los límites de la comunidad, e iniciar los tramites de cesión de la propiedad de la tierra. Esta posibilidad surge a raíz del reconocimiento, en la reforma de la Constitución Nacional Argentina (1994), del derecho de los pueblos originarios aborígenes a la propiedad de la tierra.
- b) La *elección del nuevo juez de paz*.
- c) La realización de *pequeñas obras públicas* a partir de las necesidades en cada comunidad, destinando los materiales necesarios desde el municipio y como contraparte la comunidad garantiza la mano de obra de planes de empleo. Es importante destacar que como son todos pequeños productores, al concretar estas pequeñas obras que tienen que ver con la refacción de canales y de bañaderos de animales, la instalación de bombas de agua eléctrica, la canalización de acequias, etc. están apuntando a mejorar las cuestiones productivas.

²⁶ Algunos de los representantes del CSLY han pasado por la experiencia de la "Escuela de Formación de Dirigentes", que se organizó desde el área de capacitación de la Red Puna conjuntamente con una ONG de promoción social y pastoral denominada "Centro Nueva Tierra". Este espacio de formación permanente y sistemática, del que participaron 35 representantes de organizaciones comunitarias organizado con un sistema de alternancia, funcionó entre octubre de 2000 y junio de 2002 (Ing. Agr. Liliana Martínez, de API, comunicación personal).

- d) El *manejo de planes de empleo "Jefes y jefas de Hogar"*. En principio los representantes elaboraron una lista con los datos de los desocupados de cada comunidad, luego crearon un registro para el control de los que en la actualidad son beneficiarios -detallando el trabajo comunitario que se comprometieron a cumplir como contraparte del plan-. También se determinó que cada representante se responsabilizara del control del trabajo de los beneficiarios de su comunidad, como así también de su sanción, en caso de faltar a los compromisos adquiridos. Si los beneficiarios que se trasladaran por razones de trabajo temporario se evaluó que para no privar del ingreso a las familias, la comunidad estipulará la cantidad de jornales que adeuda y el trabajo que hará para compensarlos a su regreso.
- e) Las *necesidades de capacitación e información* que empezaron a surgir entre los representantes y en las comunidades que se intentaron resolver. Los representantes se vieron en la necesidad de presentar al CSLY las demandas en obras públicas de cada comunidad "por proyecto", para poder comparar costos y priorizar las acciones entre y dentro de cada comunidad. Convocaron a técnicos de API para capacitaciones en "elaboración de proyectos". En otros temas puntuales que afectan a todas las comunidades como el "agua potable" algunos representantes asistieron a capacitaciones dictadas en La Quiaca. En otros relacionados con la producción de artesanías como "hilado y tejido en telar", convocaron capacitadores de la Cooperativa PUNHA de Abra Pampa. También hicieron una consulta al Instituto de Biología de Altura para informarse sobre las posibilidades de acceder a paneles de energía solar y al departamento de Epidemiología de bienestar Social para saber como actuar ante una alta mortandad de perros en la región sin causa aparente.
- f) Algunas cuestiones relacionadas con *educación y salud*: actualmente están discutiendo sobre las posibilidades de abrir una escuela-albergue EGB 3 en Yavi, ya que en las comunidades habría alrededor de 50 adolescentes que no tendrían que viajar a La Quiaca si esta se abriera. Por otra parte, elevaron por medio del Consejo pedidos de medicamentos para los puestos sanitarios rurales.
- g) La *producción agroganadera*: desde la APPP se comentan en la instancia del Consejo, las posibilidades de comercialización que ellos ven a través del mercado de la Quiaca u otros. Últimamente por intermedio de la Red Puna algunos productores de Yavi están vendiendo fibra y lana a la Cooperativa PUNHA de Abra Pampa y ésta ha aumentado la demanda hilo de llama doble. En cuanto a sanidad animal, se han mejorado los bañaderos y se ha informado sobre la posibilidad de presentar proyectos de financiamiento por la Ley Ovina.
- h) La falta de financiamiento para pequeñas obras particulares y comunitarias que apunten a mejorar la productividad agroganadera y la calidad de vida de los pobladores, los lleva a buscar recursos fuera del ámbito municipal. Están proyectando la búsqueda de financiamiento para la creación de un *fondo rotatorio para microcréditos* que sea administrado por el CSLY, sobre la base de la experiencia que tienen los productores de haber trabajado con esta metodología con ONG.

