





La desigualdad ¿del desarrollo?

**Controversias y disyuntivas del desarrollo
rural en el norte argentino**



Manzanal, Mabel

La desigualdad ¿del desarrollo? : controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino / Mabel Manzanal y Mariana Ponce ; coordinado por Mabel Manzanal y Mariana Ponce. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CICCUS, 2012. 320 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-693-015-4

1. Desarrollo Rural. I. Ponce, Mariana II. Manzanal, Mabel, coord. III. Ponce, Mariana, coord. CDD 338.9

Fecha de catalogación: 05/12/2012

Primera edición: Febrero 2013

Corrección: Paola Calabretta

Diseño de tapa: Andrea Hamid / Andy Sfeir

Producción editorial y diseño: Andrea Hamid / Andy Sfeir

Gentileza mural de tapa: artista plástica Claudia Lassaletta, atención y agradecimiento a Mariana Quiroga Mendiola y Walter Mioni

EDICIONES
ciccus

© Ediciones CICCUS - 2013 | Medrano 288 (C1179AAD) CABA
(54 11) 4981.6318 / 4958.0991 | ciccus@ciccus.org.ar | www.ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.
Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.



Impreso en Argentina
Printed in Argentina



Ediciones CICCUS ha sido merecedora del reconocimiento *Embajada de Paz*, en el marco del Proyecto-Campaña "Despertando Conciencia de Paz", auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La desigualdad ¿del desarrollo?

Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino

Mabel Manzanal y Mariana Ponce (organizadoras)

Autores: Mariana Arzeno, Pablo Nicolás Barbetta,
Catalina Buliubasich, María Cristina Camardelli,
Marita Couto, Carla De Micco, María Carolina Diez,
Gastón Godoy Garraza, Mabel Manzanal, Walter Fernando Mioni,
Maria Andrea Nardi, Stella M. Pérez de Bianchi, Mariana Ponce,
Mariana Quiroga Mendiola, Héctor Rodríguez,
Nicolás Salazar, Gabriela Schiavoni, Federico Villarreal.



EDICIONES
ciccus



Índice

Introducción general	9
<i>Mabel Manzanal y Mariana Ponce</i>	
Perspectiva analítica y temas en discusión	16
Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?	17
<i>Mabel Manzanal</i>	
El caso de Misiones	50
Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones	51
<i>Gabriela Schiavoni</i>	
El rol del Estado y las políticas públicas de “desarrollo” en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar	69
<i>Mariana Arzeno y Mariana Ponce</i>	
La agroecología como discurso y práctica ambiental, económica y política en la provincia de Misiones (Argentina).	103
<i>María Andrea Nardi</i>	
“Plantamos por la obra social”. Tabacaleros y políticas de salud rural en Misiones	129
<i>María Carolina Díez</i>	
Organizaciones y política en el desarrollo rural misionero.	155
<i>Carla De Micco</i>	

El caso de Salta	170
Política indígena y desarrollo rural en el contexto del ordenamiento territorial de los bosques nativos en Salta	171
<i>Catalina Buliubasich y Héctor Rodríguez</i>	
Territorio, ambiente y poder en la región chaqueña de la provincia de Salta	191
<i>María Cristina Camardelli y Nicolás Salazar</i>	
El “caso Pizarro” (Salta): movilización y poder	213
<i>Stella M. Pérez de Bianchi y Marita Couto</i>	
Territorialidad y acceso a la tierra. Luchas por legitimar el derecho a la tierra en el Chaco salteño	233
<i>Pablo Nicolás Barbetta, Gastón Godoy Garraza y Walter Fernando Mioni</i>	
Llueve sobre mojado...Trashumancia conceptual frente al pastoralismo alto andino	253
<i>Mariana Quiroga Mendiola</i>	
Conflictividad y complejidad territorial. El caso de San Carlos, Salta	273
<i>Federico Villarreal</i>	
Glosario de siglas	295
Sobre los autores.	301

Introducción

Al confrontar, en el mediano o largo plazo, *el discurso dominante sobre desarrollo*, sus alternativas, posibilidades y potenciales logros con la realidad social (sea a escala latinoamericana, nacional y/o local) se evidencian sus contradicciones y debilidades. La permanencia en sucesivos decenios de profundas inequidades sociales y de altos porcentajes de población en condiciones de pobreza, sin trabajo, ni atención en servicios de salud, educación y vivienda y, aun, pasando hambre, constituyen hechos que desmienten y cuestionan tanto aquellas argumentaciones como las políticas que, supuestamente, tenderían a la igualación y a la reparación de tantos atropellos a la cualidad humana.

Por ello introdujimos en el título de este libro una pregunta pretendidamente incisiva: *La desigualdad ¿del desarrollo?* Porque interpretamos que el desarrollo postulado y prometido, en particular para América latina desde la segunda posguerra, ha continuado con la *desigualdad* preexistente (a pesar de sus intenciones reiteradamente explicitadas) cuando no la ha profundizado (especialmente, en términos de polarización entre los sectores de la cúspide y los que integran la base de la pirámide de distribución de ingresos).

Precisamente, los diferentes artículos que componen esta compilación nos muestran las múltiples *controversias y disyuntivas* que devienen del actual modelo de desarrollo cuya principal característica –extractivista, concentradora y excluyente– continúa vigente tanto en Argentina como en América Latina como un todo.

La mayoría de las contribuciones aquí presentes fueron preparadas y expuestas en dos jornadas que co-coordinamos desde el PERT¹ con grupos de investigación localizados en las dos provincias donde estábamos

¹ Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL), Universidad de Buenos Aires (UBA).

trabajando². En ambas participaron estudiantes, profesores, funcionarios, y productores/as vinculados a la problemática del desarrollo rural y todos los integrantes del PERT. Allí tuvimos la oportunidad de exponer los resultados de nuestro proyecto³ ante un público consustanciado con la problemática del lugar, además de compartir esta experiencia con conferencistas locales especialmente convocados por sus contribuciones e investigaciones en temas afines⁴. El resultado de este intercambio entre grupos de investigadores de distintas universidades del país enriqueció la perspectiva de análisis del tema que nos convocaba y propició la existencia de este libro⁵.

De algún modo, aquella experiencia de intercambio entre investigadores ha influido en la configuración del texto que estamos presentando. El mismo se inicia con: “Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?”. Allí, *Mabel Manzanal* problematiza la relación entre desarrollo, desigualdad y poder desde una perspectiva de mediano y largo plazo. Y utiliza para sus argumentaciones el análisis de variables agregadas (económicas y sociales) para América Latina y Argentina y, además, se vale de ejemplos originados en específicas situaciones vinculadas con el actual proceso de desarrollo rural de nuestro país.

A continuación, se exponen los análisis de investigaciones sustentadas en distintos estudios de casos, subdivididos en dos partes: una referida a la provincia de Misiones y, la otra, a Salta.

2 La primera fue el 1 de setiembre de 2011 en la ciudad de Salta, con la co-coordinación del Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Facultad de Ciencias Naturales (FCN) de la Universidad Nacional de Salta (UNSa) y se denominó: “Territorio y poder en el espacio agrario salteño”. La segunda, “Conflictos y territorios en el desarrollo rural de Misiones”, fue en Posadas, Misiones, el 8 de setiembre de 2011 y se co-coordinó con el Programa Alternativas de Desarrollo Rural y Formas de Organización Social (ALDER), el Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo (GERD), el Programa de Posgrado en Antropología Social (PPAS), todos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (FHyCS) de la Universidad Nacional de Misiones (UNaM).

3 El proyecto se denomina “Territorio y poder en la globalización. Estudios de casos en las provincias de Salta y Misiones”. El mismo fue financiado por un UBACyT 2008 F156, un PICT 2006 0188 Agencia-Foncyt y un PIP 2009 1879 Conicet.

4 En Salta fueron, en total, cinco expositores, y en Misiones, seis. Pueden consultarse ambas jornadas en www.pert.org.ar

5 Aprovechamos para expresar nuestro agradecimiento a todos los que participaron en aquellas jornadas: organizadores, expositores y asistentes.

De este modo, la primera parte se inicia con la contribución de *Gabriela Schiavoni*, “Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones”. Aquí, la autora examina el contexto institucional de medición de la agricultura familiar en la Argentina, a partir de la puesta en marcha del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (2010/2011) tomando en consideración la aplicación de este instrumento en Misiones. La exposición muestra la conexión de un producto intelectual (la elaboración del registro de la agricultura familiar) con el sistema de relaciones sociales a partir del cual es generado. Y evidencia la disputa por el significado de la agricultura familiar entre los distintos actores que intervienen en su gestación. Lo cual indica que el registro no es sólo un instrumento de conocimiento sino que implica también una forma de representación política.

En el siguiente capítulo, “El rol del Estado y las políticas públicas de ‘desarrollo’ en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar”, *Mariana Arzeno* y *Mariana Ponce* analizan, en un territorio del nordeste provincial, la interrelación entre la implementación de políticas públicas y la agricultura familiar; en general, con consecuencias desfavorables para esta última. Las autoras ponen en evidencia la importancia de analizar situadamente el contenido de las políticas de *desarrollo* para dar cuenta de la lucha de poder que, a nivel local, se gesta entre los distintos actores que intentan darle significado al término.

María Andrea Nardi, en “La agroecología como discurso y práctica ambiental, económica y política en la provincia de Misiones (Argentina)”, describe y reflexiona respecto a la agroecología como modelo alternativo de desarrollo rural en Misiones. Señala la importancia que ciertos actores locales otorgan a esta práctica y cómo la misma podría contribuir a la reducción de la pobreza y a otro modelo de desarrollo rural sustentable. Afirma que la aplicación de lineamientos agroecológicos, como parte de una propuesta de desarrollo rural, facilita la creación de nuevos espacios (sociales y físicos) y construye dinámicas territoriales que confrontan la forma actual de realizar agricultura en Misiones, al mismo tiempo que *enraizan* a las familias al medio rural.

El capítulo titulado “‘Plantamos por la obra social’. Tabacaleros y políticas de salud rural en Misiones”, de *María Carolina Diez*, presenta la relación entre los trabajadores rurales de Misiones vinculados al tabaco y los organismos de la agroindustria que median en la atención de la salud (a través de las obras sociales gremiales). Aquí se examinan los sentidos que los plantadores otorgan al sistema de cobertura médica gremial. Y se evidencia que la permanencia en el cultivo del Burley se explica, en parte, por el acceso a *la obra social*. La problematización de la relación trabajo/

salud permite reflexionar acerca de los procesos sociales y la movilidad de las posiciones, sobre todo en las experiencias de reconversión de plantador a agricultor familiar.

En “Organizaciones y política en el desarrollo rural misionero”, *Carla De Micco* se propone dar cuenta de los procesos políticos en el nordeste misionero, generalmente invisibilizados en los estudios del desarrollo. Sugiere que el desarrollo rural es el resultado de disputas políticas en el espacio social, donde distintos actores quedan involucrados en el marco de un proceso de construcción de hegemonía. La autora destaca a las organizaciones de agricultores familiares como el nuevo actor que, en el actual período de gobierno nacional, se constituye en el destinatario de las respectivas políticas para el sector.

La presentación de los estudios de caso en la provincia de Salta se inicia con la contribución de *Catalina Buliubasich* y *Héctor Rodríguez*, analizando críticamente la aplicación de la ley de ordenamiento territorial de los bosques nativos en la provincia de Salta. Exponen los avatares de su cumplimiento efectivo y el impacto social que se deriva de su peculiar forma de aplicación. El capítulo se titula “Política indígena y desarrollo rural en el contexto del ordenamiento territorial de los bosques nativos en Salta”. En el mismo, se delinean las lógicas en disputa y las estrategias políticas locales que buscan redireccionar los postulados o producir mecanismos dilatorios de las principales leyes. Los autores consideran que estas cuestiones son también producto de procesos globales que impactan en la provincia.

Continuando con esta temática, en “Territorio, ambiente y poder en la región chaqueña de la provincia de Salta”, *María Cristina Camardelli* y *Nicolás Salazar* abordan el proceso de territorialización que se está llevando a cabo en el nordeste provincial a partir de la reconfiguración del territorio que impulsó la ley de ordenamiento territorial de bosques nativos (OTBN). Los autores buscan explicitar las relaciones de poder que despliegan los actores y el rol del Estado provincial a partir de una normativa ambiental que dio inicio a la construcción de un nuevo territorio. Destacan que, en este proceso, el poder hegemónico dominante, aliado con el poder político, fue quien terminó por construir el marco normativo en su propio beneficio. De todos modos, reconocen que el OTBN promovió el surgimiento de organizaciones de productores criollos, quienes, aliados con las asociaciones aborígenes ya existentes, alcanzaron un cierto grado de empoderamiento.

Stella M. Pérez de Bianchi y *Marita Couto* presentan “El `caso Pizarro´ (Salta): movilización y poder”. En el mismo, dan cuenta de la expansión de la frontera agropecuaria que avanzó sobre un área de reserva natural. El análisis del rol y de las relaciones entre el Estado (provincial

y nacional), las organizaciones ambientalistas y los miembros de las comunidades afectadas, pone en evidencia las alianzas que grandes empresarios tejen con ciertas superestructuras. Y muestra que frecuentemente (incluso bajo la faceta de modelos *progresistas*) se termina otorgando legalidad al saqueo, al desmonte y a la destrucción de las regiones del umbral al Chaco y del monte chaqueño, en detrimento del hábitat de grupos criollos y aborígenes avasallados en sus derechos y su modo tradicional de vida.

En “Territorialidad y acceso a la tierra. Luchas por legitimar el derecho a la tierra en el Chaco salteño”, *Pablo Nicolás Barbetta, Gastón Godoy Garraza y Walter Fernando Mioni* se interrogan acerca del rol asumido por el Estado a través de sus distintos órganos de gobierno (el poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial) en las disputas jurídicas por el acceso a la tierra de campesinos e indígenas en el Chaco salteño. En un contexto de expansión de la frontera productiva y de consolidación del agronegocio, los autores, siguiendo a Santos (2001), ponen de relieve la existencia de una cultura y práctica jurídica que separa al derecho de sus principios éticos. Y lo torna un instrumento dócil de la construcción institucional y de la regulación del mercado.

Mariana Quiroga Mendiola, en “Llueve sobre mojado... Trashumanancia conceptual frente al pastoralismo alto andino”, discute los supuestos sobre degradación de los suelos y de la vegetación en las tierras altoandinas del NOA (noroeste de Argentina) que, frecuentemente, son argumentos utilizados por los medios académicos y los organismos de intervención para el desarrollo. La autora interpela críticamente el discurso hegemónico que sostiene la eficiencia productiva y la sustentabilidad ambiental y que identifica al *sobrepastoreo* como resultante de la actividad de los pueblos pastores andinos. Una observación detallada de los modos de vivir y producir de las tierras altas la lleva a problematizar este discurso. Su relevamiento en campo muestra que los pastores andinos han organizado sistemas productivos únicos, en sitios altamente desfavorables, y han preservado durante siglos la resiliencia y resistencia de los pastizales naturales. A partir de este análisis, la autora sostiene la necesidad de revisar los paradigmas científicos ecológicos con los que se estudian los ecosistemas áridos y semiáridos de alta montaña y la importancia de incluir las voces de estos actores, históricamente postergados.

El capítulo que cierra esta segunda parte (y el libro mismo) es “Conflictividad y complejidad territorial. El caso de San Carlos, Salta”, de *Federico Villarreal*. El autor caracteriza la complejidad de las relaciones de poder que (re)producen el territorio. Y a partir de esto identifica al desarrollo como un proceso de dominación consolidado en el contexto

de procesos globales. En este marco, destaca la necesidad de encarar estudios que, antes de suponer consensos, avancen en el análisis de la profunda complejidad del poder. Y postula que para reducir la desigualdad presente en el territorio se debe reconocer la existencia de relaciones entre actores con desigual dotación de poder, aunque convivan en un contexto de supuesto consenso general. Finalmente, postula la importancia de adentrarse en el conocimiento de estos procesos para evitar que las desigualdades continúen profundizándose.

En síntesis, en estos capítulos se exponen diferentes experiencias gestadas en ámbitos rurales del norte argentino que, con distintos énfasis, nos muestran el conflicto, el poder y la desigualdad social a través de sus variadas modalidades (sociales, económicas, productivas, jurídicas, políticas, institucionales), como por ejemplo sucede con el desplazamiento de la frontera agropecuaria, la deforestación indiscriminada y las prácticas productivo-tecnológicas de las grandes empresas, impactando negativamente sobre la población local, la agricultura familiar y las comunidades indígenas.

Estos trabajos nos conducen a examinar algunas disyuntivas y a cambiar el foco con el que, desde el poder, nos indujeron a pensarlas. Así sucede con la dupla *desarrollo y/o ambiente*, cuya caracterización y efectos de su interacción cambia según lo observemos desde los sectores de poder o desde los marginados. Del mismo modo acontece con las referencias a la baja productividad y competitividad de la agricultura familiar e incluso con la supuesta modalidad depredadora de ciertas prácticas productivas de la agricultura familiar y de las comunidades indígenas (como la actividad pastoril, la tala de árboles para diferentes usos familiares y comunales o las formas poco eficientes en el uso del agua para riego).

Asimismo, nos consustanciaremos con las respuestas que los actores locales (individual o grupalmente) gestan cuando afectan sus bienes más directos, como la salud, el acceso a la tierra o al agua. Y desde luego también aparecerá, a partir de casos específicos, el *rol* del Estado y los cambiantes posicionamientos de los gobiernos en cuestión. Advertiremos como estos se van adaptando a circunstancias e intereses particulares y, asimismo, contemplaremos diferencias y especificidades en el accionar entre el ámbito de gobierno nacional y provincial. Pero más allá de ellos y del periodo del gobierno en cuestión, veremos con claridad que la intervención del Estado en las disputas por los recursos suele estar más frecuentemente del lado de los que invaden y marginan, aunque a veces aparezcan ciertos gobiernos con acciones que se acercan a las necesidades de los sectores de menores recursos.

En estos textos, reconoceremos el resquebrajamiento de la sociedad y de sus prácticas solidarias pero también el surgimiento de otras for-

mas de resistencia y lucha que, tanto en Argentina como en el mundo, se tornan más internacionalizadas e interconectadas (sea entre órdenes espaciales o sectoriales).

En definitiva, los análisis que aquí se exponen, cual fotografías de la adversidad y exclusión social del modelo dominante, nos inducen a reflexionar en torno al poder hegemónico y a la capacidad de los movimientos y actores sociales y locales para contrarrestar y frenar su avance; para no caer en el *abismo* de un futuro *sin futuro* para los más marginados y desposeídos.

Finalmente, importa detenerse a pensar que la interpelación al sistema capitalista del presente adquiere otras modalidades que difieren con las del pensamiento marxista de los siglos XIX y XX. Ahora vemos que se incorporan nuevas oposiciones y determinantes como aquéllos que: (i) ponen en cuestión la viabilidad de la relación entre desarrollo y protección ambiental; (ii) cuestionan el accionar de determinadas instituciones y actores hasta hace poco prestigiosos y/o reconocidos generalizadamente (como la justicia, las ONG, las organizaciones ambientalistas, las universidades); (iii) reconocen otros modos de vida y de prácticas ancestrales de las poblaciones originarias e interceden en su revalorización y fortalecimiento.

Se trata de nuevos aspectos que tensan al sistema de valores dominante y, consecuentemente, sus usos y costumbres; pero además, y en realidad, son procesos que no están desconectados de otros acontecimientos a nivel mundial⁶, lo cual les otorga una fortaleza particular.

En este contexto, desde el mundo rural y desde Argentina, este libro aporta un conjunto de observaciones y pensamientos que pueden constituirse en referentes para la comprensión tanto de nuestra realidad más cercana, nuestro lugar, nuestro pequeño mundo, como también para proyectarlo hacia el análisis crítico del sistema como un todo.

6 Desde el surgimiento del movimiento alter mundista a fines de 1999, en diferentes momentos y lugares, aparecen variadas y novedosas formas de oposición al sistema con métodos hasta ahora desconocidos, como es el apoyo de las redes sociales e internet. En Seattle, Estados Unidos, entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 1999, miles de personas, al margen de cualquier partido político (provenientes de sindicatos, organizaciones ecologistas, profesionales, anarquistas, personas comunes), se reunieron para oponerse a la cumbre de la Organización Mundial de Comercio (OMC) haciendo fracasar la llamada Ronda del Milenio. Desde entonces, este movimiento reaparece con regularidad, constituyendo una red coordinada horizontal y descentralizadamente, para la cual el uso de internet y de las nuevas tecnologías ha sido decisivo en la difusión de ideas, noticias y actividades.

*Perspectiva analítica
y temas en discusión*

Poder y desarrollo Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?¹

Mabel Manzanal²

Introducción

Nuestro interés en este trabajo es contraponer la *desigualdad social* persistente que domina el panorama de América Latina –AL– al *desarrollo* como propuesta política, planteada en repetidas oportunidades a lo largo de la historia latinoamericana, bajo diferentes ropajes.

El *desarrollo* como propuesta de política refiere a la oferta de formas de acción *alternativas* respecto a las que se fueron formulando y llevando a cabo hasta entonces. Siempre se fijan metas de mayor bienestar social, igualdad, inclusión, distribución de ingresos, etc. Pero cuando las mismas, años después, no se alcanzan, se lo explica y justifica a partir de las malas praxis de los gobiernos de turno o de los actores locales.

En realidad, no es una situación novedosa en el devenir latinoamericano post-colonial. Una sucesión de hechos demuestran que las alternativas y posibilidades que se visualizan a través de los *discursos* políticos dominantes en cada etapa histórica no condicen con lo sucedido posteriormente.

1 Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT FONCyT-Agencia (2006 0188 y 2011 0836); UBACyT (2008 F056 y 2011 F154); y PIP Conicet (2009 1879 y 2012 0273), todos ellos dirigidos por Mabel Manzanal.

2 Mabel Manzanal es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas –Conicet– profesora titular de la UBA y Directora del PERT (Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales, del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires –UBA).

Al respecto, Gustavo Esteva (1996: 53 y ss.) observa que la “era del desarrollo” y la identificación ampliada del subdesarrollo se gestó el 20 de enero de 1949, cuando asumió Harry S. Truman la presidencia de EEUU (1945-1953) y explícitamente dijo en su discurso inaugural: “Debemos emprender un nuevo programa audaz que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial sirvan para la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas”. Poco más adelante, este mismo autor afirma: “Al usar por primera vez en ese contexto la palabra ‘subdesarrollo’, Truman cambio el significado de *desarrollo* y creó el emblema, un eufemismo, empleado desde entonces para aludir de manera *discreta o descuidada* a la era de la hegemonía norteamericana”. Y, finalmente, resume: “desde entonces, el *desarrollo* connota por lo menos una cosa: escapar de una condición indigna llamada subdesarrollo” (cursivas nuestras).

Observamos, sin embargo y por el contrario, que cada contexto político y socioeconómico continuó manteniendo y aún acrecentando su perfil desigual en perjuicio de un sector social mayoritario, postergado y marginal.

En particular, vale reflexionar respecto a los cambios operados durante los últimos setenta años que transcurren desde la segunda posguerra a la actualidad. Porque fue precisamente en los primeros años de ese período de posguerra cuando comenzaron a diseñarse y difundirse políticas de intervención pública como opción necesaria para que el mundo subdesarrollado superara su condición marginal y se asemejara en su estructura a los países desarrollados e identificados, más tarde, como “primer mundo”. Durante ese período, podemos distinguir las siguientes propuestas:

una asociada al período desarrollista de la “planificación nacional y regional” (1950-1975) y otra basada en una renovada “ortodoxia” neoliberal, con acento en el desarrollo endógeno que se ha difundido como Desarrollo Local (DL), Desarrollo Territorial (DT), Desarrollo Territorial Rural (DTR) y cuyos inicios ubicamos avanzados los primeros años de la década de los noventa (continuando hasta el presente). Este segundo período comienza luego de un interregno (1975-1995) de ruptura con el modelo desarrollista y keynesiano, intervalo temporal durante el cual se introdujo, consolidó y estabilizó el neoliberalismo (Manzanal, 2010: 18).

Sin embargo, vale subrayar que han pasado setenta años de aquellos primeros intentos y no hubo desarrollo que lograra modificar la situación de desigualdad presente en AL. Son los propios organismos internacionales, que en cada momento promocionaron aquellas acciones, quienes

lo reconocen (Banco Mundial –BM, Banco Interamericano de Desarrollo –BID, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura–FAO, Comisión Económica para AL –CEPAL).

Corresponde mencionar la ausencia en estas propuestas de una preocupación de raíz auténticamente latinoamericana. Las soluciones para los problemas latinoamericanos (incluido el diagnóstico, la sistematización de antecedentes, referencias, formatos y diseños) han tenido como principal referente al pensamiento “eurocentrado”. Lo cual da cuenta de la colonialidad del poder, como se irá viendo en lo que sigue.

En un trabajo anterior (Manzanal, 2010: 28-29), y a partir de Quijano (2000: 82) y Escobar (2005: 20-21), subrayamos el rol dominante y eurocéntrico que ha tenido y tiene la discusión y acción en torno al desarrollo. Por ello, coincidimos con estos autores en la necesidad de producir una “descolonización epistemológica”, como única forma de avanzar en el debate sobre el rol de los Estados-nación y consecuentemente sobre el destino de AL. Quijano (2000: 84-85) afirma: “el desarrollo de Estados-nación en estos países sólo ha sido viable de modo parcial y precario. Si hay algo de incompleta biografía en estas tierras es, justamente, el Estado-nación. Y mientras la colonialidad no sea erradicada, ese proceso no podrá culminar”. En este contexto interpretativo se enmarca el presente análisis.

Nos interesa comenzar planteando que desconocemos la mentada diferencia entre *desarrollo y crecimiento*³. Consideramos que se trata de una antinomia no significativa y también ligada a la colonialidad del poder. Y, por ello mismo, restrictiva para descubrir nuevos desafíos en el pensamiento y en la discusión de estas cuestiones. Tampoco vamos a exponer y contrastar las múltiples connotaciones del *desarrollo*, para las que hay excelentes análisis y sistematizaciones realizadas (Castoriadis, C., 1980; Escobar, A., 2005; Esteva, 1996; Quijano, A., 2000; Sachs, edit., 1996; entre otros).

En definitiva, desde una perspectiva crítica y empírica de *largo plazo* buscamos plantear que lo que se denomina *desarrollo* (sea desde su acepción asociada a una política o visto como resultado de una política) es en realidad un diseño, una propuesta o un hecho que no desalienta la polarización y desigualdad –aunque así se lo explicite– sino que, por el

3 Precisamente, algo propio de las dos etapas arriba señaladas es buscar la diferenciación entre *crecimiento y desarrollo*, sosteniendo que el crecimiento, *per se*, es desequilibrado y desigual, mientras que el desarrollo podría ser, según como se postule y dirija, más o menos equitativo. Desde nuestra perspectiva, el uso de esta distinción no es más que un nuevo eufemismo del poder que, de este modo y una vez más, sirve para ocultar el funcionamiento naturalmente desequilibrado del sistema capitalista en el cual estamos inmersos.

contrario, contribuye a generarla. Desde luego que se desenvuelve bajo prácticas *veladas* que ocultan el accionar del poder mientras se enuncian *idealistas* propuestas de gestión pública.

La discusión que se expone a continuación y el análisis empírico que sigue es tan sólo un mínimo aporte en la tarea de *desmantelamiento de esta estructura mental* en torno al *desarrollo* que, instalada por siglos, “impregna no sólo las declaraciones oficiales sino hasta el lenguaje de los movimientos de base” (Sachs, 1996: 5).

Rasgos contradictorios que enfrentan al desarrollo y a la equidad social

Partiendo de este encuadre analítico, consideramos que el *desarrollo* es “una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades” (Sachs, 1996: 5). Y, como tal, su dilucidación es un desafío muy difícil, pero necesario y posible. Así, por ejemplo, lo sostiene Castoriadis (1980: 209) cuando afirma que “lo único que está a nuestro alcance es destruir los mitos que, más que el dinero y las armas, constituyen el obstáculo más formidable para la reconstrucción de la sociedad humana”.

En principio, y como señalamos en el apartado anterior, el discurso dominante sobre *desarrollo* no se corresponde con la realidad, ni con los procesos sociales concomitantes de nuestras naciones latinoamericanas, especialmente cuando se observan desde una perspectiva de mediano y/o largo plazo. No es muy difícil corroborar esta afirmación. Basta, por ejemplo, con observar el mantenimiento de la desigualdad social a lo largo de décadas mientras las economías nacionales crecen, la dinámica económica de las grandes empresas se expande y su acumulación se acrecienta. Una mayor concentración y extranjerización de las economías nacionales se desenvuelve paralelamente con una mayor inequidad social.

En un trabajo anterior (Manzanal, 2010: 19), refiriéndonos al caso de Argentina, visualizábamos la desigualdad ligada con el devenir histórico del proceso de acumulación capitalista nacional:

Quando revisamos la historia de nuestro país, repetidamente reaparecen políticas y acciones que son, fundamentalmente, *formas institucionales garantes de la reproducción social y de la acumulación del capital* en sus múltiples expresiones. En definitiva, se constituyen en mecanismos de conservación, instauración y restauración de la dominación y del poder hegemónico. La creciente concentración económica y la desigualdad social que han caracterizado a la sociedad argentina en prácticamente todo su devenir histórico no pueden

explicarse de otro modo. (...) Ambas ya están presentes desde el mismo período de la Organización Nacional (1860-1880) (*cursiva nuestra*).

Jorge Gelman se remonta aún más atrás. En *El mapa de la desigualdad en la Argentina del siglo XIX* sostiene:

Ya resulta un lugar común en la literatura académica y aún en los medios de comunicación, la idea de que AL es la región del mundo más desigual del planeta. No la más pobre, pero sí aquella en la que los desequilibrios entre las personas, los grupos sociales y las regiones son más profundos. (...)

Sin embargo, (...) no abundan los estudios de larga duración sobre desigualdad para el conjunto del subcontinente, ni para cada uno de sus países o regiones en particular.

En este sentido, el siglo XIX parece un laboratorio importante para abordar estas cuestiones, producto de los cambios profundos que caracterizan a la región luego de la crisis del orden colonial y que (...) parecen tener que ver con el desarrollo de importantes desequilibrios en distintos niveles (Gelman, 2011: 11).

En la actualidad, la preocupación por la desigualdad a nivel mundial convoca el interés de los organismos internacionales. En 2000, la CEPAL encarga y publica un análisis de Samuel Morley sobre la desigualdad en la distribución del ingreso en AL.⁴ En este documento se sostiene que el alto nivel de desigualdad latinoamericano se vincula con rasgos de inequidad mayores a cualquier otra parte del mundo. Y específicamente se subraya el desigual acceso a la educación, la brecha salarial entre mano de obra calificada y no-calificada y la muy sesgada distribución de la tierra. Por todo lo cual los ricos de AL son mucho más ricos en relación al resto de la población de lo que lo son en otras partes del mundo.⁵

Actualmente, la CEPAL (2010) elaboró una propuesta alternativa titulada: *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Allí sostiene:

¿Por qué hacemos nuestro el valor de la igualdad? Porque creemos interpretar un reclamo histórico largamente sostenido y postergado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. A partir de este reclamo se han ensayado, con mayor o

4 Y el BID, durante 2010 y 2011, promovió la formulación de una estrategia para una *política social* favorable a la igualdad, documento que puede consultarse en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35432109>

5 Véase: <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/7/5087/P5087.xml&xsl=/tpl/p10f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

menor fortuna, revoluciones y reformas, modelos de gobierno y de política, movimientos populares, acuerdos entre grupos y demandas de los más diversos actores. Pero al mismo tiempo que la igualdad respira, como valor positivo, en la memoria histórica de la región, se ha visto sistemáticamente negada por esa misma historia. En efecto, *la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad de las oportunidades productivas de la sociedad*, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social, multiplicándose las brechas por doquier. Recorre las asimetrías frente a la globalización.

Y sin embargo, cuanto más nos recorre la desigualdad, más intenso es el anhelo de igualdad, sobre todo cuando la historia se quiebra en su continuidad, el mundo entra en crisis y el futuro reclama un punto de inflexión. De este modo, la crisis iniciada en 2008 a escala global es un momento en que la igualdad aparece nuevamente como valor intrínseco *del desarrollo que buscamos*. Al confrontar las brechas, la sociedad migra de lo individual a lo colectivo y busca suturar las heridas de la desigualdad hilvanando el hilo de la cohesión social. El escándalo de las desigualdades, que se exacerbó como nunca antes en el modelo financierista que se impuso en el mundo en las últimas décadas, suscita la indignación compartida a la luz del desfondamiento de ese modelo tras la crisis. Podrán paliarse sus consecuencias financieras, *pero no podrá borrarse la conciencia planetaria adquirida en este último año respecto de la arbitrariedad del modelo, ni podrá evanescerse la indignación que causan sus inequidades* (cursiva nuestra).

Evidentemente, estos párrafos tienen una notable riqueza analítica.

En primer lugar, porque aceptan que esta desigualdad, la mayor del planeta, se extiende y prolonga por cinco siglos! Esto es clave, porque el largo período transcurrido da cuenta que el modelo capitalista no aporta soluciones a este problema y, por el contrario, las agrava.

En segundo lugar, porque permite preguntarse: ¿Qué rol cumplió la CEPAL y otros organismos internacionales en este proceso de deterioro social? ¿O acaso no participaron desde 1950-1960 en las propuestas dirigidas a superar el “subdesarrollo” latinoamericano con planes, programas y políticas de su propio diseño? ¿De qué vale el mejor diagnóstico si no se descubren y asumen las responsabilidades consecuentes?

En tercer lugar, porque se admite que bajo el modelo neoliberal (eufemísticamente llamado “financierista”) las desigualdades se incrementaron como nunca antes. Aceptado esto, nos preguntamos, nuevamente, por las responsabilidades subyacentes y los responsables de dicha política a nivel internacional y nacional. Liberarnos, independizarnos, nos obliga a no acep-

tar generalidades, ni posiciones supuestamente asépticas. Sino, por el contrario, a exigir identificaciones particularizadas de los principales actores involucrados (empresas, bancos, políticos, juristas, organizaciones e instituciones) e identificar los mecanismos con los que operaron para consolidar su proceso de acumulación “financierista”. Información que, seguramente, está al alcance y puede ser reconstruida por los organismos internacionales que se ocupan, como en este caso, de pensar y proponer políticas alternativas para paliar inequidades en los países latinoamericanos.

No es posible pretender avanzar a favor de la igualdad cuando no se conocen (o explicitan y analizan) adecuadamente las razones, los responsables y los mecanismos que llevan a la desigualdad cuya existencia se reconoce. Obviar esta identificación es: (i) proteger a los que se beneficiaron con la “exacerbación” de las desigualdades; (ii) utilizar la retórica para ocultar el accionar del poder que mantuvo y amplió los problemas socioeconómicos (hambre, pobreza, marginación, desocupación, precariedad) que aquejan a la mayoría de la población latinoamericana; (iii) estar de su lado, sostener sus intereses y su misma ideología. No existe, no es posible, un contexto de “objetividad” frente a los problemas latinoamericanos. En este encuadre no es creíble la pretensión de mayor igualdad y cualquier nueva alternativa será tan idealista como las anteriores para alimentar, por un tiempo, el mito de que “otro desarrollo es posible”.

Efectivamente, los responsables de las políticas (entre ellos, los organismos internacionales) necesitan plantear renovadas propuestas dirigidas a alimentar, para muchos, una nueva ilusión. Lo cual se expresa cuando sostienen la necesidad de tomar en cuenta la opinión de los diferentes grupos afectados, rebelados y movilizados ante las sucesivas crisis que se vienen dando.⁶ Esto sucede porque se desenca-

6 Desde el surgimiento del movimiento alter mundista a fines de 1999 en diferentes momentos y lugares, aparecen variadas y novedosas formas de oposición al sistema con métodos desconocidos hasta el presente a nivel mundial, como es el apoyo de las redes sociales e internet. Pero, además, se está dando en lugares impensados, como sucedió a comienzos de 2011 en el mundo árabe contra las dictaduras que, instaladas cual monarquías, habían sido inamovible por décadas desde Túnez hasta Egipto. Luego aparecieron los jóvenes “indignados” en España, que se reprodujeron en Italia, Francia, Inglaterra –con muchas similitudes al “que se vayan todos” de Argentina de la crisis de 2001-2002 pero ahora en las estables y consolidadas democracias europeas–. Y estas movilizaciones continúan expandiéndose, repudiando cuestiones antes impensadas, como sucede con la protesta de los estudiantes en Chile por el costo de la educación en ese país y la de los jóvenes ocupantes de Wall Street por la corrupción y los recortes presupuestarios en Estados Unidos.

dena una nueva realidad. Un punto de inflexión determinado por la reacción masiva de la población, cuando toma conciencia de que ha sido engañada nuevamente. Un “ahora” que indica el momento desde el cual *sí* importa pensar y ocuparse de la dupla igualdad-desigualdad.

Precisamente, en el mismo documento (CEPAL, 2011: 185) aparece el reconocimiento y la preocupación por la conformación de una *conciencia planetaria adquirida*. Allí se reconoce que esta no se podrá modificar fácilmente porque “Las luchas sociales ampliaron los derechos y los siguen ampliando hacia sectores tradicionalmente excluidos”. Efectivamente, esto es así y esta *conciencia planetaria* (por más que se la busque manipular, absorber y mantener dentro de los límites del capitalismo) es una realidad en expansión que potencia la posibilidad futura de construcción de otro modelo. Sin embargo, desde una crítica radical debemos estar atentos al hecho que estos movimientos más o menos espontáneos, más o menos organizados, pueden diluirse si no se constituyen en una resistencia social sostenida a partir de la comprensión cabal y crítica de los diversos mecanismos que el mercado y el Estado imponen para la consecución del modelo hegemónico bajo diferentes facetas. Indagar y descubrir estos mecanismos es una de nuestras tareas como investigadores de la problemática social.

Bajo esta misma preocupación sociopolítica, pero desde otro lugar y con una perspectiva más pragmática y comprometida políticamente, el ex presidente chileno Ricardo Lagos se refirió al problema de la desigualdad social de AL:

(...) Seguimos siendo el continente más injusto cuando vemos lo que sucede con el ingreso (...) América Latina tiene un índice de desigualdad superior al 0.5 en términos de coeficiente de Gini, hoy mundialmente aceptado, donde 1 es la desigualdad absoluta y 0 es la igualdad total(...) *Esta desigualdad es consecuencia de la aplicación de ciertas políticas...* La distribución del ingreso de los países desarrollados agrupados en la OCDE es aproximadamente (...) después de impuestos y del gasto de los estados [de] 0.32 (...) En América Latina, en cambio, después de impuestos y considerando el gasto fiscal sólo se reduce a 0,51. Esa es la tremenda diferencia entre América Latina y los países ricos. Esa es la *tarea pendiente*. (...) Por ello UNASUR, recientemente, en su reunión en Lima, señaló que *disminuir la desigualdad es nuestra agenda prioritaria* (...) Y luego las presidentes Dilma Rousseff y Cristina Fernández (...) dieron un sentido pragmático a esta política esencial: *la inclusión social es fundamental* (...) ⁷

⁷ Lagos agrega en su artículo otros referentes importantes reclamando por mayor igualdad, como el presidente del BID, Luis Alberto Moreno, quien afirma que

Evidentemente, Lagos está aquí adentrándose en *el rol de Estado frente a la desigualdad social existente en AL*, vinculando estos desequilibrios con un modelo que los genera, asociado a un supuesto “progreso y crecimiento”. Precisamente, en el mismo artículo, Lagos insiste con que “La *desigualdad*, cabe reiterarlo, deriva de *decisiones políticas*”. Es decir, está expresando que la *desigualdad* no surgió por generación espontánea. Señalar que la *desigualdad* es responsabilidad de los políticos y de sus políticas compromete al Estado, a los gobiernos (en todos sus niveles) a las diversas organizaciones, empresas, instituciones (como la justicia, la universidad, los organismos científicos) que participan en su diseño y ejecución y a los organismos internacionales que las promueven, financian y controlan su desempeño. Todos actores que, por distintas razones, se benefician con la inequidad social. Aquí faltan también mayores identificaciones, pero es por este sendero por donde tenemos que transitar para identificar al *poder* y sus modalidades y mecanismos dirigidos a garantizar su proceso de acumulación.

Samir Amin (2011) –en sentido opuesto al que plantean las propuestas de *desarrollo*, y en los confines del documento de la CEPAL y, asimismo, de la intervención de Lagos– sugiere que hay que activar la *audacia*, para *deconstruir el sistema existente y reconstruir sistemas nacionales* que vayan hacia la *desconexión* de los intereses exclusivos de los monopolios imperialistas. Nos estimula a favor de un cambio de rumbo, de mentalidad y a pensar una globalización basada en la negociación y no en la subordinación. Y señala que esto implica *desobedecer* las reglas impuestas por las instituciones y estructuras de poder:

Este momento nos ofrece la oportunidad histórica de ir mucho más lejos; nos demanda como única y efectiva respuesta una audaz y atrevida radicalización en la formulación de alternativas capaces de movilizar trabajadores y pueblos. (...) Audacia significa que la izquierda radical de estas sociedades debe tener el coraje necesario para medir los retos que afronta y apoyar la continuación y radicalización de las necesarias luchas actualmente en marcha (cursiva nuestra).

es necesario “que la región cierre la brecha de desigualdades sociales”. Fuente: Ricardo Lagos: “No hay más excusas para la desigualdad”, *Clarín*, 7-08-2011 (cursiva nuestra).

Crecimiento y desigualdad en América Latina durante la última década

Las reiteradas interpretaciones (pasadas y actuales) acerca del *desarrollo* latinoamericano y las respectivas propuestas para pasar de subdesarrollo al *desarrollo* gestadas desde los sectores de poder dominante se tornan insostenibles cuando revisamos información empírica sobre estos procesos.⁸

Precisamente, trabajaremos con indicadores agregados (PBI, desigualdad de ingresos, e índice de Gini) a partir de información (social y económica) producida por CEPAL. Es decir, por un organismo internacional que procesa datos agregados provenientes de los distintos gobiernos latinoamericanos. Este material nos va a permitir aplicar una mirada global y comparable de estos procesos entre países y desde una perspectiva de mediano plazo.⁹

8 Corresponde advertir sobre las confusiones y problemas de interpretación que pueden generarse a raíz de las numerosas acepciones del término-concepto *desarrollo*, que en general no se aclaran. Más allá de su polisemia, señalada frecuentemente por distintos autores (entre ellos Roig, 2008: 60) hay cuestiones en este término-concepto que introducen mucha confusión. Porque *desarrollo* es tanto un “término” de uso común como un “concepto” producto de elaboración y discusión teórica (más o menos explicitada). Pero, además, como “término” puede referir a un proceso del pasado o del futuro, que debe ser deducido por quien lee o escucha y no se explicita. El interés de este trabajo se centra en los aspectos teóricos del concepto *desarrollo*, que bosquejamos en el apartado anterior y en Manzanal (2010: 25). Pero también usamos *desarrollo* como término de uso común y no fácilmente sustituible. Precisamente, en esta oración que estamos referenciando, *desarrollo* está usado dos veces, como término y como concepto. Como término tiene que ver con el “acontecer” (social, político, económico y cultural). “Acontecer” que frecuentemente se asocia con progreso, pero también puede identificarse con la evolución y/o los cambios (no siempre visualizados como progreso). Pero debe tenerse presente que, además, este término-concepto puede referirse al *pasado* o al *futuro*. Precisamente, en la oración referenciada, en la primera mención, *desarrollo* refiere al devenir histórico, pasado, y en la segunda se vincula con el futuro, con lo que se espera.

9 Vale aclarar que tenemos en cuenta en el análisis que estamos trabajando con información seleccionada y procesada por un organismo multilateral funcional a los intereses de las propuestas de desarrollo que han dominado en AL. Ello implica tomar recaudos al momento del análisis y de la elaboración de las conclusiones respectivas.

AL creció entre 2003 y 2011 a una tasa promedio en torno al 5% anual (medida por el incremento del producto bruto interno –PBI– Cuadro 1¹⁰). Expansión productiva inédita, que no se daba desde los setenta, y que se reprodujo en casi todos los países latinoamericanos a lo largo de ocho años (si bien con diferencias entre sí y con fluctuaciones anuales).¹¹

Sin embargo, este significativo crecimiento (incluso en términos comparativos a nivel mundial) se tradujo en acotadas mejoras de los indicadores promedio de bienestar de la población trabajadora en general. Es el caso del desempleo, que descendió durante el quinquenio de mayor crecimiento menos de cuatro puntos (del 11% en 2003 al 7,4% en 2008 como promedio regional), y de los salarios, que mejoraron muy moderadamente en un 1,5% anual promedio, lo que mantuvo la brecha salarial a favor de la mano de obra más calificada (CEPAL, 2010: 58, 161, 164).

10 Este cálculo promedio exceptúa la recesión de 2009 (resultante de la crisis mundial de 2008-2009). Puede observarse en el Cuadro 1 que, a partir de 2003-2004, AL inició un crecimiento más regular y sostenido y a mayores tasas que en los noventa (salvo ciertas excepciones dadas en algunos años o en determinados países –como la regular expansión de Chile en ese período). Entre 2003 y 2011 (exceptuando 2009, que refleja una caída resultante de la crisis mundial de 2008-2009), AL creció a una tasa promedio del 4,7% anual (3,5% agregando 2009) y las variaciones entre países van desde Argentina, con el 8,6% promedio anual (7,8% incluyendo 2009), a México, con un promedio anual de 3,5% (1,9% incluyendo 2009). Por su parte, Brasil tuvo un menor crecimiento promedio anual (4,4% y 3,6% sumando 2009) respecto al de Argentina, aunque más regular, ya que, desde 1991 no pasó por ninguna retracción y, en cambio, Argentina tuvo cuatro años seguidos de recesión desde 1999 con una notoria caída en 2002 (10,9%).

11 Corresponde mencionar que en lo que sigue trabajaremos con datos del anuario estadístico de la CEPAL 2011 para los países de AL. Y que este utiliza, a su vez, la información proveniente de los sistemas de cuentas nacionales de cada país. Los análisis que aquí se realizan parten de considerar confiable dicha información, aunque no desconocemos la existencia de cuestionamientos por manipulación de los mismos de parte de gobiernos que modificarían sus estadísticas para reflejar resultados más satisfactorios acerca de su gestión. Tampoco podemos ignorar que tras estas cuestiones también se esconde una disputa de poder que resulta imposible soslayar cuando se está trabajando con datos producidos por los propios países. Sin embargo, dado el tipo de análisis que aquí realizamos (a nivel de grandes números, agregado, comparativo y promediando tendencias de largo plazo) consideramos que los desvíos que pueden darse van a resultar menores y, a veces, imperceptibles para la presente indagación.

Cuadro 1: América Latina y el Caribe. Tasas de variación anual del producto interno bruto total 1980-2011 y proyección 2012.
En porcentajes. Países seleccionados. Promedio período 1980-1990 ("década pérdida") y variación anual 1990-2012 ("de la crisis al boom productivo")

Países	1980 — 1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	-0,7	-1,8	10,6	9,6	5,7	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9	9,2	8,5	8,7	6,8	0,9	9,2	8,9	3,5
Bolivia	0,2	4,6	5,3	1,6	4,3	4,7	4,7	4,4	5	5	0,4	2,5	1,7	2,5	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,1	5,2
Brasil	1,6	-4,4	1	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,2	3,4	0	0,3	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	2,7
Chile	3,0	3,7	8	12,3	7	5,7	10,6	7,4	6,6	3,2	-0,8	4,5	3,4	2,2	3,9	6	5,6	4,6	4,6	3,7	-1,7	5,2	6	4,9
Colombia	3,7	4,3	2,4	4,4	5,7	5,1	5,2	2,1	3,4	0,6	-4,2	2,9	1,7	2,5	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9	3,5	1,5	4,3	5,9	4,5
Cuba	...	-2,9	-10,7	-11,6	-14,9	0,7	2,5	7,8	2,8	0,2	6,2	5,9	3,2	1,4	3,8	5,8	11,2	12,1	7,3	4,1	1,4	2,1	2,7	3
Ecuador	1,7	2,7	5,2	1,5	0,3	4,9	1,1	2,8	3,3	1,7	-5,3	4,2	4,8	3,4	3,3	8,8	5,7	4,8	2	7,2	0,4	3,6	7,8	4,5
México	1,9	5,1	4,2	3,6	2	4,4	-6,2	5,2	6,8	5	3,8	6,6	0	0,8	1,4	4,1	3,3	5,1	3,4	1,2	-6,3	5,6	3,9	4
Paraguay	3,0	3,1	2,5	3,4	3,9	3,7	5,5	0,4	3	0,6	-1,5	-3,3	2,1	0	3,8	4,1	2,9	4,3	6,8	5,8	-3,8	15	3,8	-1,5
Perú	-1,2	-5,4	2,8	-0,4	4,8	12,8	8,6	2,5	6,9	-0,7	0,9	3	0,2	5	4	5	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9	8,8	6,9	5,7
Uruguay	0,0	0,3	3,5	7,9	2,7	7,3	-1,4	5,6	5	4,5	-2,8	-1,4	-3,4	-11	2,2	11,8	6,6	4,3	7,3	8,6	2,6	8,5	5,7	3,5
Venezuela	-0,7	6,5	9,7	6,1	0,3	-2,3	4	-0,2	6,4	0,3	-6	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,8	5,3	-3,2	-1,5	4,2	5
América Latina	1,2	0,4	3,5	2,8	3,4	4,8	0,7	3,5	5,3	2,4	0,6	4,4	0,7	0,4	1,7	5,9	4,6	5,6	5,7	4	-2	6	4,3	3,7
El Caribe	1,1	1,9	0,1	-0,6	0,8	2,5	3,2	3,5	3,6	3,4	4,2	3,7	2	3,5	6,1	3,7	3,6	7,6	3,2	1	-3,1	0,2	0,4	1,9

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

Observaciones: 1) Años 1990-2010 Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2011, CEPAL, ONU. A precios constantes 2005

2) Promedio década 1980-1990: Informe estadístico 2003. Indicadores del desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe (sobre la base de precios constantes 1990).

3) Año 2011 y 2012 (proyección): http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/9/46989/Cuadro_informe_macroeconomico_1Q.pdf

Son conquistas que, por otro lado, se pierden al ritmo de nuevas crisis, como sucedió en 2009 cuando se modificaron rápidamente varios de los avances alcanzados en el quinquenio anterior. Más aún, cuando los sectores trabajadores son los que especialmente sufren los vaivenes de la “volatilidad” de la macroeconomía –dicho en términos de los economistas ortodoxos– (CEPAL, 2011: 167). Desde luego que aquí estamos hablando de valores promedio, sólo a los efectos de marcar tendencias, pero no olvidamos que al interior de AL hay importantes diferencias entre países.¹²

En este contexto, vale recordar que Argentina fue el país latinoamericano que más creció en esos años y además lo hizo en el marco de tres sucesivos gobiernos (Néstor Kirchner, 2003-2007, y Cristina Fernández, 2007-2011 y 2011-2015) identificados por su continuidad ideológico-política y por adscribirse a prácticas consideradas “progresistas”; en particular, en los aspectos asociados con la inclusión de los marginados y la defensa de una política de derechos humanos amplia.

Argentina, por ambas cuestiones –mayor crecimiento del PBI y políticas inclusivas– es un caso testigo para el análisis de las limitaciones de la relación *crecimiento y desigualdad*. Para ello recurriremos a los informes de coyuntura de CIFRA-CTA.¹³ Allí se reconoce el crecimiento

12 La CEPAL (2011: 202) construye tres grupos de países según las brechas de bienestar. Los de menor brecha tienen un PIB más alto, menores tasas de dependencia demográfica (mejor relación etaria entre población productiva y dependiente), mercados de trabajo menos informales y con mayor seguridad social, mayor cobertura pública de los servicios de salud (menor proporción de gasto de bolsillo), menores niveles de pobreza e indigencia y un gasto público social no sólo superior en monto total per cápita, sino también como porcentaje del PIB. En la medida que nos movemos hacia países con menor desarrollo relativo, todos estos parámetros se desplazan hacia situaciones más críticas. Al primer grupo pertenecen Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay; al segundo, Colombia, México y Venezuela, y al tercero, los restantes países latinoamericanos.

13 Centro de Investigación y Formación de la República Argentina de la Central de Trabajadores de Argentina. Utilizamos esta fuente porque nos resulta confiable. Y además, porque sus consideraciones contrarias a algunas prácticas y políticas públicas no pueden ser re-interpretados, desde el gobierno o sus partidarios, como una postura *opositora*. Por el contrario, CIFRA-CTA es mayoritariamente considerada “oficialista”, porque concuerda con buena parte de las políticas públicas actuales. De todos modos, se trata de un centro que mantiene independencia en sus análisis, lo que se evidencia en sus informes de coyuntura con posiciones críticas respecto a la política pública y a su ejecución. Precisamente, una de ellas es la falta de credibilidad de los índices del INDEC. Lo que hace que CIFRA-CTA no utilice estos indicadores sino que aplique un índice promedio de institutos de estadísticas provinciales. Todo esto nos sugiere que el uso del califi-

operado.¹⁴ Pero también se señala que el mismo no se ha traducido en mejoras *equivalentes* para los sectores más postergados.

Específicamente, CIFRA-CTA (mayo 2011: 33) sostiene que el notorio crecimiento del PBI operado desde 2003 se tradujo en una mejora tan solo *parcial* de la estructura distributiva¹⁵: “A pesar de la extraordinaria expansión del nivel de empleo, los trabajadores apropian en la actualidad una porción inferior del ingreso que a comienzos de la década del noventa. Este proceso obedece *al relativamente bajo incremento registrado en los salarios reales, en el marco de una de las fases de crecimiento económico más significativas de la historia de nuestro país*” (cursiva nuestra).

Asimismo, afirman que se mantienen elevados niveles (en porcentajes) de pobreza e indigencia sin beneficiarse de las extraordinarias tasas de crecimiento: “Si bien se verificó una notoria disminución de la pobreza y la indigencia entre 2003 y 2006, desde 2007 el nivel de dichas variables disminuyó sólo levemente. A fines de 2010, la pobreza alcanzaba al 22,9% de la población y la indigencia al 6,1% de la misma, *tras ocho años de intenso crecimiento económico*” (CIFRA-CTA, mayo de 2011: 34, cursiva nuestra).

cativo “oficialista”, bajo su connotación despectiva, está dirigido a *desautorizar* su accionar y sus análisis (en un contexto de pronunciado enfrentamiento entre el gobierno, por un lado, y la oposición y los medios hegemónicos, por otro).

14 En mayo de 2011 identificaban como logros: a) las elevadas tasas de crecimiento económico, tanto en términos históricos como regionales, b) la consolidación de un proceso de crecimiento centrado en el desarrollo de los sectores productores de bienes, c) el desaliento a las inversiones especulativas que caracterizaron a la economía argentina durante la hegemonía neoliberal, d) la reversión del proceso de desindustrialización vigente en nuestro país desde mediados de los setenta, e) la elevación sensible de la inversión y su peso en el producto, f) la obtención de un superávit comercial elevado, g) la reversión del déficit estructural que presentaron las finanzas públicas a lo largo de las últimas décadas, h) la disminución significativa del endeudamiento externo del sector público, i) la creación de más de cuatro millones de puestos de trabajo, quebrando de esta forma casi tres décadas de precarización en el mercado laboral, j) la reducción de las tasas de desocupación y subocupación a un dígito, k) el aumento sensible del empleo registrado, disminuyendo la incidencia del empleo precario, l) la re-estatización de las AFJP y la ampliación de la cobertura del sistema previsional a más de dos millones de nuevos jubilados, m) la instrumentación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) –históricamente demandada desde la CTA (CIFRA-CTA, mayo 2011: 35).

15 Por mejor *estructura distributiva* los autores entienden: incremento de la participación de los asalariados en el PBI, por ejemplo, a través de la generación de más puestos de trabajo y de la recuperación relativa de los salarios.

Además, a través de estos informes (CIFRA-CTA, mayo de 2011; octubre de 2011 y abril de 2012) puede entenderse por qué la polarización y la desigualdad no disminuyó sustancialmente y por qué, por el contrario, podría estar incluso aumentando en los últimos meses. Según explican los autores, esto se vincula con la obtención de mayores ganancias por parte de la cúpula empresaria¹⁶ mientras aumentan las pérdidas de ingresos de los sectores sociales de menores recursos. A estos, el incremento de precios afecta en el poder adquisitivo de sus salarios, lo cual también sucede con los ingresos informales de los sectores precarizados.

En síntesis, durante los años de gran crecimiento, favorecido por un contexto sociopolítico de apoyo popular hacia el gobierno, se ha logrado una mejora en la distribución del ingreso aunque limitada. En el Cuadro 2 puede apreciarse esta situación para Argentina y países seleccionados de Latinoamérica durante el período 1999- 2010.¹⁷

16 En los informes CIFRA-CTA se explica este proceso de acrecentamiento del poder de los sectores más favorecidos y enriquecidos con mayor detalle. Por un lado, sostienen que se ha dado una continuidad y también una profundización de la extranjerización de la economía que favorece la fuga de capitales a través de una mayor remisión de utilidades y dividendos al exterior. También se refieren a los elevados niveles de ganancia de las empresas que conforman la cúpula empresaria, afirmando que son incluso superiores a los de la etapa de la convertibilidad. En CIFRA-CTA (octubre de 2011: 9) se señala: “la tasa de rentabilidad tuvo un sensible aumento en la pos-convertibilidad, ubicándose en el promedio de 2003-2010 en 8,5%, mientras que en el período 1991-2001 había promediado el 3,1%”. A favor de esta concentración de la riqueza también opera la falta una reforma fiscal progresiva y la escasa decisión política para modificar el sistema de entidades financieras heredado desde la dictadura.

17 En realidad, los períodos no son idénticos para todos los países, aunque se aproximan (depende de las diferencias en los años de encuestas y censos). En el caso de Argentina, la base 1999 puede interpretarse que “morigera” los cambios positivos y los logros del gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, ya que si se parte de un año base de menor actividad económica (como 2002, año de la crisis) el crecimiento en relación a la distribución del ingreso a partir de 2003 sería mayor (porque la peor etapa de esta distribución fue la de la crisis de 2001-2002, cuando el PBI se redujo en 4,4% en 2001 y en 10,9% en 2002 –Cuadro 1). De todos modos, 1999 indica el comienzo de la recesión que se prolongó por cuatro años y que culmina en 2002 (la caída del PBI en 1999 fue de 3,4%). Por lo cual consideramos que 1999 resulta un año base que otorga mayor objetividad a las conclusiones, porque permite una mirada más extendida y menos sesgada por la peor crisis del país en su historia, dándonos un panorama asociado a un proceso y a cambios nacionales promedio (es decir, menos condicionado por la fuerte caída de casi 11% del PBI en 2002, lo cual sin duda fue un hecho inédito).

Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?

CUADRO 2 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LAS PERSONAS, EN ÁREAS URBANAS Y RURALES América Latina, países seleccionados [(en porcentajes)]									
País	Área geográfica	Año	Quintil 1 (más pobre)		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (más rico)	
			Decil 1	Decil 2				Decil 9	Decil 10
Argentina	Urbana	1999	1,2	2,3	7,3	11,7	19,1	15,6	42,9
		2010	1,2	2,5	8,1	12,7	20,1	15,7	39,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Nacional	1999	0,3	1	5,9	11,5	20,2	17,3	43,9
		2007	0,4	1,7	6,4	11,7	20	17	42,7
	Urbana	1999	1,3	2,6	8,1	12,5	20	16,7	38,9
		2007	1,7	2,7	8	12,4	19,6	16,3	39,3
	Rural	1999	0,4	0,8	3,9	9,3	19,4	17,3	48,8
		2007	0,3	1,1	5,5	10,7	18,6	19	44,8
Brasil	Nacional	2001	0,6	1,4	5	9	16,1	15	52,8
		2009	0,8	1,9	6,5	11	18	15,2	46,5
	Urbana	2001	0,6	1,5	5,4	9,2	16,3	15,2	51,7
		2009	0,9	2	6,7	11	18	15,3	46,1
	Rural	2001	0,8	1,9	6,3	10,7	18,6	15,5	46,1
		2009	0,9	2,2	7,4	12,4	21,1	16,6	39,3
Chile	Nacional	2000	1,2	2,2	6,8	10,7	17,5	15,2	46,3
		2009	1,4	2,7	7,8	11,7	18,4	15	42,9
	Urbana	2000	1,2	2,3	7	10,9	17,7	15,3	45,7
		2009	1,5	2,7	7,8	11,7	18,4	15,1	42,9
	Rural	2000	1,5	2,9	8,5	12,5	18,2	13,9	42,6
		2009	1,7	3,3	9,4	13,5	19,5	14,5	38,1
Colombia	Nacional	1999	0,8	2,1	6,8	10,9	17,9	15,1	46,4
		2010	0,8	1,9	6,4	10,7	18,3	15,8	46,2
	Urbana	1999	0,9	2,2	6,8	11	18,1	15,5	45,5
		2010	0,9	2,2	6,9	11,3	18,6	15,7	44,3
	Rural	1999	0,9	2,4	8,2	12,5	19,3	14,9	41,9
		2010	1	2,5	8,7	13,6	20,6	15,5	38,2
Costa Rica	Nacional	1999	1,2	2,8	8,8	13,6	21,5	16,9	35,2
		2010	1,3	2,7	8,4	12,8	20,5	16,8	37,6
	Urbana	1999	1,5	3	8,9	14	22,4	17,1	33,2
		2010	1,5	2,8	8,6	12,9	21	17,1	36
	Rural	1999	1,2	2,9	9,3	14,3	21,8	16,3	34,2
		2010	1,2	2,7	8,8	13,5	20,5	15,8	37,5
Ecuador	Nacional	2004	1,3	2,4	7,7	12,5	19,9	16,3	39,9
		2010	1,5	2,7	8,4	12,9	19,9	16,1	38,7
	Urbana	1999	1,2	2,6	7,7	11,8	19,2	15,7	41,9
		2010	1,6	2,8	8,6	13	20,1	16	37,9
	Rural	2004	1,8	3,1	9,8	14,7	22,3	16,3	32,1
		2010	1,8	3,4	10,2	15	21,9	15,6	32,1
México	Nacional	2000	1,2	2,2	7,1	11,6	18,8	15,7	43,2
		2010	1,6	2,9	8,6	13,1	20,4	15,9	37,4
	Urbana	2000	1,9	2,9	8,3	12,3	19,1	15,5	39,8
		2010	2,1	3,3	9,2	13,4	20,4	15,6	36,1
	Rural	2000	1,5	2,4	7	11,1	17,6	14,6	45,9
		2010	1,7	3,1	9,4	14,1	21,2	15,7	34,7
Paraguay	Nacional	2001	0,8	1,9	6,9	11,7	19	15,8	44
		2010	0,9	2,2	7,5	12,5	19,8	15,5	41,7
	Urbana	2001	1,2	2,6	8,2	12,2	19,5	15,8	40,5
		2010	1,6	3,1	9,2	13,5	20,2	15,4	37
	Rural	2001	1	2,2	7,7	12,6	20,3	15,5	40,7
		2010	0,8	1,9	6,6	11	17,9	13,7	48,2
Perú	Nacional	2001	1,1	2,2	7,5	12,4	20,2	16	40,6
		2010 d	1,6	2,8	9	14,1	21,7	16,1	34,5
	Urbana	2001	1,6	3	8,9	13,2	19,9	15,3	38
		2010	2,2	3,7	10,6	14,8	21,3	15,3	32
	Rural	2001	1,8	3,2	9,6	14,4	21,5	15,7	33,6
		2010 d	2,4	3,7	10,4	15,1	21,6	15,6	31,2
Uruguay	Nacional	2010	2,1	3,4	9,8	14,4	21,8	16,3	32,1
		1999	1,8	3,1	9,5	14,3	21,5	16,2	33,5
	Urbana	2010	2,1	3,4	9,8	14,5	21,8	16,3	32
		2010	2,7	4,2	11,2	15,4	20,6	14,3	31,7
Venezuela (República Bolivariana de)	Nacional	1999	1,1	2,5	8,2	13,1	20,7	16,6	37,8
		2010	1,8	3,6	10,7	15,8	23	16,5	28,7

FUENTE: Elaboración propia a partir de CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2011, ONU

Notas:

a Veintiocho aglomeraciones urbanas.

b Treinta y una aglomeraciones urbanas.

c A partir de 2002 el diseño muestral de la encuesta hace que las cifras para las zonas urbanas y rurales no sean estrictamente comparables con las de años anteriores.

d Las cifras desde 2004 en adelante no son estrictamente comparables con las anteriores, debido a cambios metodológicos efectuados por el INEI.

En Argentina se observa que la población urbana¹⁸ más pobre (la del 1° quintil) en 1999 recibía 3,5% del ingreso nacional mientras que la más rica (la del 5° quintil) acumulaba el 58,5% de dicho ingreso (más aún, dentro de estos el estrato superior –sólo 10% de la población– concentraba el 43%).¹⁹ En definitiva, y promediando, en 1999 había un 20% más rico que tenía un ingreso casi 16,7 veces mayor que el 20% más pobre (peor aún, el ingreso del 10% más rico era 36 veces mayor que el del 10% más pobre).

Esa situación se modificó muy poco a favor de los más pobres en 2010, quienes siguieron participando casi con el mismo porcentaje (3,7%, o sea que elevó su participación respecto a 1999 en sólo 0,2 puntos porcentuales). En cambio, la población más rica descendió su participación aunque en una magnitud no significativa: continuó recibiendo más de la mitad del ingreso nacional (55,4%) pero tuvo un descenso de 3,1 puntos porcentuales respecto a 1999, perdido por el 10% más rico y ganado por los sectores medios, especialmente los de los quintiles de ingreso más alto. Es decir, si bien la diferencia entre el 20% más rico y el 20% más pobre disminuyó (pasando en 2010 a ser de casi 15 veces) esta caída no fue a favor de los más pobres sino de los mejor posicionados en las escalas medias.

Estos cambios en los ingresos y en la distribución (que son similares en varios países latinoamericanos) responden a la dinámica operada desde 2003 en el mercado de trabajo, a través de la expansión del empleo y el aumento de los puestos formales (así lo interpretan los trabajos de CIFRA-CTA para Argentina –y también los estudios de la CEPAL para toda AL–). Lo cual se asocia con que los que más ganaron fueron los sectores medios, más capacitados y de mayores ingresos. En cambio, los asalariados de menor nivel, los informales y los carenciados tuvieron una muy lenta recuperación de su participación en el ingreso nacional.

En el caso de Argentina, por ejemplo, el problema de esta lenta recuperación en medio de un gran crecimiento no es menor, porque existió la oportunidad de un importante crecimiento que no pudo aprovechar-

18 Argentina no dispone de datos nacionales ni a nivel de la población rural. La información refiere a veintiocho aglomerados urbanos.

19 En realidad, la mirada por quintiles de población (e incluso por deciles) no nos permite ver la acumulación de ingresos que concentra la verdadera cúpula del poder económico en su total magnitud. Por ejemplo, el quintil 5 se compone del decil 9 y 10, cuya diferencia de ingresos es sustancial: mientras el decil 9 concentra el 15,6% de los ingresos nacionales el decil 10 triplica esta cifra (concentrando el 42,9% de los ingresos nacionales). Es más, al interior del decil 10 seguramente también se reproduce un subsector controlando la mayor parte de ese 43% de ingresos nacionales (Cuadro 2).

se, aún con un gobierno considerado “progresista”, para que los sectores asalariados en conjunto recuperaran la participación en el PBI que perdieron en las dos décadas anteriores de nulo y limitado crecimiento.²⁰

Lo importante para destacar es que tampoco las estrategias de ingresos e inserción laboral aplicadas lograron posicionar a este sector con fortalezas y logros de carácter más permanente, estructural y menos voluntarista, para que la irrupción de nuevas crisis y recesiones no los retorne rápidamente a la situación previa. Para ello se requeriría un cambio en los patrones de conformación del ingreso que se ligan fundamentalmente con mayores capacidades y especialidades a nivel de la educación y el conocimiento. Y que a su vez también implican mejoras en el acceso a la vivienda, la salud y a las infraestructuras de servicios en general.

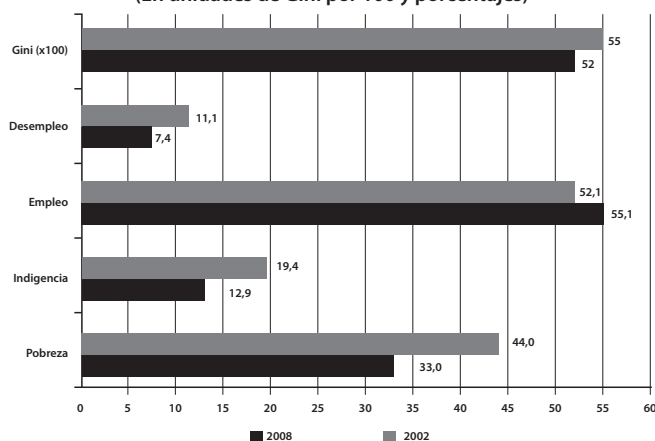
Nos referimos a un tipo de política de inclusión más estructural y menos ligada a la asistencia y la seguridad social. Es un cambio que especialmente sería esperable que suceda en los países que han tenido y siguen teniendo gobiernos con tendencias progresistas o más populares (como serían Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela).

Por cierto que en estos años de crecimiento se han dado en cada país mejoras sociales para los más carenciados. Reproducimos abajo el Gráfico 1 (CEPAL, 2010: 188) donde se observa que entre 2002 y 2008 hubo un descenso de la pobreza de 11 puntos porcentuales en AL. Es decir, cayó 25%, aunque los pobres continuaron siendo muchos (un tercio –33%– de la población total). Conjuntamente, bajó la indigencia en casi 34% y el desempleo en 33%, mientras el empleo aumentó cerca de un 6%. Todo esto junto implicó que la desigualdad disminuyera un 5% (índice de Gini).²¹

20 Corresponde no olvidar la “década perdida” del ochenta, donde el crecimiento se estancó, alcanzando apenas el 1,2% promedio anual para toda Latinoamérica. En aquella década hubo casos, como Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela, sin crecimiento –o aún con tasas negativas para el promedio de los diez años– siendo las excepciones Chile, Colombia y Paraguay, cuya expansión fue de apenas 3%, promedio anual para toda la década. Tampoco podemos ignorar los limitados resultados de la década de los noventa (Cuadro 1). Es decir, dos décadas con crecimiento nulo o muy bajo en promedio que condicionaron y justificaron la caída de la participación en el PBI de los sectores de menores recursos.

21 Deben tomarse estas magnitudes con cierta precaución, porque la base del período que la CEPAL considera (2002) está muy influenciada por la crisis de Argentina (fue el año de máxima recesión: 11% de retroceso del PBI, Cuadro 1). Lo cual además influenció en países vecinos (como Uruguay, que también cayó un 11%). Y del mismo modo, Venezuela que tuvo en ese año su mayor recesión en

Gráfico 1
América latina y el Caribe: Pobreza, indigencia, empleo, desempleo
y coeficiente de Gini, alrededor de 2002 y 2008
(En unidades de Gini por 100 y porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Crisis y mercado laboral", Boletín CEPAL/OIT: Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, N° 1, Santiago de Chile, junio de 2009.

^a El período 2002 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, y 2008 a las encuestas disponibles entre 2007 y 2008. En lo referente a desempleo y empleo, se trata de la tasa urbana correspondiente a América Latina y el Caribe.

Sin embargo, como señalamos para el caso de Argentina, también en AL otros datos indican que el mejoramiento en la calidad y nivel de vida de la población de menores recursos no se gestó bajo parámetros estructurales dirigidos a enfrentar renovadas situaciones de crisis. Aquí también faltaron mejoras asociadas con avances en el ámbito de la educación, el conocimiento y las infraestructuras respectivas (CEPAL, 2011: 189). Pero, asimismo, tampoco tuvieron, especialmente para el sector más postergado (que representa entre el 20% y el 30% –o más– de la población, según los casos) la amplitud y profundidad que podía esperarse en relación a la significativa y continuada expansión del PBI operada, casi generalizadamente en AL durante esos años.

décadas (-9%). De hecho, el PBI de AL no creció en 2002 (+0,4%, Cuadro 1). Es decir, las mejoras que aparecen en el gráfico seguramente están algo sesgadas por un año base muy atípico en el devenir latinoamericano. La propia CEPAL (2011: 186) refiere a esto mismo, aunque bajo otras consideraciones, cuando identifica países que habrían tenido cambios mucho más significativos que el resto (entre ellos, Argentina y Venezuela) y que, por lo tanto, influyen más en los resultados promedio.

Volviendo al cuadro 2 observamos que en todos los países hubo una mejoría entre 1999 y 2010 en la distribución de ingresos (aunque, en general, en magnitudes acotadas); que alcanzó especialmente a los sectores medios con mejor educación y formación general. En todos los casos, el 20% más pobre tuvo un beneficio menor.

Venezuela es el país que logró la mejor distribución de ingresos entre esos años: en 2010, el 10% más rico participaba con menos del 30% de los ingresos.²² También es el país donde se dio, entre 1999 y 2010, la mayor disminución de participación del 20% más rico en los ingresos (-9,2 puntos porcentuales). Caída que pasó a beneficiar claramente a los sectores medios, mientras el 20% más pobre sólo aumentó su posición en 1,8 puntos porcentuales.

El más desigual, en relación a la magnitud de ingresos controlada por el 10% más rico, es Brasil. En 2009, este 10% rico controlaba el 46,5% de los ingresos nacionales (aunque corresponde decir que esta distribución mejoró sensiblemente respecto a 2001: cuando ese 10% disponía del 52,8% del ingreso nacional).²³

Y si tomamos el 20% más rico, los países más desiguales en 2010 fueron Brasil y Colombia: en ambos, este 20% disponía del 62% de los ingresos. Pero vale señalar que la diferencia importante entre estos dos es que Brasil viene aplicando políticas que están mejorando esta desigualdad preexistente.²⁴ En cambio, Colombia mantiene la misma desigualdad de una década atrás.

Esta situación que estamos describiendo también la podemos observar a partir de los índices de desigualdad (índices de Gini) para igual período (Cuadro 3).²⁵ En todos los países latinoamericanos (excepto Ve-

22 Exactamente 28,7%, mientras que en 1999 tenía el control del 37,8%. O sea, hubo una caída de participación en los ingresos de casi 32% por parte del 10% más rico.

23 Otros países donde el 10% más rico tiene un control importante de los ingresos son: Colombia (46,2 en 2010) y Chile (42,9% en 2009).

24 En efecto, en 2001 en Brasil el 20% más rico captaba casi el 68% de los ingresos y el 20% más pobre solo el 2%. En 2009 mejoró esta distribución: el 20% más rico bajó su participación al 62% y el 20% más pobre subió moderadamente al 2,7% (la caída de participación de los más ricos fue de 6 puntos porcentuales de los cuáles los más pobres sólo ganaron 0,7 puntos).

25 El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa (<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>). Identifica la desigualdad de ingresos

nezuela, Uruguay, Costa Rica y, en 2010, México y Perú) sus indicadores de desigualdad superan el 0,5. Venezuela tuvo en 2010 el índice nacional más bajo (0,39) de toda AL.

CUADRO 3: ÍNDICE DE GINI, EN ÁREAS URBANAS Y RURALES (a) América Latina, países seleccionados				
Valores entre 0 - equidad absoluta- y 1 -inequidad absoluta-				
País	Año	Nacional	Urbana	Rural
Argentina	1999 (b)	...	0,539	...
	2010 (c)	...	0,509	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1999	0,586	0,504	0,640
	2007	0,565	0,499	0,599
Brasil	2001	0,639	0,628	0,581
	2009	0,576	0,569	0,523
Chile	2000	0,564	0,558	0,511
	2009	0,524	0,524	0,466
Colombia	1999	0,572	0,564	0,525
	2010	0,578	0,555 (d)	0,494 (d)
Costa Rica	1999	0,473	0,454	0,457
	2010	0,492	0,477	0,483
Ecuador	1999	...	0,526	...
	2010	0,495	0,485	0,420
México	2000	0,542	0,493	0,553
	2010	0,481	0,456	0,450
Paraguay	2001	0,558	0,511	0,524
	2010	0,533	0,468	0,586
Perú	2001	0,525	0,477	0,439
	2010 (e)	0,458	0,408	0,403
Uruguay	1999	...	0,440	...
	2010	0,422	0,422	0,384
Venezuela (República Bolivariana de)	1999	0,498	...	...
	2010	0,394	...	...
FUENTE: Elaboración propia a partir de CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2011, ONU				
Notas:				
(a) Incluye a las personas con cero ingreso.				
(b) Veintiocho aglomeraciones urbanas.				
(c) Treinta y una aglomeraciones urbanas.				
(d) A partir de 2002 el diseño muestral de la encuesta hace que las cifras para las zonas urbanas y rurales no sean estrictamente comparables con las de años anteriores.				
(e) Las cifras desde 2004 en adelante no son estrictamente comparables con las anteriores, debido a cambios metodológicos efectuados por el INEI.				

desde 0 (que refiere a la igualdad absoluta) a 1 (que indica inequidad absoluta). En general en el mapa mundial los países con menor desigualdad tienen índices menores a 0,25 (Azerbaiyán, Dinamarca, Suecia, República Checa, Noruega, Eslovaquia). Valores superiores a 0,5 son considerados indicadores de fuerte desigualdad. Además, vale también tomar como referencia que 0,32 es el promedio de los países de la OCDE (como señala Ricardo Lagos; ver más arriba).

Es de interés detenerse en algunos cambios operados en este indicador en el período que estamos analizando. Entre 1999 y 2010, Venezuela mejoró la igualdad, pues su índice de desigualdad disminuyó un 21% (también cayó en México un 11% y en Brasil casi un 10%). Para 2010, Venezuela era el país menos desigual en términos de ingresos de AL y el único con un índice por debajo de 0,4. Para esa misma fecha, México alcanzó una baja significativa en su desigualdad de ingresos, en particular en la referida al ámbito rural (-19%). A su vez, el logro de Brasil en la disminución de su desigualdad le permitió dejar de encabezar la lista de los más desiguales en ingresos. Y aunque ahora comparte ese lugar con Colombia, está comparativamente mejor, porque su tendencia se muestra declinante, mientras que en Colombia la desigualdad se ha agravado respecto a 1999 (con un aumento del 1%).

Otras mejoras hacia una mayor igualdad de ingresos son del orden del -7% en Chile y Ecuador (aunque en este caso mide sólo población urbana) y de -5% en Argentina (también sólo población urbana).²⁶

Concluyendo, las tendencias hacia una mayor igualdad en la distribución de ingresos no fueron sustantivas (aunque desde luego, y como siempre, depende del cristal con que se mire). En primer lugar, porque sigue existiendo una enorme brecha en todos estos países (excepto Venezuela, y quizás también se pueda agregar Uruguay). Y, en segundo lugar, porque si bien hubo casos de cambios positivos que deben subrayarse (como sucedió en Brasil) corresponde recordar que todo esto se dio durante el lapso de la década (once años) de mayor crecimiento de AL de las últimas tres décadas (en particular, en algunos países, y especialmente en Argentina).

Desde esta mirada, y previendo que las crisis del mundo capitalista vienen tornándose cada vez más repetitivas, reaparece repetidamente la pregunta: ¿es posible modificar esta situación que se arrastra desde tantos años atrás y aún siglos bajo el sistema de mercado dominante? Evidentemente, pareciera que *un desarrollo más igualitario* no se corresponde ni ahora, ni en el pasado, ni en el futuro, con el armazón del modelo capitalista en el que cual estamos inmersos.

26 En Argentina hay una diferencia en el número de aglomeraciones incluidas en un año y otro que hace que los datos disponibles no sean estrictamente comparables entre sí.

Desigualdad y desarrollo en América Latina: conceptos y realidades ¿en oposición? o ¿complementarios?

Cuando la desigualdad aparece con su presencia insistente a lo largo de la historia de las economías latinoamericanas desde la crisis del orden colonial, cuando incorporamos en nuestra percepción más profunda su continuada permanencia, *siglos* de profundas inequidades sociales y de altos porcentajes de población pobre, sin trabajo, ni atención en salud, educación y vivienda y aún, pasando hambre, los discursos sobre las potencialidades de *desarrollos alternativos*, las políticas que supuestamente tenderían a la igualación y a la reparación de tantos atropellos a la cualidad humana, no tienen argumentación ideológica desde la cual sostenerse.

El hecho que en AL se acepte y conviva con los más altos niveles de desigualdad de ingresos es para el capital una reserva, un crédito social. Porque, de algún modo, dilata la emergencia de las crisis del capitalismo, ya que permite que la obtención de plusvalía y la explotación del capital pueda avanzar hacia límites más extremos. AL ofrece, así, ventajas para las inversiones de capital, entre ellas las de mayor riesgo social y ambiental.

La desigualdad se torna, por lo tanto, funcional, “natural”, porque permanece a lo largo de siglos y no resulta disruptiva, ni insostenible social, política e institucionalmente para el funcionamiento del “modelo de desarrollo”. Y entonces, cuando la exclusión y la vulnerabilidad de AL, junto con la riqueza y los lujos exacerbados, son parte de la propia consecución del modelo capitalista global, necesitamos reflexionar acerca del rol de los Estados-nación y de las respectivas burguesías y oligarquías nacionales. Ambos no buscan ni quieren modificar y/o traspasar los límites que se imponen o se acuerdan con las instituciones de poder hegemónico nacionales e internacionales.

¿No es esto colonialidad del poder? ¿Por qué AL no se ha desacoplado de este proceso, transformando radicalmente su sociedad esperanzada en el “desarrollo” del capitalismo latinoamericano en una sociedad dispuesta a construir, definir y crear su propia autonomía soberana?

Más aún cuando su deuda social es enorme en tanto, con una población estimada para 2012 (CEPAL, 2011: 23) de 603 millones de personas, AL y el Caribe tiene:

- a. En situación de hambre, 52.2 millones de personas (distribuidas diferencialmente según los países).²⁷
- b. En situación de pobreza, casi 190 millones de personas.²⁸
- c. En situación de indigencia, 74 millones de personas que no pueden alimentarse adecuadamente, porque su ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos (CEPAL, 2011: 66 y 141).

¿Son humana y socialmente sostenibles flagelos como el hambre, la indigencia, la pobreza, en beneficio de una *desigualdad funcional al desarrollo que asegura* buen nivel de vida y de consumo para unos pocos privilegiados?

Bajo este razonamiento, recordamos la incisiva pregunta que oportunamente se formulara Bolívar Echeverría (2001: 49-50): “¿Por qué la vida económica de los estados latinoamericanos, después de más de cien años de dependencia y colaboración con el desarrollo del sistema capitalista, no ha llegado a ser absorbida por él ni ha podido tampoco generar condiciones para una reproducción autosustentable de la propia acumulación de capital?”. Creemos que esta cuestión no está desligada del análisis aquí realizado, que requiere responder a esta otra pregunta: ¿Por qué AL puede sostenerse dentro del desenvolvimiento capitalista con una distribución de ingresos y condiciones de vida más agudamente desigual que en cualquier otra parte del mundo? Varias hipótesis pueden elaborarse al respecto.

En varios de los países del primer mundo, la aguda polarización social latinoamericana (con sus dos extremos: sectores sociales muy carenciados, por un lado, y muy enriquecidos y poderosos, por el otro) no podría sostenerse socialmente. ¿Es que AL tiene mayor capacidad –

27 Según datos de la conferencia de prensa de los máximos referentes de los tres organismos internacionales vinculados a esta problemática (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO–, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA– y Programa Mundial de Alimentos –PMA–) celebrada el 14 de septiembre de 2010 en Roma. Argentina (al igual que otros latinoamericanos, como Costa Rica, Cuba, Chile, México, Uruguay) detenta una situación relativamente mejor, con una población subnutrida en los niveles más bajos del relevamiento de la FAO (menos del 5% de la población total). Pero el problema existe y ética y humanamente no corresponde aceptar ninguna magnitud, por menor que sea. En otros países latinoamericanos estos valores varían entre el 57% y el 10% de su respectiva población.

28 Se estima que un 31,4% de la población es pobre y un 12,3% es indigente (CEPAL, 2011: 66). Este cálculo está realizado en base a diecinueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, República Dominicana y Uruguay).

política, social y cultural— para absorber sus niveles de inequidad? ¿Por qué? Y ¿a qué responde?

- ¿Será que la aceptación y permanencia de un modelo tan desigual está más ligada a valores subjetivos y simbólicos de parte de la mayoría de la sociedad latinoamericana? Por ejemplo, ¿el carismático y también energizante discurso sobre el “desarrollo” ha legitimado la indiferencia ante tanta vulnerabilidad social? ¿La cultura se ha estructurado simbióticamente en torno a la creencia acerca de la potencialidad de las políticas de desarrollo para transformar la realidad latinoamericana? De ser así, estamos ante un paradigma que ha permeado e impregnado cual dogma y masivamente la conciencia social. Y ello explica el mantenimiento y la renovación de la confianza y de la esperanza hacia un futuro mejor (siempre alejado, siempre más allá) y con potencialidad para cambiar tantas inequidades.

- Es que la sociedad, ¿conoce que repetidamente se instalan nuevos planes, propuestas y políticas? ¿Sabe qué ha habido una permanente oferta de proyectos y programas para superar el colonialismo, el subdesarrollo, la dependencia, el Tercer Mundo y las diferentes expresiones de marginalidad social? ¿Ha sido informada que los resultados de estas propuestas suelen no responder a los objetivos planteados originalmente? Posiblemente todo esto no se conozca con claridad en forma socialmente generalizada. Porque estos procesos no se transparentan, ni se difunden y tampoco se informan; más bien se disfrazan o maquillan, único modo para poder sostener la hegemonía y el poder político de turno.

- Sin embargo, lo anterior no se da taxativamente en forma generalizada. En algunos territorios y para algunos sectores sociales, la población ha vivido y experimentado una sucesión de promesas e incumplimientos intermediados por planes y proyectos. Cuando esto sucede de modo invariable, cuando el relato, el suceso, se transmite de generación en generación, ¿qué esperan los más jóvenes al ver venir una nueva propuesta? Hemos visto que suele renovarse la esperanza (porque siempre, sino, puede constituirse en la oportunidad perdida). Y, entonces, finalmente reaparece la fe en que esta vez, seguramente, aquellas propuestas podrán constituirse en alternativas ciertas, eficientes y eficaces. Vale observar que en este campo, el paso de los años y la herencia cultural entre generaciones suele jugar a favor de la dominación y del poder, en la medida que para los mayores es muy factible el olvido de los hechos y, paralelamente, para muchos jóvenes la experiencia no vivida no determina su derrotero futuro.

- Por último, sin duda, también hay actores y sujetos con profundo esclarecimiento de todas estas manipulaciones; ellos son, en general, los que practican una participación política activa, los que se han capacitado desde los procesos de organización social, los que tienen como paradig-

ma la solidaridad, los que por diferentes circunstancias acceden a mayor información y promueven su difusión. Son sujetos que *se oponen a lo que amenaza su libertad, su creatividad y su raciocinio* y que tienen voluntad y capacidad para gestar renovadas y creativas respuestas *locales* dirigidas a enfrentar al modelo capitalista, a la exclusión, a la acumulación depredadora de vidas y ambiente. Son los que buscan construir *otra* realidad, impulsando renovadas perspectivas, desde los lugares donde habitan y trabajan junto y a la par de otros actores locales. Son sujetos con habilidad y/o capacidad para la acción que, defendiendo sus decisiones, ejercen ‘poder’ y transforman su territorio. En definitiva, son los que se rebelan, los que resisten, los que practican “su libertad creadora, escapando de las restricciones impuestas por la organización social, y conformando una fuerza movilizadora de creencias, recursos, solidaridad y sacrificios” (Manzanal, 2007: 22).

Estas reflexiones (en su mayoría producto de nuestras investigaciones sobre el tema del desarrollo) indican que hay una parte importante de la sociedad de AL (que no es precisamente la que se beneficia con el modelo dominante) que confía o que acepta que los problemas del capitalismo se resuelven con más capitalismo. Ello, en parte, explicaría la aceptación social de tan aguda y permanente desigualdad social. Pero también hay otro sector que se enfrenta y moviliza a favor de la instalación de un nuevo paradigma basado en la solidaridad y en la emancipación del modelo actual. Diferentes experiencias en territorios de Argentina atestiguan estas afirmaciones (que en realidad también se dan, con sus propias especificidades, en otros ámbitos latinoamericanos).

Un caso es el de la cada vez más extendida producción de cultivos transgénicos, con la soja como ejemplo indiscutible. Este monocultivo se propaga masivamente dada su alta rentabilidad. Porque si bien beneficia al sector privado también interesa a los gobiernos, por la directa recaudación de recursos fiscales que los Estados se aseguran vía retenciones e impuestos, ya que es un cultivo de exportación, demandado mundialmente y con precios en alza.

Esta actividad profundiza las inequidades sociales por sus características de producción extensiva y baja ocupación de mano de obra y porque genera extraordinarias ganancias que favorecen aún más la concentración del capital, a causa de la estructura productiva y financiera con la que se maneja. Para la sociedad en su conjunto, sus efectos multiplicadores positivos son muy limitados, por un lado por el bajo empleo que genera y, por otro, porque los principales beneficiarios son la industria biotecnológica y semillera (altamente concentradas e internacionalizadas –con Monsanto como el referente casi excluyente–), el sector financiero con sus operaciones de especulación en el mercado a futuro de la

soja, las grandes empresas agroalimentarias, los pools de siembra y los productores y acopiadores de mayor tamaño.

En cambio, son notorios sus efectos negativos para la sociedad y sus recursos naturales y ecológicos, más aún cuando el Estado no interviene o lo hace con poca intención y decisión de regulación y control.

El monocultivo afecta la diversidad biológica de todos los territorios donde se expande; promueve la deforestación sin freno y el avance de la frontera agropecuaria para habilitar nuevas tierras que amplíen aún más la superficie productiva; y presiona por el desplazamiento y deslocalización de pequeños productores, campesinos, población originaria, compelida a dejar su hábitat, sus tierras y sus explotaciones. Estos terminan abandonando la producción agropecuaria, sea porque el arriendo de sus tierras supera en rentabilidad a ponerla en producción directa, sea porque son expulsados con asistencia de la justicia cómplice, bajo diferentes amenazas legales y no legales.

De este modo se avala el saqueo y el avasallamiento del hábitat local. Se desconocen los derechos de la posesión veinteañal e incluso se malversa la documentación jurídica para avalar la expulsión de los poseedores históricos y tradicionales de la tierra. En este marco, es común que se apliquen e interpreten las normativas e instituciones del modo más favorable a los intereses de los sectores de poder (sean locales, provinciales, nacionales e internacionales).

Esto suele suceder en diferentes circunstancias, y observarlas en las disputas por los recursos territoriales que se dan en los ámbitos locales resulta muy esclarecedor. Es interesante especialmente cuando los sectores de poder pierden posiciones en el ámbito de determinados conflictos locales. Es común que en esos casos busquen nuevos recursos para dar vuelta el acuerdo o el resultado. Y lo pueden hacer porque tienen fuertes relaciones con el poder dentro y fuera del territorio. Por ejemplo, si una importante organización y movilización de pobladores y actores locales logra fortalecerse en su juego político y acceder (a través de convenios, dictado de normas o, incluso, formulación de leyes) a alguna de las demandas que originaron el conflicto –precio de comercialización más ventajoso, provisión de agua, ocupación de parcelas de tierra, permiso de explotación de la madera, etc.– lo común es que los sectores de poder utilicen sus alianzas y aliados para no cumplir lo pactado, o presionen al gobierno, legisladores, jueces para que no se promulguen las leyes o decretos o simplemente evadan y/o posterguen la ejecución de las obligaciones respectivas.

Y mientras tanto, la soja sigue expandiéndose, el bosque nativo desapareciendo, las fumigaciones afectando la salud de la población y esta viéndose empujada fuera de su hábitat.

Es decir, los sectores dominantes de cada territorio y de nivel nacional cuentan con instrumentos económicos, políticos, institucionales y, en definitiva, con el poder que les otorga su posición económico-financiera y su capital social. Abogados, jueces, policías, políticos e incluso educadores y religiosos, universidades, investigadores, organizaciones no gubernamentales e intelectuales en general, los asesoran y operan de su lado. En muchos casos, se trata de alianzas explícitas que se tejen entre grandes empresarios capitalistas y sectores de poder político, local y nacional.

Pero, además, no debemos olvidar el rol que en todo esto desempeñan las agencias internacionales y los organismos de financiamiento y asesoramiento internacional (BM, BID, FIDA, FAO, entre otros) a través de la regulación y control de los aspectos que pueden tornarse seriamente conflictivos y disruptivos para la continuidad del proceso de acumulación del capital. Por ejemplo, cuando la marginalidad y la vulnerabilidad social o los procesos de acaparamiento y extranjerización de tierras profundizan la conflictividad social y preanuncian potenciales crisis, estas organizaciones internacionales se presentan dispuestas a emitir sus opiniones y prestar su asesoramiento y su apoyo de control social; cuando no se arrojan la prioridad de establecer las reglas de juego anticipándose a los problemas de desarrollo que se pueden esperar.

Un acotado ejemplo se dio en Argentina recientemente. Para controlar las consecuencias ambientales, los procesos de deforestación, la expulsión de pobladores y el acaparamiento de tierras, se dictó una interesante y avanzada ley nacional de ordenamiento territorial y protección ambiental de los bosques nativos. Para su promulgación lucharon y se organizaron muchos actores locales. Sin embargo, en numerosas provincias (Salta, entre otras) se generaron diferentes procesos dirigidos a evadir su cumplimiento. Desde anticiparse a vender y asignar la tierra pública antes de dictar la normativa como aplicar mecanismos dilatorios durante el armado del marco normativo. Por todo lo cual su cumplimiento ha terminado siendo poco favorable a las organizaciones de productores y asociaciones aborígenes que lucharon para su promulgación.

Lo que sucede es que la expansión de la frontera productiva y la consolidación del agronegocio se sustentan en una justicia y en un poder público que avala los mecanismos de regulación del mercado capitalista, desconociendo los derechos de la población originaria que habita esos lugares.

En cambio, los problemas ambientales y ecológicos se mencionan y denuncian cuando es la población local la que se supone responsable de los mismos. Como cuando se sostiene que la actividad de los pueblos pastores andinos de zonas áridas y semiáridas de la alta montaña salte-

ña genera sobrepastoreo; o se habla del manejo depredador del bosque nativo que practican para su sobrevivencia pequeños poseedores de tierras públicas y privadas del noreste de Misiones; o se menciona la falta de dragado de canales y la contaminación de sus aguas por parte de los productores minifundistas del Valle Calchaquí.

Inversamente, desde el poder y de los responsables institucionales del control ambiental, nada se dice por ejemplo de la expansión del turismo de alto nivel, con sus sofisticadas instalaciones, que afectan el frágil equilibrio de zonas áridas y semiáridas con sus prácticas de deforestación, y sus excesivos consumos de agua para mantener espaciosas canchas de golf y alimentar piscinas y servicios de spa.

De algún modo, lo mismo que sucede con la soja y los transgénicos se repite con la expansión de la actividad minera a gran escala y a cielo abierto. La minería también genera extraordinarias riquezas con serias consecuencias sociales y ambientales e ingente consumo de agua. Es otra actividad controlada por grandes y concentradas empresas internacionales. Y promovida por los gobiernos nacionales y provinciales interesados en que se localicen en sus territorios por los seguros y significativos recursos que se esperan recaudar (sea para el fisco a través de impuestos o para fines privados resultantes de acuerdos económicos de distinto signo). Este es otro caso donde los gobiernos se desentienden de los reclamos de la población local por contaminación de aguas y vertientes, destrucción del ambiente y del paisaje, cambios climáticos, polución, enfermedades varias, etc.

Ambas actividades (commodities y minería) son expansivas, rentables y también depredadoras de los recursos ambientales. Las dos son responsables de la generación de una enorme desigualdad. Por un lado, por sus altos niveles de concentración económica favorecida por sus fabulosos volúmenes de rentabilidad (que, en su mayor parte, no quedan ni se reinvierten en estas latitudes). Y por otro, por la devastación ambiental que generan y la marginación social consecuente. Alto enriquecimiento vs. escasa o nula ocupación es una constante en ellas. Producción extractiva y expansiva vs. contaminación y daños ecológicos es otra. Resistencia social, oposición a la confiscación de los recursos ambientales, organización en defensa y disputa del territorio, son otras tantas características que las asemejan.

En la actualidad, en Argentina, los movimientos sociales más activos y contestatarios, los que han logrado mayor repercusión social, están en el ámbito de la lucha contra la minería a cielo abierto y contra la desposesión de los pobladores de sus tierras por el avance de la frontera agropecuaria.

Reflexiones finales

En definitiva, es importante comprender que la continuada construcción de alternativas para una nueva e idealista propuesta de desarrollo –la planificación del desarrollo, el desarrollo local, endógeno, territorial, humano, ambientalmente sostenible, “la hora de la igualdad”, etc.– es un instrumento del poder hegemónico para diseñar utopías que mantengan a la población idealizando un futuro esperanzador, de cuyos fracasos posteriores nadie se va a hacer cargo; así sucedió y seguirá sucediendo *bajo esta lógica de desarrollo dominante ampliamente aceptada*.

La historia nos muestra que AL brinda variadas oportunidades para garantizar la rentabilidad capitalista; recursos y riquezas aseguran la continuidad del proceso de acumulación. Pero también ofrece la *aceptación social de una desigualdad* instalada históricamente que no impide la continuidad del modelo de acumulación, sino incluso quizás hasta la promueve.

En AL, la acumulación del capital pareciera operar dentro de un rango con límites más extendidos, aún durante las crisis. Es muy posible que todo esto se vincule con la renovada posibilidad de que *una nueva utopía de desarrollo pueda volver a construirse... y la población a esperanzarse...* Así ha sido en definitiva, si bien con altibajos, durante los últimos setenta años, por lo menos.

Lo señalamos más arriba en palabras de Esteve (1996): la mirada puesta en nuestro territorio para ejercer variadas prácticas de desarrollo (sea a causa del subdesarrollo, de las disparidades territoriales, de la limitada competitividad, del atraso cultural, etc.) *es una demostración de poder* de un estrecho sector de privilegio que nos indica lo que debemos hacer para “desarrollarnos”.

Esta dominación ha impedido y desvalorizado la generación y producción de ideas y prácticas surgidas desde la propia creatividad y experiencia latinoamericana; lo cual se constituye en una carencia relevante de la actualidad, dada la profunda debilidad del modelo dominante (expresada a través de la sucesión de crisis económico-financieras y las múltiples protestas sociales que se expanden por el Primer Mundo).

Pero para que se dé un nuevo marco de comprensión y, consecuentemente, de creación de otras realidades, necesitamos *transformaciones radicales*, dando respuesta y enfrentando con audacia al poder hegemónico en sus variadas modalidades, mecanismos de acción y expresiones territoriales. Efectivamente, estas situaciones también existen, aunque desde el ejercicio de la dominación y el poder se aproveche para ocultarlas y acallarlas. Aparecen en distintos territorios de AL donde determinados actores y sujetos, junto a la población local plantean variadas formas de acción para frenar al poder hegemónico (nuestros estudios sobre el

norte de Argentina, por ejemplo, muestran situaciones en este sentido que sin duda se repiten en toda AL –Manzanal y Villarreal, 2009 y Manzanal, Arzeno y Nussbaumer, 2007).

En definitiva, para que una transformación radical se dé, la sociedad civil, la población en general, tiene que adquirir una aguda *noción crítica* sobre los mecanismos, observables y no observables, de funcionamiento del modelo de mercado en el que estamos inmersos y del rol del Estado en la consecución del mismo. Una noción que obliga a un conocimiento sustantivo sobre el *poder*, recorriendo sus múltiples velos, descubriendo la información oculta.

Comprendiendo que es posible otra cultura, otra educación, no conformista, más solidaria, a favor de la autonomía y de la creatividad, será posible potenciar nuestra capacidad para descubrir alternativas por fuera del capitalismo, que tornen factible, económica y socialmente, el acceso del conjunto social a una calidad de vida superior y más igualitaria en la estructura distributiva del ingreso.

Necesitamos entender introspectivamente y en toda su dimensión que no es con recetas externas y renovadas, alejadas de la experiencia y de la historia latinoamericana, como lograremos transformar nuestra realidad.

Nos emanciparemos cuando identifiquemos que nuestros derechos no están comprendidos en las creencias y en las instituciones de esta cultura dominante que, a través de la escuela, las universidades, las iglesias, la policía, la justicia, dominan nuestras mentes con sus concepciones y fundamentalismos funcionales al capitalismo y a la desigualdad social.

Producir otra educación y otra cultura debe ser nuestra meta.

Bibliografía

- AMIN, Samir (2011) *Audacia, más audacia*, ALAI, América Latina en Movimiento, disponible en <http://alainet.org/active/51548>
- CASTORIADIS, Cornelius *et al.* (1980) *El mito del desarrollo*, Ed. Kai-rós, Madrid.
- CEPAL (2003) *Informe estadístico 2003, Indicadores del desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe*, ONU.
- (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, ONU.
- (2011) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2011*, ONU.
- (2012) *América Latina y el Caribe. Producto interno bruto total*, disponible en http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/9/46989/Cuadro_informe_macroeconomico_1Q.pdf (fecha 17/07/2012)
- ECHEVERRÍA, Bolívar (2001) *Definición de la cultura*, Edit. Itaca, México DF.
- (2011) Entrevista de Javier Sigüenza, *Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano*, N° 44, CLACSO-Página 12, Buenos Aires.
- ESCOBAR, A. (2005) “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”, en Daniel, M. (coord.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 17-31.
- ESTEVA, Gustavo (1996) “Desarrollo” en Sachs, W. (edit.) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú.
- GELMAN, Jorge (2011) “Introducción” en Gelman, Jorge (coord.) *El mapa de la desigualdad en la Argentina del siglo XIX*. Edic. Prohistoria, Rosario.
- LASH, Scott y John Urry (1998) *Economías de signo y espacio. Sobre el capitalismo de la posorganización*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

MANZANAL, Mabel (2007) "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Manzanal, M.; M. Arzeno y B. Nussbaumer (comp.) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

-- (2010) "Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina", en Manzanal, Mabel y Federico Villarreal (org.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en el norte argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

MANZANAL, Mabel y Federico Villarreal (org.) (2010) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en el norte argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

MANZANAL, M.; M. Arzeno y B. Nussbaumer (comps.) (2007) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

QUIJANO, A. (2000) "El fantasma del desarrollo en América Latina", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 6, n°2 (mayo-agosto), pp. 73-90.

ROIG, Alexandre (2008) "El desarrollo como conflicto institucionalizado" en *Realidad Económica*, 237, IADE, Buenos Aires, pp. 80-92

SACHS, W. (edit.) (1996) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú.

El caso de Misiones

Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones

Gabriela Schiavoni

Introducción

Nuestro trabajo describe el contexto institucional de medición de la agricultura familiar en la Argentina, a partir de la puesta en marcha del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (2010/2011), tomando en consideración la aplicación del instrumento en la provincia de Misiones.

Unificar medidas y llevar a cabo estadísticas son funciones del Estado. Los métodos estadísticos resultan compatibles con formas de gran generalidad y explicitación. La codificación institucional ordena elementos dispares en clases, confiriéndoles identidad e igualdad (Douglas, 1996). La totalización es fruto de una operación de clasificación, que supone una ruptura y posee una inercia que asemeja las instituciones a máquinas, creadas por los hombres para pensar y tomar decisiones en su nombre.¹

Sin embargo, el aligeramiento de los dispositivos institucionales, propio de las transformaciones recientes del Estado, debilitó el carácter general del sistema objetivo de referencias. El registro de la agricultura familiar es un instrumento de medición en el que las formas cognitivas puestas en marcha están escasamente explicitadas y objetivadas. La equiparación se establece mediante el ejemplo, a través de una relación personal con el objeto, en congruencia con una construcción doméstica del lazo social.

1 Desrosières y Thévenot (2002) subrayan el carácter estandarizado e industrial de estas tareas. Así: “La concepción y fabricación de una nomenclatura... son tareas de ingeniero. La producción de la variable socio-profesional está inserta en un procedimiento industrial. Descansa en el uso de formularios, reglas, consignas, esto es, procedimientos automatizados que permiten asegurar la confiabilidad de un producto normalizado” (Desrosières y Thévenot, 2002: 102).

En estos modos de totalización, la generalidad descansa en la interacción social y la agregación se efectúa alterando lo menos posible la singularidad de los seres que se suman. La maquinaria de las definiciones institucionales es reemplazada por la labor de intérpretes que, mediante sucesivas traducciones, vuelven conmensurables los recursos heterogéneos (Latour, 2008). El alcance del colectivo depende de la capacidad del intérprete para formular conexiones y movilizar aliados.

El registro de la Agricultura Familiar en la Argentina representa un compromiso entre estos dos modos de establecer equivalencias (el formato general y la codificación personalizada). Se lleva a cabo a partir de una innovación técnica: la medida resulta de la gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales, nucleadas en el Foro de la Agricultura Familiar.²

El nuevo instrumento, de tipo participativo, conecta recursos clasificados generalmente bajo etiquetas distintas: 'organizaciones sociales', 'equipos técnicos', 'Estado', 'sociedad civil'. Esta configuración desordena la separación entre lo que pertenecería al ámbito del conocimiento objetivo y lo que corresponde al orden de sus 'usos sociales', área en la que se juegan los intereses de los actores involucrados.

A diferencia de las formas generales de Estado, que agrupan a los agricultores en base a denominadores comunes de validez nacional (estratos de superficie, niveles de ingreso, empleo de mano de obra familiar), el registro de la agricultura familiar en Misiones construye el espacio de medida procediendo por ejemplificación, en términos de los vínculos que ligan a los productores y los técnicos pertenecientes a los programas sociales agrarios de la década de los noventa (Programa Social Agropecuario, Prohuerta, Minifundio). El encuadre de los agricultores en estos programas tampoco supuso una caracterización precisa de los beneficiarios, y la incorporación estuvo ligada a criterios puramente instrumentales.

Definido como una herramienta universal, que incluye a todas las personas que tengan las características que los definen como productores familiares, el registro es, al mismo tiempo, voluntario.

Los técnicos y dirigentes que aplican el instrumento en Misiones recurren a la oposición entre registro y censo para dar cuenta de esta nueva forma de totalización.

2 El Foro Nacional de la Agricultura Familiar se originó en 2004 a partir de la Comisión de Agricultura generada en el ámbito de la Cancillería. Se consolida en 2005, al convocarse a la formación de la "Sección Nacional" de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF). Se propone la creación del FoNAF como espacio de trabajo y discusión para debatir políticas públicas nacionales para la Agricultura Familiar. En marzo de 2006, la SAGPyA institucionaliza el espacio a través de la Resolución N° 132/06.

Así: “El registro no es un censo, porque es voluntario. Está hecho por organizaciones” (dirigente). Y también: “El registro es distinto del censo: es algo para el productor” (funcionario).

Es decir, existen referencias convencionales, apoyadas en procedimientos oficiales de estandarización (la Planilla y el Manual elaborados por la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, de acuerdo a las definiciones del Foro Nacional de la Agricultura Familiar), pero la aplicación depende de la especificación que realizan los técnicos y promotores, desempeñando “el papel de un traductor (...) conectando seres que de otro modo permanecerían aislados y desprovistos de significación” (Boltanski y Chiapello, 2002: 221).

La fabricación del agregado ‘agricultura familiar’ descansa en equiparaciones escasamente objetivadas, asentándose sólo parcialmente en la codificación institucional.³

Las referencias convencionales establecen cuatro características básicas de los agricultores familiares. Esta operacionalización no toma en cuenta exclusivamente la presencia de actividades agropecuarias con destino al mercado como criterio de atribución de la identidad, sino que considera también el fenómeno de la pluriactividad de los hogares rurales y la relevancia del autoconsumo. De este modo, se clasificará como agricultores familiares a quienes:

1. Realizan actividades productivas (agropecuarias, forestales, pesqueras, de caza, artesanales, de recolección, agroindustriales o turísticas) con destino al autoconsumo, el trueque o la venta;
2. Viven en áreas rurales o a una distancia que permita contactos frecuentes con la producción;
3. La mano de obra familiar supera el 50% del total de la mano de obra empleada y pueden tener hasta dos asalariados permanentes;
4. El ingreso mensual que reciben por actividades no vinculadas a la Agricultura Familiar, es inferior a tres salarios del peón rural.

3 La definición de agricultura familiar del Foro es calificada por el propio manual como genérica y heterogénea. Establece que la agricultura familiar es una forma de vida, cuyo objetivo principal es la reproducción social de la familia, quien lleva a cabo la gestión de la unidad productiva, aporta la mayor parte del trabajo y detenta la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra). Comprende también a los campesinos sin tierra y a las comunidades de los pueblos originarios.

Un agregado mientras se hace

Creado en 2007 (Resolución 255), el Registro Nacional de Agricultores Familiares tiene como fin generar un padrón de agricultores familiares y disponer de información sobre los potenciales destinatarios de las políticas públicas. Posee alcance universal, es voluntario y constituye el único medio de acceso a los beneficios de las acciones del Estado para el sector. El sistema consta de tres componentes:

- 1) A nivel central, hay una **unidad de registro** de la agricultura familiar, dependiente inicialmente de la Comisión de Desarrollo Rural de la entonces Secretaría de Agricultura (actualmente convertida en Dirección del Registro Nacional de Agricultura Familiar), perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Esta dirección elaboró la Planilla y el Manual del registrador, que representan las referencias convencionales de medición.
- 2) En las provincias están los **nodos centralizadores**, que son oficinas conformadas por dependencias de programas y organismos descentralizados de la Secretaría de Agricultura y las organizaciones del Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Estos nodos son los encargados de llevar a cabo el registro en las provincias y funcionan como nexo entre la unidad central y las ventanillas de registro. En Misiones, el nodo está en la ciudad de Eldorado, en las oficinas del PSA.
- 3) La **ventanillas de registro** están conformadas por los equipos de registradores, encargados de cumplimentar el llenado de los formularios/planillas de registro. Los nodos provinciales capacitan y habilitan a registradores propuestos por organizaciones de productores. Estos registradores recorren el territorio y hay lugares fijos donde atiende el ReNAF en cada provincia (en Misiones, los entrevistados no mencionan la existencia de un lugar fijo de registro).

Además de estos tres componentes, a nivel de la unidad central se crea una mesa consultiva del registro, compuesta mitad y mitad por técnicos de la subsecretaría y por representantes de las organizaciones. Esta mesa, en coordinación con los foros provinciales, define la lista de registradores, compuesta por un número variable (de tres a diez) de organizaciones que abarquen la mayor parte del territorio provincial.

La unidad de medida es el NAF (núcleo de agricultura familiar) y la información a obtener versa sobre los siguientes aspectos: composición y localización de los núcleos; formas de relación con la tierra y actividades productivas; recursos laborales (cantidad de trabajadores familiares y contratados que emplean); servicios básicos de infraestructura y condiciones educativas, de salud y vivienda; estimación de ingresos.

En Misiones, excepto el Movimiento Agrario de Misiones (MAM), que acaba de celebrar sus cuarenta años (1971-2011), las restantes cincuenta

entidades habilitadas para registrar son organizaciones de constitución reciente, surgidas a partir del accionar de las ONG y de los programas descentralizados de desarrollo rural de la década de los noventa (PSA, Pro-huerta). El 30% de los registradores está formado por asociaciones civiles, creadas entre 2005 y 2009.

A nivel nacional, están vinculadas a la CTA (Central de Trabajadores Argentinos), a la FTV (Federación de Tierra y Vivienda)⁴ y, en determinados momentos, al Movimiento Nacional Campesino e Indígena.⁵ Estas afiliaciones, sin embargo, no se traducen en identificaciones generales.

Así, la Mesa del Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar de Misiones está integrada por la Central de Movimientos Populares (CMP), la FTV Rural, la Unión de Trabajadores Rurales (UTR), el Movimiento Campesino Misionero (MoCaMi), el Movimiento Agrario de Misiones (MAM), la Asociación Interferias, MST Libertad; la Unión de Productores Agropecuarios (UPA), los Productores Unidos de Ruta 20, la Asociación Civil Las Américas, la Asociación Civil RACIMOS y ProFa-Sur (Productores Familiares del Sur).

A su vez, entre los registradores habilitados se encuentran MAM, MoCaMi, Asociación de Feriantes, Asociación Centenario de Eldorado; UTR (Unión de Trabajadores Rurales de Bernardo de Irigoyen) y numerosas asociaciones de ocupantes y mujeres rurales. De acuerdo al listado proporcionado por el Registro Nacional de Agricultores Familiares, el 17% de las organizaciones registradoras en la provincia de Misiones son organizaciones de lucha por la tierra; un 11% corresponde a asociaciones de ferias francas y productores agroecológicos, y un 10% a organizaciones de mujeres y jóvenes.

Las organizaciones que representan los intereses de los agricultores orientados a cultivos industriales (yerba, tabaco y té) no están habilitadas para registrar. Así, los gremios tabacaleros (Asociación de plantadores de Tabaco de Misiones, APTM, y Cámara del tabaco de Misiones) y la APAM (Asociación de Productores Agrícolas de Misiones, cuya base social está constituida por productores de yerba y té) “no son registradores, son sólo organizaciones de pequeños productores”.

4 Conformada en 1998, FTV incluyó desde su creación una gran “heterogeneidad de sectores y organizaciones de base que abarca la problemática de pequeños productores y campesinos, de villas y asentamientos, ocupantes e inquilinos, deudores del FONAVI y los llamados ‘pueblos originarios’” (Svampa y Pereyra, 2003: 46).

5 En 1986, el MAM adhiere a Federación Agraria Argentina; en 1995, integra la comisión provincial de la CTA, y en 2000, se afilia a la CTA y a FTV.

Es decir, aún cuando el funcionario a cargo de la secretaría señala que “de los diecisiete mil tabacaleros, alrededor de tres mil son agricultores familiares”, y que “también entran en el registro los que tienen yerba, ya que hoy un yerbatero de cinco hectáreas no saca más de veinte mil pesos”, la habilitación de los registradores privilegia el perfil de los pequeños agricultores orientados a la producción de alimentos para autoconsumo o venta, en detrimento de los agricultores eslabonados a la industria.

El significado de la agricultura familiar en Misiones se define por referencia a la zona norte del territorio provincial, área privilegiada de las acciones de desarrollo rural de la década del noventa (el 50% de las organizaciones registradoras están localizadas en los departamentos Gral. Belgrano, Eldorado, San Pedro y Guaraní). En conexión con esto, el 53% de los agricultores familiares registrados hasta el momento (7738) pertenece a estos departamentos.

El siguiente cuadro resume la distribución territorial de las organizaciones registradoras de la Agricultura Familiar en la provincia.

Cuadro N°1: Distribución de las organizaciones registradoras en Misiones

Departamentos de Misiones	
Apóstoles	
Caingúas	1
Candelaria	1
Capital	2
Concepción	
Eldorado	4
General Manuel Belgrano	4
Guaraní	3
Iguazú	2
Leandro N. Alem	
Libertador General San Martín	4
Montecarlo	1
Oberá	2
San Ignacio	
San Javier	1
San Pedro	14
25 de Mayo	1
Sin datos de localización	11
Total	51

Fuente: datos del Registro Nacional de la Agricultura Familiar - ReNAF

Asimismo, en la zona norte de Misiones están localizadas las nuevas organizaciones agrarias, surgidas de las acciones de desarrollo rural de la década de los noventa. Estas organizaciones configuran un marco específico de representación de los pequeños productores, definiendo sus intereses en términos de producción y comercialización de alimentos, agro ecología, ferias francas y lucha por la tierra.

Mediante entrevistas realizadas a productores y registradores en el nordeste de Misiones (departamento de San Pedro), buscamos reconstruir la cadena de asociaciones que conforma la agricultura familiar en la provincia. Tomar en consideración un conjunto social en vías de estabilización permite rastrear las interconexiones que luego cristalizan en un agregado.

La estimación y el cálculo de la agricultura familiar provincial exige tomar en cuenta dos factores principales: a) el carácter territorial de las nuevas organizaciones que representan a los agricultores encuadrados por los programas de desarrollo rural de la década de los noventa; y b) la preeminencia de la función de intermediación que ejercen los técnicos y agentes de desarrollo en la vinculación de estos productores con el Estado.

El nordeste provincial resulta un caso expresivo para dar cuenta de este proceso, ya que se trata de un área de poblamiento agrícola relativamente reciente, en la que la conexión de los productores con el Estado se inició a través de las acciones descentralizadas de desarrollo rural.

La agricultura familiar y sus intérpretes

El territorio como instrumento

Schneider y Tartaruga (2006) identifican dos significados de la noción de territorio: uno conceptual, y otro de tipo instrumental y práctico. En un contexto marcado por el aligeramiento de los dispositivos institucionales, el territorio es, simultáneamente, un instrumento de las prácticas de desarrollo y un modelo de acción de las organizaciones sociales.

En la Argentina, el uso instrumental del territorio está encarnado en el *modelo de acción territorial*, que emerge como fruto del debilitamiento de la sociedad salarial y de los sindicatos, por efectos de la desindustrialización, y caracteriza la conformación de las organizaciones de desocupados. Así, el territorio en el que interactúan diferentes organizaciones de base, barrio o comunidad, se convierte en el centro de las reivindicaciones (“la nueva fábrica es el barrio”, *cf.* Svampa y Pereyra, 2003).

La agregación no es fruto de un encuadre sindical sino que resulta de la proximidad espacial; se lleva a cabo por contigüidad, a través de la relación directa entre las personas, mediante una generalización del lazo doméstico, basado en la confianza.

De este modo, “las organizaciones de desocupados reconocen como fuente originaria el ‘trabajo territorial’, asentado en un modelo de representación que algunos sintetizarán a través de la figura del ‘delegado de base’ y otros del ‘dirigente comunitario’ o simplemente ‘territorial’” (Svampa y Pereyra, 2003: 46).

También las asociaciones que ejercen representación de la agricultura familiar en el foro provincial tuvieron una génesis de este tipo. Se constituyeron como organizaciones a partir de proyectos locales de desarrollo y dejaron de operar en forma aislada mediante un trabajo de articulación impulsado por los técnicos.⁶

Asimismo, la institucionalización del desarrollo rural en la provincia se llevó a cabo de acuerdo a una estrategia territorial, evitando la conformación de un aparato centralizado. El siguiente cuadro resume las articulaciones constitutivas del PSA en Misiones (diez equipos técnicos territoriales), en el momento de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (2008):

Cuadro N°2: Conformación territorial de los equipos del Programa Social Agropecuario- PSA (Misiones)

<i>Zonas</i>	<i>Equipos técnicos</i>
1. Noroeste: Montecarlo, Caragatatay, Puerto Piray, Victoria, Delicia, Eldorado, Puerto Esperanza, Wanda e Iguazú	PSA- IPAF-RAOM
2. Andresito	PSA, INTA, Ministerio del Agro, Araucaria XXI
3. San Antonio/ Irigoyen: San Antonio, Bernardo de Irigoyen y norte de San Pedro	PSA, INTA, UTR
4. San Pedro: San Pedro y sur de Irigoyen	PSA-UTTeRMi; PSA-CCT; MoCaMi, InDeS, APHYDAL
5. San Vicente: San Vicente y norte de Dos de Mayo	PSA, INTA, Pro-Huerta, ODHAT
6. El Soberbio	PSA-OPPEs; PSA-MAM
7. Centro: El Alcázar, 2 de Mayo, Aristóbulo del Valle, Campo Grande, Colonia Aurora, 25 de Mayo y Santa Rita	PSA-ODHAT; PSA-EFA 2 de Mayo; INTA, Pro-Huerta y Ministerio del Agro
8. Alem: Gobernador López, San Juan de la Sierra, O.V. Andrade, Arroyo del medio, Santa María	PSA-INTA
9. Oberá: Colonia Alberdi y Campo Viera	PSA-MAM
10. Sur: San Ignacio, Santa Ana, Mártires, Bonpland, San Martín, Almafuerte, Jardín América y Santo Pipó	PSA-ACIPD

Fuente: elaboración propia a partir de informaciones del Boletín PSA Misiones, 2008, del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (Proinder)

6 Algunas organizaciones señalan que este ordenamiento se inspira en las “Comunidades Eclesiales de Base” de Brasil, sistema organizativo que también aplicaba la iglesia católica en otras provincias (por ejemplo, Formosa).

En comparación con las organizaciones de tipo sindical, el modelo de acción territorial se basa en un régimen de proximidad que economiza la puesta en forma de clasificaciones y equivalencias generales. En el caso de la agricultura familiar en la Argentina, el recurso al criterio de adscripción territorial vino a subsanar las dificultades de operacionalización de la categoría. Así, ante la falta de un criterio discriminante del carácter familiar de la explotación, una representante del foro (FoNAF, Foro Nacional de la Agricultura Familiar) expresó: “vayamos al territorio y registremos a quienes creen que son agricultores familiares” (Schiavoni, 2010).

El carácter multiforme de la agricultura familiar se expresa en las distintas subcategorías que distinguen los trabajos que estructuran su significado en la Argentina. La interpretación realizada por el registro en Misiones coloca el énfasis en las categorías de subsistencia y reproducción simple del FoNAF (2006) y en el estrato inferior de pequeño productor familiar del estudio del Proinder (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios; Obschatko, Foti y Román, 2006). De acuerdo a este último estudio, el estrato inferior representaría el 75% de las explotaciones de pequeños productores de la provincia.

La forma de establecer equivalencias, que descansa en ejemplos y en la vinculación personalizada, se evidencia en la realización del registro en Misiones. Así, “Los registradores son siempre locales. Conocen a la gente que registran y hacen observaciones que van en el formulario. Casi todos son jóvenes, egresados de las EFA [Escuela de la Familia Agrícola]” (funcionario de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de Misiones, Eldorado, 2011).

Del mismo modo, la ausencia de familiaridad y la falta de conocimiento local motivó el rechazo, por parte del foro, de los registradores de una de las organizaciones habilitadas, argumentando que “Los muchachos que preparó FTV no trabajan con productores”.

En otro caso, el referente de una organización destacó la elevada demanda de tiempo del registro personalizado: “Pagan muy poco y a los entrevistadores no les reeditúa. Ellos son de la chacra, salían una semana a hacer los registros y descuidaban lo que es su trabajo. Entonces, lo que estamos haciendo es aprovechar las reuniones de la organización. Y para los que no se han acercado a las reuniones, el que esté interesado que nos busque” (organización agraria, San Pedro, 2011).

Con respecto al carácter voluntario del registro, la representante de una organización habilitada menciona: “Hay algunos que pueden estar dentro del perfil, pero no quieren. A muchos tabacaleros no les interesa estar en el registro. Los que son de las organizaciones, la mayoría quiere. Porque aparte, si hacen un proyecto para la subsecretaría, tienen que estar dentro del ReNAF. También para el monotributo de la agricultura familiar” (dirigente asociación de mujeres, San Pedro, 2011).

El hecho que la estimación de la agricultura familiar en Misiones tome como eje los programas descentralizados de desarrollo rural de la década de los noventa, favorece la captación de actores y actividades históricamente marginados de las estadísticas oficiales.

Así, el registro presenta como ventaja la inclusión del autoconsumo. Como señala la integrante de una organización de mujeres rurales: “nosotros tenemos muchos agricultores que no producen para la venta, producen para el autoconsumo de la familia, y algunos ni eso, viven del Estado nomás, en la chacra. Esos son los que en otros censos nosotros dejamos afuera, porque no entran en el perfil, que es para los que comercian algo, para los que sacan producción para la venta de su chacra” (asociación de mujeres, San Pedro, 2011).

Asimismo, el referente zonal de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), señala que el registro permite asociar “personas que la sociedad tenía por descarte”⁷.

También en otro caso, el referente de una organización habilitada para registrar afirma: “Toda la vida peleamos para que se hiciera algo así. No se los incluía porque eran pequeños, [entonces] para el Estado, no producen nada” (asociación de mujeres, San Pedro, 2011).

La representación de la agricultura familiar de Misiones que emerge del registro condicionará las políticas para el sector. Así, la responsable de una de las organizaciones habilitadas subraya que los productores registrados no constituyen sujetos de crédito:

“Con un crédito, lo enterrás. Si querés mejorar su calidad de vida y que se dedique a algo, tiene que tomar un crédito subsidiado. Eso era siempre lo que surgía. Si bien conocemos a la familia, sabemos la necesidad no podés ayudarlo con un crédito” (asociación de mujeres, San Pedro, 2011).

Acerca de los estándares de medida de la agricultura familiar en Misiones, el integrante de una organización registradora menciona: “no entra uno que tiene cien cabezas de ganado o que tiene cinco o diez hectáreas de tabaco”.