Algunas reflexiones del caso

La experiencia que se está construyendo en torno al CSLY, parece alentar los procesos locales de participación ciudadana y la representatividad. Se observa que el "ejercicio" de la participación permanente y sistemática en los temas que interesan a los ciudadanos fortalece las organizaciones de modo tal, que cada vez pueden abordar cuestiones más complejas. Asimismo, el rescate de la "voz" de los pobladores, cuando los representantes comunales logran acercar las inquietudes de las comunidades para

que sean tenidas en cuenta por el municipio, parece alentar la sensación de “inclusión”. Además, el hecho de que las decisiones que toma el municipio se orienten en el sentido de dar respuesta a las necesidades y prioridades de las comunidades, fortalece los canales de participación ciudadana y la legitimidad de los espacios públicos. Este es un caso donde aparentemente la comunidad está comenzando a asumir parte del poder local, lo cual constituye el camino para ir desarticulando las estructuras del clientelismo político.

Por otra parte el CSLY interactúa con actores locales del área rural y urbana, así como también con otros actores a escala regional a través del vínculo con la Red Puna. Este vínculo significa acceso a fuentes de financiamiento, instancias de capacitación técnico-productivas, y de formación y reflexión acerca de la realidad económico-social (temas vinculados al contexto nacional, internacional, a los derechos ciudadanos, a cuestiones de género, salud, etc).

Desde el punto de vista de la producción y comercialización de productos agroganaderos, han logrado trascender el ámbito de lo “local”. Hemos mencionado la experiencia APPP en la venta de carnes a mercados de Jujuy y la relación con la Cooperativa PUNHA, para vender lanas, fibras e hilados. De esta manera y pese a los avatares económico-políticos van encontrando mercados para sus productos tradicionales y se van fortaleciendo en la negociación para la venta de sus productos consiguiendo precios más justos de modo que las ganancias no se “exporten” sino que sirvan para dinamizar economía local.

Se observó, cómo la participación sistemática y organizada de los ciudadanos y la práctica del control sobre los asuntos de la esfera pública (al menos en áreas relativamente pequeñas en las que se pueden obtener vínculos interpersonales que garantizan el control social) aumenta la eficacia de los planes sociales que se implementan para “contener” los graves problemas de empleo y alimentación.

En este proceso de participación, formación y capacitación, organización e interacciones y gestiones compartidas entre comunidades y con otras instituciones públicas y privadas, las comunidades rurales del departamento de Yavi parecen formar parte de una “dinámica territorial” que favorece su desarrollo.

Algunas reflexiones finales

En primer lugar, resulta de interés mencionar algunas características que particularizan a ambas experiencias:

- Los dos casos se localizan en zonas de frontera, y son áreas marginales en lo económico - social, cultural y productivo.
- Ambas están ligadas a culturas de aborígenes, aunque con historia y dinámicas productivas singulares que conllevan diferentes características socio-culturales. En Aguaray las etnias presentes son Wichi, Toba y Chorote, entre otras, pero también hay una presencia significativa de población Criolla y de actividades urbanas. En la Puna, en cambio, predominan los campesinos Kollas.
- En el presente en ambos casos, la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso le otorgaron posibilidades de crecimiento económico porque sus limitadas producciones agropecuarias y artesanales sólo alcanzan al mercado interno y porque las corrientes de intercambio comercial con Bolivia cambiaron el sentido, tornándose inversas al período anterior (ahora los bolivianos compran en Argentina).
- En los dos casos las organizaciones presentes en el desarrollo local o rural se han consolidado recientemente (2000-2001). Y son el resultado de una serie de intervenciones en la zona, financiadas en buena parte desde el sector público a través de programas de desarrollo, en ambos casos implementados por ONG locales con sus respectivas estrategias.
- En ambos casos, los participantes locales se sienten “protagonistas” del proyecto en cuestión y no “beneficiarios”. Esta es la definición que adoptan los propios participantes identificando el rol que se adjudican en el proceso de participación (Cardarelli, G y Rosenfeld, M. 1998: 132). Se observa un crecimiento de las “interacciones” con los referentes o técnicos de ONG y del Estado local. De este modo, van paulatinamente adquiriendo un mayor grado de simetría u horizontalidad y, como tales, van acercándose a conformar “articulaciones”.
- Ambas son instancias nuevas de participación de los más pobres que, sin embargo, han logrado sostener y fortalecer un diálogo regular con las autoridades municipales. Es más, en ambos casos, se han logrado gestiones conjuntas con el gobierno local, aunque de características diferentes. La feria ha logrado el apoyo para la actividad puntual que los convoca, mientras que el CSLY ha puesto en discusión las cuestiones de la vida social local como educación, salud, producción,

priorización de pequeñas obras públicas, control de las cuentas de la comisión municipal y manejo de los planes sociales.

- En los dos casos se dan organizaciones de base que logran institucionalizar sus acciones. En un caso, aprovechando el espacio de los canales de participación propuestos “desde arriba” (Consejos Consultivos). En el otro, creando modalidades de funcionamiento “desde abajo” que van siendo legitimadas por la población y el gobierno local.
- En ambas experiencias, el ejercicio de la participación, permanente y sistemática, en los temas que interesan a los pobladores, ha fortalecido las organizaciones, logrando cada vez abordar cuestiones más complejas. El ejercicio de reunirse y discutir, consensuar y discrepar, planear los pasos a seguir, priorizar y negociar con otros actores, elegir representantes o designar roles y funciones, instaurar un reglamento de funcionamiento, controlar y evaluar su cumplimiento, registrar en actas las discusiones, equivocarse y volver a plantear alternativas, etc., potencia el desarrollo de las capacidades y habilidades para la participación ciudadana, a la vez que fortalece la auto valoración y la integración socio-cultural.
- La interacción con otras organizaciones o redes (tanto en la Feria con otras ferias de otras provincias; y en el Consejo con una red de alcance regional) les provee valiosa información con que enriquecen su accionar a nivel local. Asimismo, la interacción con otros ámbitos extra locales las conecta al mundo de lo “global”, habilitando un mayor crecimiento potencial, producto de otras posibles integraciones, complementaciones o colaboraciones en materia económica, productiva, social o cultural.
- En ambas instancias participan, además de los pobladores, equipos técnicos de ONG que aportan herramientas para definir las estrategias operativas y para la resolución de conflictos.
- La estrategia operativa de ambas varía, mientras en el CSLY participan representantes del poder político, OSC de productores locales, la Red Puna, la iglesia y la policía, en la Feria no participa directamente ningún representante del poder político. En este sentido, el CSLY presenta una estrategia operativa “multisectorial”, mientras que la estrategia de la feria es sectorial o “incluyente”, solo permite la participación de productores agropecuarios de base rural. Tomando los “modelos direccionales de participación” (de Cardarelli, G y Rosenfeld, M. 199: 120-121) podríamos decir que: (i) la feria de Aguaray se encuentra en un proceso de “participación ampliada” y (ii) el CSLY estaría en un proceso de “participación

creadora de sentido” hacia el fortalecimiento de la ciudadanía social y política. Ya que el CSLY está relacionado con la Red Puna, con mecanismos de participación, de representatividad y comunicación establecidos y de alcance local, regional y territorial, con objetivos que explicitan la revalorización de la autoestima y la cultura de la Puna, así como con otras cuestiones relacionadas con la construcción de sistemas educativos, con nuevas tecnologías, relaciones justas con el mercado y políticas sociales acordes a la realidad territorial. De todos modos, no desconocemos que la Feria también estaría encaminándose en esta dirección, ya que se propone “revalorizar la cultura de la producción y el trabajo a partir de una alternativa de comercialización justa” en una zona donde abundan las relaciones clientelares. En este sentido, también desde la Feria se estaría contribuyendo a un proceso de creación de nuevos sentidos.

- Siguiendo el análisis de la tipología arriba expuesta, que vincula: “modos de relación entre la participación de base -“desde abajo”- y las instancias ampliadas de participación vía la representación de actores estratégicos -“desde arriba”- , se podría decir que: la Feria estaría más cercana al tipo C, donde se observa: activismo, proyectos puntuales, relaciones específicas comunidad-servicios-técnicos; mientras que la CSLY se encamina más a configurarse como de tipo D, por las instancias de gestión asociada con el gobierno local que se están consolidando.

Finalmente, es importante detenerse también en aquellas relaciones entre las Organizaciones de la Sociedad Civil (ONG y de base) y el Estado que permiten romper con modelos clientelares instalados históricamente. Las políticas focalizadas vigentes, en la medida que “...conjugan tanto las percepciones subjetivas que cada individuo tiene con relación a la posición que ocupa en el sistema de relaciones sociales, como el balance que las personas o grupos focalizados realizan de los costos y beneficios que acarrea ´salirse´ de su categoría de beneficiario... puede aumentar la dependencia de los beneficiarios (clientelar y asistencial) con el Estado y/o las organizaciones no gubernamentales de apoyo técnico-financiero... la focalización a ultranza deja expuesta la desintegración de la trama social e ignoran la multicausalidad del fenómeno de la pobreza... ” (Cardarelli, G y Rosenfeld, M. 1998:).