A su vez, un funcionario de la Subsecretaría en la provincia señala: “No hay exigencia para la tenencia de la tierra: todos lo que producen y

7 Describe su participación en las organizaciones sociales relatando: “En 1989, trabajábamos con la pastoral social; después vino un dirigente del MAM y una primera cosa fue el apoyo a los empleados de Pino Camby (ex-Azcona) que los dejaron sin trabajo. En 2003, como FRENAPO, se hizo una concentración de productores frente al Municipio de San Pedro reclamando trabajo. O sea, FTV se gesta a partir de cooperativas de trabajo [tienen cinco]. Ahí, desde Nación viene ayuda para viviendas. En la zona rural, FTV está mezclado con otros, con la CCT de Pozo Azul, en San Vicente...” (dirigente FTV, San Pedro, 2011).

venden se pueden registrar. También los que tienen yerba, ya que hoy un yerbatero de cinco hectáreas no saca más de \$20.000”.

Los datos provisorios, facilitados por el ReNAF para Misiones, muestran que las formas de tenencia se distribuyen mayoritariamente en las categorías de propietarios y ocupantes de tierras fiscales (69%).

***Cuadro nº 3: Forma principal de tenencia de la tierra
(explotaciones con límites definidos, Misiones)***

Tenencia		%
Propietarios	2909	37,5
Tierra fiscal	74	1
Tierras privadas	2811	36,3
Medieros, aparceros, arrendatarios	405	5,2
Contrato	51	0,7
P. originarios	131	1,7
Condominios indivisos	259	3,3
Otro	290	3,9
Sin tierra	811	10,4
Total	7741	100

Fuente: datos provisorios del Registro Nacional de la Agricultura Familiar – ReNAF

En la planilla de registro, la indagación sobre las condiciones de tenencia de la tierra admite diversas situaciones. El cuadro que presentamos resume la información referida a Misiones sobre la forma principal de tenencia (mayor superficie), en explotaciones con límites definidos. Los propietarios y los ocupantes de tierras privadas (tenencia y posesión) son las categorías mayoritarias, representando en conjunto más del 70% de los núcleos de agricultura familiar registrados en Misiones.

La indagación sobre el trabajo aspira a mostrar la importancia del sector de la agricultura familiar como empleador. La mano de obra familiar es catalogada en permanente (trabajan durante todo el año) y temporaria (trabajan entre una semana y seis meses), especificando también el carácter completo (ocho horas o más) o parcial (hasta seis horas) de las jornadas.

La información disponible para Misiones está referida exclusivamente a los trabajadores permanentes (familiares y contratados). El empleo familiar permanente de jornada completa de hasta dos trabajadores caracteriza el 83,9% de los casos (los que emplean hasta cuatro trabajadores en esta modalidad representan el 13,3%). Asimismo, el empleo de

hasta dos familiares permanentes de jornada parcial se da en un 89,6% de los núcleos. Con respecto a la contratación de asalariados permanentes, las cantidades registradas son ínfimas: para los trabajadores permanentes de jornada completa, hay ciento nueve núcleos que contratan un trabajador y cincuenta y dos núcleos que contratan dos trabajadores. A su vez, la contratación de trabajadores permanentes de jornada parcial comprende sesenta y siete núcleos que contratan un trabajador y veintidós que contratan dos trabajadores.

La contratación de hasta dos trabajadores permanentes representa el límite superior de la agricultura familiar en la Argentina. En el caso de la provincia de Misiones, el criterio resulta insuficiente para discriminar, ya que, de acuerdo a los funcionarios, permite que ingresen a la categoría productores capitalizados: “En Misiones, si tiene dos obreros asegurados, es alguien que ya tiene condiciones” (funcionario, Eldorado 2011).

Según las estimaciones de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar, “se calcula que en Misiones debe haber alrededor de 35.000 agricultores familiares” (funcionario, Eldorado, 2011).

La representación de la agricultura familiar en Misiones

Los dispositivos flexibles, característicos de las acciones de desarrollo rural de las últimas décadas, fortalecieron el papel de los mediadores e intérpretes que conectan a los pequeños productores con el Estado. El crecimiento de esta función, fruto de la ausencia de conexiones institucionalizadas, está asociado a la capacidad de establecer redes y “articular” personas.⁸

El desempeño y la contratación ‘por proyecto’ de los técnicos fue una característica de los programas descentralizados. Boltanski y Chiapello (2002) consideran este formato como propio de la institucionalidad reticular del capitalismo actual. Así: “El proyecto es una proliferación de co-

8 La promotora de una organización relata: “Había técnicos que estaban así, sueltos, y armaban un proyectito, porque le parecía interesante, y durante seis meses tenían el recurso de lo que era la asistencia técnica. Caía ese proyecto y se quedaban en el aire. Y así algunos iban enganchando, pero siempre con eso que no estaban fijos. Y esos formaron la UTTeRMi para ver cómo quedar, más o menos contemplados o contratados por el Estado. Había algunos que hacía quince años que estaban trabajando dentro de lo que era el programa social y seguían así” (San Pedro, 2011).

nexiones activas que propicia la existencia de objetos y sujetos, estabilizando y tornando irreversibles los vínculos. Es una bolsa de acumulación temporal que proporciona un fundamento a la exigencia de hacer que se extienda la red” (Boltanski y Chiapello, 2002: 155, 156).

A través de los proyectos, se pone en práctica una forma asociativa en la que, mediante ajustes locales negociados por agentes próximos, se compatibilizan las acciones de un conjunto mayor, sin necesidad de que exista una relación directa entre los participantes. En el nordeste de Misiones, los grupos de desarrollo que operaban en forma aislada se convirtieron en organizaciones a través de un trabajo de articulación, llevado a cabo por técnicos y promotores, que se reservan la función de coordinación.⁹

El relato del dirigente de una organización de lucha por la tierra del departamento de San Pedro es ilustrativo de esta dinámica, cuando describe la interacción entre técnicos y ocupantes: “En esos supuestos talleres de fortalecimiento de la organización, se empezó a dividir la cosa. Hubo una restricción: los de [paraje] Pozo Azul no podían participar en El Progreso, los de El Progreso no podían participar en Pozo Azul. Entonces las reuniones empezaron a ser solamente de los delegados [de cada asentamiento] con la institución de apoyo. Se cortó la articulación entre delegados” (Schiavoni, 2008: 124).

La actividad de estos mediadores desborda ampliamente lo técnico-productivo y se ejerce principalmente sobre aspectos socio-organizativos, gremiales y de articulación institucional.¹⁰ El carácter estratégico del rol se evidencia en el hecho de que sea uno de estos promotores el que represente a los agricultores familiares en el nodo provincial de registro de la agricultura familiar.

9 El análisis de redes sociales muestra que el poder del mediador aumenta cuando se despliega en zonas en las que las conexiones son escasas o inexistentes, tal como ocurre con los vínculos entre los pequeños productores y el Estado.

10 La contratación precaria de los técnicos insertos en los programas descentralizados de desarrollo rural está en el origen de las asociaciones. Distintas entidades asumen la representación de estos técnicos. En 1999, se constituye ODHAT (Organización de Desarrollo Humano Ambiental y Tecnológico), que agrupa a los técnicos del Pro-huerta de la zona de San Vicente (departamento Guaraní), en 2002 se formó UTTeRMi (Unión de Trabajadores Técnicos Rurales de Misiones) y en 2006 se formó la Unión de Trabajadores Rurales del noreste misionero, en Bernardo de Irigoyen, fusionando en una misma organización a técnicos y agricultores.

Uno de los promotores entrevistados justifica esto, señalando: “Hay técnicos que son contratados por las organizaciones y entran a formar parte de esa organización. Están en el foro por la organización” (asociación de mujeres rurales, San Pedro, 2011).

Aún así, las organizaciones conformadas exclusivamente por técnicos no fueron habilitadas para registrar, “ya que se trata de ONG” –los casos de InDeS y de UTTeRMi en el nordeste provincial–, mientras que sí lo fueron las asociaciones que conjugan intereses de técnicos y productores, tales como UTR y MoCaMi.

Finalmente, la realización del registro también fomentó el surgimiento de nuevas organizaciones que adquieren el formato de “asociación civil”. Una de las entidades registradoras en el departamento de San Pedro reconoce este origen. Así, la Asociación Civil El Gran Paraíso es descripta en estos términos: “Es una asociación civil que está nuevita. Ellos empezaron a registrar a todas las personas porque lo necesitaban para armar su organización. Ahora hicieron proyectos con la subsecretaría para instalaciones de huertas, de chiqueros” (dirigente de organización, San Pedro, 2011).

El siguiente cuadro muestra la cantidad de agricultores familiares por departamento, registrados hasta el momento en Misiones. Hemos consignado también los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002 porque, si bien se trata de estimaciones construidas sobre distintas bases, permite una visión comparativa. En este sentido, llama la atención que departamentos de estructura agraria con predominio de pequeña y medianas explotaciones, tales como L. N. Alem y Oberá, registren porcentajes tan bajos de agricultores familiares.

Cuadro Nº4: Distribución por departamentos de los núcleos de Agricultura Familiar y explotaciones agropecuarias (Misiones)

	<i>Núcleos de Agricultura Familiar</i>	<i>%</i>	<i>CNA 2002</i>
Apóstoles	113	1,5	4,5
Cainguás	794	10,3	11,8
Candelaria	234	3,0	1,6
Capital	38	0,5	0,9
Concepción	5	0,1	1,5
Eldorado	402	5,2	2,9
Gral. Manuel Belgrano	1118	14,4	8,5
Guaraní	1172	15,1	16,5
Iguazú	322	4,2	1,4
Leandro N. Alem	522	6,7	7,4
Libertador General San Martín	355	4,6	4,4
Montecarlo	147	1,9	2,1
Oberá	433	5,6	11,7
San Ignacio	286	3,7	6,4
San Javier	99	1,3	3,9
San Pedro	1475	19,1	6,5
25 de Mayo	222	2,9	8,1
Total	7738	100 (7738)	100 (27.955)

Fuente: datos provisorios del Registro Nacional de la Agricultura Familiar – ReNAF

Es decir, la imagen o representación de la agricultura familiar de Misiones que emerge del registro está condicionada por la forma específica que asume la representación política de los pequeños productores. El papel central desempeñado por los técnicos de los programas estatales en la conformación de las nuevas organizaciones agrarias pone de manifiesto la “autonomía arraigada” del Estado (Evans, 1996), en la que procesos aparentemente desligados del Estado están evidenciando la existencia de nuevas articulaciones con la sociedad civil, a través de híbridos que fusionan organizaciones gubernamentales, ONG y organizaciones sociales.

Conclusiones

La creación del registro de la agricultura familiar ocurre en un contexto de crisis de las formas generales de Estado. A diferencia de las estadísticas convencionales, las equivalencias se establecen de acuerdo a criterios débilmente objetivados, basándose en ejemplos y lazos personalizados con los sujetos.

En la provincia de Misiones, las organizaciones que hegemonizan la representación de los pequeños productores se conformaron en el marco de los programas sociales agrarios de la década de los noventa, de modo que los beneficiarios de estos programas constituyen el referente de la categoría.

La trama de representación política de los pequeños productores en la provincia se configura sin el recurso a clasificaciones institucionales e identidades generales. Así, la habilitación para registrar recae en un elevado número de organizaciones territoriales. Del mismo modo, el vínculo de estos agricultores con el Estado no responde a un encuadre general sino que se lleva a cabo a través de una red de intermediación controlada por los técnicos.

Las nuevas organizaciones que nuclean a los pequeños productores se conformaron de acuerdo al modelo de acción territorial, que surge en Argentina frente a la crisis de lo sindical, y se basa en una extensión del lazo doméstico, sin asumir los costos de formulación de equivalencias generales.

Así, la estimación y el cálculo de la agricultura familiar en Misiones están insertos en un formato institucional fragmentado. Los criterios de adscripción fueron administrados localmente, a través de ejemplos, con gran injerencia de los agentes de desarrollo en la especificación del significado y el alcance de la categoría.

El establecimiento de equivalencias a través de ejemplos y codificaciones personalizadas no está reñido con la elaboración de medidas estadísticas. Sin embargo, el uso de este modelo operatorio en el registro provincial está escasamente explicitado y sus consecuencias son de difícil estimación.

El esfuerzo por establecer una medición que contenga un mayor nivel de explicitación y objetivación permitiría también la aplicación de medidas y políticas de mayor generalidad para el sector.

En síntesis, las conclusiones de nuestro trabajo subrayan la importancia de poner en conexión un producto intelectual (la elaboración del registro de la agricultura familiar) con el sistema de relaciones sociales a partir del cual es generado. La disputa por el significado de la agricultura familiar involucra organizaciones de productores y técnicos, haciendo que el Registro Nacional de Agricultores Familiares sea, simultáneamente, un instrumento de conocimiento y una forma de representación política.

Bibliografía

- BOLTANSKI, Luc y Eve Chiapello (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Akal, Madrid.
- DESROSIÈRES, Alain y Laurent Thévenot (2002), *Les catégories socio-professionnelles*, La Découverte, Paris.
- DOUGLAS, Mary (1996), “Las instituciones definen lo idéntico”, en Mary Douglas, *Cómo piensan las instituciones*, Alianza, Madrid, pp. 85-101.
- EVANS, Peter (1996b), “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy”, *World Development*, v. 24 n°6, Pergamon Press Ltd, Gran Bretaña, pp.1119-1132.
- FONAF (2006), *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*, Federación Agraria Argentina.
- LATOUR, Bruno (1995), *La science en action*, Gallimard, Saint-Amand (Cher, Francia).
- (2008), *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, Manantial, Buenos Aires.
- OBSCHATKO, Edith; Foti, María del Pilar y Román, Marcela (2006), *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Serie Estudios e Investigaciones n°10, Proinder, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Buenos Aires.
- SCHIAVONI, Gabriela (2008), “Nuevas organizaciones agrarias. Plantadores y campesinos en el nordeste de Misiones”, en Gabriela Schiavoni (comp.), *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*, CICCUS, Buenos Aires, pp. 99-132.

SCHIAVONI, Gabriela (2010), “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina”, en Mabel Manzanal y Guillermo Neiman (comps.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, CICCUS, Buenos Aires, pp. 43-60.

SCHNEIDER, Sergio y Iván Tartaruga (2006), “Territorio y enfoque territorial: de las referencia cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”, en Mabel Manzanal, Mario Lattuada y Guillermo Neiman (comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, CICCUS, Buenos Aires, pp. 71-101.

SVAMPA, Maristella y Sebastián Pereyra (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires.

El rol del Estado y las políticas públicas de “desarrollo” en Misiones.

Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar¹

Mariana Arzeno² y Mariana Ponce³

Introducción

En los últimos años, se viene discutiendo en distintos ámbitos de América Latina (organismos internacionales, nacionales, organizaciones sociales) la cuestión del nuevo rol que se le asignaría a la agricultura familiar en la producción de alimentos y su contribución a la seguridad/soberanía alimentaria. En nuestro país, este tema se ha trasladado al ámbito de discusión de políticas públicas.

Creemos que pensar y discutir una política que se oriente en ese sentido requiere conocer las variables estructurales que delimitan situaciones problemáticas para el sector y que solo se comprenden si se las analiza en el contexto particular donde los actores desarrollan sus actividades y encaminan sus luchas. Y consideramos que el contexto de referencia adecuado para ese análisis es el de los ámbitos provinciales y el conjunto de políticas que definen los lineamientos centrales del proceso de desarrollo de cada jurisdicción. En este artículo, buscamos contribuir en esa línea de análisis a partir del examen del caso de Misiones.

¹ Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT 0188 (FONCyT-Agencia), UBACyT F056, PIP 1879 (Conicet) dirigidos por Mabel Manzanal y PIP 00331 (Conicet) dirigido por Mariana Arzeno.

² Investigadora asistente del Conicet e investigadora Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales- PERT, FFyL, UBA.

³ Becaria doctoral del Conicet e investigadora del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales- PERT, FFyL, UBA.

En las últimas décadas, la cuestión agraria misionera ha estado atravesada por la agudización de problemas vinculados al acceso a la tierra, con los consecuentes conflictos suscitados entre pequeños productores, comunidades indígenas, empresarios y el Estado provincial. El tema de la distribución y tenencia de la tierra en Misiones es central para comprender gran parte del desarrollo misionero desde fines del siglo XIX y los conflictos agrarios existentes. Se trata de una provincia con dos características básicas: (i) la desigual distribución de la tierra, con la pervivencia de grandes latifundios, especialmente en el nordeste provincial y procesos de concentración en los últimos veinte años, sobre todo en el sector norte sobre el río Paraná, y (ii) enormes extensiones de tierras rurales (pero también urbanas) con ocupantes en distintas situaciones de irregularidad en lo que refiere a la tenencia, ya sean estas fiscales o privadas.

El análisis de un conflicto en tierras privadas del nordeste de Misiones en la primera década del siglo XXI, de gran repercusión provincial y nacional en su momento, permitió visualizar las contradicciones de las políticas públicas en torno a ciertas actividades productivas: la tabacalera, la foresto-industria (de las cuales depende gran parte de la economía misionera), el turismo y la producción de alimentos. Con excepción del tabaco, el resto de las actividades vienen siendo fuertemente promovidas desde el Estado provincial.

El objetivo de este trabajo es mostrar los puntos de confluencia entre algunos procesos que las políticas públicas generan y que construyen escenarios muchas veces desfavorables para el sector de la agricultura familiar y para la posibilidad de resolución de la cuestión de la tierra en la provincia.

Asimismo, esperamos aportar elementos para discutir algunos discursos sobre el desarrollo que acompañan la definición de políticas en el nivel provincial (pero también nacional), al contraponerlas con las contradicciones que genera su implementación en ámbitos territoriales específicos. Emergen así interrogantes que giran en torno a las siguientes problemáticas: ¿Es posible promover el turismo sustentable e impulsar la creación de áreas protegidas en una zona donde la agricultura familiar no dispone del acceso seguro a la tierra? ¿Son compatibles las políticas que promueven la forestación y la producción del tabaco con aquellas que impulsan la agricultura familiar orientada a la producción de alimentos en el mismo territorio?

En la **primera parte**, exponemos algunos lineamientos teóricos que guían nuestro análisis para, en una **segunda parte**, abocarnos al análisis de las políticas públicas para la agricultura familiar y de regularización de tierras en Misiones. En la **tercera parte**, exponemos las contradicciones

que surgen de la aplicación de las políticas que se definen desde el ámbito público para el desarrollo provincial y terminan delimitando un “territorio disputado”. Por último, presentamos las **reflexiones finales**.

El rol del Estado y las políticas públicas

Las políticas públicas que se orientan a fomentar algunas actividades centrales para el desarrollo provincial se ponen en práctica sin considerar: (i) la complejidad de los entramados sociales que involucran dichas actividades, lo que da lugar a contradicciones inherentes a los distintos intereses en juego, y (ii) que, en algunos casos, compiten en el territorio por el acceso a la tierra y por los recursos del Estado para su fortalecimiento.

Lo anterior nos introduce en el tema del papel del Estado en la generación de una situación de conflicto social-territorial, que abordaremos a partir del análisis de algunas políticas públicas provinciales y, específicamente, de la forma conflictiva en que las prácticas de estas políticas conviven en el territorio, dando lugar a lo que definimos más adelante como “contradicciones situadas”.

Es preciso hacer algunas aclaraciones en relación a qué entendemos por políticas públicas en este trabajo.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1995: 112-113), entendemos por políticas públicas o estatales:

Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión [asuntos –necesidades, demandas– “socialmente problematizados”] que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

Así, toda política estatal es:

Una toma de posición del Estado frente a una determinada cuestión socialmente problematizada. Ello implica que es sólo una parte –relevante– de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto de una cuestión, etcétera, además de los aparatos del Estado, todos los cuales toman posición en torno al problema motivo de la política pública (Thwaites Rey, 2005: 7; siguiendo Oszlak y O'Donnell, *ibíd.*).

Operativamente, definimos a las políticas públicas como el conjunto de programas, proyectos o acciones que se llevan adelante desde el Estado en sus distintos niveles y que se orientan hacia la intervención en diversos aspectos vinculados con un tema determinado.

Cabe aclarar que no cualquier acción del Estado constituye una política. De acuerdo con la definición anteriormente planteada, podemos decir que las políticas constituyen “pinceladas en relieve de una trama social tejida alrededor de un tema destacado” (Thwaites Rey, 2005: 7); por lo tanto, implican el accionar de otros actores en torno al tema en cuestión. En cualquiera de los casos mencionados y definidos como “políticas” encaradas por el Estado provincial, pueden identificarse un conjunto de actores que disputan/negocian determinadas condiciones de producción/reproducción en torno a una actividad o cuestión. La definición y prosecución de esas políticas, por su propia definición, constituye entonces un campo de disputa.

Siguiendo en esta línea de análisis, podemos agregar que la dirección que tomen las políticas respecto a una cuestión, así como también qué temas o demandas llegan a traducirse en políticas públicas, depende en gran medida de los recursos (económicos, de información, ideológicos) que los actores involucrados puedan movilizar.

Así, por ejemplo, identificaremos lo que denominamos como política forestal, política tabacalera, política ambiental o de conservación, política turística, política para la Agricultura Familiar (AF) y política de tierras, como veremos en cada caso más adelante. Una aproximación a estas políticas, y su funcionamiento en el territorio, permite una mejor comprensión respecto de las relaciones de poder e intereses que entran en disputa cuando las mismas son apropiadas por distintos actores sociales y actividades económicas que conviven en un mismo espacio.

A continuación, se mencionan dos tipos de política: aquella dirigida al sector de la agricultura familiar en la provincia, asignándole un nuevo rol en la producción de alimentos, y aquella que interviene en la regulación de la tenencia de la tierra. Se trata de dos cuestiones cruciales vinculadas a sujetos y problemáticas involucrados en muchos de los conflictos agrarios-territoriales que se vienen desarrollando en la provincia. De acuerdo con Oszlak y O'Donnell (1995), una determinada política debe analizarse en el contexto de otras encaradas por el Estado. En este sentido, aquella que pretende promover al sector de la agricultura familiar no puede analizarse separadamente de la de tierras. Por lo tanto, es necesario plantear un primer escenario en relación a estas dos cuestiones. Pero, además, y situándonos en un territorio específico, analizaremos en la tercera parte cómo otras políticas del Estado se contraponen con las mencionadas anteriormente, dado lugar a lo que definimos como contradicciones situadas.

El Estado frente a dos “cuestiones”: agricultura familiar y tierras

Las políticas para la agricultura familiar que se vienen discutiendo en el nivel provincial deben enmarcarse en un proceso más amplio de construcción de una categoría analítico-política.

La categoría “agricultura familiar” es nueva tanto en el mundo académico como político en América Latina. Su surgimiento está asociado a la creación de un espacio de negociación entre el Estado y las organizaciones sociales y sindicales de representación de los pequeños productores, proceso que se inicia en Brasil (Servolo de Medeiros, 2010) y luego comienza a circular en otros países de América Latina.

En tanto categoría en construcción, como afirma Schiavoni (2010) está sujeta a negociación de parte de actores diversos (científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias) especialmente cuando se trata de delimitarla para la definición e implementación de políticas.⁴

En el caso de Argentina, la agricultura familiar, en tanto actor político y económico, se ha reinstalado en la agenda de las políticas públicas, en particular desde el denominado “conflicto del campo” en 2008.⁵ Este hecho social, que movilizó y evidenció modelos de desarrollo en disputa, puede analizarse como un ejercicio de hegemonía (Gramsci, 1972) de los sectores líderes de la agroindustria local exportadora.⁶ Pero, al mismo tiempo, sin

4 Remitiéndonos a las discusiones desde el ámbito académico, esta categoría incluiría a sujetos agrarios que han sido definidos por la literatura especializada como colonos, farmers, campesinos, minifundistas, pequeños productores, trabajadores rurales, entre otros. Por su parte, en los últimos años surgieron una serie de definiciones en documentos oficiales que difieren en sus variables de identificación y en el alcance de su delimitación, como la del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) o la que elaboró el INTA en el marco de la creación de los Centros de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF) o la que presenta el estudio realizado por Obschatko sobre pequeños productores a partir del Censo Nacional Agropecuario 2002 (Obschatko et al., 2007).

5 El origen del conflicto remite a la divulgación de la resolución 125, que aplicaba retenciones móviles a la exportación de un conjunto de productos agropecuarios con alta rentabilidad en el mercado externo.

6 Estos sectores se encontraban representados en esos días a través de la llamada “mesa de enlace” que aglutinaba a cámaras de medianos y grandes productores del sector (Federación Agraria Argentina –FAA, Confederación Intercooperativa

duda otorgó nueva visibilidad al (heterogéneo) sector de la agricultura familiar en el país. De hecho, el conflicto del campo condujo a transformaciones en la estructura del Estado, con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (antes Secretaría). En lo que refiere a la AF, se crearon, dentro del Ministerio, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

En el caso particular de la provincia de Misiones, Schiavoni *et al.* (2006: 253) observa que el aparato provincial estuvo desvinculado de las primeras intervenciones en desarrollo rural del Estado nacional durante los noventa. Pero luego, se fueron incorporando las problemáticas de la agricultura familiar en la administración pública de la provincia, por ejemplo a partir de la creación en 2000 de la Dirección Provincial de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas, dependiente del Ministerio del Agro y la Producción. En el presente, este ministerio cuenta con una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, compuesta además por una Dirección General de Agricultura Familiar Sustentable, que nuclea a su vez tres direcciones: la Dirección de Agricultura Familiar, la Dirección de Desarrollo Rural y la Dirección de Asuntos Financieros.

Por su parte, en 2007 se organizó el primer Foro de la Agricultura Familiar de Misiones. De acuerdo con Schiavoni (2010: 56) este evento puso de manifiesto, por un lado, “la diversidad de actores y problemáticas que convoca la categoría” y por otro, que su referente nodal está constituido por las “nuevas organizaciones de lucha por la tierra, promovidas por las ONG en el marco de los programas sociales agrarios de la década de 1990” (*ibid.*, 53) teniendo una menor participación organizaciones que nuclean al “colono clásico” de la provincia (productor familiar capitalizado).

Agropecuaria Limitada –Coninagro–, Sociedad Rural Argentina –SRA, Confederaciones Rurales Argentinas –CRA). El hecho de hacerse ver en la escena pública como “el campo”, homogéneo e indiferenciado, logró aglutinar la opinión pública a favor de la derogación de la resolución 125, con importantes manifestaciones de fuerza que evidenciaron el pleno ejercicio de la hegemonía de estos sectores agro exportadores.

Las políticas para la agricultura familiar en Misiones

En relación con las políticas que en los últimos años se vienen implementando en Misiones, debemos distinguir aquellas definidas en el nivel nacional (que hoy canalizan a través de la delegación provincial de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación) y aquellas que se definen desde el gobierno provincial (ver cuadro 1 en página siguiente).

La Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación en la provincia ejecuta proyectos productivos a través de las organizaciones y municipios y participa activamente del Foro Provincial de la Agricultura Familiar, que nuclea a ciento cincuenta organizaciones del sector (en términos generales, que nuclean pequeños productores en situación desfavorable en lo que refiere a disponibilidad de recursos, tenencia de la tierra, etc.). Más allá de las acciones concretas que se llevan adelante (como la electrificación rural, proyectos de producción de alimentos y comercialización, capacitación, entre otras) la Subsecretaría ha tomado como ejes (o lineamientos) de su accionar aquéllos que surgieron de las discusiones del foro, como las propuestas de regularización dominial de las tierras y un plan de uso sustentable de las mismas (modelo social y productivo de desarrollo).

Es de destacar que algunos de estos lineamientos (sobre todo los vinculados con la tierra y su uso) entran en conflicto con importantes sectores económicos y políticos de la provincia (como los vinculados a la forestación y la producción del tabaco).

En relación con la política provincial, la apuesta fuerte es hacia el “Programa Provincial de Producción de Alimentos –Proalimentos”, que consta de diversos planes productivos (ver cuadro 1). Aunque el objetivo principal es aumentar la producción de alimentos, se la presenta como una política que contribuiría a fortalecer a los “pequeños y medianos productores” misioneros. Esto se lograría promoviendo la diversificación productiva para superar las restricciones que usualmente enfrentan las producciones tradicionales que realizan (yerba, tabaco) y, al mismo tiempo, contribuir al autoabastecimiento provincial en lo que refiere a los alimentos (idea de “soberanía alimentaria”).

Sin embargo, observamos que este programa, por sus características (entrega de créditos) está orientado a un sector de la AF provincial que no es el mayoritario. El 65% del total de EAP de la provincia de Misiones, son pequeños productores con muy bajo nivel de capitalización, que no pueden vivir sólo de la producción y poseen acentuadas condiciones de pobreza (NBI), por lo que no están en condiciones de recibir

Cuadro 1: Programas y/o acciones dirigidas a la Agricultura Familiar (AF) en Misiones, desde los Estados nacional y provincial. 2008-2011.

Programa	Organismo de ejecución o participantes	Origen de los fondos
Acciones de la Subsecretaría de AF de la Nación en Misiones Inicio 2009	Delegación Misiones de la Subsecretaría de AF de la Nación, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP)	MAGyP
Programa Provincial de Producción de Alimentos Inicio 2008 Incluye: Plan bovino carne, bovino leche, porcino, caprino, hortícola, frutícola, cunícola, apícola y piscícola	Ministerio del Agro y la Producción de Misiones (MAyP)	- MAGyP - Rentas Generales de la Provincia - Fondo Especial del Tabaco - Devolución de créditos entregados por el gobierno a productores.
Programa de Auto-sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria en la Pequeña Agricultura Familiar Inicio 2009	- MAyP - Ministerio de Trabajo y Empleo de la provincia	- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (Plan Nacional Integral de Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”) - Contraparte provincial
Centro de Comercialización de la Agricultura Familiar (En funcionamiento en Oberá, hay otros en conformación) Inicio 2010	- MAyP; Municipalidad de Oberá, INTA, Coop. Agrícola Limitada de Oberá; Asociaciones de productores; respaldo de la Subsecretaría de AF de la Nación.	Ex –SAGPyA MAyP

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a informantes clave, datos del Ministerio del Agro y la Producción de Misiones y fuentes periodísticas (*Hoy Misiones*, 7/5/2011; *Territorio Digital*,

	Objetivos	Población beneficiaria	Instrumentos
	- Apoyar cuestiones productivas y organizativas de la AF - Llevar adelante o apoyar lineamientos del FoPAF (democratización acceso a los alimentos; valor agregado en origen; problema de la tierra; fortalecimiento organizativo)	Organizaciones de la AF, en particular aquellas nucleadas en el Foro Provincial de Agricultura Familiar (150 organizaciones). 5000 familias asistidas en 2009 (<i>MasProducción.com</i>, 13/1/2010)	- Proyectos productivos y de comercialización de alimentos, de electrificación rural, de agua (recupero de vertientes, instalación tanques de almacenamiento, etc.) a través de organizaciones y municipios - Asistencia técnica
	- Incorporar nuevos cultivos a los esquemas productivos de Misiones (Fuente: <i>Misiones On-Line</i>, 6/5/2001) - Generar en su propio territorio los alimentos que consumen los misioneros y que, de otro modo, deben adquirirse en otras provincias (Fuente: <i>Territorio Digital</i>, 5/9/2011)	Desde 2009 hasta 2011 se entregaron créditos a 3.754 productores (Fuente: MYP).	- Créditos, con devolución a valor producto con varios años de gracia. - Especialización y capacitación de los colonos (Fuente: <i>Misiones on-Line</i> 6/5/2011)
	- Generar empleo entre los productores semilleros y contribuir a su seguridad alimentaria, como así también a la de las familias en las que se distribuyen las semillas.	- Alrededor de 500 productores de semilla y 7000 pequeños productores familiares que reciben semillas para que lo usen como alimento para los animales o para su propio consumo.	- Compra de semillas a productores "semilleros" para luego redistribuir (en 2011, compra de 80.000 kg de granos de maíz; 15.000 kg de poroto negro y 1000 kg de arroz de secano. (Fuente: <i>Canal productivo</i>, 27/5/2011) - Capacitación y asistencia técnica
	- Canalizar la producción de los colonos de la zona y potenciar el desarrollo de la capacidad existente en las chacras - Mejorar las condiciones de compra para la población de la zona de influencia: podrá acceder a productos frescos a mejores precios (Fuente: Red de Medios del Mercosur, s/f)	Colonos de la zona centro de Oberá. Se espera con la apertura de otros centros llegar a colonos de 15 municipios de la zona centro hasta el Alto Uruguay	- Capacitaciones sobre empaque, buenas prácticas agrícolas y comercialización - Créditos para emprendimientos productivos

5/9/2011; *Misiones On-Line*, 6/5/2011; *MasProducción.com*, 13/1/2010; *Canal productivo*, 27/5/2011; Red de Medios del Mercosur, s/f).

y devolver un crédito.⁷ A esto se suman los requisitos en relación con la tenencia de la tierra.⁸

Por otro lado, la actividad que más se está promoviendo es la ganadería bovina, especialmente para la producción de carne. Según datos del Ministerio del Agro y la Producción, en los últimos tres años (del 2009 al 2011 inclusive) el 27% de los proyectos pagados y el 32% del importe total entregado en créditos por el programa correspondieron al Plan Bovino. Por el monto de los créditos que se otorgan en este rubro (hasta cien mil pesos), observamos que está orientado a un productor de mediana escala.

Dentro del programa, habría otros planes orientados para productores más pequeños, como el de horticultura, pero la restricción respecto del tema de la tenencia de la tierra sigue siendo una limitante. A esto se suma las dificultades de acceso al mercado para los pequeños productores. Como afirma un dirigente campesino: “los tipos te tiran la propuesta sobre en qué vas a invertir, pescado, pollo, cerdo, vacuno, pero la comercialización la tenés que buscar vos; los tipos te dan y se sientan a mirar que te mates solo” (dirigente de la CCTA, entrevista septiembre de 2009).

Desde el Ministerio del Agro y la Producción, también se implementa el “Programa de Auto-sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria en la Pequeña Agricultura Familiar”. El mismo se dirige a un perfil de productor más pequeño, y la mayor parte de los productores semilleros que participan pertenecen a organizaciones del nordeste provincial. Sin embargo, desde el punto de vista de algunas de las organizaciones de productores participantes, el programa resulta limitado, en la medida en que el cupo de producción que compra es notoriamente inferior a la cantidad

7 Serían los pequeños productores tipo 3, según la clasificación de Obschatko, 2007. Dicha clasificación define tres tipos de pequeños productores: 1, 2 y 3, que se diferencian según la dotación de recursos que define situaciones de reproducción ampliada, simple o incompleta respectivamente. El 65% del total de EAP de la provincia de Misiones, son pequeños productores tipo 3. Dicho porcentaje asciende al 75% si consideramos solamente el total de EAP de pequeños productores.

8 En relación con la tenencia de la tierra, se plantea que los beneficiarios del plan “Podrán ser propietarios, ocupantes de tierras fiscales con permiso de ocupación vigente, ocupantes de tierras privadas con contrato de venta, arrendatarios y/ comodatarios con contrato formal y cuyo plazo de vigencia supere el plan de pago del proyecto productivo (estos últimos no podrán acceder a créditos de inversiones fijas de importancia económica)” (MAyP, s/f).

que en efecto producen.⁹ Por otro lado, la proyección es que, en la medida en que las semillas se vayan reproduciendo, el cupo de compra para los productores semilleros sea cada vez menor, con lo cual sus ingresos se verían reducidos.

Por último, debemos destacar algunas acciones orientadas al tema de la comercialización, a través de la creación de mercados concentradores de la agricultura familiar. Aquí también participan organismos del orden nacional. El primero de estos mercados se puso en funcionamiento a fines de 2010 en Oberá. La experiencia todavía no logra consolidarse, en la medida en que no consiguen reunir un volumen de producción significativo: por ejemplo, el Centro de Oberá estaría trabajando con una producción muy baja proveniente de sólo sesenta feriantes (Misiones Líder, 8/4/2012), cuando se necesitarían entre trescientos y cuatrocientos para abastecer el mercado. Entre los factores intervinientes en esta situación, el presidente del Centro de Comercialización hizo referencia a la dificultad de los productores de incrementar el volumen de producción para vender al por mayor. Para eso, requerirían de otro tipo de financiamiento (créditos de mayor monto) al cual por el momento no tienen acceso (sólo reciben créditos de hasta cinco mil pesos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar).

En síntesis, en los últimos años observamos cambios dentro de la estructura del Estado con la creación de áreas que atienden específicamente a la agricultura familiar, así como también una reorientación de políticas existentes o creación de otras nuevas, dirigidas a este sector y específicamente orientadas a incrementar la producción de alimentos para los mercados locales.

Podría advertirse una cierta diferenciación en relación con el perfil de beneficiarios que atienden la esfera nacional de intervención con sede en la provincia y aquella gestada desde el propio gobierno provincial: el sector más desfavorecido de la AF, cuyas organizaciones (o una parte importante de ellas) forman parte del Foro Provincial, seguiría quedando bajo la órbita de los programas o acciones que propone la Subsecretaría de la Agricultura Familiar de la Nación, con los limitados recursos con que cuentan, mientras que el gobierno provincial estaría haciendo una apuesta más fuerte a través del Proalimentos en el sector más capitalizado de la AF, con más posibilidades de encaminar proyectos productivos “viables económicamente”, es decir, productores con posibilidades de

9 Por ejemplo, una de las organizaciones participantes tiene una capacidad de producción superior a los 100.000 kg, un volumen mayor al total que compra el programa a todas las organizaciones participantes (entrevista a dirigente de organización campesina, 2009).

hacer las inversiones y devolver el crédito. Por otro lado, las dificultades para que se consolide el Centro de Comercialización hizo visible, de alguna manera, los problemas existentes dentro de la AF en relación a su capacidad de producir más alimentos: quienes tienen la posibilidad de comercializar en los mercados de concentración creados especialmente, no disponen de suficiente producción para vender.

Por último, habría ciertas limitaciones en la implementación de estas políticas derivadas de una cuestión importante: la tenencia de la tierra. Por lo que analizaremos a continuación cuál es la política que se viene encaminando en este sentido, previa presentación de algunos procesos históricos recientes en torno a dicha problemática.

La política de tierras en la provincia de Misiones

Como planteamos en la introducción, el tema de la distribución y tenencia de la tierra en Misiones es central para comprender gran parte del desarrollo misionero desde fines del siglo XIX así como los conflictos agrarios existentes.

De acuerdo con Schiavoni (1994: 26), fuera de los planes de colonización que se llevaron adelante en la provincia en distintos períodos,¹⁰ el avance de la frontera agrícola desde mediados de siglo se desarrolló a través de la ocupación espontánea de tierras fiscales y posteriormente privadas, una vez que la disponibilidad de las primeras disminuyó.

A partir de la década de los noventa, cuando se profundizó un modelo económico basado en el gran capital como motor de la economía provincial (canalizado especialmente a través de la forestación y el tabaco) surgieron una serie de conflictos por la tierra, que pusieron en el centro de la escena a miles de familias enfrentándose a empresas y al Estado. De un relevamiento realizado (Ataide y González, 2010), surge que, en su

10 El poblamiento de Misiones es fruto de los “planes de colonización” para el acceso a la tierra de los pequeños productores desde fines del siglo XIX hasta la década de los cuarenta. Recién en la década de los setenta se llevaron adelante otros planes de colonización, esta vez en los municipios de Andresito y de San Pedro, con el fin de poblar esta zona de frontera septentrional con Brasil, como forma de fortalecer la “soberanía nacional”: “la preocupación estatal por reglamentar el poblamiento fronterizo coincide con los movimientos más intensos de ocupación agrícola del área [del nordeste]. Además de la inmigración brasilera, estos movimientos involucran a productores provenientes de las colonias rurales más antiguas de la provincia” (Schiavoni, 1994: 27).

mayoría, estos conflictos involucran a pequeños productores y comunidades originarias reclamando la regularización de la tenencia o la restitución de territorios aborígenes ancestrales. La problemática de la tierra es, por tanto, un tema sensible y fuertemente vinculado con el devenir de la agricultura familiar en la provincia.¹¹

La legislación existente da cuenta por lo tanto de dos escenarios: aquel tendiente a regularizar la tenencia en dominios fiscales y aquel tendiente a regularizar la tenencia en propiedades ocupadas, como veremos a continuación.

Inicialmente, cuando ya era evidente el avance de la ocupación espontánea sobre tierras fiscales, comienza a delinearse un marco legal para ordenar su administración y regularización. Se dicta la Ley 480 en 1974, con el fin de lograr “el arraigo definitivo del poblador rural que utiliza la tierra como bien de trabajo y producción”.

Sin embargo, es recién en la década de los noventa, coincidentemente con la proliferación de conflictos, que el tema de la posesión irregular se introduce en la agenda gubernamental. Esto se ve reflejado en la creación de nuevas leyes y cambios en la estructura del aparato estatal. En lo que refiere a dominios fiscales, se decreta la Ley N°2935 de 1992 (y sus modificatorias, leyes N°2941/92 y 3857/02), que “tienen como objeto la regularización inmediata de la situación jurídica de los permisionarios y adjudicatarios de tierras fiscales y promover su acceso a la propiedad” (Ministerio del Agro y la Producción, 2007).

Pero, además, promediando la década de los noventa comienza la intervención en problemáticas vinculadas con la ocupación de grandes propiedades (que venía incrementándose aceleradamente, en particular en el nordeste provincial). Dicha intervención comienza a tomar forma a partir de la trascendencia pública que adquieren las luchas por la tierra en la provincia y la presión sociopolítica que ejercieron sobre el Estado las organizaciones que fueron surgiendo en torno al tema (Nuñez y Kostlin, 2010).

En 1994 se crea una Dirección de Tierras Privadas dentro del Ministerio de Asuntos Agrarios y se dicta la Ley 3141/94, que busca regularizar la tenencia a través del acuerdo entre propietarios y ocupantes para concretar la venta tutelada por el Estado provincial. En la primera década del siglo XXI, se dictan dos leyes que surgen como consecuencia de la presión ejercida por las organizaciones sociales movilizadas en torno al

11 En particular, el tema de la ocupación de tierras privadas es generalizado. De acuerdo con el subsecretario de Tierras: “[Existen] aproximadamente unas ciento cincuenta mil hectáreas [de] tierras en las que hay conflictos; o sea, donde hay dos intereses contrapuestos: un propietario que reclama, un ocupante que está” (entrevista, septiembre de 2009).

conflicto en grandes propiedades del nordeste. La primera de ellas fue la 3737/00 (modificatoria de la 3141/94) que reducía de diez a ocho años la cantidad mínima de tiempo de residencia en el inmueble requerido para poder ser beneficiario de la ley.

La otra regulación fue la Ley 4093/2004 (“Plan de Arraigo y Colonización”), que dio “fin” al conflicto con ocupantes de siete grandes propiedades del nordeste. El objetivo de esta ley es el de regularizar la tenencia en dichas propiedades, a través de su expropiación y otorgamiento a sus ocupantes, reconociendo el carácter legítimo de propietarios de las mismas.¹² Pero se trata de una ley acotada al caso particular de esas propiedades, por lo que la única ley de alcance provincial existente para intervenir en la regularización de propiedades en conflicto con ocupantes sigue siendo la 3141 y su modificatoria.

De la aplicación de estas leyes surge que, durante la actual gestión del actual gobernador Closs (en sus funciones desde 2007), “se adquirieron más de diecisiete mil hectáreas de tierras rurales [privadas] para solucionar problemas de ocupación irregular y tenencia de tierra de más de mil trescientas familias de pequeños agricultores, con una inversión de más de trece millones de pesos” (subsecretario de Tierras, *Territorio Digital*, 21/12/2011).

Sin embargo, el análisis de algunos casos puntuales en relación con la implementación de estas leyes sugiere que las negociaciones que se promueven y la resolución de los conflictos dependerían de los intereses que haya en juego, sobre todo de parte de las grandes empresas. Por ejemplo, durante el conflicto que derivó finalmente en el Plan de Arraigo y Colonización, hubo distintas mesas de negociación, en el marco de la Ley 3141, que no pudieron destrabarlo, dado que propietarios y ocupantes no acordaban ni la superficie y ni el precio de venta (los propietarios estaban dispuestos a vender a un precio alto una superficie mucho menor a la que reclamaban los ocupantes). Incluso en la aplicación actual del Plan, se observa que en las dos propiedades más grandes no se avanza con la expropiación por la falta de acuerdo con los propietarios en relación al precio tasado por el Estado. También cabe mencionar un conflicto que se está desarrollando en el departamento de Montecarlo entre la empresa Alto Paraná y pequeños productores de Puerto Piray, donde tampoco se ha podido avanzar en las negociaciones con la empresa, que no está dispuesta a ceder las tierras que se reclaman. En ambos casos estamos ante

12 Cabe aclarar que dicha ley dio fin a la fuerte conflictividad y movilización generada en torno al tema en ese momento, pero no resolvió el conflicto. En otros trabajos hemos analizado el devenir posterior a la sanción de esta ley y la situación en relación a su implementación en el presente (Arzeno y Ponce, 2010; Manzanal, Arzeno y Ponce, 2011).

tierras productivas de interés de grandes empresas que las usufructúan y que no están dispuestas a cederlas.

Más recientemente, en lo que refiere a inmuebles fiscales, el Estado provincial inició un “Operativo de Regularización Administrativa de Tierras Fiscales” rurales y urbanas, y en 2009 aprobó la Ley 4502/09 “Plan Extraordinario de Regularización del Dominio de Tierras Fiscales” (Nuñez y Kostlin, 2010). La ley ordena “transferir los inmuebles de propiedad fiscal, en todo el ámbito de la provincia, a las personas físicas o jurídicas que acrediten la ocupación real y efectiva sobre el inmueble con anterioridad al 31 de diciembre de 2008”, con las siguientes limitaciones: “a) si se trata de predios rurales, hasta cincuenta (50) hectáreas; b) si se trata de predios urbanos: un (1) inmueble destinado a vivienda familiar y un (1) inmueble destinado a comercio o industria” (artículos 2 y 8, Ley 4502).

De alguna manera, esta ley busca “agilizar” la regularización.¹³ Según información provista por el subsecretario de Tierras a un periódico local: los terrenos fiscales “deben haber comenzado un trámite de regularización previo a la fecha estipulada”; en ese sentido, la ley “viene a ‘limpiar de burocracia’, buena parte de los trámites” (*Territorio Digital*, 8/12/2010). Durante la gestión del actual gobernador, se titularizaron dominialmente 21.805 hectáreas de tierras fiscales rurales y 766.000 metros cuadrados de tierras fiscales urbanas, que beneficiaron a más de mil quinientas familias misioneras (*Territorio Digital*, 21/12/2011).¹⁴

Como podemos observar, la creciente valorización de las tierras demandadas para el desarrollo de actividades económicas en expansión ha generado conflictos con los ocupantes de hecho a lo largo del tiempo, llevando al Estado a intervenir para controlar la ocupación, regularizar la tenencia y crear las condiciones para el desarrollo de un mercado de tierras “saneado”, en un contexto de creciente demanda de tierras para la producción. Como expresa un funcionario:

13 Dada la movilidad de la población (que se traslada a nuevas tierras u ocupa otras para la instalación de los hijos, característica propia de la forma de reproducción de la agricultura familiar en la provincia) y la lentitud de los trámites, la regularización de la tierra ha permanecido, al menos hasta el presente, en un estado de indefinición permanente. Esto explica la sanción de tres leyes de regularización de tierras fiscales: en 1974, 1992 y 2009. Las dos últimas buscan “agilizar” los trámites de regularización.

14 De esas tierras, el 63,7% correspondió a los departamentos de Iguazú, General Belgrano, San Pedro, Guaraní, 25 de Mayo, mientras que el 29,7% a los departamentos Oberá, Alem y San Ignacio” (*Territorio Digital*, 21/12/2011).

La tierra es algo más que un simple activo productivo, es un recurso natural estratégico donde se establecen complejas relaciones sociales, económicas, culturales y eco-ambientales. La regularización dominial de inmuebles fiscales es un instrumento estratégico y eficaz para consolidar un modelo de desarrollo territorial sustentable que garantice la conservación del ecosistema paranaense y, por ende, la calidad de vida de nuestros productores (*Territorio Digital*, 21/12/2011).

Cabe preguntarse cuál es el modelo de desarrollo territorial que se busca consolidar y cuál el lugar que se le otorga a la agricultura familiar. Buscamos discutir esta cuestión a través del análisis de las contradicciones que surgen de la implementación de otras políticas que encamina el Estado y las mencionadas anteriormente, contradicciones que se tornan evidentes cuando se analiza el devenir de sus prácticas en un territorio específico.

Contradicciones situadas

Varias de las problemáticas mencionadas merecen ser analizadas en el contexto de otras políticas que viene encarando el Estado provincial, dando lugar a lo que definimos como contradicciones situadas. El punto de partida que condujo a la elaboración de este concepto fue el conflicto por la tierra que tuvo lugar en la confluencia de los municipios de San Pedro y Bernardo de Irigoyen, que tuvo gran repercusión mediática a principios de la primera década del siglo XXI y promovió la sanción del Plan de Arraigo y Colonización (Ley provincial 4093).

El concepto de contradicciones situadas refiere a la superposición contrapuesta de las políticas públicas, en un contexto espacio-temporal específico, como una de las formas en que se “visibiliza” la contradicción inherente al Estado: (i) la de ser garante de una relación social desigual, que es la relación de producción entre capitalistas y asalariados, y (ii) al mismo tiempo, mostrarse escindido de la sociedad y orientado por un interés general a través de su materialización en instituciones estatales y el derecho moderno (O'Donnell, 1977).

Partimos de la consideración que el accionar contradictorio del Estado no es resultado de un comportamiento errático de sus instituciones, sino la expresión de su propia contradicción intrínseca. Esto se sustenta en que (i) las políticas públicas representan el estado “en movimiento” a partir de cuestiones en torno a las cuales toman posición diversos actores, con intereses que en ciertas ocasiones resultan contrapuestos (Thwaites Rey, 2005: 7), y (ii) su esencia es un entramado complejo que expresa cristalizaciones de intereses diversos de la sociedad civil (*ibíd.*,

8). El caso analizado expone la contradicción que se genera por el entrecruzamiento de intereses que el propio Estado representa, y se expresan en las políticas forestal, tabacalera, ambiental, con aquella que se orienta a promover la agricultura familiar (a través de la producción de alimentos) y regularización de la tenencia de la tierra.

Las contradicciones intrínsecas al Estado y sus políticas creemos que se tornan más evidentes cuando se analiza el devenir de sus prácticas situadas temporal y espacialmente.

La contextualización temporal del accionar del Estado supone ubicarlo en un ciclo histórico determinado. De acuerdo con Thwaites Rey (*ibíd.*, 5):

Cada ciclo histórico, como totalidad compleja, implica: a) una modalidad de acumulación de capital, que se expresa en determinadas formas de organización del proceso de trabajo, de división social del trabajo y de procesos tecnológicos, b) una forma de producción y reproducción de las clases fundamentales y su vinculación orgánica entre sí (relación capital-trabajo), y c) una determinada forma de Estado.

Los procesos que se mencionan están vinculados a algunas políticas que se definieron (o redefinieron) en el marco de un estado neoliberal que se consolidó en el país en la década de los noventa y que tuvieron, como uno de sus principales fines, facilitar el accionar de grandes capitales, en particular transnacionales. Asimismo, aunque esto no permita definir un “nuevo ciclo” en lo que refiere a la forma estatal, algunos procesos analizados deben contextualizarse en el período que se inicia a principios de la primera década del siglo XXI, en un contexto de gobiernos y políticas pos-neoliberales, “que expresan correlaciones de fuerza sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global” (Thwaites Rey, 2010: 30). En este sentido, interesa especificar dos momentos dentro del período de referencia (1990 al presente) para el caso de Misiones: (a) el correspondiente a las dos gobernaciones de Ramón Puerta (1991 a 1999) asociado con el menemismo y la política neoliberal de los noventa; y (b) el correspondiente a las gobernaciones de Carlos Rovira (1999-2007) y de Maurice Closs (2007 al presente), ambos del Frente Renovador de la Concordia Social, alineados con la actual gestión en el nivel nacional.¹⁵

15 Nos referimos a la que se inicia en 2003 con la gobernación de Néstor Kirchner y continúa a partir de 2007 al presente con la gobernación de Cristina Fernández de Kirchner.

Por último, la dimensión espacial de las contradicciones intrínsecas al Estado, sus políticas y, en términos generales, la reproducción del capital y la vida social, supone analizar la forma concreta que asumen y que se expresan en el proceso de producción del espacio en ámbitos específicos. De acuerdo con Carlos (2008: 14), tres niveles de realidad pueden identificarse en el proceso de producción del espacio: el económico, que se produce bajo la racionalidad de la búsqueda del lucro y del crecimiento; el político, que se produce bajo la lógica del planeamiento que normaliza e instrumentaliza el espacio; el social, que revela la vida y, de este modo, la sociedad en sus diferentes conflictos, en una práctica socio-espacial contradictoria entre las necesidades económicas y políticas (muchas veces, conflictivas) y las necesidades impuestas para la reproducción del espacio de la vida social.

Son estos “niveles de realidad” que permiten definir al territorio como un ámbito espacial de imbricación de múltiples relaciones de poder *en y a través* del espacio. Esto significa considerar que en el territorio conviven diversos actores que se insertan en proyectos de producción y reproducción económica y social de distinta índole y escala, que en determinadas circunstancias y en torno a ciertos objetos de disputa, oponen sus intereses y entran en conflicto. Esto da lugar a diferentes manifestaciones de ejercicio del poder de los diversos actores, entre ellos el Estado.¹⁶ Es desde este punto de vista teórico sobre el territorio que abordamos el análisis de las políticas públicas y su “materialización” conflictiva en un ámbito espacial determinado.

En lo que sigue se exponen las contradicciones que surgen de las políticas públicas que se vienen implementando. Algunas de ellas delinean un modelo que prioriza al gran capital como motor del crecimiento económico. Se trata de políticas sectoriales que definen el perfil del proceso de desarrollo encaminado en la provincia y cuyas prácticas determinan condiciones adversas para el sector de la agricultura familiar, tanto en lo que refiere al acceso a la tierra, a las condiciones de producción, o su posibilidad de diversificación productiva. Lo anterior plantea interrogantes respecto al rol que, al menos desde el discurso, se le pretende otorgar a este sector en el desarrollo provincial.

16 Esta conceptualización sobre territorio retoma aportes de la geografía, tomando en este caso como principales referentes a Lopes de Souza (1995) y Haesbaert (2006).

La foresto-industria y la agricultura familiar

La expansión de la forestación tuvo un notable impulso en el país y en la provincia, especialmente durante la década de los noventa, a través de una política estatal de promoción. La misma buscó generar las condiciones para que grandes capitales, generalmente transnacionales, invirtieran en esta actividad, en un contexto de mayor demanda del mercado internacional (que experimentaba restricciones crecientes para ampliar la explotación maderera en los países desarrollados).¹⁷

Misiones fue la provincia que más inversiones recibió entre 1992 y 2000: el 50% de las inversiones gubernamentales y más del 40% de las extranjeras, mayoritariamente de capitales chilenos (MAGyP, s/f). La mayor parte se orientó a implantación, adquisición de plantaciones forestales y de grandes empresas (como la compra de Celulosa Puerto Piray y de Alto Paraná por parte de la forestal chilena Arauco). Como resultado de esa política, la superficie forestada en Misiones casi se duplicó entre 1992 y 2004, pasando de las 260.700 hectáreas a 420.700, lo cual significó un ritmo de crecimiento de diecisiete mil hectáreas por año.

En la última década, la actividad siguió creciendo, fuertemente subsidiada por el gobierno nacional a través de la Ley nacional 25080 “Régimen de Promoción Forestal de Inversiones para Bosques Cultivados” de 1999, que tuvo vigencia hasta 2009 y fue extendida por diez años más, a través de la Ley 26432/08. Misiones es la provincia que cuenta con más forestadores beneficiados por año desde 2000 a la fecha, concentrando el 80% del total de beneficiarios del país (MAGyP, 2011).

Lo anterior muestra el constante crecimiento de la actividad, que demanda superficie y atrae inversiones nacionales y extranjeras y, a su vez, es un elemento de presión sobre la demanda de tierras para el desarrollo de otras actividades, como las que lleva adelante la agricultura familiar. Sobre todo en la década de los noventa, la forestación avanzó de la mano de un fuerte proceso de concentración de la tierra en manos de grandes empresas, especialmente en los departamentos del norte provincial so-

17 En 1992 se inició el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales, que reactivó los incentivos para la forestación. En 1995 se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, acompañado en 1997 por la Ley de Estabilidad Fiscal para esta actividad. En 1999 se dictó la Ley 25080 de Inversiones para Bosques Cultivados, que preveía subsidios para plantaciones hasta el 2009 (Bercovich, 2000: 44; Kostlin, 2005: 29).

bre el río Paraná.¹⁸ Pero, al mismo tiempo, generó un proceso de revalorización de tierras aptas para la actividad en otras zonas de la provincia.

Justamente, el contexto general en el que se origina el conflicto por la tierra en el nordeste se vincula con dicha revalorización, expresada en el renovado interés de antiguos propietarios y otros nuevos por las tierras, pero cuyo aprovechamiento requería el desalojo de las familias allí asentadas (Kostlin, 2005).¹⁹ Como recuerda un dirigente campesino:

[El propietario] quiso desalojar a la gente cuando había un precio de la tierra. Pensó en vender para que llenen todo de pino, entonces ahí también no aceptamos. Porque después vinieron propuestas, [...] la empresa mandó a algunos encargados a hacer propuestas a los campesinos, de que planten pinos en toda su chacra y le pagaban la plantación. Y ahí nos dimos cuenta de que, si llenaban de pinos, nosotros nos matamos solos, porque cuando crece el pino nosotros tenemos que irnos. ¿Qué vamos a cosechar abajo del pino? Nada. [...] Acá en la zona, principalmente hubo movimiento... [...] Ya anduvieron varias camionetas extrañas, y con gente que no conocían, que bajaban, sacaban fotos, miraban. Y nos fuimos dando cuenta, a través de otros compañeros que laburaban en algunas empresas o en la empresa misma [del propietario], y decían... “no, vinieron los chilenos, vinieron a mirar las tierras... vino fulano para comprar” (dirigente de la CCTA, entrevista septiembre de 2008).

Con el transcurso del tiempo, la promoción de la forestación contribuyó a la elevación del precio de las tierras, con la consecuente activación del mercado inmobiliario. Este proceso se acentúa luego de 2000. Hoy en día, dicha revalorización es uno de los argumentos de los propietarios para justificar el rechazo de la tasación realizada por el Estado, con vistas a la expropiación de las mismas, en el marco de la implementación del Plan de Arraigo y Colonización.

18 El caso de Alto Paraná es paradigmático en este sentido. La empresa fue vendida en 1996 a la forestal Arauco, quien incrementó la superficie en propiedad de 30.000 hectáreas a 256.000, de las cuales el 50% están forestadas con pino taeda.

19 Se trataba de grandes propiedades, en muchos casos de propietarios ausentistas y a cargo de administradores, donde se desarrollaba la actividad maderera en el bosque nativo. Una parte de la ocupación de esas tierras corresponde justamente al requerimiento de mano de obra barata de los obreros, a la que se le permitía vivir en las propiedades y realizar actividades agrícolas para garantizar su subsistencia en los períodos de menor trabajo. Durante la década de los ochenta, muchas empresas madereras quebraron, pero la población allí asentada permaneció manteniendo sus chacras.

Aunque la política de promoción de los noventa estuvo orientada a atraer capitales extranjeros y permitió el avance de la forestación a gran escala, en los últimos años (en el marco de la Ley 25.080) ha habido una intención de incorporar a pequeños y medianos productores en la actividad, en particular desde el gobierno provincial. En parte, esto responde a que se quiere llegar al “millón de hectáreas forestadas” (como ha indicado el gobernador), lo cual requiere necesariamente un cambio en el sistema productivo que combine forestación con otras actividades.

Lo anterior plantearía un escenario donde la agricultura familiar puede participar de la foresto-industria, a través de la incorporación de pinos en su esquema productivo, ya sea combinado con la agricultura o con la ganadería (foresto-ganadería). Se trata de esquemas que se presentan como superadores del modelo de plantación maciza (sólo árboles, con una alta densidad por hectárea) y compatible con la agricultura familiar. Como plantea el subsecretario de Desarrollo Forestal:

Hoy día uno puede decir: tenemos trescientas mil hectáreas macizo-forestales, sólo árboles. Y para una nueva Misiones, dentro de diez años, uno puede decir si Misiones llega a tener setecientas mil hectáreas de bosques, quinientas mil son en tierras de pequeños productores, con lo cual aquellos que hayan deforestado tendrán que volver a forestar. La concepción es forestar, [incluso] el pequeño productor, no puede haber un predio en la provincia que no tenga árboles, es una región, un ecosistema. Aquellos que en su práctica han deforestado hay que volver a insistir con ellos con programas de promoción para que vuelvan a establecer árboles (subsecretario de Desarrollo Forestal de la provincia, entrevista septiembre de 2009).

De esta manera, se cumpliría con el doble objetivo de aumentar la producción forestal y la de alimentos, en un contexto de escasez relativa de tierras.²⁰

Sin embargo, esta posibilidad de promoción presenta algunas limitaciones para que dicha expansión incluya pequeños productores. Por un lado, las exigencias en relación con la tenencia de la tierra (tienen que ser propietarios) limita el perfil de pequeño productor que tiene acceso a los planes (aunque se supone que esto debería ir cambiando en la medida en que se avance con el proceso de regularización). Como afirma el subsecretario de Desarrollo Forestal:

20 Téngase en cuenta que, además, un tercio de la superficie provincial se encuentra bajo algún régimen de conservación.

[Tienen que ser] propietarios, tanto de tierras privadas o de tierras, con un nivel importante de regularización de la tenencia. Más de lo que uno quisiera a veces, porque realmente la situación de las tierras en todo el norte argentino no es de las mejores, en cuanto a niveles de regularización. Entonces, probablemente, muchos queden fuera de los esquemas de apoyo de la cuestión de la promoción” (entrevista, septiembre de 2009).

Por otro lado, el perfil de los potenciales beneficiarios de la foresto-ganadería incluiría a un sector más capitalizado de la agricultura familiar “en lo que se llama sistema foresto-ganadero, o silvo-pastoril, que es una actividad que está creciendo mucho acá. Es una actividad para, digamos, medianos productores, veinte, treinta hectáreas de bosque con pastos debajo; ya son superficies interesantes para productores que quieran [realizar esta actividad]” (entrevista, septiembre de 2009).

Pero además, esta política estaría comenzando a generar procesos de concentración de tierras, sobre todo en el nordeste. En particular, se mencionó el caso de un inversor uruguayo que, impulsado por el proyecto foresto-ganadero de la provincia, está comprando tierras a los colonos para poner animales.

Por lo tanto, las políticas que se intentan implementar en relación con la forestación, que se postulan como compatibles con la agricultura familiar, no reconocen algunos condicionantes estructurales que afectan a porcentajes importantes de los pequeños productores de la provincia, tales como: (i) la situación en relación con la tierra, no sólo en términos de tenencia sino de superficie y (ii) las dificultades que encuentran para mantenerse en la producción, por lo que son comunes situaciones en las que se desprenden de sus tierras ante la oferta de inversores. Lo cual genera un escenario propicio para que, mientras algunos sectores pueden llegar a beneficiarse de la promoción, otros reproduzcan las condiciones de desigualdad en las que se encuentran.²¹

Por último, el nuevo esquema que se intenta implantar no transforma el existente, caracterizado por una fuerte concentración económica

21 Una expresión de esa desigualdad se manifiesta, por ejemplo, ante una de las formas en que la “compatibilidad” de la AF y la forestación se hace visible: los arreglos que se establecen entre empresarios forestales que permiten a pequeños productores cultivar tabaco o maíz entre los pinos, durante los primeros tres años de la plantación. Esta práctica facilita el acceso a la tierra a pequeños productores y protege la plantación del propietario, al impedir que crezcan las malezas (y la “intrusión”). Pero, en el caso de los productores, constituye parte de una estrategia de subsistencia (ante la necesidad de tierras) y no de expansión de su actividad.

y competencia por la tierra que las grandes empresas siguen generando (como puede verse en los conflictos que aún hoy persisten en distintas zonas de la provincia).²²

El tabaco y la agricultura familiar

Desde la década de los noventa y con más intensidad a partir de 2000, la ocupación de tierras privadas en el nordeste de Misiones ha estado guiada por la llegada de productores tabacaleros provenientes de otras partes de la provincia donde la productividad de las tierras se vio seriamente disminuida por efecto del mismo cultivo.

Lejos de constituir un “acto delictivo” de miles de familias (tal como se lo suele definir desde el Estado y otros sectores de poder, entre ellos empresas propietarias de tierras y los principales medios de comunicación), este proceso de ocupación es resultado de una modalidad productiva y expansiva instaurada a partir de la década de los ochenta, controlada por grandes empresas, a las cuales los productores están sujetos. Es por todo esto que en lo que sigue analizaremos brevemente algunas características de la actividad tabacalera y del accionar del Estado en torno a ella, para exponer la contradicción que se percibe entre la política de tierras que pretende encaminarse y la política tabacalera. A partir de esta exposición, cuestionaremos el discurso que sostiene la voluntad de encaminar un proceso de reconversión productiva y promoción de la producción de alimentos entre los pequeños productores.

La expansión del cultivo y de las variedades de tabacos claros en el país y en Misiones no sólo se produjo a través de estrategias implementadas por las empresas transnacionales que empezaron a actuar sobre el sector productivo, sino también por políticas activas a nivel nacional que promovieron la producción de nuevos tipos de tabaco y fueron configurando paulatinamente un modelo productivo integrado (Diez, 2009: 34).

22 Cabe mencionar el conflicto entre Alto Paraná y productores de Puerto Piray, en el departamento de Montecarlo; y el conflicto entre colonos del paraje Nueva Argentina (en el departamento de Iguazú) y ocupantes de la propiedad ex-Intercontinental (en el departamento de General Belgrano), con un grupo económico uruguayo que compró tierras con las familias dentro y ahora pretende desalojarlas. Fuente: Primera Edición, 25/6/2012.

La regulación estatal de la actividad tabacalera se inició en el país en 1967, con la creación del Fondo Tecnológico del Tabaco²³. Inicialmente de carácter transitorio y de emergencia, la regulación adquirió permanencia a partir de la sanción de la Ley N°19800 en 1972, conocida como Ley Nacional de Tabaco, por la que, hasta la actualidad, se rigen todas las actividades tabacaleras del país. En dicha ley (artículo 22) se crea en 1973 el Fondo Especial del Tabaco (FET), que se financia a partir del impuesto al cigarrillo (7% del precio de venta al público de cada paquete) y que en el presente es administrado por las provincias productoras (Diez, 2009).

En el caso de la provincia de Misiones, el tabaco constituye uno de los cultivos tradicionales que ha venido acompañando el proceso de colonización y ocupación del espacio desde fines del siglo XIX (Baranger *et al.*, 2007:10). Sin embargo, esta actividad experimentó cambios cualitativos y cuantitativos de considerable magnitud a partir de la década de los ochenta, cuando se produce el “boom del Burley”. Este proceso consistió en un aumento considerable de la superficie implantada con esta variedad,²⁴ a partir del incremento sostenido de la demanda exterior, que se mantiene hasta la actualidad (Baranger *et al.*, 2007; Diez, 2009). Asimismo, la expansión del Burley, fuertemente liderada por compañías transnacionales, fue acompañada de la consolidación de una modalidad de producción basada en la agricultura de contrato, que incluye a los productores tabacaleros en forma subordinada en la cadena productiva.²⁵ Esta situación resulta altamente favorable para las empresas que controlan la actividad.²⁶

23 Este fondo, creado con carácter transitorio, permitió financiar un sobreprecio al productor sobre el precio de acopio y la realización de planes especiales para la tecnificación, preindustrialización y promoción social de los productores (Giménez, 2004, en Diez, 2009: 35).

24 Entre 1988 y 2002, la superficie implantada con tabaco se incrementó en un 327%, pasando de 8.048 hectáreas a 26.381 (Diez, 2009: 6.).

25 La subordinación consiste en establecer una agricultura de contrato que vincula al productor con la empresa acopiadora, quien le provee a cuenta todos los insumos necesarios para iniciar la producción: semillas, fertilizantes, agroquímicos (venenos), chapas para galpones de secado, entre otros. El proceso productivo es supervisado por instructores de las empresas que controlan las distintas etapas. En la entrega del producto final, la empresa evalúa la calidad de la materia prima y descuenta, al momento del pago, los insumos entregados en el inicio de la etapa productiva, independientemente del rinde obtenido.

26 En efecto, fue en el contexto de la revolución verde que las compañías agroindustriales repararon en que los mayores beneficios no provenían de poseer

Por lo tanto, cuando se hace un examen de la problemática de la ocupación de tierras privadas en el nordeste, no debe perderse de vista el hecho que detrás de esas miles de familias, hay unas pocas grandes empresas que los integran, comercializan su producción, proveen de insumos, etc. Y este fenómeno no es marginal en la provincia. Según reconoce un alto funcionario del gobierno provincial, existen entre tres mil y cinco mil productores tabacaleros produciendo en tierras con conflictos (lo que representa alrededor de la cuarta parte de los productores tabacaleros de la provincia). Por lo que la vinculación entre la expansión de la actividad y la problemática de tierras se torna evidente.

Estos procesos sugieren que la ocupación de tierras privadas que involucra a familias de pequeños productores tabacaleros, en particular en el nordeste, resulta funcional a la estrategia expansiva de las grandes empresas,²⁷ dado que de esta forma se aseguran el acceso a tierras productivas (más que en otras zonas, con signos claros de agotamiento) y mano de obra barata para la producción (Manzanal, Arzeno y Ponce, 2011). La inacción del Estado frente a una modalidad productiva que asume tales características y reproduce formas de tenencia irregular (lo que podría entenderse como una toma de posición del Estado frente a la problemática tabacalera, en este caso no a través de una acción sino por “omisión”) entra en clara contradicción con la política que pretende encaminarse en relación con la regularización de la tenencia de la tierra.

Por su parte, la intención de diversificar o reconvertir a los productores tabacaleros fomentando la producción de alimentos, según se plantea desde el discurso provincial, merece una reflexión. Dado que la forma productiva bajo contrato en las condiciones descriptas, se sostiene y reproduce, generando una alta rentabilidad para las empresas, gracias al carácter predominantemente minifundista de la fase primaria del complejo productivo: casi el 50% de la producción en la campaña 2008/2009 se realizaba en establecimientos con superficies de hasta dos hectáreas

grandes propiedades sino de dirigir la producción mediante contratos con los productores-abastecedores, controlando así los mercados (Payer, Ch.: 1980, 147 en Simonetti et al., 2010: 11).

27 La superficie sembrada con tabaco pasó de quince mil hectáreas en la campaña 1990/91 a más de veintisiete mil en la campaña 2007/08, lo que significa una expansión promedio por año de más de setecientas hectáreas (SAGPyA, s/f). Y, según datos del Censo de Ocupantes de Tierras Privadas realizado en 2004, el 86% de los productores tabacaleros de las tierras privadas censadas estaban integrados a distintas empresas (Baranger y Schiavoni, 2005).

(MAGyP, s/f). Si a esto sumamos el hecho de que se trata de una producción mano de obra intensiva,²⁸ en la que generalmente todo el grupo familiar participa en diferentes etapas de la producción, se puede comprender la enorme dependencia y vulnerabilidad en la que se encuentran la mayor parte de los productores familiares tabacaleros de Misiones. En ese contexto, para estos productores, producir alimentos para comercializar no resulta viable, dado que tienen escasas posibilidades de salir del esquema en el que están insertos de manera dependiente.

Así, estos productores, dadas sus características y formas de inserción a la agroindustria, quedan excluidos de la política de promoción de la AF que se ejecuta a nivel provincial. Por lo que, cuando el gobernador plantea que el dinero del FET “va a parar a los bolsillos de los productores a través del Proalimentos”, no se está refiriendo justamente a los productores que, resultado de su trabajo, son los que más contribuyen a la generación de valor dentro de la cadena productiva.

En síntesis, y a partir del escenario descripto, observamos que la política nacional de promoción de la actividad que se inició hace cuarenta y cinco años y que continúa vigente en la actualidad con la aplicación y distribución del FET por parte del gobierno provincial,²⁹ lejos está de responder a los intereses de los productores familiares insertos en la producción de tabaco. Esta apreciación se sustenta en que el gobierno nacional y provincial no controlan la dinámica de producción tabacalera que impone la sujeción del pequeño productor a la agroindustria y permiten, en definitiva, su expansión territorial, consolidando el proceso de ocupación de tierras privadas y reproduciendo la situación de precariedad en relación con la tenencia de la tierra de miles de familias. Esta situación, paradójicamente, excluye de las políticas que se definen para el sector de la AF a porcentajes importantes de potenciales beneficiarios (familias de productores con múltiples necesidades).

28 En el sector agropecuario, el tabaco es el cultivo más demandante de mano de obra por unidad de superficie, utilizando entre cien y ciento cuarenta jornales por campaña según zonas y formas de producción. Según Simonetti et al. (2010: Anexo, tabla 2), en la provincia de Misiones se emplean ciento noventa jornales por campaña (2006/2007).

29 Para la provincia de Misiones, el aporte anual del FET resulta significativo ya que representa unos cincuenta millones de pesos (Diez, 2010).

Conservación, turismo y agricultura familiar

Mientras la producción tabacalera avanzaba territorialmente hacia el nordeste y la forestación en la zona del alto Paraná, dentro del Estado provincial comienza a consolidarse el avance de un “frente conservacionista” dispuesto a frenar aquello que él mismo venía directa o indirectamente promocionando. En efecto, desde mediados de la década de los ochenta, se instaura en Misiones una política orientada a resguardar la masa selvática que venía disminuyendo. Sin embargo, el foco de la problemática se centró en la expansión del tabaco y no en la expansión de la forestación, conceptualizando a los pequeños agricultores tabacaleros como los principales “enemigos de la selva” (Ferrero, 2008).

Fue así que la construcción de la “cuestión ambiental” misionera, centrada en la consideración de que la selva estaba siendo diezmada, condujo a cambios en la arquitectura institucional y una fuerte toma de posición del Estado frente al tema: en 1984 se creó el Ministerio de Ecología y se inició una política que cobró un fuerte impulso hacia fines de los ochenta, con el ingreso de funcionarios que venían de organizaciones conservacionistas (Ferrero, 2008: 185). Dicha política se centró en la creación de áreas protegidas bajo algún régimen de conservación: entre 1988 y 2004 se pasó de seis a sesenta y ocho áreas naturales protegidas, mientras que la superficie bajo conservación pasó de casi el 3% al 26% de la superficie provincial; si a esto se suma el Corredor Verde Misionero creado en 1999, ese porcentaje se incrementa a un 37% (Ferrero, 2008: 185).³⁰

La tensión entre la política conservacionista implementada por el gobierno provincial y la agricultura familiar ha sido, desde sus inicios, evidente. Mientras en algunos casos se lograba frenar o resguardar áreas del avance la ocupación, en otros la propia creación de un área protegida, que automáticamente transformaba a los pequeños productores que habitaran esos territorios en “intrusos”, generaba procesos de expulsión de población y ocupación hacia otras zonas. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, con la creación del Parque Urugua-í en 1990. Dicho parque fue

30 Este corredor ecológico, una de las herramientas de conservación aplicadas en la actualidad, involucra a veintidós municipios de la provincia. Su finalidad es resguardar y asegurar la conectividad de la selva paranaense de Misiones. Se trata de una unidad territorial que encierra áreas protegidas, propiedades dedicadas a diversos usos, colonias agrícolas y comunidades aborígenes. La ley provincial que le dio origen plantea, entre otras cosas, que el gobierno sólo promocionará actividades económicas que no impliquen el reemplazo de los bosques nativos y afecten la conectividad de las áreas boscosas.

creado en tierras predominantemente fiscales, que en su mayor parte estaban ocupadas por pequeños productores. Estos fueron considerados “intrusos”, desalojados y relocalizados en el área vecina. Aunque recibieron lotes en propiedad, eran de tamaño menor al que tenían (Ferrero, 2008: 187-188). Una parte de esta población, de acuerdo a la información provista por algunos informantes clave, se asentó en una de las grandes propiedades del nordeste, donde posteriormente se desató el conflicto por la tierra que hoy se encuentra bajo regulación con el Plan de Arraigo y Colonización. Como relata un dirigente campesino:

Acá, del Parque Urugua-í, tuvieron que salir montones de familias. Y esa gente se acercó más, salió, porque como en ese entonces no era tanta la ocupación, tenía espacio para ocupar en propiedad privada. Y son estas gentes ahora, la inmensa mayoría, de [la propiedad] Joison. Después, de [la propiedad] Intercontinental hay unos que también entraron en esa época.

E: ¿Eran muchas familias, tenés idea?

No era tanto, pero sí alrededor de ciento cuarenta familias. Pero igual tuvo mucha influencia. Eso conociendo por este lado, ahora estamos trabajando con gente de otro lado del parque [más hacia el norte] que también sufrieron lo mismo, [...] que tuvieron que salir del lugar, correrse (entrevista a dirigente de Unión Campesina, septiembre de 2011).

Pero debemos destacar que, en el caso de Misiones, esta política de resguardo de la superficie de bosque nativo continuamente “amenazada” por los agricultores, responde en gran medida al rol que juega la naturaleza en el desarrollo del turismo (Manzanal, Arzeno y Nardi, 2011), una actividad que cobija fuertes intereses económicos en la provincia. La política territorial que busca preservar la biodiversidad, ¿puede justificar cualquier acción, como ser la expulsión de población, para crear un área protegida y poner en valor los recursos naturales transformándolos en recursos paisajísticos?

El turismo es una actividad en crecimiento y promocionada por los Estados nacional y provincial ya desde la década de los setenta (Camarata, 2002) pero de manera más acentuada desde la década de los noventa y en particular a partir de 2000, cuando se crea el “Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de la provincia de Misiones” y se erige a la actividad como uno de los ejes centrales del desarrollo misionero. Como plantea el gobernador de la provincia:

Cuando observamos la matriz económica y productiva de Misiones, destacamos al turismo como la actividad que no tiene límites para su crecimiento, porque lo que no tiene límites es la hermosura de la Provincia de Misiones,

que se ve en la magia de sus selvas, en el encanto de sus saltos, en la majestuosidad de sus cataratas, en el misterio de su historia y, por sobre todas las cosas, en la calidez de su gente (transcripción del discurso del gobernador Maurice Closs, 2009).

La actividad turística también está generando tensiones con la agricultura familiar, dado que existe una creciente demanda de tierras para esa actividad, lo cual contribuye a reproducir la problemática en relación con su acceso y tenencia. Como explica el subsecretario de Tierras: “hay gente que, por ejemplo, en virtud de la invasión turística, viene de afuera a invertir, también comprando tierras a productores, y estos productores obviamente después se desplazan hacia nuevas tierras. Es un proceso complejo” (entrevista, septiembre de 2009). Por lo que se conjugan, por un lado, la promoción del turismo (acompañada de la creación de infraestructura), que genera la llegada de inversores en busca de tierra para el desarrollo de emprendimientos turísticos y, por otro lado, la vulnerabilidad de familias de pequeños productores que, ante la necesidad y falta de oportunidades, se desprenden de sus chacras para obtener dinero y migran hacia otras zonas reproduciendo una situación de precariedad. Una situación similar a lo que viene sucediendo con la foresto-ganadería.

Reflexiones finales

El análisis de un conflicto por la tierra/estudio de caso en el nordeste de Misiones permitió visualizar la existencia de actividades económicas que conviven conflictivamente en el territorio y que son promovidas por diversas políticas públicas. Se trata de la foresto-industria, la producción del tabaco, el turismo y la producción de alimentos.

En lo que respecta a la perspectiva de “desarrollo” de la provincia, tal como puede entenderse desde las políticas que se llevan adelante y enuncian, observamos que el término “desarrollo” no se encuentra problematizado, dado que se lo vincula acríticamente con las actividades antes mencionadas, sin poner en cuestión que las mismas entran en conflicto por la apropiación de un recurso no renovable y de difícil acceso para amplios sectores de la población, como es la tierra (y más si pensamos en el caso de la agricultura familiar). Justamente, al analizar su devenir en un contexto espacial y temporal específico, puede identificarse lo que hemos denominado como “contradicciones situadas”, que dan cuenta de los conflictos que surgen cuando esas políticas entran en acción en un mismo territorio, a partir de los distintos intereses que se ponen en juego.

Analizar la complejidad de ese accionar localizado permite evidenciar que la agricultura familiar en la provincia de Misiones no está siendo lo suficientemente apoyada más allá de los enunciados políticos que le otorgan un rol clave en el desarrollo provincial. Un ejemplo de esto es que ni siquiera el acceso a la tierra se encuentra garantizado para amplios sectores de la población, entre ellos, productores familiares, que están siendo expulsados o amenazados por actores y sectores predominantes en el plano de la política económica, que avanzan sobre derechos adquiridos y una forma de vida. Si bien desde el gobierno provincial se han sancionado diversas leyes tendientes a agilizar la regularización de tierras fiscales y privadas, el avance pareciera ser insuficiente si efectivamente se quiere promover al sector de la agricultura familiar.

Siendo el Estado provincial el que corporiza más claramente los intereses territoriales y las luchas de poder que tienen lugar en el ámbito geográfico sobre el que ejerce su poder político (el territorio provincial) y que ha tenido un rol fundamental en los procesos sociales y conflictos que allí ocurren, consideramos que es en el marco específico de la política pública provincial donde las organizaciones y movimientos sociales (entre ellos, los de la AF) deben buscar modificar las correlaciones de fuerza existentes a favor de la mayor parte de la población.

Es por eso que, en este artículo, hemos tratado de poner en cuestión estos términos, para finalmente concluir que, en definitiva, es en el marco de la política pública donde se define el contenido de esa palabra polisémica que llamamos “desarrollo” y esa definición no es más que el producto de la lucha de poder entre diversos actores y sectores sociales. Por lo tanto, cuando desde el gobierno provincial se plantea el objetivo de avanzar en un desarrollo territorial sustentable, cabe preguntarse qué actores (representando qué intereses) le están dando contenido al término.

Bibliografía

- ARZENO, M. y M. Ponce (2010) “El conflicto sin fin. Negociaciones y disputas en torno a la aplicación del Plan de Arraigo y Colonización en tierras privadas del nordeste de Misiones”, en Mabel Manzanal y Federico Villarreal (org.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 71-90.
- ATAIDE, Soraya y Fernando González (2010) “Anexo. Relevamiento de los principales conflictos territoriales en las provincias de Salta y Misiones (1990-2008)”, en Mabel Manzanal y Federico Villarreal (org.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 247-260.
- BARANGER, D. (coord.) (2007) *Tabaco y agrotóxicos. Un estudio sobre productores de Misiones*, Edit. Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, pp. 295.
- BARANGER, D. y G. Schiavoni (2005) “Censo de ocupantes de tierras”, en *Estudios Regionales*, año 13, n°28, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, pp. 80.
- BERCOVICH, N. (2000) *Evolución y situación actual del complejo forestal en Argentina*. Informe Proyecto CEPAL/CIID: Reestructuración industrial, innovación y competitividad internacional en América Latina, Fase II, Santiago de Chile.
- CAMMARATA, E. (2002) “El turismo en Misiones en el espacio transfronterizo con Paraguay y Brasil”, en “IV Encuentro Internacional Humboldt: Geografía de la integración”, 16 al 20 de septiembre de 2002, Puerto Iguazú, Argentina.
- CARLOS, A. F. A. (2008) “De la ‘Geografía de la acumulación’ a la ‘Geografía de la reproducción’: un diálogo con David Harvey”, en *X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, Universidad de Barcelona, Barcelona.

- DIEZ, C. (2009) “Pequeños productores y agroindustria: una etnografía en Colonia Aurora, Misiones”. Tesis de Licenciatura en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Antropología Social, Posadas, pp.140.
- FERRERO, B. (2008) “Más allá del dualismo naturaleza-sociedad: poblaciones locales y áreas protegidas en Misiones”, en Bartolomé, L. y Schiavoni, G. (comp.) *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 177-202.
- FERRERO, B. (2010) “¿Por qué se apela a discursos ambientalistas en los conflictos sociales? Preguntas para el campo misionero”, en *4ta. Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*, PPAS-UNaM-Posadas, Misiones 12 y 13 de agosto de 2010.
- GRAMSCI, Antonio (1972) *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Nueva Visión, Buenos Aires, pp. 340.
- KOSTLIN, L. (2005) “Voces y silencios en la lucha por la tierra en Misiones”. Tesis de Grado. Universidad Nacional de Misiones, Departamento de Antropología Social, Posadas, pp.110.
- MANZANAL, M.; M. Arzeno y M. Ponce, (2011) “Desarrollo, territorio y conflicto en el nordeste de Misiones”, *Avá Revista de Antropología*, n°19, Programa de Postgrado de Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Posadas. ISSN 1851-1694 (*versión on-line*) y 1515-2413 (*versión impresa*).
- MANZANAL, M.; M. Arzeno y M. A. Nardi (2011) “Desarrollo, territorio y desigualdad en la globalización. Conflictos actuales en la agricultura familiar del nordeste de Misiones, Argentina”, en *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, n° 23. Centro de Historia Argentina y Americana, Universidad Nacional de La Plata. En línea ISSN 1515-5994.
- NUÑEZ, A. y L. Kostlin (2010) “Regularización de dominios rurales en Misiones: Análisis del campo de fuerzas en el que irrumpe el conflicto por la tierra”, en *4ta. Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*, PPAS-UNaM- Posadas, Misiones 12 y 13 de agosto de 2010.

- OBSCHATKO, E.; M. Foti y M. Román (2007) *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, Serie de Estudios e Investigaciones 10, Proinder-IICA-SAGPyA.
- O'DONNELL, G. (1977) "Apuntes para una teoría del Estado", en *Documentos CEDES – CLACSO* n°9, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. y G. O'Donnell (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Redes*, v. 2, n°4, Universidad Nacional de Quilmes Argentina, pp. 99-128.
- SERVOLO DE MEDEIROS, L. (2010) "Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política", en Manzanal, M. y G. Neiman (comp.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Editorial CICCUS, Buenos Aires, pp. 131-152.
- SCHIAVONI, G. (2010) "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina", en Manzanal, M. y G. Neiman (comp.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 43-59.
- SCHIAVONI, G.; C. Perucca; E. Schvorer y N. Otero Correa (2006) "Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el Estado, las ONG y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)", en Manzanal, M.; G. Neiman y M. Lattuada *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 251-267.
- SIMONETTI, E.; G. Reutemann; R. Dalmaroni y O. Bistocco (2010) "De productores familiares a plantadores: el caso de los tabacaleros en la provincia de Misiones, Argentina", *4ta. Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*, PPAS-UNaM- Posadas, Misiones 12 y 13 de agosto de 2010.
- THWAITES REY, M. (2010) "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?", en *OSAL*, Año XI, n°27, abril, CLACSO, Buenos Aires.
- THWAITES REY, M. (2005) "El Estado: notas sobre su(s) significado(s)", en Thwaites Rey, M. y Andrea López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.

Fuentes:

Discursos del gobernador de Misiones, Maurice Closs, en la apertura de la Cámara de Representantes de la provincia de Misiones, 2010 y 2011.

MAGyP (s/f) Condiciones Generales y Particulares para acceder al Programa, Plan Bovino Carne (Anexo I), Porcino (Anexo III) y Caprino (Anexo IV). Proalimentos. Ministerio del Agro y la Producción.

MAGyP (s/f) Datos del Informe sobre “Actores que intervienen en la cadena de valor del tabaco” del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. Datos estadísticos de la campaña 2008/2009. Disponible en http://64.76.123.202/site/agricultura/tabaco/_cadena/cadena_valor_tabaco.pdf. [Consulta: mayo de 2012].

MAGyP(2011)Ley25.080-Forestadoresbeneficiadosporañooporprovincia, MAGyP de la Nación, Dirección de Producción Forestal, Promoción (Ley 25.080), sección Estadísticas. [Consulta: junio de 2012].

MAyP (2007) Documento síntesis del marco legal de tierras, mimeo.

Misiones Líder, Diario on-line de noticias, 8/4/2012: “Reconocen que el Centro de Comercialización de Oberá funciona ‘con una producción muy baja’”. Disponible en <http://www.misioneslider.com.ar/?modulo=extendido&id=15688>. [Consulta: 22 de mayo de 2012].

La agroecología como discurso y práctica ambiental, económica y política en la provincia de Misiones (Argentina)¹

María Andrea Nardi

Introducción

Durante los noventa, las sociedades latinoamericanas experimentaron un profundo cambio en las relaciones que se venían dando entre Estado, mercado y medio ambiente. En un contexto de territorios en procesos de transformación y amplios sectores sociales excluidos, es posible observar prácticas cotidianas de resistencia y adaptación a esta nueva realidad.

En Argentina, la introducción de nuevas tecnologías para dinamizar el sector agrícola, promocionar su inserción en el mercado internacional y transformar la agricultura campesina “no viable” conllevó a un proceso de re-organización de los espacios rurales. Mientras algunas áreas y sectores sociales lograron insertarse competitivamente en el mercado global, una gran mayoría fue marginada.

En el caso de la provincia de Misiones, en el nordeste del país, durante la década de los noventa y la primera década del siglo XXI se observan transformaciones socio-económicas y territoriales importantes como resultado de la promoción de actividades destinadas al mercado internacional. Los ejemplos más claros están relacionados con la expansión del área dedicada a la forestación a gran escala, la plantación del tabaco y la conservación de la naturaleza para el turismo.²

1 El presente capítulo se basa en un trabajo previo titulado “Dinámicas territoriales en torno a la agroecología en el norte de Argentina”, presentado en inglés en la Quinta Conferencia NOLAN, Copenhague, 2010, y traducido al castellano en Prudencio (2011).

2 El desarrollo de Misiones contrasta en gran forma con el de las zonas vecinas. Mientras que la provincia se ha insertado en la economía argentina como proveedora de yerba mate y madera para el mercado doméstico, y té y tabaco para el

La fuerte promoción de la forestación por parte del Estado nacional a través de subsidios y exenciones impositivas resultó en una significativa expansión del área dedicada a la plantación de especies exóticas por parte de corporaciones internacionales y compañías provinciales. En Misiones, el caso paradigmático es una empresa provincial productora de pulpa y papel que fue privatizada y adquirida luego por una corporación chilena. Esto llevó a un proceso de concentración de la tierra importante en algunas zonas y la extensión del monocultivo de pino.

Este proceso ocurrió simultáneamente con un fuerte apoyo desde el Estado provincial a la preservación estricta de los remanentes de selva nativa. Desde 1987 a 1997, con la creación de doce parques provinciales, el área bajo conservación creció de 2,9% a 7,4% (Ferrero, 2005). Por su parte, desde la década de los ochenta, la plantación de tabaco se vio fuertemente incrementada, motorizada por pequeños productores insertos en el complejo agro-industrial tabacalero controlado por grandes compañías internacionales (Schiavoni, 1998).

Desde la década de los noventa, los efectos negativos de la agricultura industrial misionera se volvieron aún más evidentes, dado el retiro del Estado de la regulación del sector agropecuario, el aumento de las inversiones en agricultura industrial, el gradual abandono de productores del medio rural, la creación de vastas áreas de conservación de la naturaleza y la llegada de corporaciones internacionales al sector agropecuario (las cuales incrementaron el uso de químicos, con la consecuente contaminación de la tierra y el agua).

Décadas de sobre-explotación del suelo, manejo inadecuado de cultivos tradicionales y desregulación de la economía provincial han resultado en una tendencia a la disminución de los rendimientos, de la productividad y de los ingresos monetarios de los productores familiares. Esto, junto con la drástica reducción de la tierra disponible para la agricultura, motorizó diversos conflictos agrarios. Paulatinamente, se comenzó a cuestionar el modelo de crecimiento económico basado en la apertura de la economía provincial a mercados internacionales por parte de varios actores vinculados al sector de la agricultura familiar.

En este contexto, desde mediados de los noventa, el Estado nacional y, en menor medida, el provincial, comenzaron a implementar diferentes tipos de programas de desarrollo rural (PDR) conjuntamente con ONG locales y organizaciones de productores. En términos generales, las es-

internacional, las áreas vecinas de Paraguay y Brasil son las regiones productoras de commodities en sus respectivos países. Por su parte, la estructura agraria se caracteriza por una alta presencia de productores familiares pequeños.

estrategias promovidas no estaban centradas en la búsqueda de mejoras de los cultivos tradicionales (yerba, té, tabaco) sino en la construcción de una “agricultura alternativa” basada en la producción de alimentos (horticultura, granos, ganadería menor, productos lácteos, etc.).

Las actividades promovidas por algunos de estos PDR en Misiones³ estaban motivadas en discursos que resaltaban (i) la necesidad de promocionar seguridad alimentaria en el medio rural (producir alimentos en vez de cultivos industriales), (ii) la importancia de apoyar la autonomía de los productores para decidir qué producir, cómo producirlo, con quién comercializarlo (producción agrícola con tecnologías adaptadas, producción orgánica sin uso de agroquímicos, como una forma de independizarse de las grandes corporaciones suministradoras de insumos), industrialización casera (embutidos, mermeladas, etc.), (iii) la posibilidad de comercializar los excedentes de la producción de autoconsumo en mercados locales, (iv) la necesidad de crear nuevos canales de comercialización y nuevas prácticas de consumo, (v) el imperativo de manejar las unidades de producción (*chacras*) en una forma integral, con una mirada agroecológica, y (vi) la urgente necesidad de acceso formal a la tierra (Nardi, 2008).

De esta forma, se fue conformando gradualmente una arena del desarrollo rural “alternativo”, en la cual confluyen actores diversos (organizaciones de productores, ONG, PDR, agrupaciones de base, escuelas agrotécnicas, iglesias, etc.). Dicha arena puede ser considerada como un espacio social y político de participación abierta al debate acerca de la agricultura familiar y un desarrollo rural “diferente” (Schiavoni *et al.*, 2006). Dicho desarrollo alternativo ha venido buscando oponerse al modelo (neo)liberal impuesto en el agro misionero, y a su vez cuestionando la forma convencional de hacer agricultura. Schiavoni *et al.* (2006: 251) señalan al respecto que

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

Desde mediados de los noventa, se observa la construcción de estrategias que no buscaban la inserción de los productores familiares en la

3 Por ejemplo, el Programa Social Agropecuario o el Pro-Huerta (PSA, 1999).

economía internacional o mercados dinámicos sino que, más bien, focalizaban en la creación de nuevas agriculturas locales, la producción de alimentos y nuevos mercados con el fin de integrar a sectores sociales rurales marginados o subordinados en este nuevo escenario. En tal sentido, es posible observar la construcción de discursos y prácticas agroecológicos y concomitantemente la introducción de técnicas agronómicas y organizativas de manejo sustentable de las unidades agropecuarias, la construcción colectiva de mercados locales (ferias francas) y canales de comercialización alternativos, y nuevas formas de movilización social y política cuya finalidad es el acceso a la tierra y a la tenencia formal de la misma.⁴

En este contexto, la propuesta de producción de alimentos en Misiones tiene lugar y debe ser comprendida en el contexto de internacionalización de la economía y del paisaje provincial (acuerdos internacionales de protección de la biodiversidad) entre otros procesos que vinculan las economías locales y la política provincial con intereses internacionales. El avance de los capitales internacionales en la forestación y el turismo junto con el incremento de la plantación de tabaco comandada por corporaciones internacionales y el fin de las tierras públicas para poner bajo ocupación por las familias agricultoras han creado diferentes conflictos en torno a los recursos naturales que las estrategias alternativas de desarrollo rural y la producción de alimentos vienen buscando atenuar.

En este contexto, el presente capítulo busca describir, analizar y reflexionar acerca de los discursos y prácticas en torno a la agroecología en tanto modelo de desarrollo rural alternativo en la provincia de Misiones. Bajo el lema general de agroecología se entiende la promoción de la producción de alimentos, la agricultura orgánica, las cadenas cortas de comercialización, los mercados locales, la participación social y política, etc.; cuestiones estas que intentan sostener la producción agropecuaria y la reproducción de las familias en el medio rural.

Es así que se busca explicar la importancia otorgada por ciertos actores locales a la práctica de la agroecología y cómo la misma se relaciona discursivamente con la reducción de la pobreza y un desarrollo rural alternativo y sustentable. Para ello, se presentan los discursos, prácticas y contradicciones de los actores involucrados. Así mismo, se toma en consideración las limitantes para implementar este proyecto y la construcción de un desarrollo rural alternativo formulándose nuevos cuestionamientos.

4 La terminología acerca de la tenencia de la tierra es tomada de Bruce (1998: 5-8) quien define acceso como “la habilidad de usar tierra u otro recurso”; tenencia de la tierra como “los derechos a la tierra” y seguridad de la tenencia (tenencia de la tierra asegurada) como la tenencia que no supone riesgos o sin riesgos de pérdida.

Una de las conclusiones a las que se arriba es que la puesta en práctica de lineamientos agroecológicos –en tanto parte de un discurso de desarrollo rural– facilita la creación de nuevos espacios (sociales y físicos), construyendo nuevas dinámicas territoriales al confrontar la forma actual de realizar agricultura en Misiones y “enraizando” a las familias al medio rural. A pesar que en el presente esto no se traduce en un cambio estructural, las actividades en torno a la producción de alimentos promueven dinámicas territoriales relevantes y necesarias de comprender para ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar políticas de desarrollo rural para la agricultura familiar y las familias rurales.

Desarrollo rural alternativo y agroecología

En América Latina, la idea de un modelo de desarrollo rural alternativo que contemplara los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales, medioambientales, étnicos y de género de los habitantes rurales fue probablemente considerada por primera vez en la propuesta agroecológica. Desde los ochenta, esta perspectiva emerge como una crítica a las consecuencias de la “revolución verde” en la región.

La propuesta agroecológica es introducida en el debate sobre desarrollo rural en forma conjunta por organizaciones no gubernamentales (ONG) que venían trabajando en terreno con campesinos y pequeños productores en diferentes partes del continente. Gradualmente, un modelo diferente al promovido por los proyectos de modernización productiva emerge como resultado de un diálogo conjunto entre actores trabajando y sistematizando experiencias provenientes de diferentes sistemas ecológicos agro-productivos. Redes rurales de actores venían observando que la agricultura campesina (o familiar a pequeña escala) tiene altos rendimientos a pesar de la situación estructural en la cual se encuentra produciendo (sin acceso a créditos, insumos, mercados, etc.) (Bebbington, 1993). Se demuestra así que pequeños productores campesinos e indígenas utilizan técnicas agrícolas basadas en sus propios entendimientos de los sistemas agro-ecológicos. Esto, en el marco de los diferentes sistemas socio-culturales en los que se organiza la producción agrícola, tiene potencial para mejorar la producción de alimentos, la eficiencia en el uso de los recursos y la calidad de los recursos naturales *vis a vis* la agricultura moderna industrial aplicada en grandes unidades de producción.

En términos generales, la propuesta agroecológica plantea una forma diferente de organizar social y ecológicamente la producción agrícola respecto a aquella promovida por el modelo de modernización agrícola

(o “revolución verde”). De acuerdo a Altieri (1989: 38) la agroecología “se propone como una nueva disciplina científica que define, clasifica y estudia sistemas agrícolas desde una perspectiva ecológica y socio-económica”.⁵ El autor afirma que no se trata solo de una metodología para comprender sistemas agrícolas sino que “debería delinear los principios ecológicos necesarios para desarrollar un sistema productivo sustentable”. Estas ideas han sido muy recientemente incorporadas, aunque marginalmente, a las propuestas de organismos internacionales de cooperación y financiamiento al desarrollo (como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo).⁶

Bebbington y Thiele (1993: 69) afirman que “es posible ver un lineamiento común entre agencias donantes y organismos internacionales operando en la región. En tal sentido, algunas de las ONG y organizaciones de base más importantes en América Latina (...) han reorientado su atención hacia sistemas de producción sustentables y agroecología”.⁷ Los autores sostienen –al analizar el cambio discursivo de las agencias internacionales y sus agendas para la cooperación técnica en el continente– que “la terminología de la llamada crítica populista de la investigación en agricultura que habla de bajos insumos, agricultura alternativa y sustentable, ha entrado ahora en el léxico de aquellos que alguna vez criticaron” (*ibíd.*: 79).⁸

En Argentina, la marginalización discursiva de la agroecología es, en parte, consecuencia de una mirada desarrollista de la agricultura basada en una modernización agrícola que domina el discurso político, la mirada de la mayoría de los agentes de extensión rural y la academia. El discurso hegemónico de producción de alimentos en el país se basa en el desarrollo de la agricultura industrial a gran escala.⁹ Los promotores de una agricultura ecológica y ‘desarrollo rural alternativo’ se encuentran

5 En inglés en el original, traducción de la autora.

6 Así, por ejemplo, el “Informe sobre Pobreza Rural 2011”, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, incorpora la mirada agroecológica como propuesta de intensificar sistemas agropecuarios de subsistencia en áreas geográficas con altos índices de pobreza rural (IFAD, 2010).

7 En inglés en el original, traducción de la autora.

8 En inglés en el original, traducción de la autora.

9 El plan estratégico agroalimentario y agroindustrial 2020 presentado en 2010 es un ejemplo del discurso que domina la política agrícola actual.

limitados a los ‘márgenes’ para implementar esta propuesta. Es decir, se encuentran en zonas geográficas marginales en las cuales la agricultura de subsistencia predomina.

En tal sentido, algunos autores acuerdan que “en tanto perspectiva de desarrollo agrícola, la agroecología no puede confrontar los factores estructurales y económicos que son causa de la pobreza rural” (Altieri, 1989: 43).¹⁰ Es por lo tanto que algunos promotores de este modelo consideran necesario la participación política para confrontar el modelo actual y conseguir determinados cambios sociales conducentes a una agricultura más sustentable.

El interés por la agroecología empezó a expandirse entre los setenta y los ochenta, cuando la cuestión medioambiental comenzó a ser parte de la agenda internacional de cooperación y financiamiento al desarrollo (Costa y Canavesi, 2002). Las ideas que sustentan esta mirada se basan en una observación empírica concreta en varias partes del mundo: la contaminación del suelo y agua, el desplazamiento de campesinos y pequeños productores de sus tierras, la degradación de los recursos naturales, la alta dependencia de insumos y tecnologías extra-locales, la modificación de semillas, la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria, etc. La hegemonía de sistemas de producción alimentarios vinculados a mercados globales parece haber desfavorecido aquellos sistemas vinculados a mercados locales y/o regionales. Este es uno de los reclamos centrales de algunos movimientos sociales rurales en América Latina en la actualidad.

Algunos autores que plantean la importancia de pensar otros modelos de desarrollo rural relacionan a la agricultura industrial y los agrobiznegos con la llegada de grandes capitales al sector agropecuario latinoamericano y las transformaciones que han tenido lugar como resultado de las políticas modernización agrícola (Moreira y Carmo, 2004). Los mismos explican que el modelo de agricultura industrial ha sido social y medioambientalmente desfavorable y que una agricultura más ajustada al medio local (social y natural) es necesaria en términos de justicia e inclusión social.

En el caso de América Latina, Altieri (1989: 43) sostiene que existe una importante cantidad de organizaciones de productores, ONG y otras organizaciones de base (tales como escuelas agrotécnicas o iglesias) que investigan en terreno acerca del funcionamiento de sistemas agroalimentarios alternativos. El objetivo planteado es lograr (a) mejorar la producción de alimentos a nivel de unidades productivas para mejorar

¹⁰ En inglés en el original, traducción de la autora.

la alimentación de las familias, (b) fomentar la utilización eficiente de los recursos locales, (c) minimizar el riesgo mediante el aumento de la agro-diversidad, (d) preservar los recursos naturales mediante el rescate y conservación local de germoplasma vegetal y animal, (e) “[reducir] el uso de insumos externos para reducir la dependencia, pero manteniendo los rendimientos con tecnologías apropiadas”, (f) garantizar que “los sistemas alternativos sean beneficiosos no sólo en las familias sino en toda la comunidad”.¹¹

La Vía Campesina, entre otras tantas organizaciones de productores familiares, viene promoviendo el discurso agroecológico no sólo como forma de oposición a la agricultura industrializada, sino como forma de llamar la atención y reflexionar acerca de las consecuencias sociales y ambientales de la penetración del capital en el sector de la agricultura –sobre todo cuando se trata de capital financiero especulativo– y las implicaciones de esto en el declive de la agricultura familiar y el éxodo rural.¹² Estos actores focalizan y estresan los aspectos políticos y sociales de la agroecología, junto con la idea de un cambio más radical para lograr el desarrollo rural (por ejemplo, mediante la redistribución de tierras) (Costa y Canavesi, 2002).

Algunos autores, sin embargo, buscan una conciliación argumentando que el discurso y la práctica de la agroecológica no deberían ser puestos en tensión con el discurso y la práctica de la agricultura industrial, sino encontrar lugares comunes para “modernizar” sistemas agroalimentarios. Según estos autores, es posible un tipo de modernización que no sólo busque aumentos en la productividad y renta económica, sino también mejora ambiental y social (Gudynas, 2000).

Es así que Gudynas (2000) afirma que algunas de las estrategias de la revolución verde se han combinado en ciertas regiones con prácticas nativas/locales de producción, dando en algunos casos lugar a buenos resultados (por ejemplo, labranza cero o siembra directa). El autor menciona que cuando quienes promueven una agricultura ecológica sostienen una dicotomía forzada entre técnicas de la revolución verde y agroecología, pierden la oportunidad de crear posiciones intermedias exitosas.

11 En inglés en el original, traducción de la autora.

12 La Vía Campesina es un movimiento internacional que coordina organizaciones campesinas. Reúne a pequeños y medianos productores y comunidades nativas de América, Europa y Asia. Se formó en 1992 en el Congreso de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos que agrupó a agricultores de Europa y Norteamérica y Centroamérica en Managua, Nicaragua. Los miembros se auto-denominan organización de campesinos y no una ONG (Pimbert, 2009: 5).

Bebbington (1993) presenta un ejemplo en la región andina del Ecuador, en donde las federaciones indígenas han esbozado políticas y proyectos agrarios que incorporan “las tecnologías de la revolución verde para promover una forma de desarrollo que, sin embargo, pretende reforzar la cultura y la sociedad indígena” (*ibíd.*: 275).¹³ Este autor añade que:

Esto es esencialmente un intento de modernización rural controlado desde las bases por el cual, en la medida en que fortalece a la sociedad indígena local y su cultura, difiere del tipo de modernización promovido por la revolución verde y los programas de desarrollo rural integrado. También difiere de concepciones de desarrollo agrícola indígena propuestas por “geógrafos entre campesinos”, las que sugieren que un desarrollo rural adecuado debe basarse únicamente, o principalmente, en técnicas e innovaciones propias de los agricultores (*ibíd.*).¹⁴

De esta forma, Bebbington (1993: 275) sugiere que un desarrollo rural alternativo no tiene por qué ser totalmente local o indígena o agroecológico. Dicho autor sostiene que en ciertos lugares esto no es así posible y que,

[E]n algunos casos, estos programas “alternativos” no reflejan las perspectivas de los campesinos y sus organizaciones locales, los cuales construyen sus propias estrategias de desarrollo agrícola y rural. Estas estrategias locales involucran tanto metas alternativas como ortodoxas. Además, algunas metas “alternativas”, tales como el control local del proceso de desarrollo y revalorización cultural, se persiguen a través de medios convencionales, tales como la promoción de insumos agroquímicos, variedades de nuevos cultivos y producción orientada al mercado. Esta mezcla aparentemente extraña de medios y fines refleja las respuestas pragmáticas de grupos de base a contextos cada vez más difíciles y modernizados.¹⁵

13 En inglés en el original, traducción de la autora.

14 En inglés en el original, traducción de la autora. Ver Bebbington and Thiele (1993) para una discusión acerca del impacto de la revolución verde en el campesinado latinoamericano.

15 En inglés en el original, traducción de la autora.

La propuesta agroecológica en Misiones

En la provincia de Misiones, el discurso y práctica en torno a la agroecología viene siendo apoyado y promulgado con mayor fuerza desde los noventa por diversos programas de desarrollo rural, ONG y escuelas agro-técnicas. Algunos productores familiares ya venían tomando conciencia acerca de la degradación de los recursos naturales (suelo, en particular), la disminución de la productividad e ingresos prediales, la migración rural-urbana y la presión de la frontera agropecuaria hacia los remanentes de selva ubicados en grandes propiedades privadas del nordeste. Esto llevó a la creación de una red de agricultores y familias rurales en 1993: la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM). En esta red participan también profesionales y técnicos preocupados por la necesidad de cuestionar el modelo de agricultura basado en el monocultivo y el uso intensivo de químicos.

La perspectiva agroecológica en Misiones se debate en términos no sólo económicos y medioambientales sino también políticos. Si bien es posible observar lógicas diferentes, en general aquellos actores que intervienen en pos de un desarrollo rural alternativo acuerdan que es necesario poner bajo cuestión la agricultura de “roza, tumba y quema” y las cadenas de valor donde se insertan los pequeños productores. El discurso no se centra sólo en la estrategia agrícola sino en la búsqueda de seguridad y soberanía alimentaria.

La preocupación por el manejo de los recursos naturales es puesta así en un contexto más amplio, la reorganización de la agricultura en sí misma. De esta forma, *qué producir, cómo hacerlo y dónde comercializarlo, con quién, y cómo debería ser la intervención del Estado en el sector agrícola familiar*, entre otras cuestiones, se ponen en el foco de la propuesta agroecológica en la provincia de Misiones. Al respecto, un técnico extensionista afirma que:

Agroecología es mucho más que eso [conservación del suelo y de la selva para mejoras en la producción y productividad]. Está la discusión de lo social, la lucha por el precio, la organización, la política, la discusión de este modelo, la representatividad. Todo eso es la agroecología, estás discutiendo esas cosas, no solamente el aspecto productivo (técnico extensionista y miembro RAOM, Misiones, 2008).

La evidencia empírica recolectada en campo entre 2007 y 2010, en el marco del presente estudio, muestra que en Misiones, tanto desde el plano discursivo como el de la práctica, la perspectiva agroecológica tiene como metodología y finalidad: (a) un manejo sustentable de los recursos

naturales (suelo, agua, selva), (b) una agricultura libre de pesticidas y otros insumos químicos con miras a la reducción de la contaminación del agua y la tierra, (c) una mayor autonomía de las grandes corporaciones (proveedores de semillas y agroquímicos), (d) un incremento en la productividad del conjunto de cultivos presentes en las unidades productivas, (e) una producción de alimentos más sana y una mejora en la nutrición de las familias rurales y urbanas, (f) la construcción de mercados locales u otros tipos de mercados dónde los productores detentan más poder en la formación de precios, y (g) la creación de nuevos canales de comercialización.

Cuando el Programa Social Agropecuario (PSA) comenzó a implementarse en la provincia en 1993, se inició la promoción prácticas agroecológicas como una forma diferente de relacionamiento de los productores familiares con la tierra, el agua y el monte nativo. Desde el PSA, se entendía que la degradación de la tierra y los bajos ingresos debido a baja productividad venía expulsando a los agricultores de la tierra por lo que era necesario replantearse la cuestión medio ambiental y ponerla en la agenda de forma urgente (PSA, 1999). Desde el programa, se relacionaba el empobrecimiento de los productores familiares con la “agricultura química”, como queda ejemplificado en el siguiente comentario:

El uso de una agricultura química especializada, basada en la destrucción de la selva, el monocultivo y el uso de agroquímicos trajo el empobrecimiento de los suelos, la contaminación del agua y las personas, la pérdida de biodiversidad, en algunos casos el éxodo de las familias buscando tierras “vírgenes”. El uso cada vez mayor de insumos hizo a muchos agricultores “esclavos deudores de los bancos”. Otros fueron emigrando a la ciudad en busca de trabajo. Era y es urgente una vuelta a una agricultura que encaje orgánicamente con los ciclos naturales, que se base en la solidaridad y la equidad, que esté por la vida y no por la muerte. Una agricultura que actúe sobre las causas y no sobre los efectos. Que respete la vida del suelo, de la selva y de las familias campesinas (PSA, 1999: 22).

Dado que en Misiones el PSA era un programa abierto a la participación social (Nardi, 2002), la idea de crear una agricultura más sustentable, de sustituir el tabaco por producción de alimentos, de construir nuevos canales de comercialización y mercados y nuevas alianzas político y económicas, fue paulatinamente compartiéndose con otros actores del medio rural: ONG y los productores familiares y sus organizaciones.

El conflicto latente entre agricultura y conservación de la biodiversidad parece así conciliarse en la propuesta agroecológica. En lugar de avanzar sobre nuevas tierras y expandir la frontera agraria, era necesario que los productores establecieran sus cultivos y mejoren sus ingresos a

través de la diversificación de los mismos, aplicando técnicas de manejo del suelo y agua (utilización de cubiertas verdes, cultivos intercalados, rotación y parcelas, aplicación de fertilizantes naturales, uso de semillas adaptadas al medio ambiente local, etc.).

Asimismo, es importante contextualizar este tipo de agricultura en el marco del acceso formal a la tierra y la necesidad de regularizar su tenencia. La noción de crear una agricultura sustentable se torna relevante particularmente en el nordeste de la provincia, donde una gran cantidad de familias viviendo y produciendo en tierras privadas se encuentran en un proceso de regularización de su tenencia. En este sentido, algunas ONG acuerdan que tener la capacidad de poner bajo producción la tierra (vivir, producir, comercializar) es tan importante como lograr el acceso legal a la misma. Si no es posible vivir dignamente en el medio rural, las familias eventualmente abandonarán la tierra. El siguiente comentario sirve para ilustrar este argumento:

Tan importante como obtener la posesión legal es generar las estrategias económicas y productivas que permitan un manejo sustentable de la tierra y de los recursos que tiene encima, agua y monte; y generar condiciones dignas de vida en esas chacras que hagan que la gente opte por quedarse y no por vender. Nosotros creemos que ese es el único reaseguro de la tenencia de la tierra a mediano plazo. Entonces, por eso es que nosotros creemos que el trabajo debe trabajar complementariamente esos dos campos, la gestión legal de la tierra y la generación de estrategias productivas sustentables. Creación de mercados, desarrollo de actividades que den valor agregado a la producción; mejorar el autoconsumo familiar, el autoabastecimiento alimentario, el autoabastecimiento energético (miembro ONG, Misiones, 2008).

Puede observarse así que el discurso va más allá de la conservación de la biodiversidad, para poner en el centro la cuestión a las familias rurales, y su derecho a vivir en el campo, a vivir de la agricultura, a tener acceso a alimentos de buena calidad y elegir el tipo de “desarrollo” que quieren promover, siempre con miras a lograr la inclusión de la mayoría de la población.

De acuerdo a aquellos actores que promueven una agricultura alternativa, la “resistencia” es contra un modelo de agricultura en la cual los productores han venido participando desde los setenta, particularmente a través del “boom” del tabaco Burley. Compañías internacionales han introducido una mirada de la agricultura totalmente industrializada, estandarizada en sus procedimientos, con un alto uso de químicos, en donde el saber experto es central y localizado en la esfera de las compañías y no en los productores, como queda evidenciado en la siguiente frase:

Todo el paquete tecnológico lo maneja la cooperativa a través de la empresa de servicios: pulverizaciones, calendario de pulverizaciones, la época, qué usan, cómo usan, la cosecha, todo. El productor pone la tierra y su mano de obra en algún momento, y después lo demás lo decide la cooperativa. Y después le descuentan todos esos gastos... Los productores firman, tanto de la máquina, tanto del líquido, que no sabe qué tiene. Si preguntan sobre el tema, desconocen qué le ponen a su producto. Después viene la cosecha, llegan al acopio, se lo clasifican, viene el resumen de clasificación [de tipo de hoja de tabaco]. Y el resumen de clasificación casi siempre mal. Sacan tres mil kilos, veinte de primera [categoría], el resto [no]. Los precios que hay son por categoría de producto [primera, mejor precio]. Les retienen todos los gastos, y les entregan al final lo que les sobra. Pero siempre, una miseria (técnico extensionista y miembro RAOM, Misiones, 2008).

En este contexto, aquellos que adhieren a una estrategia agro-ecológica para la agricultura familiar misionera, la promueven como una forma de mejorar la posición de los agricultores al incrementar su autonomía de las compañías de tabaco, de las compañías proveedoras de insumos o de otras grandes compañías (como los molinos de yerba mate). Se observa así a estas compañías como instrumentos del gran capital concentrado que penetra al agro provincial y transforma la economía del productor familiar al subordinarlos al complejo agroindustrial e imponerles estándares de producción industriales que poco tienen en cuenta al medio ambiente (sus ciclos y dinámicas biológicas y físicas).

Algunos productores comentan acerca de la importancia de ocuparse de la fertilidad del suelo o de cultivar sus propias semillas, en vistas de controlar la cantidad de insumos industriales utilizados. El aumento de insumos para fertilizar la tierra, o de semillas, significa para los productores un aumento de sus costos de producción y una mayor dependencia a las compañías proveedoras:

Cada vez hay más presión de afuera, de las grandes productoras de semilla, el monopolio del negocio de la semilla. Si estamos hablando de agricultura familiar, si ese productor no puede disponer de semilla, no hace agricultura. Y si el día de mañana pierde todo el material genético, ¿de qué partimos? Para poder sembrar tenemos que depender sí o sí del otro. Con todo el tema de la semilla transgénica, de la semilla *terminator* (...) [que] cumple siembra y después no germina nunca más. Llevar eso (...) a toda una zona... se cruzan las semillas y con el tiempo se van a ir terminando, porque no van a germinar más. Y después van a pedir cualquier precio por esa semilla (productor familiar y miembro de ONG, Misiones, 2008).

Sin embargo, el entendimiento que tienen los técnicos extensionistas (de agencias públicas, ONG, de las escuelas agrotécnicas) acerca de la agroecología es en muchos casos diferente a la de los productores familiares y sus organizaciones. Ciertamente, han sido los equipos técnicos de PDR y ONG quienes más activamente han promocionado esta clase de agricultura. Desde el comienzo de la colonización y ocupación del territorio de Misiones se ha realizado agricultura en forma similar: limpiando el bosque nativo y dejando la tierra libre para cultivar, a través del uso de arado. La situación de agotamiento de los suelos actuales y un nuevo contexto político económico ha demostrado los límites de este tipo de agricultura, por lo cual no es sólo el tabaco sino la organización misma del sistema que se pone bajo cuestión.

La agroecología desde la perspectiva de los actores

El discurso agroecológico tiene diferentes variantes, así como las estrategias implementadas para llevarlo a la práctica en Misiones. Mientras que para la mayoría de los actores de la arena del desarrollo rural se trata de una propuesta de manejo sustentable de los recursos naturales, para otros es también una cuestión político-económica. Para estos últimos, la agroecología significa la autonomía de los productores familiares de aquellos mercados y/o canales de comercialización donde no tienen poder de formación de precios. Por ello, buscan el empoderamiento del sector a través de la construcción de nuevos mercados y de su participación en las políticas públicas para el sector. En este apartado se presentan entonces algunas de las ideas que estos actores tienen, sus estrategias de cooperación y los conflictos de intereses.

La principal agencia pública en difundir la propuesta agroecológica fue el PSA. Este PDR y su continuación, el Proinder¹⁶, realizaron alianzas con aquellas organizaciones que también compartían la propuesta agroecológica y posiblemente, en algunos casos, introdujeron en la agenda de otras organizaciones dicha metodología. Gradualmente, la mayoría de las agencias y organizaciones de productores en la arena del desarrollo rural comenzaron a comulgar con el discurso agroecológico. Y eso fue así porque el PSA, como único programa del sector público que tenía cobertura territorial importante, intervenía en la agricultura familiar de una forma participativa, convocando a ONG y otras organizaciones sociales de base para la entrega de micro-créditos y subsidios a grupos de produc-

16 Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (Proinder)

tores, asistencia técnica y capacitación (Nardi, 2002). El PSA-Proinder han sido los programas que más recursos han destinado al desarrollo rural “alternativo” junto con el Pro-Huerta (otro programa nacional de desarrollo rural).

De acuerdo al PSA-Proinder, dada la fragilidad del medio ambiente de Misiones, se requiere preservar los recursos naturales y crear sistemas agrícolas también altamente diversificados que incorporen el bosque nativo. A nivel discursivo, el PSA entiende que la agroecología se vincula con: (a) el imperativo de realizar una agricultura que encaje en los ciclos naturales y que no incorpore químicos en el medio ambiente, (ii) la necesidad de diversificar las explotaciones agropecuarias no solo desde el punto de vista monetario sino también productivo, (iii) la importancia de hacer una agricultura basada en conceptos de solidaridad y equidad (PSA, 1999).

Siendo una metodología participativa y no impuesta de arriba hacia abajo, la construcción del discurso y práctica en torno a la agricultura ecológica se hizo en forma conjunta entre productores y técnicos de extensión.

El discurso agroecológico más radical, en su variante política, proviene de algunas ONG locales, aunque son particularmente algunos de sus miembros directivos quienes lo sostienen. Algunas de estas organizaciones cuentan con recursos de ONG internacionales, lo que en ciertos asuntos les permite confrontar al Estado. La confrontación se da al menos en el plano discursivo, y está avalada de alguna forma por las agencias donantes.¹⁷ Estas ONG intentan lograr una causa política mayor: la distribución de tierras y un aumento de la autonomía de los productores familiares de las corporaciones internacionales en las cuales se encuentran insertos. En tal sentido, sus demandas están en la misma línea que aquellas de Vía Campesina. Para poder resistir aquello que observan como un proceso de exclusión en el agro, adoptan y promueven el discurso de la agroecología para concientizar a los productores acerca del avance del monocultivo, el dominio de los mercados internacionales y la imposición de las necesidades de las sociedades del norte que buscan reorganizar las agriculturas locales:

Perdimos muchos elementos culturales por imposición de los países dominantes, como perdimos cultivos tradicionales y los cambiamos por los que necesitan los mismos países poderosos. La soja y el pino son buenos ejemplos. La agro-ecología tiene los instrumentos a su alcance para la recuperación de cultivos y de la cultura que nos pertenece. Retomar cultivos es un elemento libertador (Yahdjian, 2008).

17 Así, por ejemplo, MISEREOR apoya la lucha por la distribución de la tierra.

El Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (InDeS) interviene en el norte de la provincial desde un Enfoque Integral de Chacras. La ONG es reconocida en Misiones por ser unos de los primeros precursores de la agroecología. El enfoque comprende la incorporación de nuevas pautas organizativas y productivas en los predios de los agricultores (diversificación, manejo del suelo, mecanización adaptada, industrialización casera, intercambio de productos, etc.). También desde esta ONG se considera a la agroecología en su aspecto político y no meramente medioambiental, simplemente porque se basa en una metodología participativa y la participación social es un proceso político, como puede observarse en el siguiente argumento esbozado por un miembro de esta ONG:

Es político porque desde lo agroecológico se visualizó toda la problemática de la zona, de la comunidad, a partir de la planificación de la chacra. No fue sólo la cuestión productiva. Y todas estas cuestiones terminaron llevándolos a hacer gestiones ante el Estado también, que de alguna forma es reclamar los derechos que no están teniendo respuesta. Y político también porque permitió visualizar cuáles son los temas importantes para ellos... tener su autonomía y poder definir qué es lo que querían para esa zona. Había otras cosas que querían hacer pero si quedaban solamente dentro de una sola organización, había cosas que por ahí no iban a poder avanzar. Entonces político desde esa lógica, desde lo más básico (productor familiar y miembro ONG, Misiones, 2008).

La intervención de InDeS en Misiones tiene una característica particular que se relaciona con que el hecho de que gradualmente esta ONG ha creado vínculos con empresas tabacaleras, particularmente con la cooperativa provincial. Esto ha permitido “flexibilizar” el discurso de enfrentamiento con las compañías internacionales a su vez que asistir a los plantadores de tabaco para iniciar procesos de manejo sustentable de los recursos naturales. Uno de los técnicos de esta ONG consultados refiere a lo anterior de la siguiente manera:

Las tabacaleras, hagas o no agro-ecología, van a seguir estando. (...) Toda esta zona es de tabacaleros que hicieron desastres en sus tierras, en toda la otra zona, y tuvieron que abandonar las chacras porque no producían más tabaco, y se fueron migrando para este sector, en busca de tierra nueva, chacras nuevas. Pero si siguen con la misma metodología, van a pasar cinco, diez años, y van a estar en las mismas condiciones que estaban allá, si [los productores tabacaleros] no hacen otras medidas de manejo de suelo. (...) [Si las tabacaleras no apoyan esto] deja de ser rentable la producción de tabaco en la provincia. Cada vez va a demandar más de insumos externos. Y lo hacemos más allá

de pensar en un beneficio de las tabacaleras, pensamos en la chacra de las familias, porque el primero que se va a joder va a ser el productor. Porque la tabacalera, si no funciona aquí, se va a otro lado, no le importa. Al lograr que las tabacaleras incentiven eso, logramos que no se destruyan las chacras de los productores (productor familiar y miembro ONG, Misiones 2008).

Respecto a las organizaciones de productores, es posible observar, a partir de la información recolectada en entrevistas en varios lugares de la provincia, que en general estas no están familiarizadas con el concepto de agroecología. Cuando este no es el caso, el encuadre de las familias en el discurso de la agricultura ecológica es el resultado de su alianza estratégica con ONG o PDR.