Es por lo anterior, entre otras cuestiones, que en nuestra postura -arriba expuesta- abocamos a favor de modelos universales de políticas de desarrollo socioeconómico. De todos modos, queda por corroborarse en qué medida en los casos como los aquí relevados, en pleno auge de políticas focalizadas, la inercia del modelo clientelístico

puede superarse en el futuro mediato con formas crecientes y más comprometidas de participación de los sectores sociales más pobres y recientemente empobrecidos.

Siglas

ADE: Asociación para el Desarrollo (en Salta)
API: Asociación para la Promoción Integral
APPP: Asociación de Pequeños Productores de la Puna
CNP y V: Censo nacional de Población y Vivienda
CSLY: Consejo Social Local de Yavi
FONCAP: Fondo de Capital Social
GTZ: Agencia alemana de cooperación técnica
ONG: Organización no Gubernamental
OSC: Organización de la Sociedad Civil
PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios-SAGPyA
PFD: Programa Forestal de Desarrollo – SAGPyA
SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Bibliografía

1. Actas del CSLY (2001). Documento interno de registro de las actas de las reuniones del CSLY, desde enero de 2001 a abril de 2003, inédito.
2. Baslé, M. (1995), "Antecedentes institucionalistas conocidos o desconocidos de la teoría de la regulación", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, p.27-34.
3. Borja, J. y Castells, M., (1998), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
4. Boyer, R. (1995), "¿Estamos en camino hacia una teoría original de las instituciones económicas?", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, Vol. III., p.183-192.
5. Boscherini, F. y Poma L., (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
6. Brett, E.A., (1999), "Understanding institutions and organisations" in Robinson, D. & others, *Managing development: Understanding inter-organizational relationships*, London, Sage.
7. Cardarelli, G y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza*, PAIDOS, Buenos Aires, Argentina
8. CSLY (2001) "Documento base del Consejo Social Local de Yavi". Documento interno presentado al Departamento Ejecutivo y Legislativo del Municipio de Yavi, inédito.
9. GTZ (1997) *Detrás del Arbol, La gente. Experiencias y aprendizajes del Proyecto de Desarrollo Agroforestal en Comunidades del Noroeste Argentino*. Editores: Proyecto de Desarrollo Agroforestal en comunidades Rurales del Noroeste Argentino. Salta, Argentina.
10. Favereau, O. (1995), "Convenciones y regulación", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, Vol III., p.165-174.
11. Manzanal, M. (2003) "Instituciones, territorio y desarrollo rural-local (consideraciones teórico-metodológicas" mimeo en prensa en Ana Fani Alesandri Carlos y Rodolfo Bertoncello, *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Instituto de Geografía,

Universidad de Buenos Aires y Departamento de Geografía, Universidad de San Pablo, San Pablo

12. Nardi, A. (2002) "Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en Desarrollo Rural en la Provincia de Misiones. El caso del Programa Social Agropecuario –PSA- y del Programa de Desarrollo Rural para las provincias del Nordeste Argentino-PRODERNEA-", mimeo.
13. North, D., (1995), "The new institutional economics and third world development", in J Harriss & others, *The new institutional economics and third world development*, Routledge.
14. Pelicano, G y otros (2002) "La emergencia de redes sociales en áreas de exclusión: el caso de la Red Puna. Ponencia presentada en las VII jornadas de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, San Salvador de Jujuy, Jujuy, Argentina
15. Robirosa V., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1995) *Planificación y Turbulencia*. UNICEF-SIGLO XXI, España- Buenos Aires, Argentina.
16. Spiller P. y Tommasi M. (2000), "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional", *Desarrollo Económico* 159, IDES, Buenos Aires, p.425-463.
17. Sánchez Vidal, A. (1991) "Intervención comunitaria: concepto, proceso y panorámica". *Psicología comunitaria. Bases conceptuales y operativas, métodos de intervención*. Cap 8. p 259-329. Barcelona. PPU., España.
18. Schvarstein, L., (2003). *La inteligencia social de las organizaciones*, PAIDOS, Buenos Aires, Argentina
Villeval, M.C. (1995), "¿Una teoría económica de las instituciones?", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Bs As, p.131-142.
19. Villeval, M.C. (1995), "¿Una teoría económica de las instituciones?", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Bs As, p.131-142.
20. Yoguel, Gabriel (2000), "Prefacio", en Boscherini, F. y Poma L., (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, p.11-15.