Varios productores han venido aplicando técnicas agroecológicas en sus chacras sin saber que existe un corpus teórico y político de discusión acerca de las mismas. Por otra parte, para las familias, la agroecología es una opción sólo si representa una mejora en los ingresos obtenidos o una mejora en el autoconsumo en el corto y mediano plazo.

Las asociaciones de productores organizadas en torno al acceso legal de la tierra en el nordeste de la provincia poseen un entendimiento particular de la agroecología. La mayoría de los consultados no estaba familiarizado con el concepto y si lo estaban era por su fuerte vinculación con las ONG que apoyaban su protesta y movilización. Las ONG muestran a la agricultura familiar en esta zona de la provincial como una agricultura cuidadosa del medio ambiente en contraposición a las empresas forestales o explotadoras del monte nativo que “destruyen lo que encuentran a su paso en su afán de hacer forestación o extraer maderas de buena calidad”. De esta forma, las prácticas agroecológicas respetuosas de los recursos naturales han servido como un argumento más para que el gobierno provincial expropiara las tierras para su distribución entre las familias allí viviendo.

Sin embargo, resulta evidente que las ONG que intervenían en esta zona no tenían la capacidad de beneficiar a todo el sector de productores y que por ello las prácticas agroecológicas no eran aplicadas ampliamente por todos los beneficiarios. Uno de los productores familiares entrevistados comenta acerca de la tensión que ocurrió entre las organizaciones de productores y las ONG al respecto:

Nos hacían mentir. Decían que ellos nos enseñaban –nosotros éramos bastante ignorantes– ellos nos acompañaban, ellos nos llevaban a Posadas [ciudad capital]. Ellos mentían que nosotros trabajábamos con cobertura verde... ¿para qué mentir? Teníamos que mentir. Y yo me retobé porque no tengo por qué mentir. Entonces abandoné la lucha y no me fui más. ¡Que nosotros tra-

bajamos con cobertura verde y nunca trabajamos! (...) Está bien que la mentira nos ayudó un poco. Porque por lo menos dejaron de meter presión a la gente. Porque el que dice ser el dueño hacía mucha presión porque... quemaban monte. Uno hacía un rozadito, prendía fuego ahí y ellos sacaban foto, estaban encima de uno. Era la herramienta que tenían para sacarnos [de la tierra]. Entonces, con esa mentira nosotros zafábamos [logramos nuestro cometido] (productor familiar ocupante de tierras privadas, Misiones, 2009).

Limitantes y cuestionamientos

Varios actores que se encuentran comprometidos en promover algunos de los principios de la agroecología (producción de alimentos, diversificación productiva, agricultura orgánica, cadenas cortas de comercialización, autonomía del gran capital, etc.) acuerdan que no es simple poner el discurso en práctica, dadas las condiciones estructurales en las que operan los productores familiares.

Los desafíos principales para la implementación de prácticas agroecológicas son la producción de tabaco y la forestación en gran escala. ¿Es posible aplicar una perspectiva agroecológica cuando el tabaco sigue dominando la agricultura misionera y las compañías tabacaleras ejercen una influencia importante en las decisiones políticas del sector?

La promoción de la forestación a gran escala es otra restricción. De acuerdo con varios entrevistados, el Estado asigna una importante cantidad de recursos, estimulando un proceso de adquisición de tierras y agua y su concomitante contaminación por uso de agroquímicos. Mientras tanto, no existe un apoyo serio al desarrollo rural que tome como centro a las familias productoras: la investigación en tecnologías apropiadas es incipiente, al igual que la asistencia para acceder a nuevos mercados o crear nuevos canales de comercialización, al tiempo que acceder a créditos bancarios no es posible para la mayoría de los pequeños productores.

Por otro lado, ciertos actores disputan la idea de que los mercados son fáciles de construir y demandan apoyo estatal para facilitar que las organizaciones de productores asistan a sus miembros a reorientar su producción agrícola de cara a nuevos mercados locales y regionales y/o construir nuevos canales de comercialización. Entonces, la cuestión central es: ¿cómo se pueden crear nuevos mercados en los que los productores familiares participen como proveedores de alimentos? ¿Cómo deberían ser esos mercados para que los productores detenten mayor autonomía y poder de decisión a la vez que tomando en cuenta las necesidades de los consumidores? La siguiente observación es ilustrativa:

Vivir en la chacra es lindo. Pero es difícil, porque no reúnen las condiciones como para trabajar más fácil en la chacra. Tener mínima estructura, y armados procesos productivos con un poco más de encadenamiento productivo. Poder cerrar el ciclo productivo, porque si no son productores de materia prima, en general. O del tabaco, que terminan siendo esclavos, y que hoy por hoy muchos critican el tema del tabaco desde una visión agroecológica, totalmente en contra, pero los productores, ¿por qué hacen el tabaco, sabiendo todo el costo que tiene esto? Lo hacen porque es un producto que tiene una cadena de mercado asegurada. Entonces, para toda la otra producción, como que no hay un mercado armado en esta provincia” (productor familiar y miembro ONG, Misiones, 2007).

Otra de las preocupaciones está relacionada con la diversificación productiva como parte de la práctica agroecología. ¿Cuánto ha de diversificarse una chacra siendo que este proceso consume gran cantidad de tiempo y no hay mercados dónde volcar la producción? El ataque al monocultivo desde el punto de vista de la biodiversidad no viene sólo por el lado medio ambiental sino también por los mercados en los que participan los productores familiares: mercados concentrados. Los actores locales consideran que diversificar permite a los productores disminuir riesgos y manejar más sustentablemente la chacra en el largo plazo. Sin embargo, la falta de especialización es también un factor en contra para insertarse en mercados de alimentos cada vez más demandantes de productos de buena calidad. En este sentido, algunos observan que los productores “hacen de todo pero no hacen nada”. El tema aquí sería lograr un balance entre especialización y diversificación a través de políticas públicas que apoyen la construcción de canales de comercialización alternativos.

Otro desafío para la puesta en práctica de estrategias agroecológicas en Misiones se vincula con los conflictos de intereses que ocurren a veces entre productores familiares y extensionistas (ya sean de agencias públicas u ONG). Los intereses del sector de la agricultura familiar no siempre son compartidos por los profesionales de las ONG o el sector público, lo que queda ilustrado en el siguiente comentario:

Los técnicos que ellos [APHyDAL] trajeron acá no querían ni recorrer la chacra, no querían ensuciarse las manos. Ellos querían plata, porque vino un subsidio de Alemania. APHyDAL puso uno o dos técnicos (...) toda gente de afuera trajeron. Pero gente que ni sabía pisar en la tierra. Y ganaba un buen sueldo. Ellos repartieron la plata que venía de Alemania (productor familiar, Misiones, 2009).

En algunos lugares de la provincia, la radicalización y promoción de un discurso altamente teórico pero con poca llegada a los productores ha hecho que estos últimos paulatinamente dejaran de participar en espacios creados para discutir la temática de la agroecología y la producción de alimentos (talleres, cursos, etc.). Algunos productores afirman que participar de estos espacios consume tiempo y significa descuidar el trabajo en las chacras, con la consiguiente pérdida de productividad o producción. La participación sólo es posible si los nuevos conocimientos adquiridos pueden ser puestos en práctica y traducidos en mejoras en la producción.

Un buen ejemplo de los conflictos que pueden surgir entre extensionistas y pequeños productores es aquel vinculado a la incorporación de especies forestales exóticas en las chacras, en tanto forma de diversificar ingresos a largo plazo. Para aquellos actores que comulgan con una visión “ecologista” de la agricultura, el pino es un enemigo a combatir. Estos no promueven la inversión forestal entre los pequeños productores. Sin embargo, los productores familiares con cierto nivel de capitalización, una vez que acceden a información sobre subsidios del Estado nacional para forestar, buscan participar de esta promoción.

Esto conduce a reflexionar acerca de lo siguiente: ¿puede el pino o una variedad de cultivo modificada genéticamente ser parte de una propuesta agroecológica para áreas rurales pobres? ¿Es positivo o negativo plantar pino a pequeña escala como una estrategia de diversificación de ingresos en Misiones? ¿Es la plantación de pino en pequeña escala tan dañina para el medio ambiente como en gran escala? Según algunos de los entrevistados, es posible argumentar que sí, que es negativo, ya que la acidez del suelo aumenta y puede llegar a dificultar el crecimiento de futuros cultivos. Sin embargo, otros sostienen que en ciertas parcelas de la chacra altamente deterioradas puede llegar a ser positivo plantar pino como una forma de mantener el suelo cubierto y, en el largo plazo, generar un ingreso predial importante de la venta de madera. Las respuestas a estos interrogantes deben ser encontradas en una reflexión profunda entre los actores intervinientes, aquellos que promueven la agroecología como una agricultura alternativa para la agricultura familiar en Misiones.

En el marco de la presente discusión es posible formular otras preguntas. Así, por ejemplo, ¿es posible que la producción agroecológica se ajuste a las necesidades de un mercado de consumo de alimentos en amplia expansión? En particular, ¿cómo se puede aumentar y mejorar la producción de alimentos en pequeñas chacras cuando esta se encuentra compitiendo por tierra con cultivos perennes (yerba o té) que son aún una inversión muy importante y por ello difícil de eliminar? Esta es la tensión entre diversificación y especialización en este medio natural en

particular, en la cual la plantación de cultivos perennes es importante para contrarrestar procesos de degradación del suelo y escurrimiento de agua. Los comentarios que se presentan a continuación son ilustrativos, ya que muestran de qué forma diferentes actores se posicionan respecto a este asunto:

La gente sigue esperando que los precios de la yerba mejoren cuando en realidad deberían pensar en sus yerbales. Deberíamos comenzar a pensar en eliminar viejos yerbales, aquellos que tienen más de treinta años, y preparar para pasturas, limpiar la tierra para mejorar la producción ganadera. Empezar una especialización en torno a eso (técnico extensionista, Misiones, 2008).

Me parece que hay que buscar otras alternativas y no sacar. Porque es algo perenne. En Misiones es muy importante el árbol; (...) todo lo que tiene que ver con raíces que sea perenne para mí es importante. Porque el tema del desgaste del suelo y demás está muy vinculado (técnica extensionista, Misiones, 2008).

Finalmente, otra es la cuestión de aquellos actores que promueven la agroecología como desde una óptica más política y de “confrontación al gran capital”, ya que parecerían no poner suficiente atención en el tema de los mercados en los que los productores deben colocar su producción. Estos actores consideran que es difícil “cambiar el sistema” sin una movilización social importante. Así por ejemplo, algunas ONG consideran que no podrán darse cambios estructurales sin una presión social importante que conquiste políticas económicas que favorezcan a la agricultura familiar. Un entrevistado comenta al respecto:

Si no hacemos de esto algo más fuerte en su organización, queda solo en los proyectos a nivel de las familias o la comunidad. Claro que no vamos a adquirir fuerza política como para... porque la idea es cambiar algo. Nosotros queremos cambiar este modelo, o al menos soñamos con cambiar algo (técnico extensionista, Misiones, 2007).

Reflexiones finales

Puede observarse entonces que en la provincia de Misiones existen actores interviniendo en desarrollo rural con un claro propósito tendiente a la construcción de una agricultura familiar más sustentable. Aquí, el Estado nacional parece ser un importante actor a considerar para comprender las dinámicas territoriales en el medio rural, incluidas aquellas

“alternativas”. A pesar de que el sector público nacional no es un ente homogéneo, algunas de sus agencias han logrado construir alianzas con las organizaciones de base (cooperativas, ONG, asociaciones de mujeres) siendo la agroecología un discurso y práctica aglutinador.

Desde los primeros años del siglo XXI, se observa entonces en Misiones mayor “espacio” (político, social) para construir una relación sociedad-Estado diferente. Esto se debe a que el estado provincial toma algunas de las estrategias y propuestas promovidas por organizaciones de base como parte de sus políticas dirigidas al sector de la agricultura familiar. De esta forma, genera un espacio que podría llegar a aglutinar demandas sociales, políticas y económicas surgidas desde las bases. A pesar de ello, demandas más radicales, como la expropiación y distribución de tierras, no son tenidas en cuenta por los Estados (ni el provincial ni el nacional). Sólo aquellas ONG con alianzas internacionales, financiamiento externo y altos grados de autonomía pueden realizar reclamos radicales al Estado, al menos desde el plano discursivo (Nardi, 2011).

Los procesos más generales en los cuales se enmarca hoy día la agricultura familiar parecen estar funcionando como una fuerza contraria a la construcción de un modelo de desarrollo rural alternativo. Estas fuerzas se caracterizan por el desempeño de actividades realizadas por corporaciones internacionales o de capital concentrado con poder de mercado (poder para comprar tierra, producir forestación a gran escala, contratar mano de obra local, etc.) y por la falta de presencia de un Estado provincial o nacional para realizar una política agraria más seria (estructural) de apoyo a la agricultura familiar.

Los agricultores familiares atribuyen la sobre-explotación de los recursos naturales a las fallas del mercado y a la falta de apoyo estatal: “necesitamos cortar los árboles porque el suelo de nuestras chacras está deteriorado y debemos avanzar hacia la selva”. Una importante cantidad de productores entrevistados consideran que si recibieran apoyo del Estado para incorporar nuevas tecnologías, acceder a nuevos mercados o crear nuevos canales de comercialización no sería necesario sobre-explotar los recursos naturales.

La propuesta agroecológica busca construir una sociedad diferente, una relación diferente entre el agricultor y la naturaleza, al introducir nuevas prácticas de manejo de los recursos naturales. A pesar de que no ha realizado una transformación estructural, la agroecología ha generado dinámicas territoriales importantes de considerar a la hora de reflexionar acerca de las relaciones sociales en áreas rurales, el desarrollo rural y la construcción de nuevos espacios, ya sean estos tanto físicos como socio-políticos y económicos.

Al tener la posibilidad y capacidad de apropiarse del espacio físico/material (recursos naturales) de una forma particular, los pequeños productores logran sustentarse y reproducirse en el espacio social (en la sociedad rural). La función que cumple la preservación de la naturaleza en el desarrollo rural y la reducción de la pobreza es entendida por aquellos actores que participan en la arena del desarrollo rural como una forma de “enraizar” a las familias en la tierra.

Se observa así una gradual construcción de una forma alternativa de organización social de la preservación y uso de los recursos naturales y de la agricultura: una nueva forma de relacionamiento con el monte nativo, la tierra y el agua. Es un proceso territorial que intenta “fijar” la gente en el espacio (“los productores agropecuarios deberían tener la oportunidad de permanecer en el espacio rural”). Al seguir siendo agricultores y permanecer en la tierra, existe la posibilidad de reproducir la agricultura familiar, confrontando y resistiendo de esta forma las actuales transformaciones en el sector rural de abandono de la tierra y la penetración del capital concentrado en el agro argentino.

Cabe señalar finalmente que si los intentos de construcción de una agricultura alternativa no son acompañados por recursos constantes y participación política por parte del sector de la agricultura familiar para sostener este proyecto, obtener recursos públicos, conseguir apoyo estatal, etc., la agroecología y la producción de alimentos pueden terminar siendo una mera reproducción de agricultura de subsistencia. De esta forma, se reproduce mano de obra barata en el medio rural para conveniencia de compañías tabacaleras, corporaciones forestales, emprendimientos urbanos, etc. Mientras el tabaco siga siendo el único cultivo con ingreso asegurado para muchas familias de pequeños productores, salirse de su circuito es una decisión difícil de tomar. Por ello la importancia de una participación política activa para delinear estrategias agrarias provinciales y nacionales de producción sustentable de alimentos por parte de agricultores familiares.

Bibliografía

- ALTIERI, M. (1989) "Agroecology: a new research and development paradigm for world agriculture", en *Agriculture, Ecosystems and Environment*, n°27, pp. 37-46.
- BEBBINGTON, A. (1993) "Modernization from below: an alternative indigenous development?" en *Economic Geography* n° 69 (3) Environment and Development, parte 1, pp. 274-292.
- BEBBINGTON, A. y G. Thiele (1993) *Non-governmental organizations and the state in Latin America: rethinking roles in sustainable agriculture development*, Overseas Development Institute - Routledge, London.
- BRUCE, J. (1998) "Review of tenure terminology", en *Tenure Brief* n° 1, Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin, Madison, pp. 1-8
- COSTA NETO, C. y F. Canavesi (2002) "Sustentabilidade em assentamentos rurais: o MST rumo à 'reforma agrária agroecológica' o Brasil?" en Alimonda, H. (comp.), *Ecología política, naturaleza, sociedad y utopía*, CLACSO, Buenos Aires.
- FERRERO, B. (2005) "'La ecología de los colonos'. Búsquedas de inclusión en un territorio ambientalista", en *Anuario de Estudios en Antropología Social*, CAS-IDES, Buenos Aires, pp. 187-197.
- GUDYNAS, E. (2000) "Patrimonio ecológico y articulación con el regionalismo autónomo", en *Umbrales*, n°8, pp. 105-129.
- IFAD (2010) *Rural Poverty Report 2011*, International Fund for Agriculture Development, Roma.
- MOREIRA, R. M. y M. S. Carmo (2004) "Agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável", en *Agric. São Paulo*, n°51 (2), pp. 37-56.

- NARDI, M. 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 –PRODER-NEA–)”, Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- NARDI, M. A. (2008) “Organizaciones y desarrollo rural en el nordeste de la provincia de Misiones (Arg.). Una perspectiva territorial crítica”, Tesis de Maestría en Economía Agraria, Escuela de Graduados, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- NARDI, M. A. (2011) “Rural Development and Territorial Dynamics in the Province of Misiones, Argentina”, en *Colección Tesis de doctorado en Geografía* 191, Universidad de Lund, Lund, Suecia.
- PRUDENCIO, J. (comp.) (2011) *Desafíos de la globalización a los sistemas agroalimentarios en América Latina*, mimeo, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA, International Development Cooperation, La Paz, Bolivia.
- PIMBERT, M. (2009) “Towards food sovereignty”, en *Gatekeeper series* n° 141, International Institute of Environmental and Development, IIED, Londres.
- PSA (1999) “Boletín del Programa Social Agropecuario” n° 14, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, Eldorado, Misiones.
- SCHIAVONI, G.; C. Perucca; E. Schvorer y N. Otero Correa (2006) “Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el estado, las ONG y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)”, en Manzanal, M.; G. Neiman y M. Lattuada (comp.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Ed. CICCUS, Buenos Aires.
- YAHDJIAN, J. (2008) “Agroecología, salud y alimentación sana”, online en sitio web *Biodiversidad en América Latina y el Caribe*. Publicado el 07/07/08.



“Plantamos por la obra social.” Tabacaleros y políticas de salud rural en Misiones¹

María Carolina Diez

Introducción

Este trabajo analiza la relación entre los trabajadores rurales de Misiones vinculados al tabaco y los organismos de la agroindustria que, concomitantemente a la intervención en la producción y comercialización del producto, median en la atención de la salud a través de las obras sociales gremiales.

A partir de 1980 se afianza el proceso de reconfiguración de la actividad productiva tanto en Misiones como en las demás provincias de la región tabacalera de la Argentina, propiciando su regulación y la creación de un conjunto de instituciones como las asociaciones, cooperativas y gremios.² Este proceso, impulsado por empresas de capitales multinacionales, perfiló un modelo de agricultura altamente subordinada y especializada, donde parte de las transformaciones fueron el establecimiento

1 Este trabajo forma parte de la investigación doctoral en Antropología Social –Programa de Postgrado en Antropología Social– UNaM, que se realiza con una beca del Conicet, titulada “Trabajo y salud. Procesos de trabajo y procesos de salud-enfermedad-atención entre productores rurales tabacaleros”. Dicha investigación da continuidad y profundización a nuestra tesis de grado (Diez, 2009) realizada entre 2004 y 2008 en el Nordeste de Misiones, y tiene como eje de análisis la construcción social de los padecimientos vinculados a los procesos de trabajo. Una versión preliminar fue discutida con Delma Pessanha Neves, en el seminario “Mudança e reprodução social no campesinato” (PPGA-UFF-Brasil), a quien agradezco enormemente las sugerencias. Agradezco también a Alina Báez la cuidadosa lectura en la versión preliminar de este texto.

2 La región tabacalera de la Argentina comprende las provincias de Misiones, Corrientes (Noreste) y Tucumán, Salta y Jujuy (Noroeste). Desde 1972 (sanción de la Ley N°19.800, conocida como Ley Nacional de Tabaco), se observa un proceso simultáneo de reestructuración productiva basada en el cambio de variedades nativas y transformaciones de índole tecnológica-productiva.

de un mercado regulado por el Estado, cobertura de obra social e ingreso monetario para el productor. Además, el modelo dio lugar a una articulación vertical entre las empresas y los pequeños productores mediante un sistema de agricultura “bajo contrato”, que los integra como *plantadores* y, por lo tanto, receptores del paquete tecnológico-productivo. El contrato consiste en un *adelanto* o *sesión de crédito* otorgado por las compañías hegemónicas Tabacos Norte (TN) y Cooperativa Tabacalera Misiones (CTM). Cabe señalar que las empresas pactan anticipadamente con los compradores o *dealers* cantidades y calidades de producto según estándares internacionales³. Desde hace más de tres décadas, esta articulación persiste en Misiones, y el Burley se ubica como una de las actividades agrícolas dominantes hasta la actualidad.

Nuestro artículo examina los sentidos que los *plantadores* otorgan al sistema de *cobertura médica* gremial, considerando que las obras sociales de la agroindustria –Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones (APTM) y Cámara del Tabaco de Misiones (CaTaM)– no sólo conforman una parte significativa de sus prácticas y representaciones del proceso de salud-enfermedad y atención (PSEA) sino que condicionan su permanencia en el cultivo del Burley “por la obra social”.⁴

La perspectiva adoptada privilegia un acercamiento socio-antropológico (Bertoux, 2005), ya que nos interesa comprender cómo las personas orientan su acción para mantener las características propias de la posición en contextos determinados. De modo que optamos por el análisis procesual y relacional de la vida social (Dubar, 1998; Wolf, 1987) y asumimos junto con Neves (2008, 1997) la diversidad histórica de la condición del campesinado –como categoría analítica y contextual– integrado al juego de fuerzas sociales en el mundo contemporáneo. Mediante la construcción de *recorridos laborales*, indagamos sobre los procesos de formación social de los *tabacaleros* como *agricultores familiares* especializados, relación mediada por la integración al mercado internacional.

3 Carla Gras define a los *dealers* como “grandes negociantes internacionales que proveen de tabaco preindustrializado a las diferentes fábricas del cigarrillo a través del mundo” (Gras, 2005:60).

4 El análisis del proceso salud-enfermedad y atención –como hecho social e histórico que atañe a toda sociedad– implica interrelacionar tanto la estructura social como la estructura de significados. Ella supone la existencia de “representaciones y prácticas para entender, enfrentar y de ser posible, solucionar la incidencia y consecuencias generadas por los daños a la salud”; saberes y prácticas están atravesados por diferencias y desigualdades, relaciones de hegemonía y subalternidad (Menéndez, 1994:72; 2002).

Nos enfocamos en los *recorridos* de tres mujeres *tabacaleras* que mantienen diferentes afiliaciones con la agroindustria y vinculamos sus historias productivas con distintas formas de atender-resolver los problemas de salud. Los casos seleccionados son contruidos a partir de sus propias narrativas y de la observación prolongada en campo. Estas tres mujeres representan generaciones distintas que nos permiten identificar fases comunes y diferenciadas dentro de la inserción agroindustrial, así como los procesos de sucesivas transformaciones mediante las cuales ocurrió el mantenimiento o la desvinculación de la agroindustria e incluso las posibilidades de reconversión productiva. Destacamos los puntos análogos que se dan entre el endeudamiento y la subordinación que genera la lógica de articulación vertical, ya que, por un lado, los productores contraen una *deuda* por el tabaco, que comprende el “paquete” de la empresa y, por el otro, asumen la *cuenta* de la salud que abarca el costo de la cobertura médica y el pago de co-seguros prestacionales para atender las consecuencias de las condiciones laborales precarias. Ello, además, nos permite reflexionar e iluminar los procesos de salud-enfermedad donde el deterioro de la fuerza de trabajo campesina se inscribe en el proceso de explotación e incorporación temprana de mano de obra, así como de *naturalización de padecimientos* vinculados al trabajo rural (Neves, 1999).

Tabacaleros y agroindustria

La provincia de Misiones –geográficamente situada en el punto extremo del noreste de la República Argentina– se asemeja a una estrecha península que linda con las Repúblicas de Paraguay y Brasil. La agroindustria tabacalera, desde los ochenta, *boom* del Burley, ha estructurado las actividades productivas en las zonas de frontera del nordeste misionero, y ha colocado al tabaco como el principal producto de renta. A lo largo de este periodo, las zonas productoras de tabaco se fueron concentrando en la región del Alto Uruguay, frontera con los Estados del sur de Brasil.⁵ La

5 La región a la que nos referimos como “Alto Uruguay”, se ubica al noreste de la Provincia de Misiones y comprende los departamentos costeros del Río Uruguay: Gral. Belgrano, San Pedro, Guaraní y 25 de Mayo. Según Domínguez (1995), en este último se encuentran tabacaleros precarios y altamente especializados y por dicha razón realizamos nuestro trabajo de campo allí, en las colonias que se desarrollan en un contexto íntimamente vinculado por actividades económicas agrícolas, así como por los procesos migratorios con mayor intensidad en la década de los setenta y los noventa.

magnitud de esta concentración y especialización se puede estimar en los datos del Censo Anual Tabacalero (CAT) de 2006; así, en la campaña 2005-2006 se registraron 14.065 *plantadores* de Burley, de los cuales el 63% corresponde a la región del Alto Uruguay, lo que representa 8.914 productores.⁶ En particular, los tabacaleros del departamento de 25 de Mayo representan el 27% de los *plantadores* de esta región, que equivale a 2.366 productores.

Esta forma de articulación agroindustrial ha generado cambios de distinta índole; sin embargo, se mantiene la estabilización de las explotaciones agrícolas en base a un modelo tendiente a la especialización tabacalera de implantación anual, en contraposición al “patrón clásico de capitalización mediante la implantación de perennes” como el té y, fundamentalmente, la yerba mate (Schiavoni, 2001: 8). Particularmente en las nuevas colonias consideradas como espacios en formación, donde el producto posibilita, dadas sus cualidades, breve tiempo de espera, mínima capitalización y una extensión reducida de tierra (una o dos hectáreas), con alta productividad y un precio estable en el mercado. Todo lo apuntado ha configurado el sistema agrario de la zona de colonización espontánea (Schiavoni, 1998).

El modelo de agricultura bajo contrato implicó e implica actualmente que los productores deban inscribirse en cada campaña agrícola anual para cultivar el producto según las cantidades y calidades establecidas.⁷ De esta manera, inician una relación que se sustenta en la deuda (*cuenta*) que contraen con las empresas, por los *insumos* y el asesoramiento técnico⁸. Los productores aseguran que todo lo que reciben “va para la

6 El CAT es gestión de la Dirección General del Tabaco y Cultivos no Tradicionales, del Ministerio del Agro y la Producción de Misiones.

7 Los productores relatan que cada año realizan una inscripción mediante el instructor (personal técnico asignado por las compañías), quien además supervisa y controla el trabajo durante el año agrícola. Muchos productores describen esta relación contractual como “los papeles en la empresa” y se refieren a las sucesivas entregas de los insumos que reciben para producir Burley (a costos generalmente más elevados que en los comercios locales) y que en conjunto son pautados por las empresas. La cancelación de la deuda contraída se realiza finalizado el año agrícola con la venta del producto a las acopiadoras.

8 Insumos: comprende el conjunto casi total de elementos y equipamiento para el proceso de trabajo: desde los clavos para el armado del galpón hasta los productos como semillas y los fertilizantes, Agentes de Protección de Cultivos (APC) dentro de los cuales identificamos una cuantiosa cantidad de agrotóxicos. Todo ello es entregado por las empresas, cuyos precios también fijan.

cuenta” y se cancela al momento de la *entrega* (venta) del tabaco Burley en las *bocas de acopio* (sedes) de las compañías. Cabe señalar que la operatoria de cancelación de la deuda es idéntica para las otras categorías de ‘descuentos’ constituidas por los *aportes previsionales*, solo para el titular y bajo la modalidad monotributista, y la *obra social*, que involucra a todos los miembros del grupo doméstico a cargo del *plantador*.⁹ Desde 2008, el descuento de la *obra social* se aplica en la boleta del *retorno*, uno de los instrumentos de compensación de la política del Fondo Especial del Tabaco (FET).¹⁰

La categoría social de *plantador*, generalizada en el Complejo Agro Industrial Tabacalero (CAIT) desde su génesis, remite a la relación entre el productor *anotado* y la empresa, así como a la formación de los agentes y de sus instituciones (cooperativas, gremios, etc.). De ahí que la categoría de *plantador* se asocie a un productor que mantiene una relación económica y legal con las empresas como la forma típica de inserción de los productores en el modelo. De hecho, es atípico que un productor no haya pasado por la situación de estar *anotado* en alguna de las acopiadoras. Esta clasificación oficial es utilizada tanto por el Estado como por las empresas para registrar la relación contractual, basada en el control externo del producto, mediante el manejo de un paquete tecnológico (que incluye una cuantiosa cantidad de agrotóxicos) y en un sistema de endeudamiento establecido mediante una modalidad crediticia, donde el precio del producto se pacta finalizado el año agrícola. Indica, además, la especialización socio-profesional de la categoría de *productor familiar*.

A partir de nuestro trabajo de campo y retomando a Castiglioni (2007) identificamos la existencia de un conjunto numeroso de productores que, con diferentes grados de mediación, continúan plantando Burley en condiciones de reproducción social estrechamente relacionadas a la Agroindustria pero *por fuera* del contrato: los productores “no anotados”, quienes son denominados localmente como los *echos*, es decir, expulsados de las empresas (Diez, 2009, 2011). Ellos, conforman el segmento de los que ya no son considerados *plantadores* pero continúan

9 La denominación *obra social* comprende un sistema de afiliación para los trabajadores (en el caso de las obras sociales sindicales) que brinda una cobertura de atención médica al grupo familiar.

10 Desde 1980 en adelante, el Estado ha operado como un verdadero auxiliar en la política expansiva del tabaco Burley en Misiones, concretamente en la acción de financiación parcial de la producción con lo que se conoce públicamente como el retorno, epicentro de la política tabacalera, y está vinculado de manera directa a la determinación del ingreso que percibe el productor (Diez, 2011).

cultivando para otros productores de manera permanente o estacional, con diferentes sistemas de *arreglos*. Los productores que fueron echados pasan a ser reconocidos localmente como plantadores *por cuenta*.

Generalmente, esta situación de *estar por fuera* pero continuar cultivando se resuelve apelando a otros integrantes de la familia; por ejemplo, se anota en la empresa a un familiar directo. En los casos en que esto último no sea posible, son los vecinos, compadres o parientes anotados quienes dispensan los *insumos* y, luego, entregan parte de su tabaco a la empresa. Los no anotados son el resultado de la deuda impaga por una campaña a pérdida que se mantiene e incrementa durante tres campañas consecutivas como máximo. O bien, es frecuente, según el relato de los productores, que hayan sido simplemente *echados*. Aquí los motivos son varios: una pelea con el instructor, haber transgredido alguna normativa de calidad como el uso de semillas penalizadas por las compañías, entre otras (Diez, 2009).

Por último, identificamos la categoría de los *ex tabacaleros*, aquellos que reconocen haber *parado con el fumo* (tabaco) mediante su inclusión en estrategias de diversificación productiva y con ello gestionaron su salida del Burley. Este conjunto de productores se fueron incorporando – luego de más de veinte años de cultivar Burley – a los planes orientados a la agricultura de autoconsumo y a la comercialización de productos con agregado de valor. Al conjunto de proyectos, que involucra distintas agencias, los denominamos *estrategias de reconversión*; se trata de programas nacionales como Cambio Rural y Pro-Huerta del Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), ex Programa Social Agropecuario (PSA).¹¹ En otro nivel encontramos el plan provincial Proalimento y los Planes para la Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) que constituyen parte de la política pública del FET, administrados por el Ministerio de Asuntos Agrarios de Misiones y la CTM.¹²

El impacto de las estrategias ha relativizado la especialización tabacalera y, como mencionamos arriba, algunos productores dejaron de produ-

11 El PSA, en tanto programa nacional para paliar la pobreza rural, incluía subsidios y créditos con asesoramiento técnico para el “fortalecimiento del autoconsumo familiar” mediante proyectos de “mejoras” vinculados a la producción de alimentos para productores familiares constituidos como grupos.

12 Proalimento es un programa provincial que significa un ingreso para los municipios y los productores directos mediados por los técnicos agropecuarios. En la zona del Alto Uruguay, promueve la producción de alimentos, como su nombre lo indica.

cir tabaco.¹³ La formación tanto de la FERIA Franca como de una Cuenca Lechera en Colonia Aurora es parte de este impulso de reconversión productiva.¹⁴ En algunos casos, al ingreso de dinero proveniente de distintas actividades (producción de chanchos, pollos, etc.) y cultivos destinados al consumo de la unidad doméstica y/o para la venta, se agregan otros provenientes de trabajos no rurales (carpintería, albañilería, venta de productos cosméticos, artesanías, etc.). La tendencia de reproducción social por fuera de la integración vertical empieza a vislumbrarse; sin embargo, debemos señalar que, en muchos casos, estos nuevos ingresos suelen utilizarse para la contratación de mano de obra para trabajos vinculados al tabaco.

En síntesis, la forma de operar de la agroindustria adoptó una lógica de inserción subordinada mediante contratos. Se establecieron condiciones de posibilidad de reproducción social y económica de la agricultura familiar estrechamente relacionadas al tabaco, y se instauraron formas de acceso a los beneficios de la seguridad social (jubilación y atención de la salud), constituyéndose esto último en motivo relevante para la continuidad en la posición de *plantador*. El segmento de productores categorizados como *los echos* sigue plantando tabaco en una situación de mayor precariedad laboral, en escala reducida y con grandes dificultades. Además, queda al margen de las cifras oficiales, estadísticas y registros que la misma producción tabacalera genera. Esto compone lo que hemos denominado *la parte negada de la integración vertical*.¹⁵ Los *ex tabacaleros* y *echos* quedan al margen de las relaciones contractuales con la agroindustria, por lo tanto desafiados de los beneficios sociales, y deben resolver la economía familiar y la atención a la salud por fuera de este sistema.

13 Según nuestros registros, en las chacras se observa el cultivo de productos destinados al consumo doméstico (poroto, mandioca, productos de huerta), que hacen a una economía diversificada, aunque subordinada al cultivo del Burley que representa la actividad agrícola de mayor peso. En las épocas de trabajo intensivo –como la cosecha del tabaco– se registra un descuido de la huerta, disminuyendo la cantidad de productos; a veces, casi el abandono de estos espacios (Notas de campo 11/09/2008).

14 En nuestro trabajo de campo registramos casos donde se gestiona la salida del tabaco así como familias que permanecen en el cultivo por la obra social. Los productores que participan en la feria franca (mercado local) como aquellos que lo hacen en la formación de una cuenca lechera (proyecto que contempla una “fabriqueta”, planta procesadora y de elaboración de quesos y ricota), casi en su totalidad son plantadores.

15 Los productores expulsados no son registrados mediante el censo anual de plantadores. Es por ello que no contamos información precisa en términos numéricos sobre este segmento de tabacaleros, así como de los agentes que operan en la esfera de comercialización de este producto.

La afiliación “por la obra social”

*El tabaco da solo para tener obra social, porque si una queda enferma,
¿Para qué más plantar?...Sólo para la obra social.
(Entrevista a productora tabacalera, 11/11/2005)*

Diversas investigaciones sobre los productores tabacaleros de Misiones (Baranger *et al.*, 2007; Castiglioni, 2006; Ferrero, 2005; Rosenfeld, 1997) han señalado que el tabaco es el principal y muchas veces el único ingreso monetario para los productores y sus familias, y la obra social la causa para la continuidad como *plantador* de Burley, es decir que se trata de una actividad económica que se desarrolla estrechamente asociada a los beneficios sociales de cobertura médica, tanto para el productor que se registra como para el grupo familiar a su cargo.

Las obras sociales tabacaleras a las que acceden los *plantadores* son parte del desarrollo organizativo de esta producción, y también han recibido apoyo oficial. Por ello, se encuentran imbricadas desde la génesis de las instituciones gremiales y estatales que intervienen en la producción tabacalera (Ministerio del Agro y la Producción de la Provincia de Misiones, Dirección General de Tabaco y Cultivos No Tradicionales). La APTM se crea en simultáneo con la CTM en 1983, y posteriormente, en 1999, es creada la CaTaM, que surge por divisiones y conflictos dentro de la APTM. Schiavoni (2008) caracteriza este pasaje “de la asociación a la cámara” como parte de las disputas internas en el sector, y además describe las organizaciones gremiales tabacaleras como agrupaciones jerarquizadas y con limitada participación de los productores, adjetivados como *pequeños y grandes*. Ambos gremios cuentan con la cobertura de obra social; y en especial, la APTM lleva adelante una relevante política social (ayuda escolar, créditos para instalación y mejoras en las viviendas rurales, etc.), además de compartir con la CaTaM los servicios de salud mutualizados.

En esta misma dirección, Rosenfeld (1997) apoya el planteo de que los servicios sociales organizados en torno a la agroindustria se convirtieron en la principal prestataria de servicios médicos para el sector rural de Misiones. Por ello, “sigo con el tabaco por la obra social” es una respuesta habitual de los productores, y quizás la de mayor peso al momento de decidir sus estrategias productivas. Este beneficio también forma parte de la modalidad crediticia: cada productor como *plantador tabacalero* abona el servicio de la *obra social* según el piso mínimo establecido por las empresas, lo que se calcula en cantidad de plantas

y en estimación de kilos entregados en la última cosecha, y se abona luego de la entrega del producto.¹⁶

Tanto la APTM como la CaTaM comparten la misma forma de funcionamiento: tienen sedes administrativas y de atención a sus socios en distintas localidades de la provincia; estas se denominan *bocas de expendio*. Reciben el nombre de *boca* al igual que las *bocas de acopio* (lugar donde se *entrega* el tabaco). Allí se emiten las órdenes de atención y se realiza la auditoría médica. También se gestiona la derivación de pacientes para atención e internación en otras localidades de Misiones –Oberá, Posadas– y, en menor frecuencia, a Buenos Aires donde la APTM cuenta con un albergue. Para los *plantadores*, contar con este servicio posibilita el acceso al sistema de atención médica privada (clínicas y consultorios locales, así como centros médicos de mayor complejidad) que trabajan casi de manera exclusiva con las obras sociales tabacaleras.¹⁷

La zona rural de Misiones, particularmente en la región del Alto Uruguay, tiene cobertura en el primer nivel de atención, es decir, efectores de baja complejidad. El sector estatal pone al servicio de la comunidad consultas médicas de atención ambulatoria en las cuatro clínicas básicas (obstetricia, ginecología, pediatría y médica), en los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) denominados localmente como *salitas* o *puestos de salud*. Por ejemplo, la localidad de Colonia Aurora cuenta en total con cuatro CAPS, a saber: Alicia, Progreso, Km. 7,5 y Km. 20. Recientemente, fue construido con donaciones de cooperación internacional (“con dinero de Alemania”), por gestión de la iglesia católica, el primer hospital de esta localidad, permitiendo con ello brindar servicios de internación.¹⁸

En ocasiones, la búsqueda de atención a la salud por parte de los productores trasciende el límite nacional: cruzan el Río Uruguay, desplazándose a distintas ciudades de Brasil, sobre todo cuando cuentan con

16 Según nuestros registros, desde 2009 el pago por obra social tabacalera se descuenta en las boletas de retorno.

17 Los productores entrevistados realizan consultas médicas en las localidades de Santa Rita, El Soberbio, o distantes Oberá y San Vicente y desde 2008 esta situación se ha modificado con la apertura del hospital en Colonia Aurora.

18 Este hospital es el resultado del cambio de categoría de un CAPS autorizado en junio de 2011. Concreción que satisfizo la demanda de la población y del personal de salud, quienes contabilizaban entre cincuenta y cien traslados mensuales con la ambulancia, donación de la APTM, y a veces con la combi de la municipalidad, o bien con la ambulancia de Salud Pública.

redes de relaciones, compadres o parientes directos, “del otro lado” de la frontera. Los productores recurren en estos viajes tanto al sistema biomédico, por ejemplo, para la realización de estudios no reconocidos por las obras sociales tabacaleras, o bien procurando otros curadores, ya que para muchos la medicina oficial no es la única alternativa de atención a la que apelan. Así, realizan prácticas de auto atención o bien visitan a curadores populares, como *vencederas*, *hueseras* y *naturalistas*. Ello pone en evidencia la existencia de otros sistemas para resolver los problemas de salud, formas que deben tenerse en cuenta a la hora de analizar el enganche por la obra social.¹⁹

En suma, analizar la inserción “por la obra social” nos conduce a una reflexión en dos direcciones: por un lado, como hemos mencionado, las prestaciones de los gremios tabacaleros, las instituciones del sector público y su funcionamiento, nos permiten aproximarnos a la realidad de las zonas rurales de Misiones en cuanto a la disponibilidad de servicios para la atención médica, a sus modalidades de uso y a los sentidos que los productores le otorgan. Por otro, como veremos a continuación, son los productores, en sus *recorridos laborales*, quienes expresan los distintos modos de afiliación a la agroindustria.

Recorridos laborales y los modos de afiliación al complejo agroindustrial

A partir de los resultados de una exploración cualitativa, parte de un trabajo de campo realizado entre noviembre de 2007 y agosto de 2011 en la región tabacalera de frontera (Colonia Aurora), seleccionamos los casos de tres productoras agrícolas que mantienen diferentes inserciones con la agroindustria. Ocupan diversas posiciones que resultan significativas en relación con el cultivo del Burley: a) *plantadora*, b) *por fuera del contrato* y c) *ex tabacalera*.²⁰ Ahora bien, en cada uno de los *recorridos la-*

19 Reconocemos un pluralismo en los sistemas de atención a la salud, al igual que una articulación de los mismos por parte de los propios actores sociales: tanto el sistema oficial –del cual conocemos su importancia a partir de numerosos relatos de los productores–, como los otros sistemas de salud: el religioso, tradicional y de autoatención. Sobre la articulación de diversos sistemas en salud, las prácticas y saberes, ver Menéndez (1991).

20 Las entrevistas seleccionadas a mujeres tabacaleras fueron realizadas en sus chacras, con excepción de Bea (productora por fuera de contrato), con quien conversé en

borales que presentamos nos interesa destacar el proceso de formación de esta fuerza de trabajo especializada y los modos de relación con el CAIT en historias concretas. En particular, consideramos:

- a) las fases del ciclo doméstico en contextos de frontera: familia de origen y la formación de la familia actual.²¹
- b) las actividades productivas, fundamentalmente su ingreso al tabaco, como principal –a veces, único– producto de renta mediante la inserción subordinada al sistema agroindustrial y las estrategias de reconversión y diversificación.
- c) las condiciones de vida y reproducción social como trabajadores agrícolas, es decir, relaciones no estrictamente económicas.
- d) las diferentes formas de entender y atender la salud.

Nos interesan pues, los procesos sociales vinculados a las relaciones entre las actividades doméstico-productivas, los padecimientos y fundamentalmente el significado sobre el trabajo tanto para los *plantadores* como para los que ya no tienen afiliación.

Plantadores, entre el tiempo de tabaco y el tiempo de médico

Clara tiene treinta y nueve años y su marido Juan, cuarenta; viven “desde siempre” en la zona de colonias de Aurora. Se casaron hace veinte años y llevan la misma cantidad de tiempo en el tabaco. Tienen tres hijas mujeres que viven con ellos en la *chacra*. Al momento del trabajo de campo, la hija mayor estaba por casarse y “salir de la casa” para vivir con sus suegros que también son *tabacaleros*. Las dos hijas menores todavía iban a la escuela.

Esta *plantadora* nació en Brasil, un poco antes de que su familia migrara a la Argentina. Se crió en la *chacra*, *ayudando* a los padres que tenían un pasado agrícola. Clara relató que, para cursar el colegio secun-

casa de una vecina a veinte kilómetros de su morada porque se encontraba visitando parientes. Las mismas fueron realizadas en español y portugués o “brasileño” (denominación local) que aquí traducimos.

21 Galeski (1977) plantea dimensiones generales sobre tipos y funciones de la familia campesina y los recaudos metodológicos para no abstraer y realizar generalizaciones. Para el análisis del grupo doméstico y la exploración familiar, este autor toma en cuenta el ciclo o fase de la vida familiar que denomina pequeña dinámica y la reproducción social y del patrimonio.

dario, la mandaron a Garupá (localidad próxima a la capital provincial); estudiaba de noche y se mantenía trabajando como empleada doméstica “cama adentro”, en casa de una señora jubilada. Esta situación no duró más de un año; se le hacía difícil vivir alejada de sus padres. Volvió a la chacra para “ayudar en el *rozado*”.²²

Tanto los padres de Clara como los de su marido plantaron tabaco en la tierra que poseen (veintidós hectáreas), además de mandioca, maíz, poroto, algo de soja y arroz, estos últimos destinados a la venta. Primero cultivaron la variedad criolla (tabaco negro *misionero*) y luego, Burley. Clara relata que cuando sus padres *plantaban*, ellos mismos, siendo chicos, colaboraban en las tareas de la casa y en algunas del tabaco: “ayudábamos hasta con venenos. Se pasaba con regadera, un *lineo*²³ cada uno de mis hermanos. Se pasaba pensando que eso no hacía mal. Desconocíamos la peligrosidad” (Notas de campo, noviembre de 2010).²⁴

Juan también relata su inserción temprana en los trabajos de la chacra. Con sus hermanos varones ayudaba en las tareas de cuidar los animales, carpir y, con el Burley, haciendo inclusive trabajos de fumigación: “al principio se usaba ese producto que era el Furadán [insecticida y nematocida] y por eso es que acá está todo contaminado. La tierra, el aire, todo. Se tardó mucho para tomar conciencia, hasta que no comenzamos a hacer cursos –las capacitaciones y encuentros del PSA– nosotros pasábamos el Confidor [nombre comercial de un insecticida] hasta en la huerta. Eso se paró hace poco”.

La experiencia adquirida como *plantadores* les proporcionó un saber-hacer tabacalero. Clara relata que en el mismo proceso en que se vol-

22 Rozado: el espacio de tierra destinado a las plantaciones. Su nombre indica el proceso de quema y roza utilizado para la preparación de la tierra. Se trata de tierra nueva, con muchos nutrientes (barbecho). Allí se plantan los cultivos anuales: maíz, mandioca, tabaco.

23 Los lineos –como los denominan localmente– son las líneas trazadas en la tierra para plantar el tabaco, éstas son realizadas con la tracción animal de bueyes y el arado.

24 El cultivo de tabaco criollo misionero constituyó el primer eslabón con el mercado en el proceso de colonización (privada y tutelada por el Estado). Las grandes razones por las que históricamente los productores han adoptado el cultivo del tabaco fueron: 1) como cultivo de espera en el proceso de ocupación y consolidación de la pequeña producción basada en perennes; 2) como alternativa para los colonos ante la caída de precios de cultivos tradicionales como la yerba; 3) como única forma de obtener ingresos líquidos. El auge y difusión de esta variedad, con predominio en la provincia por sobre otras (virginia, kentucky) persistió hasta los ochenta, formando parte de los cultivos “fundacionales” en la expansión del frente agrícola.

vían *plantadores* se fueron dando cuenta de que “en su chacra, cuando se plantaba directamente en la tierra, sin el sistema de los canteros flotantes, era peor todavía, nunca nadie dijo que ‘eso’ se iba para la vertiente” donde la familia y los animales tomaban agua.²⁵ Y agrega que “ahora perforamos un pozo hace un año, con lo que sobró [dinero] del tabaco”. La peligrosidad, de todas maneras, estaba solapada o encubierta. En este proceso de trabajar con el tabaco, ambos, Clara y Juan, padecieron episodios de intoxicación. Ella, durante la cosecha del tabaco: “este se había mojado por rocío o llovizna y había que llevarlo del rozado al galpón, porque si no se pudría”. El tabaco se corta con machete por la tarde-noche y se retira por la mañana, ya que “el sol lo va quemando”. Clara, a raíz de ese contacto, se *intoxicó*; le causó malestares como náuseas y vómitos: “pasé muy mal, con dolores en la garganta”. Él, en cambio, habla de *envenenamiento* luego de una fumigación.²⁶ Fue al momento de acostarse que se dio cuenta que “el estómago se le daba vuelta, tenía ansias de vómitos y dolores”. Al día siguiente, no consiguió trabajar: “quedó sensibilizado” ya que “no puede ni oler” el Confidor. Los dos coinciden en que las dolencias todavía persisten, incluso Juan cuenta que “hace poco, se puso mal con sólo ver una etiqueta del producto”.

Siempre plantaron para la CTM; la tendencia de su producción de tabaco se fue incrementando anualmente en la cantidad de plantas. Efectivamente, en 2006 cultivaron 26.700 plantas; en 2007, ascendió a 37.000; en 2008, llegaron a 40.000; y, para la campaña 2009, alcanzaron 60.000, duplicando ampliamente la cantidad inicial de plantas. Cabe señalar que la campaña 2006 coincidió con una operación de la señora a raíz de una patología tiroidea congénita, por lo que debió *estar saliendo de la chacra*

25 La implementación del sistema de bandejas flotantes (hidroponía) data de 1999-2000. Vino a reemplazar el sistema de cultivo directo en la tierra, a raíz de la prohibición del bromuro de metilo. Esta técnica permite obtener los almácigos con la implementación de un conjunto de insumos a proveer por las empresas. Esta modificación no sólo ocurrió en Misiones sino también en otras zonas productoras. A partir de 2008, se generaliza otro sistema, el Manejo Integrado de Plagas y Enfermedades (MIPE), que tiende a cambiar la organización del trabajo que los productos químicos han implementado.

26 La fumigación se realiza con una mochila para pulverizar. Esta forma parte del equipamiento básico, típico y necesario para los tabacaleros. Consta además de: azada, machete, regadera y arado tirado por bueyes. Otras herramientas de elaboración local son: la taca-taca para sembrar, la podadora y la cuchara para abonar. En general, existe una baja mecanización en la zona, y se recurre a alquiler de tractores para preparar la tierra, y de camión para trasladar el tabaco una vez preparado para su venta.

durante todo el año para trasladarse a otras localidades (Oberá y luego a Posadas). Esta es la razón por la cual, con un trabajador menos, gastos y preocupación por esta situación crítica, se trató del año de menor cultivo de Burley. En esa ocasión, se priorizó *el tiempo de médico* en relación a *el tiempo de tabaco*. Vecinos y parientes ayudaron con días de trabajo para plantar y, luego, para la cosecha; inclusive hubo quienes pagaron un peón en su reemplazo, como el hermano menor de Clara.²⁷ Al año siguiente de la intervención quirúrgica, Clara tramitó una pensión por invalidez.

En reiteradas oportunidades, Clara y Juan afirmaron: “queremos dejar el tabaco, ir saliendo del tabaco”. Sin embargo, para esta familia, anotarse es “tener la obra social. No se puede dejar. Uno, que es enfermo, necesita”. En este caso, el motivo principal es la dolencia de Clara, a pesar de que reconocen arbitrariedades en el funcionamiento de la APTM, tales como: a) el costo elevado de los servicios en relación a otras obras sociales, y b) la regulación en el uso de las prestaciones médicas.²⁸ Por ejemplo, según algunos productores, en el momento previo al *acopio de tabaco*, se suele paralizar la autorización de prácticas médicas (estudios u operaciones quirúrgicas). Se trata, visiblemente, de estrategias de presión para estar al tanto de quiénes son los que “rinden cuentas a la empresa”. De esa forma, la obra social deviene también en mecanismo de control o sujeción para los productores, ya que de no necesitar la obra social venderían a particulares, tal como han referido algunos plantadores. Contra entrega del tabaco se refinancia la deuda contraída. En síntesis, por todo lo expuesto, la modalidad crediticia para la obra social se presenta con las mismas características que la relación entre los plantadores con la agroindustria.

En el caso de la familia de Clara se nos presenta la continuidad en el cultivo de tabaco por la cobertura de obra social a partir de experimentar

27 Los estudios previos y la operación de Clara, en Posadas, a la que acompañé en varias oportunidades, fue clave para relacionar el enganche con el tabaco y la obra social (CaTaM). Pude observar con proximidad la contradicción que ello suscitaba. En una consulta médica a la que ingresé con ella, la médica le dijo: ‘no podes trabajar’; y luego la veía en la chacra realizando trabajos de ordeño, acarreo de baldes, carpida, etc.

28 “Nosotros no desviamos [vender el tabaco a compradores particulares] porque necesitamos la obra social, pero en esa época no autorizan órdenes. Recién te pasan para cuando se abre la boca de acopio y vos tenés puesto el tabaco allá” (Notas de campo, 11/09/2008). “Todo el año se paga una obra social que es carísima; bueno, en época de entrega a uno no le autorizan una orden porque parece que frenan con eso el desvío. Nosotros íbamos a desviar pero uno, que es enfermo, necesita” (Notas de campo, 10/12/2008).

padecimientos crónicos. Este motivo nos ayuda a pensar en la articulación entre la posición de *plantador* y el uso de la obra social. Salir del tabaco implicaría apelar con mayor frecuencia a la “salita” de la colonia, la contratación de un servicio de *obra social particular*, o bien aspirar a un mejor funcionamiento del Programa Federal de Salud (ProFe).²⁹ Sin embargo, interesa señalar que el uso –frecuente o no– de ese sistema de atención ofrecido por la agroindustria está sujeto a diferentes temporalidades que, además, se superponen. Como ya mencionamos, estas son definidas como el *tiempo del tabaco* y como el *tiempo del médico*. La *primera* indica el ritmo e intensidad que demanda el cultivo para el grupo familiar, que se incrementa en cada una de las fases del proceso productivo y comienza con el tabaco en el *rozado*, demandando trabajo continuo. La segunda genera contradicciones entre las dolencias, los controles, etc., que obligan a traslados y gastos en dinero o necesidad de resolver de otras maneras.³⁰ Muchos productores, al igual que Clara, reconocen que el *tiempo de médico* equivale a salir de la *chacra*, por eso retrasa el ciclo del tabaco que hay que “cuidar”, lo que hace que el *tiempo de médico* sea cuando el tabaco está “bajo el galpón” –proceso de clasificación y enfardado–, o en la espera de la apertura del acopio, o bien durante la elaboración de “mudas” (plantines). Allí es cuando se dispone de tiempo para realizar consultas ‘pendientes’, que aún teniendo “obra social” muchas veces hayan sido pospuestas. Además, hay que considerar que la visita al médico disloca a la persona enferma y al grupo doméstico.

De “plantadores” a “trabajar por día” en el tabaco

Al momento de conocer a Bea (cuarenta y ocho años), se encontraba inserta en el complejo agroindustrial vendiendo su fuerza de trabajo. Está casada desde los veintidós años y tuvo cuatro hijos: una hija, de la cual ya tiene una nieta, dos hijos varones y otra hija, en este orden. Cuando re-

29 El ProFe tiene como objetivo garantizar a sus afiliados una cobertura médico asistencial a los beneficiarios de Pensiones No Contributivas.

30 Este caso nos permitió advertir el complejo itinerario de salud, a la vez, que nos muestra la articulación entre los distintos sistemas de atención a los que los plantadores recurren selectivamente. Esta presente la auto atención (Menéndez, 1991) cuando “no es tiempo de médico, sino del tabaco”. Es habitual que para dolencias como nervios, para la matriz, urinarias, vómitos, fiebres, dolores de estómago, entre otras, se consulte a curadoras.

fiere a su familia de origen, ella cuenta que su madre migró de Alemania a Brasil. Allí se conoció con su padre y después de casados migraron para Argentina. Tuvieron seis hijas mujeres y cuatro varones, todos criados “en esta tierrita”. Su padre trabajaba en la chacra y solía hacer trabajos de carpintería a pedido. Fue apicultor, después empezó a plantar tung, y cuando Bea tenía seis años su familia comenzó a trabajar con kentucky y *misionero*. Hubo un tiempo que plantaron algodón y caña de azúcar; de esa época recuerda que: “toda la gurisadita [ella y sus hermanos aún niños] comenzamos a sacar todo [cosechar], porque era con las manos que se hacía”. Su padre vendía la producción a una cooperativa de la colonia. “Yo tenía ocho añitos cuando comencé a ayudar en los trabajos. Es cuarenta años atrás, imagínate que diferente”. Además, recuerda que contaban con un trapiche de madera para elaborar melaza y una vaca, todo era destinado “para el consumo” de la unidad doméstica.

Ella y su marido se casaron con veinte años. Enseguida comenzaron a plantar tabaco Burley en la chacra donde aún residen (quince hectáreas). Durante diecisiete años mantuvieron su inserción en CAIT. Hace dos campañas, en 2009, dejaron de anotarse para plantar. Sin embargo, trabajan para los vecinos en la cosecha o el *repique* y, eventualmente, en tareas de limpieza del *rozado* o pasar veneno en las chacras contiguas.³¹ Otras veces se *empleita* (emplea) para clasificar. El pago es *por tanto*, cuando finaliza la cosecha.³² Reconoce que *empleitarse* (emplearse, asalariarse) es un trabajo que la vuelve a vincular con el tabaco porque necesitan dinero para otros gastos. De manera que la familia de Bea (reducida al marido y uno de sus hijos) continúa enganchada al Burley “porque no hay otra cosa para ganar dinero”. Ella tiene una pensión por invalidez, pero además incrementa sus ingresos con la venta por cartillas de productos de medicina natural sintetizados, que también consume para tratarse los *nervios*.

La experiencia como plantadora y el haber atravesado reiteradas veces el proceso anual del cultivo, la lleva a describir esta situación como

31Repique es un trabajo que se realiza en la fase de la elaboración de los plantines, una tarea manual para dejar una planta en cada cuadro de las bandejas flotantes.

32 Es un trabajo a destajo. Durante el mes de marzo de 2011, la clasificación de mil trescientos kilos le llevo más de veinte jornales y ganó por ello ochocientos pesos. Bea reconoce que es muy poco dinero y que su marido además ayudaba bajando el tabaco del galpón, para que ella clasifique, y su hijo ayudaba a atarlo y posteriormente a enfardar, es decir que el grupo doméstico operó como grupo de trabajo.

“trabajar completo”, donde el “tabaco siempre es algo urgente”. Una vez que se comienza, se va acelerando en cada una de las etapas.³³ Se intensifica a la hora de la cosecha; es necesario sacarlo del *rozado*, que esté bajo el galpón, que no se queme: “hay que salvar el tabaco”. Y en esa fase “no importa el cansancio, si uno comió o no”; es parte de un proceso apresurado porque hay que saldar la *cuenta*. En contraposición a ser *plantadora*, en la actual condición de jornalera, refiere a la actividad como “trabajar por partes”, es decir, trabajos puntuales. Sólo interviene en algunos momentos del cultivo. Persiste el contacto con la planta, que según las palabras de Bea, “es veneno”.

Y más lo peor que era, era la intoxicación, pero jamás me fui al médico por eso. Porque uno va a al médico pero igual no se mejora. Por más que sacan el análisis, por lo que uno se dio cuenta, los mismos bioquímicos están pagos, para jamás decirle al paciente que está intoxicado y le dicen cualquier otra cosa. Porque había pacientes que se fueron a Brasil y allá si sale que hay intoxicación, pero acá jamás. Pero yo digo que se dan cuenta porque no se sienten bien al comer, y algo pasa porque se marean y da malestar. Cuando uno comienza a marearse es porque algo no anda bien. De todas maneras costó uno des acostumbrarse (al cultivo del tabaco). La intoxicación casi siempre es cuando una va a cosechar, es ahí cuando da el bajón ese. Uno está ahí a full. Entonces uno trabaja igual. Por eso es que uno ahí cada vez se arruina más y cada vez más. Eso es un veneno, la planta ya es veneno, húmedo el tabaco es veneno, pero no es fácil. [Silencio] Y después de renunciar de los trabajos, seguimos trabajando por día igual. Muchos colonos fuimos a trabajar así (Entrevista, 25/08/2011).

Por un lado, esta productora nos marca una asociación entre el cultivo y distintos peligros por los agrotóxicos que se emplean. A diferencia de los relatos de Clara y su marido, para quienes las intoxicaciones fueron episodios puntuales, Bea identifica las dolencias más bien vinculados a un día a día, al trabajo que realizan y que aparecen en la esfera doméstica y que allí se resuelven. Por el otro lado, por el tiempo en el oficio, refiere a dolencias como problemas de agotamiento, columna, “nervios” (en el doble sentido: *demasiado nerviosa e* intranquila, y *quedaba temblando*): “No daba más, el trabajo era muy forzado. Este trabajo del tabaco es para arruinarse todo. Uno trabajaba, se esforzaba; yo me arruiné toda la columna trabajando”. La solución que reconoce es *salir del tabaco*, ter-

³³Para un análisis del proceso de trabajo del Burley y análisis de las fases de plantar-cuidar-cosechar, ver Diez (2009).

minar con lo que podríamos denominar el círculo del Burley.³⁴ Por eso, para Bea, la pensión que tramitó fue un elemento clave para dejar de ser *plantadora*, pero aún no ha dejado de “lidiar con tabaco”.³⁵

Queremos destacar que este recorrido presenta la movilidad de una *plantadora* que dejó de *anotarse* pero se vincula con el complejo agroindustrial vendiendo su fuerza de trabajo. Esta posición de jornalera implicó y aún implica una condición de mayor precariedad en cuanto a la pérdida de los beneficios sociales que le brindaba el CAIT. Al igual que otros trabajadores *por fuera*, quedan en una posición intermediada por contratos de palabra con otros productores, dejan de formar parte del sistema regulado y por ello pierden la cobertura médica de la agroindustria.

Ex tabacaleros: dejar o no dejar... esa era la cuestión....

Nely tiene sesenta y dos años y su marido, sesenta y cuatro. Hace tres campañas que ya no *plantan* tabaco. Sin embargo, como “no anotados” continuaron cultivando un tiempo *por fuera* hasta que definitivamente “dejaron de lidiar con tabaco”.

Están casados desde que ella cumplió quince años y son abuelos de cuatro nietos. Tuvieron tres hijos: dos mujeres y un varón. Todos ya están fuera de la chacra, casados. La mayor de las mujeres reside en Brasil; la otra se radicó próxima a la colonia donde se crió; ambas trabajan como empleadas en comercios y salieron del *rozado*. En cambio, el menor (hijo varón) puso un lavadero de autos próximo a la chacra de los padres; todavía comparte las actividades agrícolas con el padre, como la cosecha del mamón, que venden a la Cooperativa Agrícola Alto Uruguay (CAUL). Podemos decir que esta unidad doméstica pasó por la fase de sustitución.

Ella es *nacida del otro lado*, emigró de Brasil junto con sus padres a la edad de cinco años. Entre los seis y los siete, trabajó en la casa de una maestra ayudando “a criar al hijo de ella”, en un pueblo de Brasil cerca de

34 El círculo del Burley está vinculado a una forma de trabajo mediante crédito y la frecuencia de las intoxicaciones, que relatan haber padecido tanto los anotados en las empresas como los asalariados. Los productores reconocen que el límite es salir del tabaco, por lo que aludimos a esta noción de círculo.

35 Ahora, el ingreso al sistema de prestaciones médicas lo resuelve en los centros de salud pública, y con la inscripción como agricultor familiar en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) podrá acceder al monotributo social y al ProFe. En Misiones, ambos sistemas son de reciente aplicación.

la frontera. Regresó a los ocho, cuando su madre se enfermó. Para ella, la “época de los padres” refiere al proceso de migración e instalación en el pueblo (y posterior traslado a la colonia), a tareas domésticas a muy temprana edad y a una economía que alternaba entre cultivos para el consumo familiar y trabajos fuera de la chacra.

Su padre, al igual que muchos productores poseedores de pequeñas explotaciones –entre diez y veinte hectáreas–, trabajó en una *laminadora* como asalariado; además, por su cuenta, *chiveaba*.³⁶ Esta combinación de actividades le permitía contar con efectivo en un contexto de circulación restringida de dinero, que incluía la venta de algunos productos excedentes del *rozado*. Además, se dedicó al cultivo del *tabaco kentucky* y la variedad criolla, conexo a productos del *rozado*.

El tabaco Burley llegó a la vida de Nely en el “*tiempo de casada*”, e incluso relata sus inicios situándose junto con su marido como los primeros *plantadores* de la zona.

Cuando vinimos para esta chacra, nosotros seguimos plantando misionero. También plantamos girasol, maíz... Después vino un vecino, también de Brasil, que quería comenzar a plantar tabaco. Entonces, fue a buscar a un instructor del pueblo [a veinte kilómetros]. En esa época, él precisaba juntar, para ser instructor, seis colonos como mínimo. Entonces, juntó a varios productores de esta zona, y dijo: “Yo sé quién va a plantar”, y entonces vino para acá. Porque nosotros ya plantábamos ese otro misionero. Ahí los vecinos decían “quiero ver que van a comer”, “¿van a comer tabaco o qué?”, porque nosotros dejamos muchas cosas (plantaciones) a causa de comenzar a plantar Burley. Después, los otros vecinos comenzaron también (Entrevista, 14/03/2011).

Esta incorporación les permitió la estabilización de la explotación agrícola, el acceso a la propiedad de la tierra, la incorporación de tecnología con herramientas y equipos (trilladora de maíz, carro tirado por bueyes, motosierra, brete con máquina de ordeño) y el mejoramiento de las instalaciones (galpón, chiquero, gallinero, huerta).

No obstante, Nely crió a sus hijos proyectando un futuro diferente, no como ella: “trabajando con el tabaco en el rozado”. En su recorrido, pasó por distintas experiencias laborales no rurales: algunos trabajos de

³⁶Chivear es reconocido en la zona de frontera como un trabajo autónomo y especializado, una práctica extensiva. Y chivero refiere a la persona que lleva y trae mercaderías de un lado a otro de la frontera. “Chiveros también hace referencia a los compradores de tabaco que generalmente cruzan la frontera (Brasil) pero no se dedican a ello exclusivamente”.

costurar ropa y cocinera en el aula satélite de la escuela de la colonia. Cuando los hijos fueron más grandes, pudo intercalar los trabajos en la chacra y fuera de ella. Sin embargo, la actividad principal de su familia y vecinos siguió siendo el tabaco.

Salir del tabaco fue un proceso que se fue dando por la convergencia de diferentes situaciones. Según el relato de Nely, se relaciona con el momento en que los hijos ya estuvieron “ubicados” (alude a lo laboral y a la formación de nuevas familias). Fue de manera gradual y en relación a su incorporación a distintos proyectos de desarrollo rural con presencia en el territorio, durante el período 2000-2005. Últimamente, la “salida del Burley” se concretó a partir del acceso al crédito productivo para el agregado de valor a la producción primaria, promovido por la CAUL y la SsAF. Tienen plantación de frutales tropicales, mamón y ananá, que pagan en kilos de frutas; y desde 2010 abastecen a una cuenca lechera. Hasta que, al final, ya no se anotaron y no *plantaron*. Según Nely, dejaron de cultivar tabaco por estar *machucada* (enferma).³⁷ Su *padecimiento* de columna lo asocia a la inserción temprana en el *rozado*, al trabajo pesado, a golpes y a otros accidentes de trabajo: las *intoxicaciones* (utilizó venenos en la manipulación del tabaco) por “esa forma de trabajar, pesada y sin descanso” para la empresa. Destaca, además, el contraste entre esta forma de trabajo con el tabaco y la empleada durante la producción de alimentos para el consumo, que reconoce en el *tiempo de los padres* y que ella aún practica en menor medida por la “modernidad”.

En este caso, encontramos una continuidad en la posición social de agricultora, primero dentro de una lógica de plantar para abastecer a la unidad doméstica, luego estrechamente ligada a la lógica mercantil del Burley y posteriormente a la producción de alimentos como parte de la estrategia de reconversión. También en su recorrido aparecen momentos donde complementó su trabajo en la chacra con trabajo asalariado. En este caso, dejar de plantar implicó un cambio en cuestiones relativas a la representación de los “beneficios” que percibían asociados a la posición de plantadora. La reproducción social de esta unidad doméstica se orientó a *ubicar a los hijos fuera*, mediante el cultivo de tabaco, y mantener la producción de alimentos con fines alternativos, consumo o venta.

37“Entonces le dije a mi marido: ‘quedamos enfermos a causa del tabaco’. Nosotros teníamos menos cosas [producción para el consumo] y mis remedios no entraban en la obra social. El remedio para la presión alta nunca entrega por la obra social de la APTM, nosotros siempre tuvimos esa. Ahora, retiro el remedio en el hospital y compro el otro (genérico) que son noventa y dos pesos y vienen cuarenta pastillas. Entonces para mi así da, compro lo que preciso” (Entrevista, 14/03/2011).

Al presentar el caso de una productora que ha dejado de plantar Burley ponemos en relieve varias cuestiones centrales. En primer lugar, el pasaje de la categoría social de *tabacalero* a *ex tabacalero* como un proceso gradual de *conversión*, con vaivenes y contradicciones entre el oficio aprehendido y las posibilidades económicas vinculadas al ciclo familiar para concretar “la salida” de la especialización productiva. En segundo lugar, resaltamos la relación de la afiliación a la agroindustria y la cobertura médica, en tanto beneficio social que ofrece y destaca la agroindustria en el paquete destinado a los anotados. Dimensión poco abordada en relación a la trama que generó la agricultura bajo contrato. Y, en tercer lugar, señalamos otras contradicciones que aparecen entre dos lógicas: la del complejo agroindustrial y la de los distintos emprendimientos de *reconversión* productiva (y su impacto), que impulsan sus estrategias y promueven la agricultura familiar. Por último, el proceso de ingreso y salida de la agroindustria tiene que ver con la dimensión *biográfica*, es decir que está atravesado por las relaciones de parentesco y los ciclos familiares, que determinan muchas veces las decisiones de la orientación productiva y no a la inversa.

Los casos abordados presentan convergencias y algunos contrastes. Todas ellas son productoras tabacaleras de *segunda generación*: sus padres plantaban las variedades criollas conocidas como *tabaco Misionero* y luego, una vez incorporados al Burley, se vincularon mediante contratos con las empresas, e incluso limitaron la diversificación productiva de sus chacras. Representan trayectorias de migración rural-rural, entre los Estados del sur de Brasil y la provincia de Misiones, Argentina, y aún hoy mantienen sus vínculos en ambas orillas de la frontera.

Los *recorridos* laborales de estas tabacaleras comparten una posición común: todas obtuvieron una *pensión* por invalidez que modificó prácticas de consumo, por la gestión femenina del beneficio y el manejo de dinero. El motivo de esta gestión fueron las *dolencias heredadas* por el trabajo en la *chacra*, donde el tabaco aparece como parte importante de las condiciones del dolor. Incorporadas tempranamente al trabajo intenso, incluso con experiencias de accidentes laborales, reconocidas tanto en ellas como en sus esposos, hijos o parientes. Estas mujeres muestran la continuidad o interrupción en el tabaco, que las coloca frente al proyecto de “ir dejando el tabaco” mediante la gestión de una economía de subsistencia-mercado pero sin la “deuda” en la empresa.

En las posiciones de aquellos que han podido desvincularse, encontramos claves para pensar la articulación entre el ciclo del Burley y la reproducción del grupo familiar: la expansión de la familia, el crecimiento de los hijos y sus proyectos de vida (verlos *fuera de la chacra* y con posibilidad de trabajo autónomo). Ello, más allá de plantear la duali-

dad (plantador/no plantador) nos coloca frente a procesos de sucesivas transformaciones mediante las cuales ocurrió o pudo ocurrir la desvinculación con la agroindustria, e incluso posibilitó avanzar en la reconversión productiva a mediano y corto plazo.

Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo problematizamos la relación trabajo/salud en un contexto de producción especializada de tabaco Burley. A partir de la construcción de distintos recorridos laborales, fue posible reflexionar acerca de los procesos sociales, y la movilidad de las posiciones, sobre todo en las experiencias de *reconversión* de *plantador* a *agricultor familiar*. Teniendo en cuenta la afiliación agroindustrial, los recorridos laborales —experimentados de diferentes formas— permitieron comprender los significados de los *tabacaleros bajo contrato* y las valoraciones de los beneficios sociales (obra social) en quienes plantan o han gestionado su salida del tabaco.

Los *plantadores* de tabaco en Misiones atravesaron el pasaje de una economía ligada al autoabastecimiento a una reproducción social estrechamente vinculada al mercado. En ese proceso coexistieron diversas maneras de gestionar tanto la permanencia como la salida de la posición social de productor profesionalizado. Un estudio revelador es la investigación realizada por Neves (1997), quien analiza las transformaciones y cambios en la posición social de asalariado rural a productores agrícolas mercantiles en la región azucarera de Campos, Estado de Río de Janeiro, Brasil. El mismo se encuadra dentro de la perspectiva del campesinado como un actor social y político, no determinado únicamente por factores económicos, y que precisa ser analizado en los contextos específicos de las luchas que los definen. En este sentido, nuestro trabajo se dirigió a identificar parte de las transformaciones ocurridas en los agricultores según la forma de vinculación con la industria. De ello resultan dos segmentos: a) los que se relacionan mediante contrato, que los articula verticalmente con las empresas (caso Clara), y b) los ex-plantadores quienes salieron definitivamente del tabaco (caso Nely). Como indicamos en este trabajo, los primeros son los productores anotados que fueron considerados aquí como “plantadores por la obra social”; pero también existe un tercer segmento de productores *por fuera* del contrato, que mantienen vínculos con la industria intermediados para cultivar y otros venden su fuerza de trabajo a otros productores (caso Bea).

Plantar por la cobertura médica opera como una de las motivaciones para la continuidad contractual, ya que para muchos productores “solo

da para tener la obra social”. Desde 2002 a la actualidad, la rentabilidad del producto está en baja, lo que subraya aún más el enganche por la cobertura médica. De modo que la continuidad como *plantador* no se vincula únicamente a aspectos relativos a la producción, ni la única motivación es económica, sino que se debe a los beneficios de la atención médica.

Finalmente, a partir de la historia social de los tabacaleros, sus diferentes dinámicas y lógicas de reproducción social vinculadas a la agroindustria, nos aproximamos a la comprensión de las categorías sociales en contextos específicos. Para ello, es imprescindible el conocimiento de la heterogeneidad de las posiciones y su movilidad –en post de proyectos políticos– así como de las tramas sociales y culturales que operan en los diferentes niveles (local, nacional, global), para, además, contribuir a la construcción de las políticas públicas destinadas al sector rural, que contemplen, alternativas productivas e incluyan dimensiones tales como los sistemas de atención a la salud (oficiales y otros) que utilizan los productores y sus familias y que forman parte de sus condiciones de vida.

Bibliografía

- BARANGER, Denis *et al.* (2007) *Tabaco y agrotóxicos. Un estudio sobre productores de Misiones*, Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.
- BERTAUX, Daniel (2005) *Los relatos de vida. Perspectiva etnosociológica*, Editorial Bellaterra, Barcelona.
- CASTIGLIONI, Guillermo (2007) *Tabacaleros “no anotados”. Una familia en el limbo*, en Diez, Carolina (2009) “‘O fumo não paga nosso sofrimento’ Pequeños productores y agroindustria: una etnografía en Colonia Aurora, Misiones”, Tesis de Licenciatura en Antropología social, FHyCS, UNaM (inédito).
- DIEZ, Carolina (2009) “‘O fumo não paga nosso sofrimento’ Pequeños productores y agroindustria: una etnografía en Colonia Aurora, Misiones”, Tesis de Licenciatura en Antropología social, FHyCS, UNaM (inédito).
- DIEZ, Carolina (2011) “Análisis de la ‘tutela’ estatal en la producción de tabaco Burley (Misiones, Argentina), significados y disputas”, en *Cadernos de Campo*, Revista dos alunos de Pós-graduação em Antropologia Social da USP Brasil, ano 19 janeiro-dizembro 2010, ISSN 0104-5679, pp. 151-164.
- DUBAR, Claude (1998) “Trajetórias sociais e formas identitárias: alguns esclarecimentos conceituais e metodológicos”, *Educ. Soc.* [online], v.19, n°62, pp. 13-30.
- GALESKI, Boguslaw (1977) *La familia campesina. Sociología del campesinado*, Ediciones Península, Barcelona, pp.105-132.
- FERRERO, Brián (2005) “Estudio de la gestión territorial y de los recursos naturales, de la población rural del Área de Influencia de la Reserva de Biosfera Yabotí –Argentina”, PPAS-FHyCS- UNaM Programa Man And Biosphera UNESCO, disponible en <http://www.unesco.org.uy/mab/documentospdf/brianferrero-becamab.pdf>

GRAS, Carla (2005) *Entendiendo el agro, trayectorias sociales y reestructuración productiva en el noroeste argentino*, Biblos, Buenos Aires.

MENÉNDEZ, Eduardo (1991) *Morir de alcohol. Saber y hegemonía médica*, Editorial Alianza, México.

-- (1994) "La enfermedad y la curación ¿Qué es la medicina tradicional?", en *Revista Alteridades* n°4, México, pp. 71-83.

-- (2002) *La parte negada de la cultura*, Ediciones Ballaterra, Barcelona.

NEVES, Delma Pessanha (org.) (2008) *Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil: formas tuteladas de condição camponesa*, São Paulo, Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural.

-- (1999) *A perversão do trabalho infantil: lógicas sociais e alternativas de prevenção* Intertexto.

-- (1997) *Assentamento rural: reforma agraria em migalhas. Estudo do processo de mudanca da posicao social de assalariados rurais para produtores agrícolas mercantis* Niteroi, RJ, EDUFF.

-- (1981) *Lavradores e pequenos produtores de cana. Estudio de las formas de subordinacao dos pequenos produtores ao capital*, Editorial ZANAR, SP, Brasil.

ROSENFELD, Víctor (1998) "Evaluación de sostenibilidad agroecológica de pequeños productores (Misiones-Argentina)", Tesis de Maestría.

SCHIAVONI, Gabriela (2008) "Nuevas organizaciones agrarias. Plantadores y campesinos en el nordeste de Misiones", en Schiavoni, G. (org.), *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 99-132.

-- (2006) "Lecturas para agricultores: Herramientas intelectuales y representaciones de la agricultura familiar en Misiones (Arg.)", en revista *Mundo Agrario* [online], v.6, n°12, ISSN 1515-5994.

WOLF, Eric (1987) *Europa y la gente sin historia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Organizaciones y política en el desarrollo rural misionero

Carla De Micco

Introducción

El desarrollo es pensado como una forma exclusivamente técnica, es decir a-política, de mejorar las condiciones de vida de una población que tiene asignada una cierta función en la comunidad nacional. Como argumenta Ferguson (2003), la traducción de realidades políticas de pobreza y subordinación en problemas “técnicos” es propia del desarrollo, donde se espera una solución sólo por parte de agencias de desarrollo y expertos. De esta manera, se ignoran las realidades históricas y políticas particulares sobre las que buscan intervenir. El aparato del desarrollo actúa como una “máquina anti política” llevando las realidades políticas fuera de la vista, postulando la posibilidad de un consenso entre el libre mercado con las políticas sociales, o en otro plano, el consenso entre un modelo basado en el agro negocio y un modelo basado en las reivindicaciones de los movimientos sociales campesinos.

A fin de esta última década en Argentina, el desarrollo rural presenta complejidades. Ante un Estado que comienza a posicionarse en un contexto de conflicto de intereses entre grupos de poder, las instituciones del desarrollo son redefinidas. A diferencia de los noventa, donde dichas instituciones aparecían descentralizadas –bajo la forma de programas nacionales, provinciales y organizaciones no gubernamentales (ONG)– y desfinanciadas, ahora se encuentran en proceso de fortalecimiento y reestructuración, trabajando con actores que se espera jueguen un papel político en dicho contexto. De esta manera, la dimensión política del desarrollo se hace visible.

Es decir, nos proponemos dar cuenta de procesos políticos en el nordeste misionero que se encuentran generalmente invisibilizados en los estudios del desarrollo. Para ello, pensaremos el desarrollo rural como resultado de disputas políticas en el espacio social, donde están involucrados actores que van desde empresas forestales, empresas tabacaleras, instituciones del desarrollo provinciales y nacionales, gremios y

organizaciones rurales, en un proceso de construcción de hegemonía. En particular, en este trabajo nos centraremos en describir las dinámicas al interior de las organizaciones rurales como actores de disputa política, y su vinculación con empresas, instituciones, otras organizaciones, partidos, etc. También, describiremos la conformación y dinámica de espacios donde los actores del desarrollo estructuran su accionar alrededor de grupos políticos.

Actores del desarrollo rural

En este trabajo analizamos los procesos políticos en la conformación del desarrollo rural en Misiones, en un contexto particular de reestructuración institucional. La pérdida de coherencia de las agriculturas nacionales por la incorporación a mercados globales dominados por capitales agroindustriales desde la década del setenta en Argentina, limitó las posibilidades de regulación intersectorial en un marco estatal. La reproducción de los pequeños productores quedó librada a la integración a los complejos agroindustriales (tabaco y yerba mate, principalmente) y a los planes compensatorios (Programas Nacionales, ONG), que atenuaron, en parte, los efectos expulsivos de los procesos de diferenciación agraria (Schiavoni, 2008). Actualmente, los programas y ONG que proliferaron en la década de los noventa, se encuentran en un proceso de centralización, a través de la administración de muchos de los programas nacionales por parte de una sola secretaría, el paulatino pase a planta del Estado de técnicos que se encontraban contratados, y la administración de los proyectos ya no en manos de técnicos sino de organizaciones que participan en espacios institucionalizados (Foro de la Agricultura Familiar).

Misiones es la provincia argentina con mayor porcentaje de agricultores familiares, y a lo largo de las últimas décadas se han conformado gran cantidad de organizaciones de agricultores y gremios de técnicos asociados a los planes de desarrollo (Schiavoni, 2008; Manzanal, 2001). En la provincia existe una larga historia organizativa. Los productores (zonas sur y centro) comienzan a organizarse desde fines de los sesenta con el Movimiento Agrario Misionero (MAM), con reivindicaciones netamente gremiales. En ese momento, la economía de la provincia estaba en manos de las cooperativas, y no se encontraban concentradas las cadenas productivas, por lo que el peso de esta organización en el manejo de las economías regionales era fuerte. Durante los ochenta y noventa, después de la dictadura militar, los dirigentes del MAM que sobrevivieron vieron truncadas las posibilidades de continuar con las luchas debido a su limitada incidencia económica en las producciones concentradas. Por lo

cual, promovieron la organización de sus bases alrededor de alternativas a la comercialización, en particular las ferias francas, y de problemas de tierra, quedando en latencia las reivindicaciones gremiales. Estos procesos implicaron mucha gestión con el gobierno provincial, y también a nivel nacional, el apoyo de gremios nacionales como la federación agraria, de la cual formaba parte, y articulación con organizaciones surgidas con el movimiento piquetero.

Por otro lado, las organizaciones que surgieron en los noventa, alrededor de proyectos solidarios de autoconsumo, o de la lucha por la tierra, financiadas con fondos de ayuda internacional, se centraron en las zonas de poblamiento más reciente, en el nordeste de la provincia. Esta población, en ese mismo período (los ochenta y noventa), se integraba al complejo agro industrial tabacalero. Los proyectos actuaron como herramientas en la conformación de organizaciones asociadas a procesos de lucha ante situaciones precarias de tenencia de la tierra y de producción para el autoconsumo. Como ya fue descripto (De Micco, 2008), los proyectos se tornaban en recursos administrados por los técnicos para desarrollar sus propias ideas sobre lo que debía ser el desarrollo o la acción política sobre la zona. La institucionalidad de la intervención estaba dada por una comunidad de técnicos, en general provenientes de otras provincias y de la militancia universitaria o eclesial (principalmente, en actividades pastorales de iglesias católicas y evangélicas), con ideas propias sobre el papel de los productores en la conservación de la naturaleza, en el campesinado como medio de sostener valores propios de una forma de vida. Es decir, militantes del papel de la sociedad civil en las transformaciones de la sociedad, o ámbitos de militancia por fuera del sistema institucional estatal. Por lo cual, los reclamos gremiales no estaban en la agenda de la conducción de estas organizaciones.

Es importante tener en cuenta también otras organizaciones provinciales con capacidad de movilización, como son las que se conforman alrededor de algunos líderes (dirigentes tabacaleros, organizadores de ocupaciones de tierra, dirigentes motosierristas, o dirigentes de las radios locales, etc.).

Actualmente, en lo que respecta a la intervención para el desarrollo rural, es importante diferenciar los actores que son clave para el gobierno provincial, a diferencia de los que pueden ser clave para el gobierno nacional, según sea la disputa política coyuntural o el proyecto político para el sector. En el territorio, esta diferencia da lugar a una cierta autonomía que permite la construcción organizativa y la negociación, en ambos niveles.

En el caso del gobierno provincial, los recursos se centran en cuencas de producción, subsidiando directa o indirectamente las empresas que

concentran las producciones agro industriales (yerba mate, té y tabaco), y con un financiamiento permanente a sólo algunas cooperativas, en general asociadas a los dirigentes de gremios tabacaleros, a asociaciones de grandes productores ganaderos o a gobiernos municipales. Desde los noventa, la concepción de los principales problemas del sector no está asociada al control de precios, insumos y del mercado de los cultivos industriales.¹ La ayuda para los sectores insertos en estas economías ha sido el fomento de producciones alternativas. Estas alternativas surgen de las mismas empresas integradas que manejan los cultivos industriales, manteniendo la misma organización de la producción donde los insumos, los cupos y la venta se encuentran a cargo de las mismas empresas, o en el desarrollo de proyectos prediales para el abastecimiento de alimentos de los principales centros urbanos de la provincia². A pesar de que a nivel provincial hay varias líneas en pugna, que van desde las que apoyan el desarrollo de la agricultura familiar hasta los que proponen un modelo de desarrollo netamente foresto-ganadero, esta última línea es la hegemónica en lo que respecta a asignación de recursos y formación de recursos humanos a nivel provincial.

1 Antes del golpe de Estado de 1976, las producciones se encontraban en manos de cooperativas, y había regulación de gran parte de los productos por parte de fondos e institutos con capacidad real de intervención. Existían, a nivel nacional, regulaciones en granos, carnes y otros productos. Actualmente, la actividad tabacalera se encuentra fuertemente concentrada en la etapa de acopio y procesamiento por parte de una empresa transnacional. Las empresas acopiadoras asociadas a esta controlan el proceso productivo en su totalidad. Con respecto a la producción de la yerba mate, el problema fundamental es la concentración de la producción, proceso iniciado durante el período neo liberal de los noventa, ya que la concentración de la industrialización es un problema que se venía planteando desde décadas anteriores. También, asociado a la cosecha de la yerba se encuentra un sector social que realiza esta tarea manualmente (tareferos), con una gran composición de población nativa, que actualmente representa el sector social más vulnerable de la provincia. La producción de té tiene la desventaja de que no es un producto para el mercado interno, por lo que los precios se manejan a nivel internacional, donde el canal de venta se encuentra concentrado. También, se encuentra concentrada la industrialización, y en los últimos años se viene dando un fenómeno donde las empresas que realizan la industrialización arriendan teales a un bajo precio.

2 Sin embargo, el monopolio de los canales de comercialización por parte de empresas hace que sin la regulación de la actividad y el subsidio, al menos en las etapas iniciales de la comercialización, la alternativa represente solución en casos muy limitados.

En el caso de la intervención nacional, a pesar de que el grueso de sus recursos los destina al financiamiento de proyectos provinciales que bajan por la línea institucional, es decir, por gobernaciones y municipios según coincidencia política, también desde los últimos años apuesta al fortalecimiento de organizaciones del sector vinculadas a lo que fue la ayuda durante los noventa, es decir, organizaciones surgidas alrededor de proyectos solidarios de autoconsumo, o de la lucha por la tierra. Esto se da a través del Ministerio de Desarrollo Social, con la ley de microcréditos, y con el recientemente creado Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, a través de la Secretaría de Agricultura Familiar. Los microcréditos se montan sobre cooperativas o asociaciones organizadas en consorcios, y un alto porcentaje del financiamiento se prevé que sea destinado para el fortalecimiento de las organizaciones en lo que respecta administración, reuniones, capacitación, seguimiento de sus emprendimientos a través de promotores. En Misiones, este programa es manejado fundamentalmente por el Movimiento Campesino de Misiones (MoCaMi), surgido del trabajo de la Pastoral Social, y que formaba parte del Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), también muy vinculado a la iglesia católica, y que surge a fines de los noventa de una ruptura con la Mesa Nacional Campesina conducida por la Federación Agraria (FA).

Por su lado, la Secretaría de Agricultura Familiar opera directamente sobre el territorio a través de las delegaciones provinciales de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, montado sobre la estructura del Programa Social Agropecuario (PSA), que tiene como contraparte un Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar. En Misiones, este foro cuestiona la intervención sobre grupos de productores, y promueve el financiamiento y asistencia técnica de organizaciones de productores. También cuestiona la conducción de las organizaciones por parte de los técnicos, y promueve la participación de dirigentes productores en los espacios de decisión sobre financiamiento y líneas a ser priorizadas para el trabajo de los técnicos. Este espacio fue creado por organizaciones como la FTV, el MAM, la FA, MoCaMi. Después del conflicto de 2008 entre el gobierno nacional y la mesa de enlace, la FA se retira así como el MNCI, lo que influye en la salida del MoCaMi del MNCI, que sí queda participando de este espacio. Posteriormente, se van sumando otras organizaciones barriales con vinculación con el sector, incluidas en la Central de Movimientos Populares (CMP) lanzada por D'Elía, organizaciones surgidas en la crisis de 2001, como El Centenario de Eldorado, y las organizaciones que venían trabajando con el PSA, como Inter Feria (asociación de Ferias Francas), Unión de Trabajadores Rurales (UTR), entre otras.

Como vemos, los actores clave pasan a ser las organizaciones rurales, donde se conjugan accionar e intereses de productores rurales, técnicos de las distintas agencias de desarrollo, y funcionarios políticos. De esta

manera, la supuesta apoliticidad del desarrollo puede pensarse como asociada a procesos hegemónicos de acumulación de poder, que sigue actuando asociada a formas “políticamente independientes” de organización, y encarnada en la dicotomía protesta-clientelismo.

Evans (1996) analiza la relación Estado-sociedad civil en el contexto del capitalismo actual. Postula que sólo en circunstancias excepcionales el Estado actúa monolíticamente, y agrega que alianzas con sectores reformistas en el Estado puede ofrecer recursos para las organizaciones populares. También distingue, dentro de las relaciones reforzadas mutuamente entre gobiernos y grupos de ciudadanos, las de complementariedad –división de trabajo entre lo público y privado– y las de “incrustación” –ataduras que conectan ciudadanos y agentes públicos a lo largo de la división público privado–, conceptos que tienen implicancias sobre teorías previas de relaciones entre instituciones públicas y privadas.

Esta perspectiva comienza a ser estudiada por la antropología en la Argentina con los estudios de las organizaciones piqueteras en los noventa. La relación entre protesta y gestión aparece como un eje central de las discusiones (Ferraudi, 2006). Mientras unas miradas tienden a subsumir la protesta a la búsqueda descarnada de recursos –usualmente descalificada en términos de “clientelismo”–, otros enfoques enfatizan el aspecto contencioso de las acciones, oscureciendo las formas de gestión que tienen lugar en las organizaciones. Auyero (2002) señala que hay una doble vida en el clientelismo, una dimensión material y otra subjetiva: la gente no participa sólo por un cálculo racional sino que tiene una dimensión simbólica, dada en la lealtad en identificaciones grupales, en sociabilidades. Para Semán (2006) los análisis políticos dividen entre las realidades clientelares y las luchas populares, como si unas y otras no estuviesen interpenetradas y recíprocamente alimentadas o no naciesen de los mismos tipos de sujetos, de trayectorias en las que emergen configuraciones morales que ponen a la política en una perspectiva tal que esa dicotomía resulta secundaria e, incluso, improductiva.

Las políticas que se implementan en la primera década del siglo XXI en la Argentina retoman parcialmente la idea del Estado como figura central en la regulación económica, y de las organizaciones sociales y gremiales como nuevos actores políticos sustentando un modelo de país. Estas particularidades se introducen en el contexto específico del desarrollo rural. Ahora son las organizaciones y partidos políticos quienes aparecen como encargados de conformar la nueva institucionalidad del desarrollo, y no sólo grupos nacionales y transnacionales de poder actuando a través de ONG y programas nacionales y provinciales. Sin embargo, los procesos históricos siguen actuando recreando realidades y delimitando formas posibles de actuar y de intervenir en el desarrollo.

En lo que respecta a los nuevos actores políticos, Svampa y Pereyra (2003) distinguen tres líneas de organizaciones: la sindical, la política y la territorial, de acuerdo a las tradiciones políticas, a las experiencias organizativas y a las alianzas que las diferentes organizaciones elaboran en su historia.

El alineamiento sindical es caracterizado como una actualización de “la interpelación nacional-popular” con una fuerte “tendencia a la institucionalización”. En esta línea se encuadran las dos organizaciones más masivas, ambas con núcleo en La Matanza: la FTV (Federación de Tierra y Vivienda), encabezada por Luis D’Elía; y, más complicadamente, la CCC (Corriente Clasista y Combativa), donde el liderazgo de Juan Carlos Alderete y el “legado populista” conviven en tensión con la “perspectiva revolucionaria” vinculada al PCR (Partido Comunista Revolucionario).

El alineamiento político remitiría a la tradición de los partidos de izquierda “radical” y comprendería no sólo a las organizaciones partidarias –PO (Polo Obrero) y MST-TV (Movimiento Sin Trabajo - Teresa Vive), principalmente– sino también a otras vertientes “autónomas” que, como la CTD (Coordinadora de Trabajadores Desocupados) y el MTR (Movimiento Teresa Rodríguez), se reconocen como herederas de la izquierda de los setenta. Dentro de esta perspectiva, no sólo encontramos una estructura centralizada sino también una radicalidad que se orienta a un horizonte revolucionario y que tiende a proyectarse en un desarrollo organizacional que gira en torno de “la movilización constante y el rol vanguardista del partido”. Más allá de la perspectiva de “confrontación abierta con el gobierno” por todas compartida, las diferencias entre los proyectos de estas organizaciones son muy profundas.

El alineamiento territorial, desarrollado fuertemente por los MTD (Movimiento de Trabajadores Desocupados - Aníbal Verón), remitiría a diferentes tradiciones: desde el autonomismo de Negri y Holloway (retomado aquí por el colectivo Situaciones) a una izquierda nacional no partidaria, pasando por el Zapatismo mexicano y el Movimiento Sin Tierra brasileño. Dentro de esta línea, los autores reconocen un privilegio por lo territorial como posibilidad de una construcción política localizada alternativa a la hegemónica.

Estas líneas de organizaciones de alcance nacional actualmente conforman grupos políticos al interior de la provincia. Antes se encontraban en un papel secundario o como condimento del accionar de técnicos y dirigentes de las organizaciones rurales de la provincia; sin embargo, ahora afloran como elemento fundamental de construcción en un contexto en el que pueden adquirir poder. En la provincia pueden distinguirse, por un lado, militantes que provienen de la participación en centros de estudiantes universitarios, o de la iglesia católica (Pastoral Social), que hicieron

pasantías con Movimiento Sin Tierra (MST), o con el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), por lo que militan para la construcción de organizaciones territoriales. También, militantes de organizaciones de carácter más gremial en la provincia, provenientes de la militancia de los setenta en el MAM, con conexiones con organizaciones como la FTV o Federación Agraria, y con partidos políticos provinciales. Por último, militantes con trayectoria en partidos de izquierda, como la CCC o el PO.

Estos grupos políticos se constituyen como “orgánicas”, desde los cuales se plantean objetivos a desarrollar, se delimitan frentes de militancia, y se suma para la acumulación de poder de un mismo grupo o espacio. Los grupos se reconocen entre sí, y en los momentos de articulación, como son reuniones, movilizaciones y actos, se disputan la visibilidad (cantidad de gente movilizada, lugar en el palco, espacio de disertación, etc.), de manera de lograr más peso en las negociaciones. Las organizaciones no siempre coinciden con estos grupos políticos. Dirigentes de estos grupos disputan la conducción de las organizaciones, pero en general sólo logran mantenerse cuando las reivindicaciones y líneas de desarrollo consiguen el consenso de la organización a medida que va evolucionando y formando sus propios dirigentes y, asimismo, a medida que aparecen dirigentes propios de las organizaciones, que también comienzan a participar de estos grupos políticos.

Podemos distinguir tres tipos de actores: grupos políticos, organizaciones de productores rurales e instituciones del desarrollo. Los grupos políticos de la provincia comparten las representaciones que existen con respecto a análisis de coyuntura, la visión del Estado y sus instituciones, formas de disputar poder político con los demás grupos. El terreno de la batalla son cada territorio, las organizaciones insertas en él, los espacios de articulación, los gremios, las instituciones estatales, partidos e iglesias. El poder puede verse reflejado en el grado de representación del sector (de acuerdo a cuantas organizaciones conduzca y la reputación de estas) y en los cargos que se consigan.

Cada grupo hace alianzas con determinadas fracciones de otros grupos y del poder estatal, y va desarrollando las consignas que se propone en las distintas organizaciones.

Con respecto a las organizaciones, se encuentran atravesadas por la administración de planes y proyectos estatales, y tienen una determinada estructura de toma de decisiones. Las formas que toma la disputa por la conducción, entre dirigentes locales y técnicos (quienes detentan poder por ser los actores que gestionan proyecto y tienen vínculos a nivel político, como también competencias para la oratoria y para la representación de la organización vía canales virtuales) han cambiado en la medida en que se crean espacios de participación para los dirigentes, y

es en esos espacios donde se asigna el financiamiento, y se discute qué y cómo debe financiarse, y también desde dónde se tiene acceso a la prensa y a las articulaciones más políticas. Estos espacios son vistos por los grupos políticos más radicalizados como el aparato del Estado intentando disciplinar las organizaciones, por lo que se desanima la participación de los dirigentes de las organizaciones en estos espacios, manteniendo los técnicos las tareas de consecución de recursos y de su administración.

Por fuera de las tres líneas de organizaciones nacionales descritas más arriba, en lo que respecta a la intervención nacional para el desarrollo de organizaciones de la agricultura familiar, se posicionan agrupaciones de estudiantes de carreras vinculadas al agro y de colegios de profesionales impulsando una nueva visión sobre el desarrollo rural, sosteniendo sus propios funcionarios políticos e incorporando cuadros de sus propias bases en puestos provinciales y nacionales. Lo que caracteriza a estas agrupaciones es su visión programática, sus propuestas concretas y el apoyo a la industrialización nacional. Están en conexión con distintos teóricos sindicales, con una visión latinoamericanista y con una lectura particular de lo político, donde hay proyectos estratégicos en pugna, asociados a grupos de poder.

El Estado no es visto como enemigo, sino como resultado de la correlación de fuerza, de acuerdo con el poder relativo de los actores políticos. Además de una particular concepción del Estado, distinguen en la sociedad la esfera económica y política, donde el desarrollo económico solo es posible en la medida que los actores tengan el suficiente poder político como para desarrollar sus consignas, y hacer frente a las empresas integradas. Este grupo político actúa en torno al Ministerio de Agricultura Nacional, y dentro de otras instituciones a través de la creación de líneas o grupos políticos explícitos, que comparten un programa y un apoyo al gobierno nacional. La Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPo) es una corriente que aglutina profesionales de muchas instituciones, con un programa para el agro concreto, intentando disputar la conducción del ministerio. Por otro lado, también dentro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) se crea La Línea, con un objetivo similar, buscando una base social y política suficiente como para romper los viejos modelos de investigación e intervención.

Las organizaciones de agricultores familiares

En este escenario, la militancia que se daba a nivel de técnicos y dirigentes, comienza a ser tomada por los productores como vía de adquisición de visibilidad y de disputa a un nivel más macro-político.

Con la aparición de espacios de participación y de toma de decisión de las organizaciones, van emergiendo nuevos dirigentes productores que desarrollan competencias para la participación de estos espacios, relacionadas a la representación y a la confección de programas y líneas de desarrollo, y en vinculación con grupos políticos. En este contexto tienen un papel protagónico los dirigentes que redefinen el discurso del desarrollo campesinista para retomar reivindicaciones gremiales y del papel del Estado, logrando el apoyo de sus compañeros en las organizaciones, y de dirigentes de otras organizaciones, ya que logran sintetizar reclamos del sector largamente invisibilizado en el ámbito de las intervenciones nacional y provincial.

Esto lo logran a través de la capacidad de movilización en sus propias organizaciones, al ser elegidos como dirigentes de comisiones o de espacios a nivel nacional.

Tal como muestran Palmeira y Heredia, la política usualmente tiene un carácter “externo” para los productores. Por un lado, Palmeira (1971) postula que hay un tiempo de la política en que la sociedad se transforma, y se generan nuevos conflictos, divisiones y alianzas. Las facciones buscan adherentes y el voto está asociado a una adhesión más que a una elección. Beatriz Heredia (2003) estudia la forma en que opera el clientelismo al interior de los grupos domésticos, donde la familia funciona como una unidad en tanto producción, reproducción y decisión del voto. La autoridad es paterna o del jefe de familia, donde la legitimidad se construye conjuntamente con la masculinidad: ser hombre se relaciona con el tipo de relaciones que se establezcan hacia dentro y fuera de la familia. “La política” también es algo externo a la comunidad, lo que posibilita también participar de sistemas clientelares donde no sólo circulan bienes materiales y servicios sino también “prestigio”, dado en cuántos candidatos visitan a una familia, o cuánto los vecinos consultan a su jefe.

Sin embargo, los productores que se encuentran participando de organizaciones, comienzan a ver “otra política” que no tiene que ver con los tiempos de la política local municipal, sino con articulaciones con otras organizaciones nacionales, con mesas de discusión en instituciones. Esta forma de concebir lo político se relaciona, en las zonas sur y centro, con la experiencia de lucha sintetizada en el MAM. En la zona norte, se enmarca con el proceso de poblamiento reciente sin intervención estatal, donde el “progreso” estuvo a cargo de las voluntades de los mismos productores. Son las comisiones vecinales las que construyeron la iglesia, las escuelas del paraje, las que componen las comisiones de la escuela y para la mensura de tierras. Los vecinos más activos en estas comisiones son los que comienzan a participar en las organizaciones promovidas por los técnicos, al concebirlas como alternativa para un desarrollo en las

chacras. No es sólo la posibilidad de acceso a créditos y subsidios, sino participan en la organización y en el grupo con la lógica de ser parte de una comisión que pueda ser capaz de producir competitivamente y comercializar la producción, constituyéndose de esta manera como actores políticos.

Así, dirigentes del Foro de la Agricultura Familiar son pastores en las iglesias de sus parajes, o integrantes de las comisiones de la iglesia católica, y también promotores del banquito de la buena fe, etc. Al ser “lo político” constituido singular e históricamente, más acá de las idealizaciones a las que esa historia da lugar, porta una inquietante ambigüedad frente a las descripciones apoyadas en términos analíticos que expresan en qué grado participan los analistas de las perspectivas dominantes sobre la política (Semán, 2006). En esta constitución de “lo político” se torna necesario analizar al actor intermitentemente inserto en redes clientelares, religiosas y políticas, de manera de investigar el plano de articulación contingente de reglas, discursos y objetos en el que las ideologías son derivadas (y no condiciones previas) y se tornan eficaces³.

En la medida en que los productores van resignificando las organizaciones, van surgiendo líderes capaces de administrar las relaciones con instituciones y organizaciones nacionales, posicionándose y consolidándose como dirigentes. El proceso muchas veces implica conflictos y rupturas con lo previo. También, la posición de los políticos, funcionarios y dirigentes, quienes encarnan al Estado, y el modo en que esta posición resulta de variaciones de relaciones de poder las organizaciones de agricultores familiares, crea también una dinámica particular hacia adentro de las organizaciones constituidas por estos sectores. Es sobre esta dinámica que, al tiempo que adquieren poder grupos políticos, se redefinen sutil pero significativamente las categorías políticas (Frederic, 2006).

Actualmente, existen espacios de toma de decisión “participativos” en la provincia, asociados a los proyectos económicos hegemónicos. Por ejemplo, para la concertación del precio de acopio del tabaco, existe una

3 Para Bartolomé (1982), el surgimiento y evolución del Movimiento Agrario Misionero pone en relieve el papel articulador que desempeña una ideología de contornos indefinidos, como es el populismo, donde es precisamente esta abundancia de “zonas grises” semánticas en la ideología populista lo que posibilita su asunción por parte de actores cuyos intereses objetivos pueden estar en contradicción estructural, haciendo posible una política flexible de alianzas coyunturales. Las expresiones ideológicas no pueden ser analíticamente segregadas de los procesos de diferenciación social que tienen lugar entre los productores agrarios. La segmentación política refleja, fundamentalmente, una diferenciación socioeconómica que la ideología populista intenta negar.

mesa donde se sientan gremios tabacaleros junto con empresas tabacaleras y el Ministerio de Agricultura provincial. También se convocan mesas para la discusión de diversas temáticas con los integrantes de la cadena de la yerba mate y del té, etc. Estos espacios son los que cumplen el rol de regulación de la actividad, de manera que resulten legítimos tanto la asignación de recursos gestionados como los precios de los productos. Sin embargo, la fuerza política para la disputa en esos espacios, vinculadas a la visualización social de los sectores, no la tienen las organizaciones de la agricultura familiar con las que trabaja nación (que son el grueso de los productores involucrados a dichos cultivos), sino gremios sin estructura de participación de sus asociados, donde sus dirigentes se encuentran vinculados con el gobierno provincial o con las mismas empresas de cultivos industriales, y que manejan presupuestos millonarios que permiten su continuidad como dirigentes (tienen asignados fondos del Fondo Especial del Tabaco, FET).

Sin embargo, existe un avance de participación en estos espacios por parte de los productores de las organizaciones, para tener incidencia en las esferas económicas de los cultivos industriales en la provincia. Por un lado, a través de movilizaciones convocadas por dirigentes asociados a radios locales, o dirigentes gremiales con acceso a información. También, a través de vinculaciones políticas con organizaciones e instituciones nacionales para lograr acceder a recursos y puestos de funcionarios. Por ejemplo, puestos en la Secretaría de Agricultura Familiar provincial, direcciones en la Subsecretaría de Agricultura Familiar nacional, en el Ministerio de Desarrollo Social, etc. Para los cuarenta años del MAM, en 2011, se logró realizar un evento masivo, donde además se llevó a cabo un plenario del Foro de la Agricultura Familiar y se entregó un petitorio al gobernador de Misiones, Maurice Closs, con las políticas que solicita el sector para la regulación de los cultivos industriales en la provincia. Esto fue posible ya que la línea de carácter más gremial dentro del Foro de la Agricultura Familiar (MAM, UTR) es la que tiene la conducción de las propuestas económicas productivas del espacio, por sobre las de carácter más campesinista que caracterizaban a las organizaciones. De manera que se van alineando alianzas según se avanza en distintas reivindicaciones y en incorporar en las agendas provinciales y nacionales ciertos temas de discusión. Es en estos escenarios que dirigentes de organizaciones se posicionan, y promueven la acción política trascendiendo las líneas de trabajo que les dieron origen.

Comentarios finales

En este trabajo analizamos la dimensión política del desarrollo rural en un contexto donde las instituciones que en los noventa aparecían descentralizadas –bajo la forma de programas nacionales, provinciales y organizaciones no gubernamentales (ONG)- y desfinanciadas, ahora se encuentran en proceso de fortalecimiento y reestructuración. También, donde son las organizaciones de agricultores familiares el nuevo actor destinatario de las políticas nacionales para el sector.

Con la aparición de espacios de participación de las instituciones, y de toma de decisión de las organizaciones, van emergiendo nuevos dirigentes productores que desarrollan competencias para la participación de distintos espacios. Estos están relacionados a la representación del sector y a la confección de programas y líneas de desarrollo, en vinculación con grupos políticos. En este contexto, tienen un papel protagónico los dirigentes que redefinen el discurso del desarrollo campesinista para retomar reivindicaciones gremiales.

Para explicarlo, a lo largo del trabajo distinguimos y caracterizamos tres tipos de actores: grupos políticos, organizaciones de productores rurales e instituciones del desarrollo.

Bibliografía

- AUYERO, Javier (2002) "Clientelismo político en Argentina. Doble vida y negación colectiva", en *Perfiles Latinoamericanos* n°20, Buenos Aires.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo (1982) "Base social e ideología en las movilizaciones agraristas en Misiones entre 1971 y 1975", en revista *Desarrollo Económico*, v. 22 n°85, Buenos Aires.
- DE MICCO, Carla (2008) "Agencias y núcleos de desarrollo en el nordeste misionero", en Schiavoni (comp.), *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria a fines del siglo XX*, Ediciones CIC-CUS, Buenos Aires.
- EVANS, Peter (1996) "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", en *World Development*, v. 24, n°6, Gran Bretaña.
- FERGUSON, James (2003) *The antipolitics machine. "Development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- FERRAUDI CURTO, María Cecilia (2006) "*Lucha*" y "*Papeles*": *Etnografía de una disputa en torno a la distribución de recursos en una organización de desocupados del sur del Gran Buenos Aires*, Mimeo, Buenos Aires.
- FREDERIC, Sabina (2005) "El ocaso del 'villero' y la profesionalización de los 'políticos': sobre el problema moral de la política en el Gran Buenos Aires", en *Etnografías contemporáneas*, edición del Centro de Investigaciones Etnográficas de las Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- HEREDIA, Beatriz (2003) *La morada de la vida. Trabajo familiar de pequeños productores del nordeste de Brasil*, Editorial La Colmena, Buenos Aires.

- MANZANAL, Mabel (2001) "Políticas, instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina de fin de siglo", Segundas Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Buenos Aires.
- PALMEIRA, Moacir (1971) *Feira e Mudanza Económica*, Simpósio de Pesquisas, Museu Nacional/ Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciencias Sociais, Rio de Janeiro.
- SCHIAVONI, Gabriela (2008) "Repensar la reproducción. Del campesinado a la agricultura familiar", en Schiavoni (comp.), *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria a fines del siglo XX*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.
- SEMÁN, Pablo (2006) *Las formas políticas populares: más acá de los dualismos*, inédito.
- SVAMPA, Maristella y Sebastián Pereyra (2003) *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires.

El caso de Salta

Política indígena y desarrollo rural en el contexto del ordenamiento territorial de bosques nativos en Salta

Catalina Buliubasich y Héctor Rodríguez¹

Somos la provincia argentina que más bosques tiene. El 24% de los bosques del país están en Salta. Ninguna otra provincia tiene una cantidad igual. Además, se trata de bosques diversos: húmedos, semiáridos, secos, desde los chaqueños a los pedemontanos. Es una diversidad muy grande. (...) En el extenso territorio de la provincia existe el 40% de la biodiversidad presente en la Argentina. Salta es enorme y diversa...

A esta afirmación,² debe sumarse el considerar que gran parte de esos bosques corresponden a ecosistemas frágiles, a saber, las Yungas y el Chaco, que exigen condiciones de explotación muy diferentes a las de la región pampeana, la mayor productora de bienes agropecuarios de la Argentina y a la cual se han asociado más fuertemente las imágenes del “progreso” y del “desarrollo” en nuestro país. En más de una oportunidad (Buliubasich y González, 2009; Buliubasich y Rodríguez 2009, 1994, 1998) hemos sostenido y enfatizado la necesidad de considerar que a la diversidad de los ambientes naturales le corresponde una diversidad étnica única en el país: la presencia en Salta de más de nueve pueblos indígenas que pertenecen a las tradiciones culturales andinas, amazónicas y chaqueñas, a los que les cabe plenamente la cláusula constitucional de “preexistentes”, contenida en el artículo 75, inciso 17, de la Reforma Constitucional de 1994.

Otro aspecto que hemos resaltado en tales oportunidades ha sido la íntima relación entre estos pueblos y la naturaleza, entendida como el entorno concreto de su vida, de modo tal que ecosistema y organización económica y social mutuamente se imbrican, se explican el uno en relación con el otro; es una relación socializada, donde el hombre interactúa con el medio, a través de un universo simbólico que lo expresa y que hace que la sociedad sea co-extensa con el universo que la circunda. El medio ambiente no es mera-

1 CEPIHA/CIUNSa, Universidad Nacional de Salta.

2 El Tribuno, Salta, 30-04-2011. Declaración del ingeniero agrónomo Roberto Neumann, de reconocida trayectoria en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Salta.

mente un proveedor incesante, estático e inagotable de “materias primas” o “recursos naturales” de los cuales se sirven para su alimentación, salud y equipamientos, sino que constituye, además, su hogar y el de sus muertos, a diferencia de la cosmovisión occidental de una naturaleza proveedora inagotable de materias primas para la obtención y acumulación indefinida de riqueza, la *res extensa*, de la cual se diferencia y de la cual se sirve la *res cogitans* cartesiana. Este último es hoy un paradigma en crisis, ya asumido por la investigación científica,³ pero no suficientemente difundido ni tomado en cuenta por la dirigencia política mundial, con la seriedad que a este problema le corresponde, dado el peso de los intereses económicos encontrados.

Los bosques de Salta y el caso Pizarro como antecedentes de una ley protectora

Consistente con una línea política productivista provincial, un antecedente que derivó en la generación de la Ley de Bosques lo constituyó en la Provincia de Salta el *caso Pizarro*, en 2003. El Poder Ejecutivo Provincial (PEP) había impulsado una ley en las cámaras legislativas,⁴ por las cuales se desafectaba de su condición de Área Protegida como Reserva Natural Provincial,⁵ a un sector sensible del Departamento de Anta, de selva de transición, selva montana y pastizales de altura, que se consideran ecosistemas frágiles. La medida argumentaba como justificación la utilización de los ingresos por la venta de las tierras para la mejora de las rutas N°5 y 30 del departamento, factor que incidiría positivamente en el desarrollo socioeconómico de esa región del chaco salteño. Pero he aquí que no sólo se trataba de desafectar un área ecológicamente frágil, sino que esta no estaba deshabitada: en ella se encontraba radicada una comunidad indígena wichí, y numerosas familias de campesinos criollos. La mitad de esas familias, ocupantes de dos a tres generaciones, se consideraban con derechos a la tierra por posesión veinteañal.

La actividad de estos pobladores, de autosubsistencia, dependía de producción agrícola y de ganadería de monte. La comunidad indígena, denominada Eben-Ezer, estaba compuesta por unas dieciocho familias, todas ellas

3 Sobre todo, a pensadores que insisten en un paradigma holista frente a uno atomístico. Ver, por ejemplo, Capra y Fritjof, ya en 1992.

4 Ley N°7274/03, Expediente 90-15.400/03.

5 Estas tierras, identificadas como lotes fiscales N°32 (de 5.298 hectáreas) y N°33 (de 20.028 hectáreas), habían accedido a esta condición en 1995 mediante Decreto Provincial 3397/95, del gobierno anterior.

de la etnia wichí, instalada allí a partir de sucesivas etapas migratorias. Se trata de una comunidad de monte (*Tahi-leley*), es decir, cuya subsistencia depende desde tiempos ancestrales de los productos de caza de animales y de recolección y frutos del monte chaqueño, pero practican algunos cultivos. Dentro de sus prácticas recolectoras, recurren a la venta de servicios denominados *changas*, por lo común en forma esporádica (Rodríguez, 2010).

Tanto los pobladores de los lotes, que se sentían afectados en sus intereses, como diversas organizaciones campesinas e indígenas, ambientalistas, colegios profesionales, se expidieron sobre la medida. En el ámbito académico, la Universidad Nacional de Salta (UNSa) intervino mediante una serie de resoluciones, rechazando la medida gubernamental, instando a la Asesoría Jurídica para que tome las medidas necesarias para detener este accionar y creando una Comisión Multidisciplinaria que se expidió en varias ocasiones. Los argumentos esgrimidos por la universidad fueron de corte jurídico, ambiental y por los derechos indígenas. Importa citar, sobre este último aspecto, el considerando que expresa:

Que la venta del lote fiscal 32 deja a la comunidad wichí Eben Ezer, que habita en el chaco salteño desde tiempos inmemoriales, sin los recursos naturales que constituyen la fuente de su alimentación y supervivencia y los coloca en una situación de vulnerabilidad cultural obligándolos a cambiar su forma tradicional de vida, al desarraigo y el destierro. Que la situación a la que fue llevada esta comunidad desconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas en contraposición a lo expresado por la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 17 (Resolución Consejo Superior N°210 del 28/06/ 2004).

Acotamos que el compromiso de la universidad, en ese momento, se ajustaba a una línea con importantes antecedentes a favor de los derechos de los pueblos indígenas, entre los cuales pueden mencionarse el acompañamiento a las comunidades wichí del nordeste del chaco salteño, representadas por la Asociación *Lhaka Honhat*, en sus reclamos por la propiedad comunitaria de las tierras que ancestralmente vienen ocupando.⁶ Más adelante, los casos se multiplicarían, ya que los reclamos indígenas de la provincia se originan o agravan por la expansión de la frontera agraria, que afecta su subsistencia, sobre todo en sectores conocidos como Umbral al Chaco, denominación que hace referencia a los ecotonos entre el ambiente del chaco semiárido salteño

6 El reclamo de Lhaka Honhat se generó a partir de una cuestión ambiental que afecta su sistema de subsistencia, dado que la expansión del ganado de los campesinos puesteros criollos venía minando, desde hace décadas, los recursos de la biodiversidad del monte, así como, en varios sitios, el acceso al agua y a recorridos propios de la recolección (Cfr. Buliubasich y Rodríguez 1994, 1995 y 1998).

y la selva. Esta expansión se hace notable a partir de la década de los setenta, generando inversión de capital y desmontes, en un primer momento, para la producción de poroto, pero seguida más recientemente con la producción de soja y ganadería empresarial (Belli, *et al.* 2004: 10-11).

Es en este contexto que se produce la desafectación de los lotes fiscales 32 y 33 de General Pizarro, a fin de privatizar esa reserva, transfiriéndola en venta subvaluada a terceros, para cultivo de soja –entonces, muy presumible, hoy confirmado– y sin considerar en absoluto los derechos de la comunidad indígena y de las familias criollas. Huelga señalar que la consulta previa es un derecho ineludible y básico de los Pueblos Indígenas, que en nuestro país posee rango constitucional, tanto por su condición de pueblos originarios cuanto por incluir aspectos de preservación ambiental.⁷ El rechazo generalizado y la difusión alcanzada a nivel nacional e internacional llevó a la presentación, en junio de 2006, del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (también llamada *Ley de Bosques* o *Ley Bonasso*), dado que el avance sobre los bosques se producía en distintos puntos del país, pero con especial gravedad en la Provincia de Salta.⁸

Cuadro Nº 1: Evolución de la deforestación en provincias del Norte argentino.

Provincia	Bosques nativos			Deforestación*	
	Año 1998	Año 2002	Año 2006	Período 1998-2002	Período 2002-2006
Córdoba	1108769	979095	885165	122798	93930
Chaco	5107780	4939466	4811975	117974	127491
Formosa	3073011	3052119	3021823	19977	30296
Salta	7235736	6931705	6516771	194389	414934
Santa Fe	554799	530354	519027	20737	11327
Sgo. del Estero	6608826	6193836	5678608	306055	515228
Total	23688921	22626575	21433369	781930	1193206

Fuente: Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UNSEF): Monitoreo de Bosque Nativo, junio de 2007.

*La diferencia entre superficies de 1998, 2002 y 2006 difiere de la superficie deforestada debido a otras fuentes de variación que no se incluyen en la tabla a fin de simplificar la misma (nota de los autores del Cuadro).

7 La generación y secuencias de este proceso pueden consultarse en la publicación de López et al., 2010.

8 Cfr. la página Iruya.com del 5/12/2006, que se refiere al rechazo del Gobierno de Salta ante el control de los desmontes.

Finalmente, el proyecto fue aprobado y convertido en la Ley 26.331, a fines de noviembre del 2007. No obstante ser esta ley acorde al mandato constitucional, particularmente en relación al artículo 41, desde su presentación a su aprobación transcurrió casi un año y medio, obstaculizada por legisladores de las provincias norteñas.⁹ Los legisladores, en vinculación con los sectores empresariales, a nivel discursivo intentaron marcar una oposición irreductible entre la protección de los bosques nativos y la defensa de las autonomías provinciales, de la propiedad privada y del desarrollo agroganadero.¹⁰ El argumento productivista y desarrollista asocia también la exportación de recursos naturales con una respuesta socialmente positiva, la de *dar trabajo* y reducir la desocupación. En 2006, era la posición oficial del gobierno de Salta: “vamos a continuar trabajando para que Salta sea una provincia de producción, que es la única manera de luchar contra el desempleo. Vamos a seguir dando permisos de desmontes y no estamos dispuestos a renunciar a esta facultad que nos corresponde constitucionalmente”.¹¹

Es necesario destacar que la misma fuente señalaba el lanzamiento de una acusación contra los ambientalistas que alertaban por los riesgos de los desmontes indiscriminados: “Muchas organizaciones ambientalistas son extremistas”. Además, un punto que será esgrimido en más de una oportunidad, por la que se atribuye el deterioro ambiental al pastoreo a campo abierto y a las prácticas recolectoras, de modo que ya se culpabiliza a las poblaciones campesina e indígena, que generalmente hacen uso tradicional del monte en tierras fiscales, de acuerdo al documento:

9 Esta situación se vio reflejada en los medios de comunicación e informes especiales. Al respecto, cfr. <http://www.greenpeace.org.ar/blogbosques>. En el mismo sentido, el Portal del Centro de Medios Independientes (Indymedia), el 11 de julio de 2007, señala: “pero la mayor aceleración se registra en Salta, donde la desaparición de masa boscosa (414.934 hectáreas) fue un 113,45% mayor que entre 1998 y 2002. (...) Entretanto, en el Congreso de la Nación el proyecto de ley que impone restricciones al desmonte, sancionado por diputados, está frenado por los senadores de ocho provincias, sobre todo Salta, Formosa y Misiones”.

10 En el documento de junio de 2007, se pueden seguir las alternativas para dificultar o modificar esta ley. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2007/6/bosques-nativos-la-propuesta.pdf>, 08/08/2011.

11 <http://www.iruya.com/iruyart/economia/el-gobierno-de-salta-rechaza-el-control-de-los-desmontes-008658.html>, 27/10/2011.

“Lo que amenaza nuestros bosques no es el progreso y los avances de la agricultura y la ganadería modernas, sino la ganadería sin manejo, el exceso de pastoreo, las economías de subsistencia, además de los mitos que agitan estas organizaciones ecologistas”.

En el caso salteño, se trata de un período de álgido crecimiento de la expansión de la frontera agraria a partir de los altos precios de la soja en el mercado internacional.¹² Se hace preciso recordar que no sólo ocurre en la provincia, sino que, a partir de la política agroexportadora impulsada fuertemente por los dirigentes de la llamada Organización Nacional, a fines del novecientos, ya el desarrollo agropecuario pasa a considerarse como la panacea del futuro nacional. Por lo tanto, coincide plenamente con la tradición hacendaria y colonial-extractiva de la Provincia de Salta, de modo que la expansión de la frontera agraria es vista, defendida y promocionada como el camino ineludible del crecimiento, progreso y desarrollo económico. No es necesario detenerse en los procesos conocidos de fines del novecientos, en los cuales ese desarrollo, de crecimiento exponencial en la producción para la exportación, vino acompañado de la ocupación de las tierras indígenas y consiguiente expulsión y arrinconamiento de esos pobladores originarios, de la privatización de los espacios incorporados a la producción, del crecimiento de los latifundios y de la incorporación de la empobrecida mano de obra europea. El caso Pizarro sintoniza directamente con esta mecánica y concepción del “Desarrollo” y explica también las dilaciones en la aprobación de la ley de Bosques y ulteriores avatares de su implementación en Salta.

Ley de Bosques: contexto y desarrollo. Intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Un aspecto destacado de la Ley de Bosques es que prevé un Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) como condición para autorizar desmontes. En el último tercio de 2007, cuando se considera cercana la aprobación de la ley, se aceleran las autorizaciones de desmontes en la provincia, sobre todo en los Departamentos de Anta, San Martín y Orán. En una carrera vertiginosa, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo

12 Cfr. documentos al respecto, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2005 y 2008; Reboratti, 2006 y 2010; Viglizzo y Jobbágy, INTA, 2010.

Sustentable (SEMADES), logró autorizar la cifra de 185.372,51 hectáreas en noviembre de ese año:

Cuadro Nº 2: Autorizaciones de desmontes emitidas en 2007 en Salta.

<i>Dpto.</i>	<i>Uso productivo</i>				<i>Aprovechamiento forestal</i>	<i>Total general</i>
	<i>Agricultura</i>	<i>Ganadería</i>	<i>Mixto</i>	<i>Total</i>		
Enero	300	2549	50921	53770	983	54753
Febrero	956,58	202	0	1158,58	337	1495,58
Marzo	4408	51477	3047	58932	287	59219
Abril	788,5	36940,6	0	37729,1	340	38069,1
Mayo	6028	4021	300	10349	1000	11349
Junio	2969	7324	1309	11602	1097	12699
Julio	1930	1776	0	3706	588	4294
Agosto	4185	14486	300	18971	2081,5	21052,5
Setiembre	1630	13620	1308	16558	756	17314
Octubre	3785,5	509	281,5	4576	2591	7167
Noviembre	14993,81	135137,7	34354	184485,51	887	185372,51
Diciembre	21813,33	11831	29886	63530,33	389,16	63919,49
Total gral.	63787,72	279873,3	121706,5	465367,52	11336,66	476704,18

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta.

Pocas semanas después se producirá el cambio de gobierno. El nuevo gobernador transforma la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en Ministerio, del cual dependerá, entre otras, la Secretaría de Política Ambiental. Esta Secretaría creó, a inicios de 2008, el Programa “Participación Ambiental y Diversidad Cultural”, que debía articular la cuestión ambiental con la situación y derechos de los campesinos y de los Pueblos Indígenas, con aspectos educativos y en el cual ocupaba un rol central la debida participación de los diversos sectores afectados por la política ambiental. En este marco, la Secretaría inició actividades para el cumplimiento de la Ley de Bosques, preparando la realización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos. Dado lo perentorio del tiempo disponible, se priorizó organizar la participación de los actores afectados.

Pronto se evidenció la necesidad de que se revisaran las autorizaciones otorgadas, aunque por las fechas no estuvieran alcanzadas por la Ley, ya que varias contaban con informes de Impacto Ambiental e Im-

pacto Social que, una vez analizados, mostraban evidentes falencias, fundamentalmente porque en muchos casos estos informes no consignaban la seria afectación de áreas de recorrido y de usufructo por parte de comunidades indígenas, sobre todo, wichí.¹³ Ejemplificamos esta situación con un caso que consideramos paradigmático para el desenvolvimiento de la política ambiental e indígena, a saber, los desmontes autorizados en la finca El Álamo, una extensión de treinta mil hectáreas, ubicada entre los Departamentos de Rivadavia y San Martín. Ante la denuncia del cacique de la Comunidad de El Traslado,¹⁴ una inspección realizada en los primeros días de marzo de 2008 demostró que se afectaban a las comunidades indígenas El Escrito, El Traslado y Zopota, al obstruir su ingreso a sectores de obtención de recursos y que, además, resultarían devastados. Menciona el Informe que:

Mujeres, hombres y niños (...) se encuentran en crítica situación de supervivencia, debido al virtual aislamiento físico por inclemencias climáticas, agravado por la existencia de alambrados perimetrales de las fincas de El Álamo y Balbuena, como así también a conflictos con asentamientos de criollos. Ello trae dificultades para el desplazamiento de los grupos aborígenes de cazadores y recolectores.

Ante los resultados de la inspección, se ordenó paralizar preventivamente el desmonte (Disposición 001 del 13/03/08p). Reforzaba esta medida precautoria la Res. N°005/08 de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia, en cuyo considerando expresaba que:

Los integrantes de estas comunidades atraviesan por *una situación grave de desnutrición y carencia de aquellos servicios elementales*¹⁵, (...) circunstancia

13 La organización Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino (ASOCIANA) efectuó en 2008 una presentación con el detalle de dieciocho casos en los cuales las autorizaciones dadas afectaban a comunidades indígenas. Este pedido fue avalado por el Consejo Superior de la UNSa.

14 Sector de proveniencia de los indígenas de Eben Ezer, que ya mencionamos, y que venía nuevamente a ser afectada por los desmontes. La situación se incluía en el Informe de ASOCIANA de los dieciocho casos.

15 Esta Resolución de la Secretaría de DDHH se fundaba en el Informe Técnico nutricional N° 009/08, en cuyas conclusiones destaca que el paraje “El Escrito presenta los índices más altos de déficit nutricional (...) y los bajos pesos actuales son el reflejo de la situación que atraviesan”.

que se agrava por la destrucción del hábitat natural provocada por los desmontes efectuados en la zona (...) que les impide obtener sus alimentos de acuerdo a sus costumbres ancestrales.

Esta medida de suspensión preventiva de desmontes, a la que luego se le sumaron tres casos más, provocó cambio de autoridades en la Secretaría, medida que, a nuestro entender, configuraba una continuidad con los principios políticos que avalaron las autorizaciones masivas en los prolegómenos de la Ley de Bosques. Se continuó con la realización del OTBN, pero en un contexto de desactivación del programa de Participación; se llevó adelante el cronograma de reuniones, pero se orientaron en una dirección predominantemente informativa de las actividades que se preveía realizar,¹⁶ generando en algunos casos fuertes disidencias con representantes indígenas. El Ministerio rechazó revisar los dieciocho casos mencionados y reanudó los desmontes paralizados, en algunos casos a través de acuerdos contrarios a la normativa que garantiza los derechos indígenas.

Finalmente, la propuesta de Ordenamiento Territorial se remite a la Legislatura para su aprobación. Los desencuentros por la deficiencia participativa con pobladores indígenas y campesinos, con diversos organismos ambientalistas o de acción social,¹⁷ el recambio de profesionales que elaboran el proyecto y lo ajustado de los tiempos llevan a que, en noviembre de 2008, la propuesta se eleve sin el mapa que debía contener los colores que la Ley de Bosques establecía. En la Legislatura se mueven también los sectores interesados en ampliar al máximo el área de desmontes, de modo que se introduce en la propuesta un incremento del ángulo de pendiente para los permisos de desmontes, aspecto que favorecería esta expansión de los mismos (Seghezzo *et al.*, 2011).

Consideramos que la situación que refleja el conflicto de El Álamo y la posterior negativa a revisar los casos que afectaban la supervivencia de las comunidades indígenas demuestra que el OTBN no podía sólo limitarse a clasificar los espacios de conservación, sino a evaluar una políti-

16 Los resultados del Proceso participativo no se incorporaron en el proyecto elevado a las cámaras.

17 Fue relevante, en este punto, el Acta de la Mesa de la Tierra, del 28/11/2008, constituida en Orán el 30/08/2008, en la que participaron unas veinte entidades, en las cuales se exige al gobierno que se atenga al cumplimiento de las leyes tanto ambientales como las referidas a los derechos a la tierra de indígenas y campesinos, no se otorguen autorizaciones a desmontes, se controle la tala ilegal y se garantice la debida participación.

ca más global, ya que, precisamente, es indiscutible la vinculación entre pérdida de bosques y desnutrición en las comunidades indígenas y a la vez, genera la necesidad de buscar una vía judicial superior.

Frente a los reclamos por la situación ambiental y los derechos indígenas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) falló, en diciembre de 2008, una medida cautelar para detener los desmontes en Salta, aplicando el principio precautorio, y ordenó se le eleve un “análisis de impacto ambiental acumulativo de la tala y el desmonte sobre el clima, el paisaje y el ambiente en general, así como en las condiciones de vida de los habitantes”, o sea, un Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo (EIAAc). La provincia, por medio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, contrata una consultora externa, la cual emite un informe a sus efectos. Sin embargo, el informe es objeto de cuestionamientos oficiales¹⁸ y privados, lo cual obliga a la provincia a generar un nuevo informe, con tan escasas modificaciones, que resultará también objeto de cuestionamientos. El 27 de marzo del siguiente año, la SCJN ratifica la suspensión de la tala y desmontes en cuatro departamentos de Salta: Santa Victoria, Orán, San Martín y Rivadavia.

Los procesos recientes y los frutos del “desarrollo”

No obstante el fallo judicial, los desmontes continuaron y los reclamos son intermitentes. Citamos, para el caso, el documento de integrantes de la Mesa de la Tierra del 16/12/2009, dirigida a la SCJN, en el cual denuncia la continuidad de los desmontes no obstante la prohibición judicial, acompañando detalle de casos específicos. En el mismo sentido, se expide la Escuela de Antropología de la Facultad de Humanidades de la UNSa (2011), que analiza y denuncia la situación. Una nota del 14/06/2011, del *Nuevo Diario de Salta*, da a conocer que

En el norte provincial, la producción y explotación maderera genera importantes ingresos y puestos de trabajo, pero muchas veces furtivamente se extraen especies forestales, y asimismo se detectan desmontes no autorizados. El departamento de San Martín lidera la cantidad de denuncias sobre estos

18 Fue observado por el secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y por un grupo de investigadores de la UNSa, entre los que se encuentran los autores de este trabajo (Cfr. Seghezze et al., 2009a, 2009b).

hechos, dada la extensión territorial y *los controles que resultan insuficientes para que no se viole o incumpla la ley N°7070 de Protección Ambiental.*

Más recientemente, un funcionario del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, informaba:

Más del 80% de los sumarios en esa entidad tienen que ver con con actividades no autorizadas que degradan el monte. (...) Es que en los departamentos de Orán, San Martín, Santa Victoria, y Rivadavia no se pueden realizar desmontes en tanto aún se encuentra en pie la medida cautelar de la Suprema Corte de Justicia que prohíbe los mismos.¹⁹

No solamente nos encontramos con incumplimientos de la prohibición de tala y desmontes en los cuatro departamentos de la provincia, y con controles evidentemente insuficientes, sino que cabe recordar que en noviembre de 2006 se había sancionado a nivel nacional la Ley N°26.160, por la cual se declara “la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país”, por el término de cuatro años, prorrogándose por el mismo lapso en noviembre del 2009 (Ley 26.554). La ley determina, por consiguiente, la suspensión “por el plazo de la emergencia declarada, [de] la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras”. Nos encontramos también con incumplimientos de esta norma que protege a las familias y comunidades indígenas contra la compulsiva expulsión de los predios y territorios que poseen, aspecto que deviene en situaciones de conflicto y denuncias. En mayo de 2011, el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) elaboró un documento sobre esta situación, con el detalle de los casos, señalando el grave incumplimiento del relevamiento por parte de la Provincia de Salta, a pesar de haberse girado los fondos correspondientes. No se avizora una política clara para efectivizar el relevamiento, ya que es evidente que las políticas públicas se deberían haber orientado a la compatibilización de ambas normas. De esa manera, el Ordenamiento Territorial en relación a los Bosques Nativos, debería haber podido ser contrastado con un panorama claro de reivindicaciones o derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras.

Los casos de desnutrición y muertes por esta causa ocuparon un espacio importante en los medios de comunicación:

19 Nuevo Diario, 31/08/2011. Existe una vasta serie de denuncias de este tipo.

No es que la comida no alcanza: es que la comida desapareció. Donde había un árbol de frutos, ahora se eleva una mata de yuyos estériles. Los dirigentes indígenas (...) dicen que la desnutrición está matando a sus hijos y que no saben bien qué hacer: que un día los chicos tienen diarrea, otro día no, luego de vuelta – “duritos, se quedan”, dice E. S., líder de la Misión Kilómetro 6–, y así se mueren. Pero sí comprenden el fondo de la cuestión, las razones de ese drama relativamente nuevo que les ha descalabrado la existencia. (...) Para explicar la muerte, señalan el horizonte: una lejanía sin selvas, de campos talados y vueltos a sembrar.²⁰

Un relevamiento realizado por la Unidad de Coordinación de Políticas para la Inclusión Social entre junio y agosto de 2011 en setenta y cuatro comunidades indígenas ubicadas al norte de la Provincia de Salta, en los municipios de Tartagal y Salvador Mazza del Departamento General San Martín; y en los municipios de Rivadavia Banda Norte y Santa Victoria Este del Departamento Rivadavia, señala como resultado:

la gran prevalencia de desnutridos crónicos entre los niños indígenas, siendo en el grupo etario de uno a cuatro años del 62,4%, y en menores de un año, del 37,5%. Si a estos valores le sumamos la desnutrición aguda y global, obtenemos que el 50% de los niños indígenas menores de un año padece algún tipo de déficit nutricional; mientras que en esta condición se encuentra el 70,8% de los niños indígenas de uno a cuatro años. Si consideramos que la mortalidad entre los menores de cinco años se asocia directamente con la carencia de reservas fisiológicas para afrontar los procesos agudos de morbilidad, y que todo tipo de desnutrición afecta negativamente las reservas del niño, tomamos relevancia sobre la gravedad de la condición nutricional observada entre los niños indígenas (Castillo, 2011: 8).

Es también materia de denuncias las intoxicaciones por el uso de agrotóxicos, ya que la degradación ambiental que implica el desmonte de grandes superficies se ve agravada por las fumigaciones de agroquímicos que se hacen en el área, afectando la salubridad del agua y de los espacios donde transcurre la vida cotidiana de la gente, que de esta manera se ve privada de acceder a las condiciones mínimas para su sustento (Naharro *et al.*, 2009). Si bien existen antecedentes previos, en 2011 se registraron situaciones de violencia entre empresas y comunidades. Tal el caso de la comunidad *Wichí Lewetes Kalehi*, del

²⁰http://www.clarin.com/sociedad/Viaje-corredor-hambre-norte-pais_o_430757073.html Clarín del 20/02/11.

paraje Los Baldes, ubicada a cuarenta kilómetros al sur de Morillo,²¹ que denuncia que

no cumplió el compromiso de indemnizar por los daños [la empresa había cortado alambrados de corrales, destrozado grandes árboles –algarrobos, chañares y quebrachos blancos] y completar la tarea inconclusa. (...) *Hay incumplimiento de parte de la empresa, pero ellos atropellaron, y se presentan acompañados de la policía.* (...) Nos están invadiendo. Es triste... *nadie defiende.*

Con la misma empresa se planteó un conflicto con la comunidad wichi de Lote 6, de Los Blancos, que se hizo público a través de un comunicado de la Comisión Directiva de la Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño.²² Importa esto por cuanto los campesinos de estos parajes no están a cubierto de abusos cuando se trata de los intereses empresariales. Así, a título de ejemplo, el 30 de setiembre del 2011, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) constató en una inspección que en fincas del Departamento San Martín se realizaban desmontes en sectores donde la actividad estaba prohibida, acorde a la medida de la SCJN. En esos desmontes y en tareas agrícolas trabajaban 214 trabajadores no registrados, entre ellos niños e inmigrantes indocumentados de Bolivia y Paraguay. Según esa noticia periodística: “Las tareas de desmonte se cumplen bajo temperaturas extremas, sin contar con medios de traslado y asistencia sanitaria para los trabajadores, sostuvo el comunicado de la AFIP”.

Además del deterioro de las condiciones de vida, una de las principales consecuencias de esta política es la migración, directa o mediante escalas intermedias, fenómeno para el que no contamos con cifras actualizadas y con análisis claros de la diversidad de situaciones. Existen características diferenciales de tipos de migración en las tierras bajas de la provincia, tomando en cuenta su organización económica y acotando la descripción a los grupos étnicos, wichi, guaraníes, kollas de esta provincia y campesinos criollos del chaco salteño (Rodríguez, 2007). Dado que el problema

21 <http://opsur.wordpress.com/2011/11/02/comunidad-wichi-lewetes-kalehi-cautiva-de-la-actividad-petrolera/> Denuncia a la empresa Wicap SA, que presta servicios para la Unión Transitoria de Empresas (U.T.E.) Maxipetrol en el área Morillo (30/11/2011).

22 De Observatorio Petrolero Sur: <http://opsur.wordpress.com/2011/11/30/salta-amenazas-contrala-comunidad-wichi-lote-6-de-los-blancos/> (30/11/2011).

migratorio derivado del avance de los desmontes para emprendimientos empresariales, afecta gravemente a ambos grupos, indígenas y criollos, estos últimos lograron el dictado de una norma de la provincia que evite los desalojos de campesinos y pequeños productores: la Ley N°7658/10, que crea el Programa de Regularización Dominial y Asistencia para Pequeños Productores Agropecuarios y Familias Rurales, en una suerte de cierta complementariedad con la Ley N°26160, de la Nación.

Es muy importante tener en cuenta que en el departamento San Martín, un 50% de comunidades ya se encuentran ubicadas en zonas urbanas entre fines de 2006 y parte de 2007:

Disponen de tierras solo para viviendas, sin posibilidades de contar con terrenos aptos para la realización de actividades de subsistencia tradicionales como la agricultura, caza, recolección, etc. A la vez, se encuentran privados de otras alternativas económicas que garanticen la reproducción de la vida en condiciones dignas, ya que la inserción en el mercado laboral es marginal desde el punto de vista de la remuneración y la estabilidad. De esta manera, van conformando un amplio cinturón de pobreza en el que se sufre una doble discriminación: económica y étnica (Naharro *et al.*, 2009).

Breves reflexiones finales

Las acciones emprendidas por las Campañas de Victorica sobre los indígenas chaquenses, en las dos décadas iniciales del siglo XX, habían empujado un arrinconamiento de estas etnias en los confines de la región en su lado argentino, donde paulatinamente, por un conjunto de factores, fueron configurándose las actuales comunidades que, no obstante, podían continuar, sobre todo del lado salteño, con sus prácticas tradicionales de subsistencia. Sin embargo, a partir del avance de la frontera agraria, en particular la de cultivos de soja y de emprendimientos empresariales ganaderos, se profundiza la pérdida de la biodiversidad, la ocupación de los espacios de subsistencia indígena, expulsándolos por medio de desalojos compulsivos o por la mera pérdida de los recursos del monte, incitándolos a la pérdida de su patrimonio cultural y empujando a las comunidades a un nuevo arrinconamiento, pero esta vez hacia la periferia de los centros urbanizados de la zona.

El análisis precedente nos muestra algunos aspectos de lógicas en disputa y de estrategias políticas locales para redireccionar los postulados o producir mecanismos dilatorios de las principales leyes, sin perder de vista, a la vez, que las particularidades de la Provincia de Salta se ins-

criben en procesos más globales. Dicho esto, podríamos preguntarnos: ¿qué respuestas ofrecen los promotores del Progreso, la Productividad y el Desarrollo? Si tenemos en cuenta su dificultad para generar un Informe de Impacto Acumulativo, suficientemente satisfactorio a los actores demandantes, salta a la vista que sus argumentos no son más que intentos justificadores de los intereses empresariales agroganaderos, mitos economicistas y no las suficientemente fundadas y reiteradas advertencias de comunidades, ambientalistas y otros autores del campo científico.

No obstante su inconsistencia, esa concepción se mantiene tan fuertemente introyectada que permite el incumplimiento reiterado con respecto a los derechos jurídicamente reconocidos de los indígenas y a las normas de defensa del ambiente. Es evidente que la situación actual atenta contra la supervivencia biológica o cultural de los pueblos originarios y que amenaza con un ambiente empobrecido a las generaciones venideras. También, en este último caso, viene a ser paradigmático el caso Pizarro, donde puede observarse claramente una política etnocida por parte del gobierno, al lograr enfrentar a la comunidad primero internamente, luego con los funcionarios de Parques Nacionales y con los criollos de la zona, al suministrarles subsidios, bolsones alimenticios y hasta motosierras para que desmonten los espacios vecinos y comercialicen los postes obtenidos.

Ante esta situación, surge otra pregunta: ¿qué hacer en este marco? A nuestro entender, sólo quedan como respuestas inevitables el generar instancias reales de participación de las comunidades involucradas, continuar con la denuncia pública de estos problemas, vigilar y exigir incesantemente el cumplimiento de las leyes (ya suficientemente claras, aunque perfectibles), instar a las organizaciones de apoyo –públicas y privadas– a trabajar coordinadamente, y a los gobernantes y funcionarios a que refuercen las dependencias de control, a que tomen en cuenta para el diseño de las políticas públicas los numerosos informes especializados sobre estas cuestiones, y desconfíen de los meramente interesados en favorecer sus negocios privados con el cada vez más cuestionado “Mito del Desarrollo”.

A la fecha en que escribimos este artículo, una serie de elementos de relevancia se generan en la región, que por razones de tiempo y espacio nos resulta imposible desarrollar, pero se vinculan directamente con el tema: El fallo de la SCJN, del 13 de diciembre, por el cual levanta la suspensión de desmontes en la provincia, lamentablemente con argumentos que obligaron a una respuesta inmediata de los profesionales que ya habían intervenido con motivo de las falencias de los dos documentos oficiales de Impacto Acumulativo (Cfr. Documentos de SCJN, 2011; Seghezze y Rodríguez *et al.*, 2011). Es importante también señalar la llegada, a ini-

cios de diciembre de 2011, del Relator de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los asuntos indígenas, que entrevistó *in situ* a actores relevantes de estos derechos, en las provincias de Salta y Jujuy, quien recomienda al gobierno nacional atender las demandas indígenas (Cfr. Naciones Unidas, 2011), y finalmente, el asesinato del dirigente Cristian Ferreyra del Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), en la región chaqueña de Santiago del Estero, a manos de sectores que lucran con el despojo de las tierras campesinas e indígenas (Cfr. referencias en “Otras fuentes”).

Bibliografía

- BELLI, Elena; Ricardo Slavutsky y Hugo Trincherro (2004) “Presentación”, en *La Cuenca del Río Bermejo. Una formación social de fronteras*, FF y L., UBA, Editorial Reunir, Buenos Aires.
- BULIUBASICH, E. Catalina y Ana I. González (2009) *Los pueblos indígenas de la Provincia de Salta - La posesión y el dominio de sus tierras*. Departamento San Martín, CEPIHA/UNSa, Salta.
- BULIUBASICH, E. Catalina y Héctor E. Rodríguez (2009) “Panorama etnográfico, histórico y ambiental”, en Buliubasich, C. y Ana I. González (coord.), *Los pueblos indígenas de la Provincia de Salta. La posesión y el dominio de sus tierras*. Departamento San Martín, CEPIHA/UNSa, Salta.
- BULIUBASICH, E. Catalina y Héctor E. Rodríguez (1994) “Reseña de una propuesta destinada a la Comisión Honoraria Provincial para la Regularización Jurídica del Lote Fiscal 55, en la Prov. de Salta”, en *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, Secretaría de Cultura, Ministerio de Cultura y Educación, n°15, Bs. As.
- BULIUBASICH, E. Catalina y Héctor E. Rodríguez (1995) “Relaciones entre criollos e indígenas en el Lote 55. El espacio solapado, los conflictos étnicos”, en *Desarrollo Agroforestal y Comunidad Campesina*, del Proyecto GTZ- Desarrollo Agroforestal en Comunidades del NOA, Año 4 n°18, Ago-Set, Salta.
- (1998) “Los grupos étnicos del Pilcomayo: perspectivas frente a los nuevos condicionamientos finiseculares”, en Teruel, Ana y Omar, *Jerez Pasado y presente de un mundo postergado. Estudios de antropología, historia y arqueología del Chaco y Pedemonte Surandino*, Ed. UNHR-UNJu., Universidad Nacional de Jujuy.
- CAPRA, Fritjof (1992) *El punto crucial. Ciencia, sociedad y cultura naciente*, Estaciones, Buenos Aires.

CASTILLO, Marcos Ramiro (2011) *Brechas ODM en los pueblos originarios salteños*, Unidad de Coordinación de Políticas para la Inclusión Social, Gobierno de la Provincia de Salta, Salta (inéd.).

LÓPEZ, Eloy, Héctor E. Rodríguez, Marta De Viana *et al.* (2010) *Desmontar Pizarro*, Ed. Florencia Lance, Parque Nacional Pizarro, Salta.

MANZANAL, Mabel y Federico Villarreal (org.) (2010) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 271 pp.

NAHARRO, Norma *et al.* Análisis Cualitativo, en Buliubasich, E. Catalina y Ana I. González (2009) *Los pueblos indígenas de la Provincia de Salta - La posesión y el dominio de sus tierras*. Departamento San Martín, CEPIHA/UNSa, Salta.

REBORATTI, Carlos (2010) “Un mar de soja. La nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias”, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRedjsp?iCve=30012482005> (25/02/2012)

REBORATTI, Carlos (2006) “La Argentina rural entre la modernización y la exclusión”, en Geraiges de Lemos, Amalia Inés; Arroyo, Mónica y Silveira, María Laura, *América Latina: Cidade, campo e turismo*, CLACSO, San Pablo. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/10reborat.pdf> (25/11/2011)

RODRÍGUEZ, Héctor E. (2007) “Pautas migratorias en grupos étnicos de las tierras bajas en la Provincia de Salta”, en *SEPOSAL 2005*, Salta.

-- (2010) “Las rutas de la codicia”, en López, Eloy *et al.*, *op. cit.*

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2008) “Avance de la frontera agropecuaria y sus consecuencias”. Disponible en http://www.grr.org.ar/sym/avance_soja.pdf (18/08/2010)

-- (2005) “Recomendaciones. El avance de la frontera agropecuaria y sus consecuencias”. Disponible en <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DCSyLD/File/Recomendaciones%20Avance%20Frontera%20Agropecuaria%20Modificado%20en%20IV%20CAN.pdf> (18/08/2010)

SEGHEZZO, Lucas *et al.* (2011) “Native forests and agriculture in Salta (Argentina): conflicting visions of development”, en *Journal of Environment & Development* 20(3) 251–277, 11 SAGE Publications, Sta. Barbara, California. Disponible en <http://jed.sagepub.com>

VIGLIZZO, Ernesto y Esteban Jobbágy (INTA) (2010) *Expansión de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto ecológico-ambiental*. Disponible en <http://inta.gob.ar/documentos/expansion-de-la-frontera-agropecuaria-en-argentina-y-su-impacto-ecologico-ambiental/> (25/02/2012)

Otras fuentes:

Bonasso en Salta el 15/07/2008: <http://redaf.org.ar/noticias/?p=182> (12/04/2009)

CSJN (2011) S. 1144. XLIV.ORIGINARIO, Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo. Fallo.

ENDEPA (2011) “Advertencia sobre la inejecución de las leyes nacionales n° 26.160 y 26.554”. Disponible en <http://redaf.org.ar/noticias/wp-content/uploads/2011/05/INFORME-LEY-26160.pdf> (27/11/2011)

Escuela de Antropología, declaración agosto de 2011.

Greenpeace (2011) “Un arduo camino a la Ley de Bosques”. Disponible en [http://www.greenpeace.org.ar/blogbosques/\(27/11/2011\)](http://www.greenpeace.org.ar/blogbosques/(27/11/2011))

NACIONES UNIDAS, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2011). Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. 21º Período de sesiones. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/103305963/Informe-ONU-sobre-Pueblos-Originarios-en-la-Argentina> (31/08/2012).

Observatorio Petrolero Sur (2011) “Salta: amenazas contra la comunidad wichí, Lote 6”. Disponible en <http://opsur.wordpress.com/2011/11/30/salta-amenazas-contr-la-comunidad-wuchi-lote-6-de-los-blancos/> (30/11/2011)

Seghezzo, Lucas, Buliubasich, E. C., Rodríguez, H. E. *et al.* (2009a) “Tala y desmontes en salta. Evaluación de documentos vinculados al Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo (EIAAc) de los procesos de

tala y desmonte, y al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) en la Provincia de Salta”, Documento del 04/09/2009.

-- (2009b) “Tala y desmontes en Salta. Informe complementario”, Documento del 20/11/2009.

Seghezzo, Lucas, Héctor E. Rodríguez *et al.* (2011) “Carta abierta a la CSJN por levantamiento de medida cautelar en Salta” (Remitida a la CSJN el 23/12/2011. Disponible en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacion_argentina.pdf (23/10/2011)

Sobre el dirigente del MNCI asesinado:

“Narco soja: campesino asesinado por parapoliciales”, Nota publicada en la página de La Vaca:<http://lavaca.org/notas/narco-soja-campesino-del-mocase-asesinado-por-parapoliciales/> (21/11/2011)

“¿Quién mató a Cristian Ferreyra?”, Nota publicada en la página de Marcha: <http://www.marcha.org.ar/index.php/nacionales/315-quien-mato-a-cristian-ferreyra> (21/11/2011)

Territorio, ambiente y poder en la región chaqueña de la provincia de Salta

María Cristina Camardelli y Nicolás Salazar

Durante siglos los principios de la sostenibilidad han proporcionado a las sociedades humanas la base material para sobrevivir, se han respetado los límites de la naturaleza y éstos han marcado los límites del consumo humano...

Vandana Shiva

Introducción

En la actualidad, el estilo de desarrollo dominante en gran parte de los países de América Latina se caracteriza por la generalización de un modelo extractivo-exportador, basado en la apropiación de recursos naturales no renovables, una inserción primarizada en el mercado global y la externalización de los impactos ambientales.

Aun en los actuales gobiernos progresistas de la región, este modelo de desarrollo –en tanto generador de divisas– es una de las fuentes claves de captación de recursos financieros para el Estado. Así, los gobiernos caen en la paradoja de que promueven un tipo de desarrollo que genera impactos sociales y ambientales negativos, pero utilizan parte de los excedentes de esos emprendimientos para financiar programas sociales que compensan o amortiguan dichos efectos negativos (Gudynas, 2010).

Desde la visión tradicional de territorio, limitada únicamente a las dimensiones geográfica y económica, la expansión de estos nuevos emprendimientos productivos va asociada con la idea de que existen territorios *vacíos*.¹ Son aquellos que se caracterizan por el aislamiento, empobrecidos

1 Se adopta en este trabajo la visión de territorio expuesta por Mançano Fernández (2010), quien expresa: “El territorio es entendido como una totalidad, pero no es uno. Concebir un territorio como uno es comprenderlo como un espacio de gobernancia, que es solamente un tipo de territorio y es ignorar a otros tipos de territorios. Comprender el territorio como una totalidad es fundamental para entender su multidimensionalidad y su multiterritorialidad. Todas las unidades territoriales forman totalidades por contener en sí todas las dimensiones del desarrollo: política, económica, social, cultural y ambiental”.

o con escasa densidad poblacional y, como carecen de valores sociales o económicos, pueden ser “socialmente vaciables” (Svampa, 2008) para lo cual, desde dicha visión, es necesario que sus bienes naturales sean sometidos al control de las grandes empresas, generadoras de divisas.

En la Argentina, el avance de la frontera agropecuaria sobre tierras *vacías* es promovido desde políticas públicas que plantean objetivos cargados de buenas intenciones tales como “generar riqueza con desarrollo social, organizacional, ambiental y humano, priorizando la equidad, la inclusión, el arraigo y el respeto a la diversidad cultural” (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2011). Sin embargo, las formas que se proponen para lograrlos contradicen su misma esencia, ya que para ello se deben incorporar a la producción agrícola y ganadera millones de hectáreas de tierras, hasta ahora cubiertas con bosques y habitadas por pueblos originarios y campesinos, por lo que es de esperar la desaparición de los primeros y el desplazamiento de los últimos.

De esta manera, la actual etapa de expansión del capital ha colocado en el centro de disputa la cuestión acerca del territorio y el ambiente, potenciándose las luchas por la tierra de la mano de quienes la ocupan (pueblos originarios y campesinos). A estas luchas “ancestrales”, se le agrega el surgimiento de movimientos ciudadanos por la defensa de los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente, considerados como bienes comunes (Harvey, 2004, citado por Svampa, 2008).

Así, ante los reclamos de la ciudadanía por la preservación de los “bienes comunes”, una salida encarada por los gobiernos ha sido el ordenamiento territorial a través de procesos participativos. El Estado, desconociendo (o pretendiendo desconocer) la existencia de conflictos en el territorio, “levanta la idea de consenso entre actores y de planificación y gestión de abajo hacia arriba” (Manzanal, 2007, en Manzanal, 2010: 34).

Esto, en Argentina, se materializó a través de la zonificación del territorio con bosques nativos, que definió los patrones de uso de suelo, delimitando los territorios que deberían ser eximidos de la actividad agrícola extractivista de aquellos otros que estarían disponibles para su explotación, lo cual remite claramente a la idea de “territorio sacrificables” o “áreas de sacrificio”.²

2 A mediados del siglo XX, la visión del desarrollo consolidada se asociaba a un proceso de evolución lineal, esencialmente económico, mediado por la apropiación de recursos naturales, guiado por diferentes versiones de eficiencia y rentabilidad. Esta idea del desarrollo —que persiste hasta nuestros días—, alcanza su máxima expresión en el llamado extractivismo. Consiste en la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados, o procesados en forma limitada, para ser exportados al exterior (Gudynas, 2010).

La provincia de Salta no fue ajena a este avance de la frontera extractivista-agro-exportadora, sobre territorios boscosos habitados por comunidades aborígenes y campesinas, con sus consecuencias sociales y ambientales. Por ello, nos proponemos en este artículo analizar el proceso de territorialización que en la actualidad se está llevando a cabo en el noreste provincial y externalizar el conflicto. Para ello, se profundizará en las disputas que se hicieron públicas entre los actores por la apropiación, el control y la gestión de la tierra, base económica de uno de los últimos territorios “vacíos” de la provincia, en donde la cobertura boscosa juega un rol primordial.³

Buscaremos explicitar las relaciones de poder –a veces circunstanciales– que despliegan los actores de este territorio (los que lo habitan y los que pretenden explotar sus recursos) y el rol del Estado provincial a favor de los sectores capitalistas. Analizaremos el papel que jugó el ordenamiento del territorio con bosques nativos y cómo una normativa ambiental dio inicio a la construcción de un nuevo territorio (territorialización).

Antecedentes en la provincia de Salta

Hasta los últimos años de la década de los noventa, la expansión de la agricultura extractivista agro-exportadora salteña, especializada en el cultivo de poroto primero y soja después, avanzó sobre las zonas de mayor aptitud productiva. Este avance del cultivo de soja desplazó a la ganadería empresarial hacia el este de la provincia, comenzando de esta manera un proceso de ocupación de la llanura chaqueña sobre ambientes y suelos marginales para el cultivo de soja pero aptos para la producción de pasturas y para la cría de ganado (Camardelli, 2005: 58).⁴

Esta actividad ganadera empresarial se realiza a expensas de un acelerado reemplazo de bosques diversificados por una pastura monofítica para lo cual se efectúan desmontes totales. Esta tecnología es utilizada, aún cuando los antecedentes existentes indican que acarrea pérdidas de biodiversidad y de calidad de los suelos, y podría llevar en el mediano o

3 Una completa sistematización de los conflictos territoriales en la provincia de Salta hasta 2008 puede verse en Ataide y González (2010).

4 Según Neumann (1999) la isohieta de 550 mm marca el límite de aptitud agro-nómica, a partir del cual no es posible la producción de granos en el Noroeste de la Argentina. Esta isohieta bordea por el este a la zona agroecológica identificada como Umbral al Chaco.

largo plazo no solo a la caída de la estabilidad económica al nivel predial sino a la pérdida de la sustentabilidad social y ambiental al nivel territorial (Camardelli y otros, 2007: 34).⁵

Hasta la actualidad, y a diferencia del resto de la región chaqueña, no fue objeto de ocupación intensa por parte de las agro-empresas el territorio del departamento Rivadavia ubicada al norte del río Bermejo, coincidente con los municipios Santa Victoria y Rivadavia Banda Norte. Por este motivo, permanece habitado casi con exclusividad por comunidades aborígenes y pequeños productores ganaderos criollos.⁶

Es en esta porción del territorio en la que nos concentraremos en este trabajo, y si bien pareciera que estamos utilizando como referencia espacial del “territorio bajo análisis” los municipios Santa Victoria y Rivadavia Banda Norte, no lo hacemos porque confundimos el concepto territorio con espacio o región, sino que llamativamente se constata una fuerte coincidencia entre los límites espaciales y la dimensión ambiental, y entre esta y las dimensiones social, cultural y económica.

Ocupa una superficie de 16.949 km² y en el mismo existen más de 740.000 hectáreas de tierras fiscales pertenecientes al Estado provincial, el resto del territorio permaneció, en su mayoría, en manos de titulares ausentistas hasta los primeros años siglo XXI, momento a partir del cual algunos de estos titulares comenzaron a transmitirlos a inversores extra-regionales.⁷

5 Una pastura monofítica es aquella constituida por una sola especie. En este caso, se trata de una pastura megatérmica (*Panicum maximun*), altamente adaptada a las condiciones climáticas subtropicales semiáridas que dominan el chaco salteño.

6 Esto es así porque el mismo se caracteriza por fuertes restricciones de clima y suelo y en tanto existan otras áreas de mayor aptitud no será objeto de un interés intenso para la ganadería empresarial. Las restricciones en esta zona están relacionadas con las escasas precipitaciones, las que presentan un promedio anual de 550 mm. Además, las temperaturas estivales alcanzan los 50°C y el balance hídrico indica déficit durante casi todo el año, acentuándose esta condición en primavera y principios del verano. Se suma el hecho de que presenta suelos de mala calidad con dominancia de Alfisoles y Entisoles, los que tienen limitaciones de distintos grados y tipos, desde moderadas a severas, que los tornan inaptos para la labranza y en algunos casos las limitaciones son tales, que la introducción de pasturas está totalmente impedida.

7 El carácter de titulares ausentistas deviene de haber recibido tierras por parte del Estado nacional durante las campañas militares de colonización del territorio, por lo que son titulares registrales pero no han realizado actos posesorios al

Esta situación de transmisión de la tierra se ha ido acelerando en los últimos años, ya que los bajos precios de las mismas atraen a la inversión especulativa, lo que promovería un nuevo salto de la frontera agropecuaria más allá de la isohieta de 550 mm, sobre el último de los sectores chaqueños cubierto con bosques y habitado por aborígenes y productores criollos.⁸

La postura del Estado provincial frente a la apropiación de los recursos del territorio

Este modelo de apropiación de los recursos es promovido desde el Estado provincial, que mantiene la visión del reduccionismo economicista predominante en la década de los noventa, que entiende que el desarrollo sólo se alcanza con el crecimiento económico que se logra por medio del aumento de las exportaciones y de la inversión, en cuanto este creci-

menos durante los últimos cincuenta años. En este lapso, y al no haber tomado posesión de las mismas, se asentaron en ellas en carácter de ocupantes, familias criollas provenientes del sur de la provincia de Salta y Santiago del Estero. El origen de estos titulares ausentistas es narrado por Jaime (2003) quien indica que hasta 1880 el gobierno de la provincia, al no tener los medios para la defensa de las poblaciones que había fundado, continuó con el mecanismo colonial de establecer colonos-soldados que cumplieran con la función de poblar y defender los territorios. Posteriormente, al crear las guarniciones, se les concedió tierras a los soldados, transformándolos en colonos; de esta manera se lograba el propósito de asentar población de avanzada en tierras indígenas, obligando a sus moradores aborígenes a incorporarse como fuerzas auxiliares en los fuertes o como mano de obra para las estancias del lugar y los ingenios azucareros de la región. Las tierras entregadas generaron a su alrededor un proceso especulativo entre 1880 y 1914, que terminó conformando un sector de propietarios ausentistas, interesados en lo que podían obtener a través del hecho de ser dueños de latifundios, que luego hipotecaban o vendían en forma parcelada logrando buenas ganancias. Eran especuladores que generalmente no conocían la zona, sino que entraban al mercado de tierra desde Buenos Aires, Santa Fe, Rosario y de otros puntos del país.

8 Si bien no existe información oficial discriminada respecto a la cantidad de familias aborígenes y criollas que habitan en tierras fiscales o privadas, se reconoce la existencia de 19.282 personas entre aborígenes y criollos (Censo de Población, 2002), lo que resulta en una densidad de 2,3 hab/km² en el municipio Santa Victoria y 0,75 hab/km² en el municipio Banda Norte.

miento generará efectos de derrame en el bienestar de la población por la creación de fuentes de trabajo y por el aumento del consumo.

Es por esto que el Estado valora altamente o incluso subsidia las inversiones en tecnologías que habilitan a la producción los “territorios vacíos”. Consecuentemente, este proceso de expansión es de alta relevancia para el sector ganadero empresarial. Esto queda demostrado en comunicados de la Sociedad Rural Salteña, que expresan: “Vastas zonas ganaderas de la provincia se encuentran degradadas... La incorporación de tierras con limpieza del monte natural permite la reconversión de zonas marginales e improductivas a campos implantados con pasturas”. Desarrollo que se logrará –según la entidad– a través de “las inversiones privadas, las políticas implementadas por el Gobierno de la Provincia, las obras de infraestructura que reactivan poblaciones enteras” (SRS 2008).

Obviamente, no se observan menciones respecto a que para llevar a cabo esta nueva ganadería, se deberá desplazar de esta zona “marginal e improductiva” a miles de sus actuales habitantes.

Nos encontramos así con un Estado que invierte en infraestructura con la que busca atraer a la inversión capitalista, pero no se constatan políticas específicas que promuevan la retención de la población que actualmente vive y produce en el campo (Van Dam, 2008). En cambio, en lugar de regularizar los títulos de la tierra a favor de quienes la habitan, favorece su concentración en manos de inversores extra-regionales y lo más preocupante es que se lo hace pregonando una política de desarrollo territorial cuando, en realidad, queriendo o sin querer, está favoreciendo solamente los intereses del capital e institucionalizando un modelo de dominación en este territorio.⁹

Esto es así porque se ignora la diversidad de territorios que existen al interior de este “espacio de gobernancia”. Desde su concepción reduccionista, y no como una totalidad, es el gobierno quien –desconociendo a sus habitantes– decide autónomamente cuál es el modelo de desarrollo a implementar en este espacio, lo que, en tanto instrumento de dominación, va en camino de favorecer la apropiación de los recursos y el fortalecimiento de las relaciones capitalistas en detrimento de las relaciones familiares y comunitarias que caracterizan a las comunidades originarias y campesinas (Mançano Fernández, 2010).

9 Cuando se hace la referencia a la concentración de la tierra en grandes superficies, estamos hablando de fincas de veinte mil a cuarenta mil hectáreas; imagínese el lector una propiedad que iguala o duplica la superficie ocupada por la Ciudad de Buenos Aires.

El territorio y la vulnerabilidad de sus habitantes

Como quedó dicho en los párrafos anteriores, este espacio rural multidimensional es hoy objeto del interés de la ganadería empresarial, lo que lo está redefiniendo.

Los pueblos originarios a los que nos referimos pertenecen a los grupos chaqueños (Naharro y otros, 2010: 137) y realizan actividades de subsistencia que se relacionan con la recolección y venta de productos madereros y no madereros del bosque, caza y pesca. Respecto al modo de tenencia de la tierra podemos distinguir distintas situaciones: 1) comunidades que habitan en tierras privadas de titulares ausentistas; 2) comunidades ubicadas en tierras fiscales provinciales y 3) comunidades que poseen título de propiedad comunitaria de la tierra que habitan.

Por su parte, los pequeños ganaderos criollos (conocidos en el chaco salteño como puesteros criollos) responden a las características propias del sector del campesinado. El rubro productivo principal es la cría en el bosque de ganado vacuno para el mercado y de animales menores para el consumo familiar.

Nos detenemos aquí para resaltar el rol diferencial que se le asigna al bosque –comúnmente denominado monte– en la región del Chaco salteño. Como se puede ver, en los sistemas campesinos y aborígenes constituye la base de su existencia, mientras que en los sistemas empresariales es un “estorbo” y debe desaparecer para dejar espacio a los cultivos y a las pasturas. Esto es de fundamental importancia, ya que es la causa por la cual no es posible pensar en una complementariedad por el uso de este territorio entre los actores. Ya que, si bien existieron –y existen– conflictos territoriales entre aborígenes y criollos, es precisamente la existencia del bosque lo que los genera, no su desaparición.¹⁰

Entre los ganaderos criollos, también podemos distinguir distintas situaciones respecto a la tenencia de la tierra: 1) puesteros que habitan tierras privadas de titulares ausentistas; 2) puesteros en tierras fiscales provinciales y 3) puesteros que poseen título de propiedad. Entre estos últimos, la propiedad puede encontrarse en forma individual a nombre del

10 Históricamente, los conflictos entre aborígenes y criollos han surgido de los distintos modos de ocupación del espacio de estos grupos (Rodríguez y Buliubasich, 1995). Es así que, a las prácticas indígenas que responden a las de los grupos cazadores-recolectores que conciben el territorio como dinámico y variante a lo largo del año, se le superponen las prácticas ganaderas a campo abierto desarrolladas por los criollos, lo que genera intereses encontrados y ha generado conflictos entre estos actores alrededor del uso de los recursos naturales de estos espacios limitados.

que la habita, puede aparecer a título indiviso entre varios miembros de la misma familia o su titular puede ser un antepasado del actual ocupante.

La diversidad de situaciones arriba mencionadas respecto a la tenencia de la tierra suma amenazas a la vida de las familias tanto criollas como aborígenes, ya que a las fuertes restricciones climáticas se le agregan las generadas por los distintos grados de precariedad que deben enfrentar para mantenerse en la tierra ante el avance de la empresa capitalista. Esta amenaza es mayor para los criollos, porque si bien las comunidades aborígenes poseen una historia de lucha por la titulación de las tierras que habitan, los puesteros criollos recién en los últimos años han comenzado a oponerse a los desalojos e iniciaron procesos reivindicatorios por la titularidad ante los avances de los sectores empresarios.¹¹

La mayor exposición al desalojo la sufren los habitantes de tierras privadas que fueron transferidas recientemente de los titulares ausentistas a empresas capitalistas (entre las que encontramos agro-empresas y también especuladores inmobiliarios), que pretendiendo hacer uso efectivo de las mismas buscan desalojarlos.¹² Si bien aquellas familias que habitan en lotes fiscales provinciales no están tan expuestas como las anteriores al desplazamiento, sufren frecuentes sobresaltos en vista de que el Estado provincial históricamente ha desatendido los aspectos sociales, la degradación ambiental, la interculturalidad, etc., y podría vender las tierras fiscales en cualquier momento.¹³

La única oportunidad de revertir el peligro de expulsión de las tierras que habitan tanto los aborígenes como los campesinos criollos es la titularización dominial. Esta problemática, como lo expresa Naharro y otros (2010: 152), “no es meramente discursiva ya que es la posibilidad de reproducir su propia existencia la que está en peligro”.

Se constata que, si bien hasta no hace mucho tiempo se efectivizaban relaciones sociales conflictivas entre aborígenes y sus vecinos criollos por el uso de los recursos del bosque que cubre el territorio, hoy han cesado

11 Ejemplos de luchas aborígenes los encontramos ya en 1946, con el Malón de la Paz o en la ocupación pacífica del puente binacional en Misión La Paz por Lhaka Honhat, y a nivel nacional cuando los pueblos indígenas en 1994 acamparon durante meses en Santa Fe, con motivo de la redacción de la nueva Constitución, lo que aseguró la inclusión del inciso 17 del artículo 75, que reconoció la pre-existencia de los pueblos originarios (Van Dam, 2008)

12 Sean estas habitantes comunidades de aborígenes originarias o puesteros criollos arribados a la zona hace más de medio siglo.

13 Los casos más conocidos son: Lotes 32 y 33 (Pizarro), Salta Forestal y Tolloche.

y es posible visualizar que se han construido nuevas relaciones sociales. Así, los conflictos que existían entre aborígenes y criollos han disminuido para dejar paso a alianzas informales entre ambos actores, que mejoran las posibilidades de resistir el avance de las empresas.

A fin de ilustrar este cambio en las relaciones, vale mencionar que en diciembre de 2011, ante la presencia del relator especial de la ONU sobre pueblos originarios en la provincia de Salta, varios dirigentes indígenas pronunciaron discursos reclamando al gobierno acciones urgentes para evitar que sigan los desalojos que incluían a “los hermanos campesinos que sufren como nosotros desalojos, presiones y amenazas para abandonar sus tierras”. También destacaron “la violencia, la falta de respeto por los derechos humanos que no solamente la padecen los pueblos originarios, sino también los criollos” (*Nuevo Diario de Salta*, 3/12/11, p. 6).

El dramatismo de la problemática de los desalojos se refleja en el comunicado de prensa de la Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño (A.P.P.CH.S., 22 de agosto de 2011) que bajo el lema “ni tierra sin hombres ni hombres sin tierra”, expresa:

El pasado 18 de junio de 2011 en la localidad de Coronel Juan Sola (Morillo) nos reunimos distintas organizaciones de la región del Chaco salteño, de los departamentos San Martín y Rivadavia. En dicha reunión se constituyó la Coordinadora de Tierra. La constitución de esta coordinadora es nuestra reacción social y política ante la total falta de respuesta del sr. gobernador, Dr. Juan Manuel Urtubey, el ministro de Desarrollo Económico, Dr. Julio Cesar Loutaif, el ministro de Gobierno, Dr. Pablo Kosiner, respecto a la angustiante situación en la que se encuentran las familias campesinas del Chaco salteño, ya que a ocho meses de la aprobación por unanimidad la Ley 7658 que frena los desalojos, no ha sido reglamentada para poner en vigencia el Programa de Regularización Dominial. Este desinterés por asegurar los derechos de nuestras familias, por parte del gobierno provincial, no tan solo desconoce el compromiso asumido al sancionar la ley sino es contrario a la decisión presidencial de solicitar el inmediato tratamiento del proyecto de Ley de propiedad de la tierra.

Se comprueba en este territorio la existencia de lo que Mançano Fernández (2010) presenta como relaciones sociales desiguales (no capitalistas / capitalistas), que generan territorios excluyentes por el uso de la tierra, ya que la empresa capitalista, para defender las grandes extensiones que ocupa, no puede utilizar el principio de la multidimensionalidad.

Es así que, para expandirse, uno debe destruir al otro, y en esta lucha desigual será el sector capitalista quien destruya los territorios campesinos e indígenas, ya que es el capital quien tiene el poder de territorializarse más rápido que el campesinado en base a las desigualdades gene-

radas en su modo de producción. Lo que a su vez se ve favorecido, como se mencionara anteriormente, por el apoyo del Estado que mantiene la tendencia a pensar en el desarrollo del territorio desde la perspectiva del agro-negocio, mal comprendido como una totalidad del cual la agricultura aborígen y campesina podría formar parte.

En este proceso, no quedan dudas de que los productores criollos gozan de reducido poder político y, por tanto, tienen poca influencia en la construcción de políticas que vengan en su auxilio, pero no deja de ser importante y debe ser mencionado el nivel de organización incipiente que están construyendo estos actores sociales, que les ha permitido crear una Mesa Coordinadora de Tierras. También, los llevó a movilizarse ante las cámaras legislativas para presionar por la sanción de la Ley 7658 mediante la cual se suspendieron los desalojos y se creó un programa de regularización dominial y de asistencia para los pequeños productores.

Sin embargo, todavía persiste una amplia brecha entre la promoción de los logros alcanzados por los campesinos criollos organizados y los resultados reales obtenidos a través de esta participación y el empoderamiento, ya que aún cuando el discurso esté pleno de optimismo, la Ley 7658 todavía no ha sido reglamentada por el ejecutivo provincial. A más de un año de su sanción, continúa la aparición de nuevos dueños y los intentos de desalojos.¹⁴

La sanción de esta ley, festejada como progresista, podría inscribirse en lo que Manzanal (2010: 34) describe como “métodos subliminales que permiten obtener el consenso necesario para que ciertas acciones se lleven a cabo”, ya que conociendo en este territorio dónde está el poder y dónde los dominados, es posible pensar que la ley de regularización dominial de las tierras ocupadas por los criollos se aprobó porque permitía enfriar situaciones conflictivas, a sabiendas que no será aplicada, al menos en el mediano plazo.

Esta ley es un ejemplo de política pública que se elaboró ignorando la multi-dimensionalidad del territorio donde debía aplicarse y las evidentes relaciones de poder desigual que existían entre los actores. La sanción de la ley llevó a que no solo no se alcance el objetivo de regularización dominial perseguido sino que, además, contribuyó a la continuidad y per-

14 Un caso emblemático es el del conflicto que mantienen desde hace años en las proximidades de la localidad de Hickmann en el departamento San Martín, el dirigente criollo Alfredo Riera con los titulares de la finca La Matanza, los que obtuvieron fallos por parte de la jueza de 1° Instancia de Tartagal y luego de la Cámara de Apelaciones de Salta, por los cuales se ordena el desalojo de los criollos, medida que se intentó efectivizar en varias oportunidades bajo el argumento que la Ley 7658 fue promulgada con posterioridad al dictado de los fallos.

manencia de la dominación existente, ya que a medida que fue pasando el tiempo la organización alcanzada por los criollos para la resistencia se fue perdiendo y, con ello, una oportunidad de territorializarse. Nuevamente, los que deciden no son los que habitan el territorio y los que lo habitan no son los que deciden.

El territorio y la legislación sobre el ordenamiento de sus bosques nativos

Sanción de la ley nacional de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (Ley 26331)

Si bien, como queda dicho, la causa de los desalojos del Chaco salteño es la falta de títulos de las tierras y no los desmontes en sí mismos, no fue en explícito apoyo de los criollos y aborígenes desplazados de sus tierras que se movilizó la opinión pública, sino en defensa de los bosques que ellos habitan.¹⁵

En efecto, ante lo que se consideró una emergencia forestal en la Argentina por la pérdida de grandes masas de bosques nativos debido al avance descontrolado de la frontera agropecuaria, el presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara Baja, el diputado Miguel Bonasso, presentó en junio de 2006 el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.¹⁶

A pesar de una fuerte resistencia de los legisladores de las provincias del norte y muy especialmente de los salteños, el proyecto fue aprobado y sancionado en noviembre de 2007 como Ley 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos para toda la República Argentina.

15 Queda claro que si las comunidades aborígenes y los productores criollos fueran los titulares de las tierras que habitan, la decisión de irse o quedarse no dependería del avance de las topadoras de los empresarios.

16 Según datos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Greenpeace, 2009), entre 1998 y 2006 la superficie deforestada en la provincia de Salta fue de 2.295.567 hectáreas, lo que equivale a más de 250.000 hectáreas por año.

La sanción de esta ley fue visualizada por el sector ambientalista como “un avance sin precedentes en materia ambiental y un ejemplo de la importancia de la participación de la sociedad civil, constituyendo una herramienta esencial para empezar a solucionar la emergencia forestal en la que se encuentra Argentina” (Greenpeace, 2009). En cambio, el sector agro-empresarial la consideró “un freno a la producción”.¹⁷

Es muy interesante detenernos aquí a analizar el hecho de que en un momento dado, y ante demoras en el tratamiento del tema, la organización ambientalista Greenpeace logró la adhesión de más un millón de firmas para apurar la sanción de la ley.

Para alcanzar esta fenomenal adhesión, la campaña de la organización planteó el problema en términos de pérdida de biodiversidad y de los servicios ambientales que los bosques brindan a la sociedad. Los spots de difusión mostraron –a los televidentes de las ciudades– las topadoras arrasando árboles y el fuego amenazando a la vida silvestre. Elementos que en la representación colectiva parecerían tener un alto valor simbólico, y si bien incluyeron a los aborígenes en dichos spots, aparecían más como un componente de la biodiversidad de los bosques que como familias inmersas en una crisis vital previa incluso a la aparición de las topadoras. De los criollos –otro elemento tan emblemático como el tapir de la “biodiversidad” del Chaco salteño– no se hablaba.

Ante este modo tan complejo en que ONG ambientalistas, medios y una parte de la ciudadanía construyen una visión del territorio, lo identifican y valorizan “desde afuera”, cabe preguntarnos: ¿cuál fue el espíritu detrás de esta ley?

Al respecto, si bien pareciera que en el Criterio 10 del Anexo de la Ley 26331¹⁸, los legisladores percibieron el espacio con bosques con una función sociocultural y no solo como una entidad natural susceptible de ser “descripta y racionalizada por criterios clasificatorios” (Naharro y otros, 2009: 135), no surge que con la norma se haya pretendido perseguir una

17 Esto fue así aún cuando el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) no implica defender un ambiente intocado rechazando los usos legítimos de la naturaleza, sino que obliga a las jurisdicciones provinciales a explorar y reconocer los límites que impone la naturaleza para su aprovechamiento; institucionalizando lo que Svampa (2008) llama territorios “sacrificables o áreas de sacrificio”.

18 Criterio 10: Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura (Anexo Ley 26331).

efectiva protección a los habitantes de los bosques.¹⁹ Tal es así que de la lectura del artículo 9 de la ley se desprende que las áreas ubicadas próximas a reservas, aquellas con alto valor de conectividad o con presencia de valores biológicos sobresalientes lograron un mayor status de protección que las habitadas por aborígenes o campesinos.²⁰

Ejemplo cabal de esta desconexión entre lo normado y la problemática real de los actores del territorio es que podemos observar que, al regular la distribución de los fondos de compensación por los servicios de los bosques (artículo 36), se estableció que los recursos se apliquen en un 70% para los titulares de las tierras en cuya superficie se conserven bosques nativos. Esto, como lo venimos exponiendo, excluye a la vasta mayoría de las comunidades aborígenes y criollos, ya que no cuentan con la titularidad de la tierra.

Sea como sea, la compleja problemática de los territorios cubiertos con bosques se encausó como un conflicto ambiental, lo que significó – entre otras cosas– una redistribución de competencias específicas entre la Nación y las provincias y, en este caso en la medida que los actores constituyan sus intereses como ambientales pueden optar por moverse en la escena nacional o provincial.

Por tal motivo, que el conflicto pasara a operar en la escala nacional resultó alentador para los ambientalistas de la provincia de Salta, ya que el involucramiento de nuevos actores tales como los tres poderes del Estado nacional brindaba mayor confianza de una resolución más balanceada a favor de los bosques. Esto, en vistas de que los poderes ejecutivo y legislativo provinciales mantenían una sólida alianza con el sector agro-empresarial y podían hacer oídos sordos a sus reclamos, mientras estos se circunscribieran al ámbito provincial (Langbehn, 2011).

19 Si bien a través de la Ley 26331 podemos observar algunas referencias al componente sociocultural de los bosques, las mismas no tienen la importancia que se les otorgó a las cuestiones relacionadas con la biodiversidad (véanse los artículos 2; 3; 5; 21; 22; 24 y 26). Asimismo, se observa que para los legisladores, los aborígenes tenían un papel mucho más protagónico que los campesinos, lo cual se refleja en otros artículos de la norma (véanse los artículos 9; 12 y 19) donde pueden observarse menciones específicas a las comunidades aborígenes y no a los campesinos.

20 Art 9º.- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

Aplicación de la Ley 26331 en la provincia de Salta y sanción de la ley provincial

El artículo 6 de la Ley 26331 dispuso que “En un plazo máximo de un (1) año a partir de la sanción de la presente ley, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) existentes en su territorio”; además, en su artículo 8 mandó que: “Durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la presente ley y la realización del OTBN no se podrán autorizar desmontes”.

Por tal motivo, y en cumplimiento de lo dispuesto por la ley, en los primeros días de 2008 se comenzó a realizar en la provincia de Salta el ordenamiento de los territorios con bosques nativos. El Ejecutivo provincial, que recién comenzaba su mandato, había creado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable con el objetivo de promover una política ambiental más prudente, y puso en cabeza de este nuevo organismo la realización del OTBN, decisión política que restó poder a los sectores agro-empresariales.

Como resultado de este proceso de OTBN, en noviembre del mismo año se sancionó la Ley provincial 7543 que establecía los criterios a ponderar a los fines de establecer las categorías de zonificación de los territorios con bosques nativos, a la vez que ordenaba al poder ejecutivo la realización de un mapa que plasmara –a modo indicativo– dicha zonificación.²¹

En cumplimiento de este mandato, en junio de 2009 se dictó el Decreto 2785/09, donde se aprobó el soporte cartográfico, el cual pasó a constituir un “instrumento de orientación y referencia” de la zonificación del territorio con bosques nativos de la provincia de Salta. En él se delimitaron las áreas que correspondían a cada categoría de conservación o explotación. El territorio con bosques nativos se subdividió en: Categoría I o áreas de muy alto valor de conservación (1.299.221 hectáreas); Categoría II o áreas de mediano valor de conservación (5.444.090 hectáreas) destinadas al manejo forestal y Categoría III o áreas bajo valor de conservación (1.536.849 hectáreas), susceptibles de ser desmontadas.²²

21 No obstante el significativo avance que significó la ley, debe mencionarse que el proyecto presentado por el Ejecutivo, que fuera elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a través del proceso participativo, sufrió severos cambios en la legislatura provincial con la evidente finalidad de ampliar la superficie a desmontar.

22 Para un análisis detallado de la zonificación, véase el Documento Técnico Anexo al Decreto N° 2785/09, publicado en Boletín Oficial N° 18144 del 13 de julio de 2009.

Vale mencionar que durante el lapso en que se elaboró el OTBN provincial, se suspendieron los otorgamientos de nuevas autorizaciones para efectuar desmontes, lo que constituyó un freno al avance descontrolado de la frontera agropecuaria que se venía constatando sobre la región chaqueña.

Sin embargo, y dado que la Ley 26331 no regulaba expresamente la situación de los desmontes autorizados antes de la sanción de la misma, se sucedieron una serie de reclamos para que se detengan los desmontes y talas ya autorizados y en ejecución (Ataide y González, 2010: 254).²³

La inacción del Estado provincial ante los diversos reclamos realizados por comunidades aborígenes y organizaciones ambientalistas llevó al inicio de una acción judicial ante el más alto tribunal del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (CSJN). Fue realizado por un grupo de comunidades indígenas y asociaciones criollas (nótese que los actores criollos se sumaron en esta instancia), que presentaron ante la CSJN una acción de amparo en 2008, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, contra la provincia de Salta y el Estado nacional, a fin de que se detengan los desmontes autorizados antes de la sanción de la Ley 26331.

Con esta presentación, se pretendía que cesen de inmediato y definitivamente los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos situados en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria de la provincia de Salta. El último día hábil de 2008, la CSJN emitió una medida cautelar que prohibía los desmontes e incluso cualquier actividad de tala, con fundamento en el principio precautorio, en los departamentos antes mencionados.²⁴

Este involucramiento del Estado nacional si bien fue en defensa de los bosques y no de la regularización dominial de las tierras que era el problema originario, brindó alivio a los aborígenes y a los criollos –al menos

23 El lento debate del proyecto en las cámaras que comenzó en junio de 2006 y finalizó en noviembre de 2007, desató una corrida de autorizaciones para realizar desmontes, las que se cuadruplicaron respecto a lo que hasta ese momento se venía realizando en la provincia de Salta, la mayoría de ellas en tierras reclamadas por las comunidades aborígenes en los departamentos San Martín y Rivadavia (Leake y Ecónomo, 2008).

24 Caso **Salas, Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo Medida Cautelar. Desmontes de montes nativos en la Provincia de Salta. S.C., S.1144, L.XLIV. Juicio Originario.**

por un tiempo– del flagelo del desalojo.²⁵ Asimismo permitió, tal como se mencionara anteriormente, que grupos de campesinos criollos se organizaran e iniciaran procesos que los fortalecieron para la defensa de sus tierras, tal como la creación de la Coordinadora de Tierras de Salta.²⁶

Esta resolución de la CSJN fue visualizada por el sector agro-empresarial como un impedimento para que el desarrollo alcance al territorio y como un avance sobre la “soberanía” de la provincia y sobre sus recursos naturales.²⁷

La cuestión fue que, a mediados de 2009, fuera por la participación de las comunidades aborígenes y criollas en el proceso de OTBN o fuera por el temor a una resolución adversa de la CSJN (que en ese momento debía expedirse sobre la medida cautelar), gran parte del territorio al norte del río Bermejo –entre el que se encuentra el territorio bajo análisis– fue zonificado en la Categoría II (amarillo).

Esta categorización surgió de la aplicación del Criterio 10 de la Ley 26331, en reconocimiento al valor y uso dado por los habitantes aborígenes, y constituyó un hecho altamente positivo tanto para el sector ambientalista como para los habitantes aborígenes y sus vecinos criollos, aunque los motivos de “satisfacción” para cada uno fueran distintos. Queda claro que los aborígenes y criollos percibieron que el “color amarillo” los protegería del avance de las topadoras.²⁸

25 La cautelar se extendió hasta el mes de diciembre de 2011, fecha en que la Corte declaró su incompetencia para el tratamiento de la causa, lapso durante el cual no se registraron –al menos, legalmente– los desmontes autorizados en dichos departamentos (previo a la sanción de la ley 26331), entre los que se encuentra el territorio que estamos analizando.

26 Previo a la creación de la Coordinadora de Tierras, los productores criollos habían conseguido organizarse conformando numerosas entidades. Tan solo en el área de estudio se conformaron: Asociación Civil Organizacional de Campesinos de Los Blancos; Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño; Asociación Civil Unión y Progreso; Asociación Civil Campesinos Unidos; Asociación Civil Defendiendo lo Nuestro, Unión de Pequeños Productores y Campesinos Norteños y Asociación de Productores Ganaderos del Norte.

27 Con respecto a la cuestión de la titularidad de los recursos naturales, cabe mencionar que a la vez que el artículo 124 de la Constitución Nacional pone bajo el dominio originario de las provincias a los recursos naturales que se encuentren en su territorio, el artículo 41 de la misma garantiza el derecho a un ambiente sano para todos los habitantes de la Nación.

28 En junio de 2009, el gobernador J. M. Urtubey declaró: “Hemos establecido un amarillo preventivo, un amarillo social, para que no se metan topadoras

Modificaciones a la ley provincial

No obstante el avance original de la gestión de gobierno que se inició con la promesa de “terminar con el festival de los desmontes” y que estableció un “amarillo social” para proteger a las comunidades del “avance de las topadoras”, podemos visualizar un paulatino giro de la política ambiental provincial.²⁹

Así, debido al poder de lobby del empresariado, se fueron sucediendo fuertes concesiones que permitieron la modificación de la zonificación realizada “participativamente”, entre las cuales podemos mencionar: a) cambios en el proyecto de ley de OTBN, que permitieron la ampliación de la superficie a desmontar restando superficies a las categorías I y II, b) creación de un Consejo Asesor de Ordenamiento Territorial en el seno del Ministerio de Desarrollo Económico, con representación de los sectores empresariales pero sin participación de representantes aborígenes o campesinos, c) dictado del Decreto 2211/10, que regulaba la recategorización de aquellas propiedades que se encontraran en categorías I y II, con fundamento en el carácter orientativo otorgado al mapa por el Decreto 2785/09.

Otro hecho notable fue también que, a mediados de 2010, se produjo el cambio del ministro hacia una gestión más *business-friendly*.³⁰ Posteriormente, en los primeros días de diciembre de 2011 –a comienzos del segundo mandato del gobernador Urtubey– se profundiza esta tendencia pro empresarial al fusionar los ministerios de Desarrollo Económico y de Ambiente y Desarrollo Sustentable en un nuevo organismo, el Ministerio

donde hay comunidades originarias hasta tanto se resuelva la situación de estos pueblos originarios” (Nuevo Diario de Salta, martes 14 de julio de 2009).

29 Palabras del gobernador en su discurso inaugural: “A partir de hoy se acabó el festival irresponsable de autorizaciones de desmontes sin el más mínimo apego a las normas vigentes” (Nuevo Diario de Salta, martes 11 de diciembre de 2007).

30 El presidente de la Sociedad Rural de Salta destacó en el discurso inaugural de la muestra ganadera de 2010 “el cambio de ministro en el Ministerio de Medio Ambiente nos abrió una puerta para mejorar el diálogo y buscar soluciones para la habilitación de tierras”. En dicha ocasión, el dirigente sostuvo que: “El problema de fondo es el de la habilitación de tierras, que es fundamental para la expansión de la frontera productiva”. Agregó que “en distintas reuniones con el gobierno, éste abrió la posibilidad de modificar el mapa (de OTBN) a nivel predial, para de esa manera organizar mejor y agilizar las habilitaciones tan necesarias para el desarrollo regional”. (www.ruraldesalta.org, del 03/09/2010).

de Ambiente y Producción Sustentable. Se designa al frente del mismo al hasta entonces secretario de Comercio e Industria, lo que en los hechos implicó la total subordinación del área ambiental a la visión economicista predominante.

Claramente, podemos visualizar que si bien estas normas (tanto las nacionales como las provinciales) representaron un avance en lo referente a la protección del ambiente y permitieron la participación de actores sociales desde siempre relegados, no pudieron evitar que las relaciones de poder se expresaran en los resultados finales. Así, el sector capitalista consiguió su objetivo de imponer para este territorio el modelo de desarrollo dominante.

Reflexiones finales

Ante estos antecedentes, cabe concluir que el tiempo en que las topadoras se tomaron un descanso terminó y que la frontera agro-empresarial comenzará a moverse nuevamente.

Esto es así porque el territorio del departamento Rivadavia al norte del río Bermejo —en tanto considerado vacío por los sectores capitalistas—, ha sido escogido por la agro-empresa y la inversión especulativa como escenario de un nuevo salto de la frontera agropecuaria en la provincia de Salta.

Y no están solos, sino que este modelo de desarrollo extractivista es alentado desde el Estado provincial que entiende que desarrollo y crecimiento económico son sinónimos, institucionalizándose así las relaciones capitalistas en detrimento de las relaciones no capitalistas, familiares y comunitarias que han venido construyendo este territorio desde el pasado.

La irrupción de estos nuevos actores llevó a la generación de relaciones sociales que incluyeron acuerdos entre los habitantes y disputas con quienes pretenden desplazarlos. Si bien el problema de fondo es la falta de titularidad de las tierras, la puja se dirimió en la esfera ambiental a través del proceso OTBN.

Así, cada acción realizada en el marco del OTBN desencadenó una reacción contraria, que puede estimarse positiva o negativa según los intereses de los actores y el poder circunstancial que estos alcanzaron.

Como quedó dicho, el desmonte irracional que venía soportando la región chaqueña en general, y el Chaco salteño en particular, generó la reacción de sectores de la sociedad (en especial, de las clases medias-altas e intelectuales aún cuando vivieran a miles de kilómetros de distancia de los bosques que buscaron proteger). Reacción en la que se encuentra

la génesis de la Ley Nacional 26331 de protección de los bosques nativos.

A su vez, el lento debate del proyecto en las cámaras generó, en la provincia de Salta, una corrida de autorizaciones para realizar desmontes. Este “festival de desmontes” fue la razón por la cual se pretendió girar hacia una política ambiental más responsable, con la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que llevó adelante un OTBN que constituyó un espacio participativo que permitió el empoderamiento –circunstancial– de los actores locales.

Por último, el efecto combinado de la zonificación resultante del OTBN y la demanda ante la Corte afectaron los intereses de los sectores agro-empresariales y los especuladores, los cuales ejercieron su poder sobre el Estado provincial obteniendo del mismo diversas concesiones, mediante las cuales aseguraron la continuidad del modelo extractivista.

Estas múltiples “batallas” por la apropiación del territorio se llevaron a cabo a cientos e incluso miles de kilómetros de distancia y tuvieron resultados que por momentos fueron favorables a las poblaciones que lo habitan y a los bosques que lo cubren, pero al final lograron imponer su poder quienes buscan apropiarse de sus recursos. En definitiva, fue el poder hegemónico dominante, aliado con el poder político, quien terminó por construir el marco normativo en su propio beneficio.

A favor del proceso, es necesario resaltar que si bien el OTBN no estuvo exento de conflictivas marchas y contramarchas, frenó el avance de las topadoras y dio tiempo para el surgimiento de organizaciones de productores criollos, quienes aliadas con las asociaciones aborígenes ya existentes, alcanzaron un cierto grado de empoderamiento.

El empoderamiento logrado está promoviendo la construcción de un nuevo territorio, y si bien se deben esperar fuertes amenazas de los sectores dominantes y su aliado, el Estado provincial, resulta de particular importancia el afianzamiento de este “empoderamiento incipiente”. De él dependen las posibilidades que tienen estos actores de oponerse (con alguna posibilidad de éxito) al poder hegemónico que pretende dominar el territorio. El cual, como quedó visto, ya consiguió institucionalizar –mediante normativas laxas– un modelo de desarrollo capitalista y marcha hacia el control absoluto del mismo.

Bibliografía

- ATAIDE, Soraya y Fernando González (2010) “Anexo. Relevamiento de los principales conflictos territoriales en las provincias de Salta y Misiones (1990-2008)”, en *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorio del norte argentino*, Manzanal, M. y F. Villarreal (org.), Ed. CICCUS, pp. 247-260.
- CAMARDELLI, María Cristina (2005) “Estrategias reproductivas y sustentabilidad de sistemas ganaderos criollos del Chaco salteño: el caso de los puesteros criollos del Lote Fiscal N°20 en el departamento Rivadavia”, en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n°22, Buenos Aires, pp. 57-94.
- CAMARDELLI, María Cristina; Humberto Caruso; Santiago Miranda; José Volante y Alberto Bianchi (2007) “Cambios de uso de la tierra y adopción de tecnologías ganaderas en el Chaco Semiárido Salteño. Parte I: Departamento Anta”, Actas de las Terceras Jornadas de la Asociación Argentino Uruguay de Economía Ecológica - ASAUEE, “Economía, ecología y abordajes para la resolución de conflictos ecológicos distributivos en el Cono Sur”, Tucumán, junio de 2007, p. 34.
- COORDINADORA DE TIERRA DEL CHACO SALTEÑO (2011) “Comunicado de prensa de la APPSChS”. Disponible en <http://www.chaco-saltenios.blogspot.com>.
- GREENPEACE (2009) Boletín febrero de 2009. Disponible en <http://www.greenpeace.org.ar>.
- GUDYNAS, Eduardo (2010) “La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo”, en *Íconos*, Revista de Ciencias Sociales n°36, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249, pp. 53-67.
- JAIME, Miriam Liliana (2003) “Colonización y producción en la expansión de la frontera de Salta hacia el Chaco: el caso del Departamento Rivadavia (1880-1930)”, Escuela de Historia de la Universidad Nacional de Salta, Año 2, v. 1, n°2.

- LANGBEHN, Lorenzo (2011), *Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta: la cuestión ambiental y el control sobre el territorio*, inédito, 26 pp.
- LEAKE, Andrés y María Ecónomo (2008) *La deforestación en Salta 2004-2007*, Fundación ASOCIANA, Salta, 12 pp.
- MANÇANO FERNÁNDEZ, Bernardo (2010) “Territorios en disputa: campesinos y agribusiness”, Universidad Estadual Paulista (UNESP). Disponible en [http://www.landaction.org/IMG/pdf/ Bernardo_hali-fax_esp.pdf](http://www.landaction.org/IMG/pdf/Bernardo_hali-fax_esp.pdf)
- MANZANAL, Mabel (2010) “Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina”, en *El Desarrollo y sus lógicas en disputa en territorio del norte argentino*, Manzanal y Villarreal (org.), Ed. CICCUS, pp. 17-43.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERÍA Y PESCA (2011) “Argentina Líder Agroalimentario Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010/2020”, 161 pp.
- NAHARRO, Norma; Marcela Amalia Álvarez y Mónica Flores Klarik (2010) “Territorio en disputa: reflexiones acerca de los discursos que legitiman la propiedad de la tierra en el Chaco salteño”, en *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorio del norte argentino*, Manzanal, M. y F. Villarreal (org.), Ediciones CICCUS, pp. 133-154.
- NEUMANN, Roberto (1999) “Ecología y manejo del Chaco Semiárido”, en *Habilitación de tierras para ganadería*, 2ª Jornadas Ganaderas del NOA, Salta, 1999, nov., 29. INTA, Proyecto Macro-regional, Intensificación de la Producción de Carne Bovina del NOA, pp. 17-27.
- RODRÍGUEZ, Héctor y Catalina Buliubasich (1995) “Criollos e indígenas en el Lote 55. El espacio solapado de conflictos étnicos”, en *Desarrollo Agroforestal y Comunidad Campesina*, Salta, Año 4, n°18, pp. 9-11.
- SOCIEDAD RURAL SALTEÑA (2008) Boletín agosto de 2008. Disponible en <http://www.ruralsalta.org.ar/ganaderia.php>. [Consulta: 20 de octubre de 2011].
- SHIVA, Vandana (2005), *Cómo poner fin a la pobreza. Biodiversidad*. Disponible en <http://www.grain.org/article/archive/categories/117-biodiversidad-jul-2005>

SVAMPA, Maristella (2008) “Interrogating the civil society agenda”, en *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Siglo XXI, Buenos Aires.

VAN DAM, Chris (2008) “Tierra, territorio y derechos de los pueblos indígenas, campesinos y pequeños productores de Salta”, en *Serie documentos de capacitación n°2*, Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Dirección de Desarrollo Agropecuario PROINDER, Buenos Aires.

El “caso Pizarro” (Salta): movilización y poder

Stella M. Pérez de Bianchi y Marita Couto

Como siempre, la realidad se impone y sólo a la distancia; con el tiempo, somos capaces de hallar la justa dimensión de lo hecho, juzgar nuestras acciones y también valorarlas. Y ese tiempo necesario pasó. Hoy nos proponemos analizar nuevamente Pizarro, indagar sobre qué sucedió con el ambiente y con su gente.

El “caso Pizarro”

El llamado “caso Pizarro” toma su nombre de la localidad de General Pizarro, en el departamento de Anta de la provincia argentina de Salta, en cuya vecindad se encontraban los lotes fiscales 32 y 33. El caso constituyó y aún constituye una experiencia de lucha, de compromiso, pero también de sinsabores que no terminan y continúan como algo imposible de olvidar para todos los involucrados tanto en el plano personal como en el profesional. Pizarro representa un cambio ambiental radical, producido como consecuencia de la expansión de la frontera agropecuaria. Es un nuevo ambiente impuesto a fuerza de topadoras, cadenas, fuego... soja.

En 1995, el Poder Ejecutivo de la provincia de Salta declaró, mediante el decreto 3397/95, a los lotes fiscales 32 y 33 “Área natural provincial protegida”. La medida fue tomada para preservar una conjunción de ambientes distintos en una zona de transición entre la llanura chaqueña y las sierras subandinas. En dicha área se produce un cambio de un ambiente semiárido con vegetación de bosque chaqueño a una región pedemontana subhúmeda, conocida como Umbral al Chaco y a otra, aún más húmeda, en las laderas serranas donde se instala la selva montana. Los distintos ambientes producen gran diversidad de especies de difícil repetición en el mundo.

En 2004, la Legislatura de la provincia de Salta, mediante la ley 7274, desafectó a los mencionados lotes fiscales de la categoría de área natural protegida y también autorizó su enajenación mediante licitación pública para destinar los fondos obtenidos con su venta a la reparación de las

rutas provinciales números 5 y 30. Estas rutas habían perdido gran parte de la capa asfáltica como consecuencia de su utilización por los camiones que transportan las sucesivas cosechas de soja.

Con este proceder la legislatura salteña violó las siguientes normas:

- Constitución Nacional Argentina.
- Constitución de la Provincia de Salta.
- Ley 7.070 de Medio Ambiente de la provincia de Salta.
- Ley 7.107 de Áreas protegidas de la provincia de Salta.
- Ley 25.675, General del ambiente o de presupuestos mínimos.
- Ley 13.273 de defensa de la riqueza forestal
- Ley 22.421 de protección de fauna silvestre.
- Ley 24.375 de aprobación del convenio sobre la diversidad biológica.
- Ley 24.701 de aprobación de la convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación.
- Ley 22.344, que aprueba la convención internacional sobre especies amenazadas de flora y fauna silvestre.
- Convención internacional para el tráfico de especies silvestres (CITES) y el Tratado de Asunción.

La reacción social

A raíz de esta acción gubernamental, se produjo una fuerte reacción de organizaciones ambientalistas, sociales e indígenas en contra de la misma. También de instituciones oficiales, como la Universidad Nacional de Salta (UNSa). En efecto, el Consejo Superior de la universidad, en el mismo 2004, creó un equipo interdisciplinario para evaluar la situación generada por las medidas tomadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el mismo participaron especialistas de las áreas de Geología, Antropología, Filosofía, Ecología y de la Comunicación¹.

La “Comisión Pizarro” produjo un informe, del cual se transcribe:

La extinción de los recursos del monte configura la extinción biológica. Por ello es que cualquier medida que conduzca a tal situación es pasible de encuadrarse en la figura de GENOCIDIO, de acuerdo con la Convención Internacional para la prevención y la sanción de dicho delito, que se define como: “Sometimiento

¹ Dr. en Geología Raúl Seggiaro, Lic. en Antropología Héctor Rodríguez, Mg. en Filosofía Ana Simesen, Dra. en Biología Marta de Viana y Lic. en Ciencias Sociales Marita Couto.

intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.²

La deforestación en Salta

En diciembre de 2004, la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (Montenegro *et al.*, 2004: 8) informó que desde 1980 Argentina entró en un nuevo pulso de deforestación favorecido por la inversión en infraestructura, los cambios tecnológicos como las semillas transgénicas, la siembra directa y la globalización, que motivaron uno de los procesos de transformación de bosques nativos de mayores dimensiones en la historia del país.

Agrega que los bosques nativos se encuentran severamente degradados, requieren ser manejados para favorecer su recuperación y presentarse como una alternativa viable del uso del suelo frente a la agricultura.

Atribuye la expansión de la frontera agropecuaria a la falta de ordenamiento territorial y la decisión de aumentar la producción agrícola del país.

Los mismos autores señalan que “El avance más importante de la frontera agropecuaria se produjo en la región del Parque chaqueño”. La mayor aceleración se registra en Salta, donde, en este lapso, la desaparición de masa boscosa (414.934 hectáreas) fue un 113,45% mayor que entre 1998 y 2002. Sólo el departamento de Anta perdió 239.681 hectáreas.

Pizarro encuadra perfectamente en estas consideraciones pues, aduciendo que el monte estaba degradado (“reserva de papel”, según Carlos Saravia Toledo³), antes que favorecer su recuperación y de constituirse en una reserva de uso múltiple, tal como recomendara la Lic. Silvia Chalukian⁴, se realizó la desafectación y venta que permitió el avance de la frontera agropecuaria sobre un área de reserva, en lugar de avanzar sobre superficies subutilizadas o abandonadas.

2 Anexo de la resolución CS 0315/2004 – UNSa.

3 Calificación que brindara a la Reserva Pizarro en los medios de comunicación.

4 Autora de documento técnico realizado desde la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta y que fuera utilizado para la propuesta de desafectación.

Los resultados judiciales

En 2004, las fundaciones Greenpeace Argentina y Vida Silvestre Argentina y la asociación ILLAY presentaron, ante la Corte de Justicia de Salta, una acción de amparo y solicitud de inconstitucionalidad de la Ley provincial 7274 y del decreto del Poder Ejecutivo n°809/04, y de toda otra norma posterior que ordenase la desafectación de los lotes fiscales n°32 y 33 del departamento de Anta para su posterior venta, como así también que se dejasen sin efecto los actos administrativos dictados por el Ministerio de la Producción y el Empleo referidos a las licitaciones públicas nacionales n°01/4, 02/04, 03/04, 04/04, 05/04, 06/04 y 07/04, restableciendo los efectos y la plena vigencia del Decreto 3397, respecto de la zona objeto del proceso licitatorio.

Con fecha 26 de noviembre de 2004, la Corte de Justicia rechazó dicha presentación con el voto mayoritario de los jueces Guillermo A. Posadas, Edgardo Vicente y Antonio Omar Silisque.

El dictamen de la mayoría, luego de una serie de consideraciones sobre el significado del amparo (y por consejo del Fiscal de Estado de la provincia de Salta, en ese entonces el abogado Rodolfo Urtubey) fundamenta su rechazo por considerar a la demanda extemporánea.

Por su parte, la Jueza de la Corte, Dra. Cristina Garros Martínez, realiza un dictamen en disidencia, haciendo lugar a la acción de amparo y declarando la inconstitucionalidad de la Ley 7274.

De la lectura de ambos dictámenes surge claramente que el dictamen de mayoría, sin abocarse al fondo del tema –el riesgo ambiental– asume en definitiva como propios el informe de la Secretaría de Medio Ambiente dependiente del Poder Ejecutivo provincial y el dictamen del Fiscal de Estado, quien en representación del titular del mismo Poder Ejecutivo señaló que:

No obstante el *nomen iuris* empleado para calificar la acción promovida, la finalidad del amparo deducido se agota en la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley 7274, estando el procedimiento específico para obtener esa declaración previsto en los artículos 704 y ss. del Código Procesal Civil y Comercial, norma que prescribe el plazo de caducidad de treinta días que –sostiene– a la fecha de la promoción de la acción se encontraba vencido.

En tanto, el fallo de Garros Martínez profundiza en los principios del derecho ambiental y en la aplicación de las normas que lo rigen así como en el derecho de las instituciones para demandar en este caso, basándose en la Convención Americana de Derechos Humanos; en los artículos 41

de la Constitución Nacional y en el artículo 30 de la Constitución provincial, que consagran el derecho de los habitantes a un medio ambiente sano y equilibrado, estableciendo el nivel de las autoridades que deben proteger y resguardar ese derecho.

Dicho fallo también señala que ya en el debate en la Cámara de Diputados había surgido que el predio se dedicaría al cultivo de soja, razón por la cual, sostiene, estaría en contradicción con los artículos 11 y concordantes de la ley 25675 y 79 de la ley 7070 y de los artículos 62 y 87 del decreto reglamentario 3097/00, por no haberse realizado el estudio de impacto ambiental previo.

Es interesante destacar cómo una jueza de la corte provincial observó la violación a las normas de raigambre constitucional, tanto nacionales como provinciales, mientras la mayoría de la Corte asumió el “consejo” del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) también revocó una sentencia de la Corte de Justicia de Salta que había rechazado un planteo de la comunidad indígena Eben Ezer contra la venta de la Reserva Pizarro; sostuvo que la Corte salteña, al desestimar el recurso por considerar que se habían vencido los plazos para impugnar el procedimiento, violaba principios consagrados en la Constitución Nacional y mandó dictar una nueva resolución que atendiera a los principios culturales de las comunidades indígenas en su relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encontraban.

Por su parte, el Consejo Superior de la UNSa, en base al informe producido por la “Comisión Pizarro”, promovió una acción declarativa y solicitó ante la Justicia Federal la nulidad absoluta de la Ley N°7274 de la provincia de Salta y, consecuentemente, su inconstitucionalidad por afectar garantías reconocidas en la Constitución Nacional. La acción declarativa actualmente sigue radicada en la CSJN.

Desde distintos sectores se consideró que la Corte se declararía incompetente ante la demanda de una universidad nacional en un caso de intereses difusos. Se equivocaron; el fallo y las firmas lo demuestran:

Declarar la competencia de esta Corte para entender en forma originaria en este juicio. Comuníquese al juzgado de origen este pronunciamiento, el que deberá ser notificado a la parte demandada, quien tendrá que constituir domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A tal fin, líbrese el correspondiente oficio de estilo...

Firmado: ENRIQUE S. PETRACCHI – ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – CARLOS S. FAYT – JUAN CARLOS MAQUEDA – E. RAÚL ZAFFARONI – RICARDO LUIS LORENZETTI – CARMEN M. ARGIBAY.

La movida política: el convenio con la Administración de Parques Nacionales

Mientras la Universidad Nacional de Salta tramitaba la Acción Declarativa, las relaciones entre los distintos actores comenzó a enrarecerse: Greenpeace se abocó a la defensa exclusiva de los wichí dejando de lado la lucha de los criollos que, en rigor, fueron quienes la iniciaron convocando a dicha organización al territorio.

La Comisión Pizarro y las autoridades de la UNSa habían recibido ya fuertes presiones del gobierno provincial para que la demanda fuese retirada de la Justicia.

La trascendencia nacional e internacional del conflicto llegó a límites inusitados y era ya un serio problema para el gobierno de Juan Carlos Romero. Periodistas de todo el mundo llegaban a diario al pequeño pueblo de Pizarro y a la paupérrima Comunidad Eben-Ezer.

Simón López y Donato Antolin, primero y segundo cacique wichí respectivamente, fueron presentados por Diego Maradona en el programa “El Diez” y decenas de “chanchitos alcancía” fueron colocados en la Plaza de Mayo, frente a la Casa Rosada. Pizarro se convertía, ya, en un problema también para el gobierno del presidente Néstor Kirchner. Versiones que no han podido ser confirmadas indican que el propio ex presidente llamó al entonces presidente de la Administración de Parques Nacionales (APN), ingeniero Héctor Espina, indicándole la búsqueda de una solución para el conflicto.

El 5 de octubre de 2005 el presidente Kirchner recibía a los caciques Antolín y López. La tapa del diario *Clarín* y los principales noticieros nacionales mostraban a Simón López sentado en el sillón de Rivadavia y abrazado por el Presidente de la nación. La noticia fue divulgada con titulares elocuentes afirmando que la reserva había sido salvada gracias a Greenpeace y a APN.

El 14 de octubre de 2005 se firmó el Convenio entre el Estado nacional - Administración de Parques Nacionales y la Provincia de Salta para acordar la creación de un área de reserva en los departamentos de Anta y Orán. Ochocientas hectáreas serían cedidas en propiedad comunitaria a los wichí y sus miembros tendrían acceso a mil doscientas hectáreas más como territorio de caza y recolección.

La provincia gestionaría la cesión de jurisdicción y dominio de seis mil hectáreas de la Finca El Chaguaral como reserva natural privada para integrarla al área protegida (departamento Orán).

La provincia cedería también a APN la jurisdicción y dominio de la matrícula para el Área Protegida Nacional, ubicada en el departamento de Anta.

Desactivado el conflicto en los medios y en la opinión pública, comenzaron las reuniones y los acuerdos entre los sectores del poder. Gracias a ese convenio, las empresas Everest S.A. e Initum Afero S.A. lograron el compromiso del gobierno de la provincia de Salta para la aprobación de los planes de habilitación de tierras para uso agrícola y/o ganadero de las superficies adquiridas, es decir, lograron la autorización para el desmonte.

La adquisición de hectáreas de la finca El Chaguaral fue condicionada, pues su dueño mantenía una deuda con el ex banco provincial (actualmente, Banco Macro). De hecho, hasta el presente, las tierras de El Chaguaral no se han constituido en reserva privada y recién en diciembre de 2010 la legislatura salteña cedió la jurisdicción y dominio de las tierras compradas por APN al Estado nacional.

Previamente, en 2009, a raíz de la presentación realizada por la UNSa, la CSJN requirió a APN que informase el estado de avance de cumplimiento del convenio celebrado entre el Estado nacional y la provincia de Salta, relativo a la creación del área de reserva en General Pizarro⁵, como así también si la superficie a que se refiere el convenio comprendía los lotes fiscales N°32 y 33 y, en su caso, en qué medida. En el mismo acto, la CSJN solicitó a la Corte de Justicia de Salta que informara si allí se encontraban radicadas las actuaciones “Comunidad Indígena Eben Ezer c/ Pcia. de Salta s/Amparo”, referidas a la impugnación de la Ley local 7274 y, en su caso, se remitiera copia certificada de dicho expediente”.

Solicitud que ilustra que desde 2005 hasta 2009 ni el gobierno provincial ni la APN habían dado cumplimiento a las cláusulas del convenio.

Las presiones

Muchas fueron las presiones hacia las autoridades de la UNSa que ejercieron funcionarios y legisladores provinciales, empleados de la APN, jueces de la provincia de Salta y hasta algunos miembros de la comunidad universitaria.

La APN consideró imprescindible que la UNSa retirara la demanda ante la Corte, de la misma manera que lo habían hecho Greenpeace y Vida Silvestre, pues no podía continuar con el convenio y realizar la compra de los lotes existiendo presentaciones judiciales. El Consejo Superior de la UNSa contestó, categóricamente, que la demanda ante la SCJN no se retiraría. A pesar de que la universidad no retiró su demanda, APN igualmente compró 4.238 hectáreas a las firmas Everest e Initum.

⁵ Expediente 79/2005.

¿560 puestos de trabajo?

De acuerdo con el Acta de la reunión constitutiva de la Unidad de Gestión que establece el artículo 12 del convenio suscripto entre el gobierno de la provincia de Salta y la APN, el día 7 de febrero de 2006 se consideró la propuesta de las empresas Everest SA e Initum Afero SA, presentada por los ingenieros Carlos Saravia Toledo y Marcelo Arzelán y por el Sr. Alvaro Cornejo. Luego de la exposición, el secretario de Medio Ambiente, ingeniero Gustavo López Asencio, informó que esa Secretaría realizaría el monitoreo ambiental pues la audiencia pública ya había sido sustanciada; solicitó a la Unidad de Gestión que se expidiera sobre el proyecto y que Fundación Proyungas se abocara al estudio del emprendimiento. El presidente de APN propuso que se incorporaran los técnicos de APN, y Alejandro Brown (representando a la Fundación Proyungas) aceptó la invitación y se comprometió a presentar un dictamen final antes del 20 de marzo de 2006.

El proyecto de las empresas se propuso como un emprendimiento agroindustrial cítrico, de aprovechamiento maderero en los lugares donde se permitiese desmontar; conservacionista, por utilizar la siembra directa, labranza cero y rotación de cultivos en la producción de granos. Contemplaba la sistematización integral de los suelos con terrazas, canales de desagües y represas amortiguadoras de caudales pico de escurrimiento.

Del informe presentado por la Fundación Proyungas y APN (2006) se destaca el énfasis que se pone en el valor de la plantación de cítricos en relación con una plantación exclusiva de soja; cítricos que, transcurridos más de seis años, no fueron plantados, es decir que las recomendaciones brindadas no fueron tenidas en cuenta, y las medidas de compensación y mitigación necesarias para minimizar los impactos y evitar los riesgos de inundación no fueron realizadas.

También indica que el diseño de la futura Reserva Pizarro (tal como se la diseñó en el Convenio) en embudo hacia el Este y de tamaño relativamente reducido, hacen vulnerable la biodiversidad que alberga o que debería proteger, considerando indispensable la continuidad de la Reserva Pizarro hacia al Norte con la finca privada El Chaguaral.

Esta recomendación tampoco se cumplió, pues hasta la fecha la reserva privada no existe, y el corredor que se “dibuja” no tiene la superficie adecuada para garantizar la continuidad.

La inversión propuesta por la empresa fue de 17.550.000 dólares para realizar un vivero de plantas de naranja Valencia Late para exportación, la plantación de mil quinientas hectáreas de cítricos, la construcción de una planta de empaque, la realización de trabajos de captación de agua,

pozos, riego por goteo, horno para tratamiento de madera y planta de pallets, planta de silos, un hotel, una estación de servicio e instalaciones de administración.

Aseguraba la creación de quinientos sesenta puestos de trabajo distribuidos de la siguiente manera: catorce en vivero, ciento cincuenta en quintas, cuatrocientos sesenta y cuatro en empaque, dieciocho en hotel, estación de servicio y administración, treinta para la extracción de madera de encadenado para tratamiento térmico y confección de pallets, dieciocho en los hornos de tratamiento, veintidós en la actividad directa en campo y zona de granos y ocho en la planta de silos⁶.

La información recabada en noviembre de 2011 indica que sólo trabajan en el lugar unas quince personas dedicadas a tareas de desmonte.

Han pasado más de seis años y los cítricos no han sido plantados; tampoco las inversiones han sido realizadas, salvo el desmonte y la plantación de soja.

Vale la pena cerrar este subtítulo con las palabras que el presidente de Parques expresara en febrero de 2006, en la reunión citada:

Debemos apuntar a la conservación con desarrollo sustentable en lo económico, social y cultural. Ojalá que Pizarro sea un ejemplo para todo el país. Estamos en un trabajo de búsqueda de consenso. [Y agrega]: todos hemos relegado cosas en pos del desafío que nos convoca, que no es fácil, pero que todos apostamos a que el proyecto se concrete.

El contraste entre la realidad y estas palabras son un ejemplo contundente del avance de las empresas por la conquista por los recursos naturales.

Las deserciones

Dos menciones breves en este trabajo para las Fundaciones Greenpeace y Vida Silvestre.

El primer dato de la deserción de ambas organizaciones ante la justicia se observa cuando APN le pide a la UNSa que desista de la presentación judicial realizada ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la misma forma en que lo hicieron Greenpeace y Vida Silvestre.

6 Anexo al Acta constitutiva de la Unidad de Gestión del 07/02/06.

Posteriormente, N. Cruz; J. Casavelos, y E. Ezcurra (2005: 62-63) opinaron:

Se firmó en Salta el convenio entre la Administración de Parques Nacionales y la provincia de Salta para la creación de una nueva área protegida de jurisdicción nacional. Este convenio logró salvar más del 85% de la reserva y dar a la comunidad wichi ochocientas hectáreas en propiedad comunitaria y acceso a más de mil cuatrocientas para su uso. Se había ganado una gran batalla ambiental y el país entero fue testigo.

El segundo dato se encuentra en la solicitud de aval que realizó Javier Corcuera ante la Unidad de Gestión para que Vida Silvestre presentara un proyecto de apoyo para el área protegida de General Pizarro ante el Fondo para el Medio Ambiente (Global Environment Facility – GEF); las instituciones participantes avalaron el proyecto y Vida Silvestre realizó ante el GEF una solicitud por 150.570 dólares⁷.

Con esta simple “puesta en escena” las empresas iniciaron las actividades de desmonte y siembra de soja; Fundación Vida Silvestre desarrolló su proyecto en Pizarro; no se conoce cuánto dinero se otorgó finalmente, pero consultando hoy la página web de dicha fundación⁸, se puede conocer que en 2008 se inició el proyecto denominado:

Apoyo a la gestión participativa y al desarrollo sustentable de la nueva área protegida de Pizarro, a través del cual se facilitó la articulación entre las instituciones (Administración de Parques Nacionales, Gobierno de Salta, Gobierno Municipal) y con la población local para concretar la creación de la reserva. Mediante este proyecto se generó información ambiental y social básica, se acordó un plan de manejo para el área, se aportó infraestructura para los guarda parques y herramientas para la comunidad wichí, y se elevó el nivel de información y de concientización entre la población local a través de la puesta en el aire de emisiones de radio y TV.

En la misma página se mencionan, como desafíos más urgentes, la creación de reservas privadas en la zona, el control efectivo del área, la implementación del plan de manejo, la asistencia técnica para el desarrollo local sustentable y la integración de la comunidad wichí.

⁷ GEF: Formulario de presentación de proyectos, Anexo D. Programa descentralizado de medianas donaciones – Argentina (10/09/2006).

⁸ www.vidasilvestre.org.ar/ Noviembre, 2011.

Llama poderosamente la atención el discurso de Vida Silvestre después de siete años, cuando las tierras destinadas a la reserva están cada día más degradadas y los criollos, en su mayoría, han perdido su sustento. Vuelve a utilizarse el término “sustentable” como parte del discurso dominante. Es, coincidiendo con Leff (1998: 21), el discurso voluntarista, el discurso que afirma la desaparición de la contradicción entre ambiente y crecimiento, el discurso que, de la mano de las políticas neoliberales y del mercado, intenta demostrar que en la futura reserva se están restaurando el equilibrio ecológico y la justicia social. El mismo mercado que “reserva”, en este caso, una nueva área protegida, sin analizar que los habitantes de la anterior, los criollos, ya fueron expulsados y los aborígenes han sometido a la tala el nuevo espacio, profundizando su degradación.

Pizarro hoy

¿Qué se observa en General Pizarro hoy?

- a) Cinco mil hectáreas desmontadas para el cultivo de soja.
- b) La comunidad Eben Ezer habita en las ochocientas hectáreas compradas por APN.
- c) La reserva no se ha reconstruido.
- d) Los criollos habitan reducidas superficies de manera precaria.

Los miembros de la comunidad aborígen han cambiado sus prácticas productivas; aquellas definidas por Rodríguez y Buliubasich (2009) como un sistema de subsistencia, característico de las comunidades recolectoras, hoy están reducidas a intercambio de servicios por dinero.

Anteriormente, el grupo doméstico realizaba actividades estacionales respondiendo a los ritmos de la naturaleza, conocedores de la biodiversidad de los ecosistemas de la llanura chaqueña, con acceso a los sitios de recolección que permitía el sostenimiento de su subsistencia.

Practicaban la recolección de los productos del monte y la caza en una superficie de cinco mil hectáreas en la otrora reserva Pizarro, disponiendo además de cercos de cultivos y de contactos con la localidad de General Pizarro y con familias criollas.

Esa superficie se vio reducida; la comunidad quedó relegada primero a un lote en la periferia del pueblo sin sitios para la recolección; luego fueron instalados en las ochocientas hectáreas compradas por Parques Nacionales y con acceso a un área de recolección de unas mil hectáreas. Se produjo así lo que los autores citados llaman la “compresión del espacio”: cuando el espacio es restringido, los hombres reaccionan con conductas aislacionistas y llegan al individualismo extremo.

En forma dramática, lo había expresado Donato Antolín, cacique de Eben Ezer, a la Comisión Oficial ad Hoc de la UNSa en 2004: “Nosotros no tenemos salario, ni aguinaldo, ni ayuda, ni maestros; el salario de nuestros hijos es el salario del monte. El monte nos da la miel y la algarroba y el chaguar y alguna corzuelita de vez en cuando. Si no tenemos el monte, ¿cómo vamos a vivir?”.

El stress espacial, laboral y alimenticio produjo el distanciamiento entre los miembros de la comunidad y de estos con la población criolla; se enemistaron los dos caciques; se generó violencia interna y se enfrentaron con los representantes de Parques Nacionales.

Los mismos autores sostienen:

Una de las consecuencias visibles de la compresión de su espacio de subsistencia fue la práctica de deforestación de los indígenas para vender maderas a los criollos. Fueron provistos para ello de motosierras, de modo que se los empujó a deforestar no sólo el espacio cedido, sino también las cercanías. Se podría leer como una estrategia perversa destinada a utilizar a estas familias al borde de la hambruna como una prueba palpable de que los indígenas son incapaces de cuidar el monte.

En la visita realizada en noviembre de 2011 por las autoras de este trabajo, se pudo observar que la situación de la comunidad es la descrita: hoy habitan en viviendas con paredes de bloques y techos de chapa, poseen luz, agua y algunos insumos como televisores; han cambiado las bicicletas por motos; han dejado de enviar a sus niños a la escuela porque siguen reclamando un aula en la comunidad con un maestro bilingüe.

La práctica de la tala del bosque les ha permitido comprar esos bienes; la premonición de que “no son capaces de cuidar el bosque” realizada por funcionarios del gobierno provincial aparentemente se cumplirá; lo que no han considerado es que la “compresión del espacio”, el período de hambruna al que han sido sometidos, el stress espacial, alimenticio y cultural al que fueron expuestos y el “uso” practicado por las organizaciones ambientalistas los han llevado al límite de sus prácticas.

Héctor Rodríguez⁹ (comunicación personal) considera que la comunidad deberá seguir siendo observada; es probable que cuando se termine la riqueza maderera de las hectáreas que explotan se llegue a la consumación del etnocidio o del genocidio.

9 Antropólogo investigador de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta.

¿Universidad comprometida o torre de marfil?

La intervención institucional de la UNSa constituye un aspecto de este caso que supone, a la vez, una ruptura y una toma de posición.

“El saber académico, tal como está distribuido en el sistema de enseñanza, implica evidentemente una conformidad política” (Foucault, 1992: 31):

La universidad representaba el aparato institucional a través del que la sociedad aseguraba su reproducción, tranquilamente y con el menor gasto. El desorden en la institución universitaria, su muerte, aparente o real, poco importa; no han herido la voluntad de conservación, de identidad, de repetición de la sociedad. Preguntáis qué haría falta para romper el ciclo de la reproducción social del sistema. No bastaría suprimir o transformar la universidad; es pues necesario atacar también otras represiones.

Los mismos sectores de poder que reclaman insistentemente por la falta de compromiso de la universidad con la sociedad, la atacaron con virulencia por su involucramiento en el “Caso Pizarro”. La sanción del poder político llegó a hacer caer los convenios de práctica de los estudiantes en hospitales y escuelas dependientes del gobierno provincial, escudados en que la medida judicial de la UNSa por el caso Pizarro los obligaba a ello. Rota la “torre de marfil” a la que se la relega y por la que, a la vez, se la critica, la universidad pasó a ser un actor institucional molesto y peligroso.

Es claro en el texto mencionado, el suceso (la lucha por Pizarro) debe quedar excluido del saber académico, determinado como saber por el poder de clase. “El suceso, en lo que tiene de peligroso, debe estar sometido y disuelto en la continuidad de un poder de clase que no se nombra”. La toma de posición del Consejo Superior y la presentación de una universidad pública en defensa de intereses difusos no fue compartida por toda la comunidad universitaria; hubo docentes y profesionales de la casa y también estudiantes que ejercieron una abierta defensa de las grandes empresas adquirentes de la ex reserva y que, inclusive, brindaron al gobierno provincial y a las mencionadas empresas el soporte teórico para el despojo. Fueron los “intelectuales al servicio del poder”.

Pizarro como laboratorio de la globalización

Pizarro es la representación de los efectos de la política de “mundialización” que, al decir de Bourdieu (2001: 99-100), tiene como fin dar el dominio a los determinismos económicos, liberándolos de todo control y obteniendo la sumisión de los gobiernos y de los ciudadanos. Pizarro se

constituye así en un caso donde estas prácticas se han concretado con la complicidad de los gobiernos, quienes accionaron de manera interesada para apoderarse de las tierras de las comunidades aborígenes y criollas para dar lugar a emprendimientos sojeros.

Es, en este sentido, un símbolo, pues por su dimensión (hoy, unas cinco mil hectáreas desmontadas) no representa una superficie relevante en el conjunto del territorio desmontado y destinado al cultivo de granos en Salta, pero sí simboliza la aplicación de las políticas elaboradas por la Organización Mundial del Comercio, la que, con la colaboración de gobernadores, legisladores, ministros, intelectuales y organizaciones ecologistas, concretó la aplicación de las políticas neoliberales que nutriéndose del léxico de la libertad, como liberalismo, liberalización, desregulación, tienen como fin dar el dominio a los determinismos económicos, liberándolos de todo control, para obtener la sumisión de los gobiernos y de los ciudadanos a las fuerzas económicas y sociales “liberadas” (Bourdieu, 2001: 99-100).

A lo largo del proceso, no se notaron las características de la “modernidad reflexiva” (Beck *et al.*, 1997: 1-272), no hubo conciencia del riesgo futuro a la que se somete a la sociedad que habita en Pizarro pues, a pesar de los esfuerzos de tantas instituciones, ninguno de los órganos de gobierno involucrados reconoció la imprevisibilidad de sus acciones; simplemente propusieron recomponer la reserva natural, hecho que, además de no haberse cumplido, no excederá la figura de un simple corredor biológico.

No se comprendió el riesgo en el que se colocó a la sociedad en pos del crecimiento sin freno, de una concepción de desarrollo que busca sólo ganancias económicas y no se preocupa por el desarrollo de los valores de los ciudadanos.

Se ha tratado al ambiente separándolo de la naturaleza, considerando al “progreso” como un hecho ilimitado, basado en los conocimientos técnicos, excluyendo los tradicionales, movido por la fuerza del sistema capitalista y el libre comercio, provocando el agotamiento de los recursos naturales e incrementando la crisis ecológica.

La desafectación y venta de la reserva ha implicado empobrecimiento generalizado, ha incrementado la deuda social y ambiental, favorecido la concentración de la riqueza, provocado la pérdida de la identidad cultural, hambre e insomnio. Hambre e insomnio que ilustra Josué de Castro (2002:5) cuando dice: “Tres cuartas partes de los habitantes del continente no duerme debido al hambre, la otra cuarta parte no duerme por temor a los hambrientos”.

Pizarro es la consecuencia de los procesos socioeconómicos globales que avanzan y transforman los territorios sin detenerse en identificar ni

atender los intereses de los habitantes locales (Manzanal, 2011: 59). Así, mientras dos empresas se beneficiaron con una superficie desmontada para el cultivo de soja transgénica, criollos y aborígenes se perjudicaron con la pérdida de la biodiversidad, con la expulsión de familias y comunidad de sus territorios y con la alteración de las actividades tradicionales.

Como expresara Bourdieu (2002: 121), cada grupo trata de acrecentar sus capitales; en este caso, las empresas agrícolas, utilizando como estrategia las relaciones con los más altos cargos de gobierno provincial, así como los referentes en la legislatura local, generando estructuras para continuar con el poder.

Ese poder, en este caso, se opone al poder de la comunidad wichí y de las familias criollas, las cuales, en desigualdad de condiciones, pierden su capital y continúan en niveles de pobreza aún mayores que aquél que poseían al iniciarse el conflicto.

Naharro *et al.* (2009: 133) sostienen que, en el caso Pizarro, el territorio se conceptualizó desde el punto de vista sustancialista, donde las entidades físicas y los recursos estuvieron para ser explotados mercantilmente, como un receptáculo posible de ser vaciado o llenado de contenidos, sin considerar las relaciones sociales en el territorio. En lugar de pensar el espacio en términos socio-culturales, entender que el mismo no es una entidad natural ni es parte de la naturaleza susceptible de ser descripta y racionalizada por criterios clasificatorios, sino que es una representación de la naturaleza social, donde se incluyen prácticas sociales y relaciones de poder.

En el concepto de Meillassoux (1977: 59), en las comunidades domésticas, tanto la tierra como el agua no se pueden disociar del contexto social que le da valor de uso; en este caso, el “derecho de uso y acceso” no significaban apropiación, el acceso a la tierra se asociaba a la subsistencia de la comunidad aborígen y de las familias criollas, así como a sus relaciones de producción y de reproducción. La apropiación de las mismas provocó la separación del contexto social que le otorga existencia económica y valor de uso.

El poder

El poder se refleja e inscribe en los cuerpos:

- a) en el de los criollos “reubicados”, que no tienen las escrituras de posesión y sufren como los wichí los efectos de la compresión del espacio.
- b) En el desencanto de Carlos Ordoñez, motor de la movilización de 2004, lúcido aún en la derrota;
- c) En la pérdida de identidad de don Simón H. que pasó de poseer

trescientas vacas a sólo tres, pues es lo que le permite un terreno de ochenta hectáreas sin agua; con su salud y la de su esposa deterioradas, quien ha perdido su lugar en la comunidad como presidente de la Asociación Gaucha, el espacio que compartía con sus pares como criollo chaqueño.

- d) En la resignación de don Santana, solo en sus treinta y cinco hectáreas, aferrado a su religión, quien sabe que en poco tiempo tendrá que vender sus cabras pues ya no encuentran qué comer; no ha recibido “los papeles” y sabe que no los tendrá. Mostrando su resignación, quien fuera hachero desde niño, hoy, a sus setenta y tres años, aprendió a leer solo, para poder estudiar la Biblia.
- e) En las casas de material de los wichí, con sus puertas y ventanas cerradas que profundizan el aislamiento de las familias de la comunidad; aunque no lo dicen, es un secreto a voces que cada familia tiene una parcela para sacar madera con su motosierra y que cobran pastaje para las vacas de los criollos.
- f) En la desilusión que todos coinciden y expresan hacia Greenpeace.

Si se analizan las relaciones de poder que actuaron en “el caso Pizarro”, veremos que, como sostiene Foucault (1983: 20), dichas relaciones estuvieron enraizadas en el sistema de redes sociales; en este caso, la red social estuvo integrada de manera deliberada y privilegiada por:

- a) El poder político representado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Provincia de Salta y por el Poder Ejecutivo Nacional delegado en la Administración de Parques Nacionales.
- b) El poder económico, en complicidad con el poder político, para adquirir tierras fiscales a bajo precio y destinarlas al cultivo de soja.
- c) El de las organizaciones ambientalistas que ejercieron su poder mediático para luego negociar con el poder político y el poder económico, en pos de supuestos subsidios a la investigación.
- d) El poder de las instituciones nacionales como la Administración de Parques Nacionales o la Universidad Nacional de Salta, cada una de ellas con intereses diferentes: la primera, acompañando al poder provincial y a las organizaciones ambientalistas para intentar remediar el descrédito provincial; la segunda, apelando ante la justicia en defensa del derecho ambiental y del bienestar de la comunidad aborígen y de las familias criollas.
- e) El poder de los medios, que demostraron su potencia mientras el tema fue movilizado por las organizaciones ambientalistas, para decrecer cuando estas colaboraron en la tramitación de la “recomposición” de la reserva.
- f) El poder de los intelectuales, unos al servicio del poder político y eco-

- nómico y otros al servicio de los más necesitados.
- g) El débil poder de las familias criollas, que se vieron obligados a modificar sus prácticas culturales para ser sumidas en una pobreza mayor que al iniciar el conflicto.
 - h) El poder de la comunidad aborígen, sometida a un periodo de hambruna y luego empujada a un proceso que posiblemente los conduzca al etnocidio o al genocidio.
 - i) El poder de la justicia, que, sea por rechazar las demandas, sea por el tiempo transcurrido, no dio respuesta a los demandantes.

Pizarro es hoy la consecuencia de la interacción de los miembros de esa red social: la prometida reserva nacional Pizarro es hoy una “reserva de papel”, pues no existe más que en la intención de la Administración de Parques Nacionales, como un escenario conformista de que por lo menos se recupere un corredor para la fauna entre la vegetación de la selva montana y el Chaco salteño. Podríamos acotar: de aquella fauna que haya perdurado después de más de seis años de abandono y depredación.

Reflexiones finales

De aquella movilización tan grande sólo queda la frustración y resignación de los criollos, las consecuencias de la compresión del espacio de los wichí, el silencio de las organizaciones ambientalistas una vez conseguido su discutido objetivo, el fracaso de APN en la intervención en los procesos sociales, retornando, al momento de redactarse este, a su rol histórico de “cuidador de la reserva de papel”.

Cada vez son menos las esperanzas que quedan para Pizarro, así como para los cientos de criollos y aborígenes que, en distintos puntos de la provincia, ven avasallados sus derechos, su modo tradicional de vida y el futuro de su descendencia por parte de empresarios poderosos aliados con superestructuras que, revestidas de progresistas, otorgan legalidad al saqueo, al desmonte y a la destrucción de las regiones del Umbral al Chaco y del Monte Chaqueño.

Finalmente, coincidimos con Santamarina (Rodríguez, 2007: 165) en el planteo de que no se deben separar el conflicto económico del conflicto social; que no se debe hablar simplemente de ecología, sino que se debe dar a este término la significación que creemos corresponde y que ilustra con sus palabras: “Y si la vida no es una mercancía, hay que denunciar con firmeza los desequilibrios y desigualdades de nuestro mundo y recuperar otras maneras posibles de construir nuevos escenarios para el presente”. Escenarios que, como dice la autora, poseen riesgos reales y

simbólicos que nos alertan sobre la fragilidad de nuestra existencia. Escenarios que sólo podrán ser recuperados con el esfuerzo colectivo para definir las dimensiones que los caracterizan.

Nuestro homenaje

En honor y homenaje a los criollos y pueblos originarios, transformados a la fuerza en luchadores sociales, y en memoria de Cristian Ferreyra del MOCASE, cerramos “el caso Pizarro” y nuestra visión sobre él; elegimos cerrarlo no con nuestras palabras, sino con las de quienes sufren el despojo, como estas de don Alfredo Riera, de la Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño (APCHS).

Lamentablemente, todo esto no tiene ningún tipo de peso o valor para la justicia o los empresarios, que vienen de afuera reclamando supuestos derechos legales y en nombre de un desarrollo milagroso, que no incluye, sino que sólo ofrece expulsión y miseria a los campesinos que echan de sus tierras, pero que en honor a la verdad poco les importa el desarrollo y nuestros derechos adquiridos. Sólo les interesa realizar su gran especulación inmobiliaria y financiera a costa de nuestras familias y nuestras tierras.

Bibliografía

- BECK, U., A. Giddens y S. Lash (1997) *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Editorial Alianza Universidad, Madrid, p. 272.
- BOURDIEU, P. (2001) “Contra la política de despolitización”, en *Ecología política*, Editorial Icaria, Barcelona, pp. 99-102.
- (2002) *Campo de poder, campo intelectual*, Editorial Montessor, Buenos Aires, p.126.
- CRUZ, N.; J. Casavelos y E. Ezcurra (2005) “La situación ambiental argentina”, Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires, pp. 62-63.
- DE CASTRO, J. (2002) “Reflexiones en torno a la globalización: crítica y propuesta”, en A. Elizalde, *Globalización y la crisis de sustentabilidad: Programa Chile Sustentable*, Editores S. Larra, C. Stevens, P. Bravo y C. Cifuentes, Chile.
- FOUCAULT, M. (1983) “El sujeto y el poder”, Escuela de Filosofía, Universidad ARCIS, traducción de Santiago Carassale y Angélica Vitale, p. 21. Disponible en www.philosophia.cl
- (1992) *Microfísica del poder*, Ediciones de La Piqueta, Madrid.
- LEFF, E. (1998) “La capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales del crecimiento insostenible”, en *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, Siglo XXI y PNUMA, México, p. 414.
- MANZANAL, M.; M. Arzeno; L. Bonzi; M. Ponce y F. Villarreal (2011) “Poder y conflicto en territorios del Norte argentino”, en *Estudios socioterritoriales*, Revista de Geografía nº9, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 57-81.

El “caso Pizarro” (Salta): movilización y poder

MEILLASSOUX, C. (1977) en Naharro, N.; M. Álvarez y M. Flores Klarik (2009) “Territorio en disputa: reflexiones acerca de los discursos que legitiman la propiedad de la tierra en el Chaco salteño”, CICCUS, Buenos Aires, p. 135.

MONTENEGRO, C.; I. Gasparri; E. Manghi; M. Strada; J. Bono y M. Paramuchi (2004) “Informe sobre la deforestación en Argentina”, Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud y Ambiente, República Argentina, p. 8.

NAHARRO, N., M. Álvarez y M. Flores Klarik (2009) “Territorio en disputa: reflexiones acerca de los discursos que legitiman la propiedad de la tierra en el Chaco salteño”, en *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorio del norte argentino*, Mabel Manzanal y Federico Villarreal (coord.), Ediciones CICCUS. Buenos Aires, pp. 133-154.

RODRÍGUEZ, H. y C. Buliubasich (2009) “Pueblos indígenas, subsistencia y transformaciones económicas. La compresión del espacio”, Informe de Proyectos N°1761 y 1755 del Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Salta, inédito.

RODRÍGUEZ, S. (2007) “Ecología y poder. El discurso medioambiental como mercancía de Beatriz Santamarina Campos”, en *Interticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, v. 1, pp. 165-166.

Territorialidad y acceso a la tierra

Luchas por legitimar el derecho a la tierra en el Chaco salteño

Pablo Nicolás Barbetta, Gastón Godoy Garraza
y Walter Fernando Mioni

El Estado, en tanto estructura organizacional e instancia reguladora que se asienta sobre el mantenimiento del poder material y simbólico en un determinado territorio, y sobre su población y sus recursos, regula el derecho de acceso y explotación de los mismos (Naharro y otros, 2010). Sin embargo, la regulación pública de una cuestión no depende exclusivamente del accionar –directo e indirecto– del Estado sino que también es la resultante de la participación y/o luchas sociales por parte de otros actores involucrados.

Ante el peligro de la expulsión de sus lugares históricos de uso, producción y vida, campesinos e indígenas del Chaco salteño inscriben su lucha en las disputas territoriales apelando a un catálogo de discursos socialmente legitimados que se respaldan en una legalidad estatal (Naharro y otros, 2010). En este contexto, el Estado juega un papel determinante en la territorialidad, es decir, en las relaciones espacializadas de poder material y simbólico (Manzanal, 2007), fundamentalmente a través de su faceta como administrador de justicia en las disputas que han llegado a instancias judiciales. Partimos de la idea de que cuando uno trata con sistemas legales debe hacerlo considerándolos como un orden *parcial* y un control *parcial* de la vida social a través de las reglas. Esto nos lleva a adoptar una visión de los órdenes social y simbólico existentes infinitamente vulnerables a ser desarmados, rehechos, y transformados y que, aun manteniendo y reproduciéndose ellos mismos, permaneciendo como son, deberían ser vistos como un proceso. En este contexto, para entender la relación existente entre la ley y la sociedad en estos términos, es que debemos interrogarnos acerca de cómo dichos procesos y contraprocesos operan juntos, y qué precondiciones existen para su reproducción y su transformación (Moore, 1983). Así, las disputas en torno a la propiedad de la tierra sólo pueden ser entendidas a partir del análisis y comprensión de la interrelación existente entre el

funcionamiento interno del campo jurídico (las prácticas jurídicas imperantes, los procedimientos, los discursos jurídicos, etc.) y el contexto social más amplio (político, social, económico y cultural) en que dichas disputas tienen lugar, ya que tanto el territorio como el campo jurídico (Bourdieu, 1987) se configuran como un campo de fuerzas en pugna entre campesinos e indígenas y empresarios.

En este contexto, nos interesa analizar y comprender: i) la organización y movilización social en torno a la cuestión; ii) el accionar estatal: la existencia de normas, adecuación de las mismas y de su instrumentación a los hechos de modo de lograr que se favorezca el acceso a la tierra de estos sujetos sociales; y iii) los indicios de un orden privado: acuerdos entre particulares, colonización de áreas del Estado, actores con mayor poder que aprovechan en su accionar la desigualdad social y económica e, incluso, contribuyen a incrementarla (Manzanal, 2010).

En cuanto a la inscripción de las disputas territoriales entre el campesinado y pueblos indígenas y el empresariado en el campo jurídico, nos preguntamos cómo los distintos sujetos intervinientes (campesinos, indígenas, empresarios) representan esta relación y cómo los jueces se trasladan de estos lenguajes (los de las normas) de la imaginación a otro (el de la toma de una decisión, un fallo), formando, por consiguiente, un determinado sentido de la justicia. En este trabajo nos interrogamos, por un lado, acerca de las disputas jurídicas por el acceso a la tierra de campesinos e indígenas en el Chaco salteño en un contexto de expansión de la frontera productiva y de consolidación del agronegocio en tanto modelo de acumulación en el ámbito rural argentino y, por el otro, acerca del rol asumido en las mismas por el Estado a través de sus distintos órganos de gobierno (el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial). Para ello, hemos dividido el trabajo en tres apartados. En el primero de ellos, haremos hincapié en las transformaciones socio-territoriales estructurales que implicó el posicionamiento del agronegocio, y sus consecuencias. En el segundo, analizaremos la inscripción de la disputa por el territorio en el campo jurídico con el objetivo de dar cuenta de algunas situaciones problemáticas con las que se enfrentan campesinos e indígenas a la hora de acceder a la propiedad de la tierra¹. El tercer y último apartado estará destinado a las reflexiones finales del trabajo.

¹ Como recaudo ético y político, cuando se referencie a alguna causa judicial se lo hará con nombres de fantasía a menos que haya tenido notoriedad en el ámbito público.

Transformaciones socio-territoriales

El régimen social de acumulación que cobra forma a mediados de la década de los setenta y que llega a su apogeo en los noventa del siglo pasado, produjo profundas y persistentes transformaciones –tanto materiales como simbólicas– en la regulación pública del acceso a los bienes naturales. Los cambios políticos instaurados significaron el abandono de principios de equidad y justicia social en la formulación de las políticas, en un marco de vaciamiento de la vida pública que conformó un orden privado para pocos y recluyó a la mayoría en un mundo alienado del sin sentido (Nun, 2002).

La liberalización, apertura y desregulación económica implicó un reordenamiento socio-territorial en el ámbito rural: las actividades agropecuarias tradicionales –vinculadas al mercado interno– y parte de los actores socio-productivos que las desarrollaban, fueron desplazados, en beneficio de nuevos cultivos o por actividades exclusivamente orientadas al mercado internacional, generadoras de divisas y, por lo tanto, vinculadas a actores del mercado global (Teubal y Rodríguez, 2002). Como consecuencia, la territorialidad en las regiones se transformó. Sobre los desequilibrios ya existentes en las relaciones espacializadas de poder material y simbólico (Lopez de Souza, en Manzanal, 2007) entre y al interior de las economías regionales, se asentaron los generados en este marco. La desregulación y retraimiento del Estado perjudicó en forma desigual a los actores y favoreció la tendencia hacia una mayor concentración y centralización del capital.

Estos procesos impactaron diferencialmente en el territorio. En la región pampeana acentuaron su carácter agrícola, desplazando parcialmente a otros cultivos y, esencialmente, reemplazando la ganadería vacuna por la agricultura en todos los terrenos ecológicamente aptos. Socialmente, la consecuencia ha sido una expansión en la escala de productores medianos y grandes (a través de la compra y el arriendo de tierras) y una drástica disminución del número de pequeñas y medianas explotaciones en propiedad que muestran el surgimiento de una tendencia a una “agricultura sin agricultores” (Slutsky, 2007). En las regiones extra pampeanas, la expansión de la frontera agrícola implicó graves consecuencias ambientales como sociales, en términos de permanencia y conflicto para la Pequeña Agricultura Familiar².

2 En solo catorce años (1988/2002), el número de EAP en el país se redujo en 103.500 (alrededor del 25% del total). Sumadas a las más de 160 mil disueltas entre 1969-1988, componen una tendencia decreciente que en treinta y tres años

Se desencadenó así un cambio estructural en la composición de la actividad agropecuaria, expulsando la actividad ganadera de larga tradición local del área pampeana hacia la periferia (Basualdo, 2006). En este contexto, la emergencia del paradigma sojero³ y su consolidación al promediar los noventa se explica por los millones de hectáreas en desuso y la introducción de innovación en insumos facilitada por el abaratamiento de las importaciones. En paralelo al incremento sustancial de la demanda externa de bienes primarios, facilitaron el despegue de dicho cultivo, que se profundizó en la post-convertibilidad, debido al atractivo precio internacional de la soja y al abaratamiento de bienes y servicios en el plano local debido a la devaluación de la moneda.

Esto llevó a un encarecimiento del suelo productivo como consecuencia lógica y directa de márgenes extraordinarios de rentabilidad, lo que comprometió aún más la permanencia y el acceso a la tierra de los pequeños productores e indígenas.

El Chaco salteño

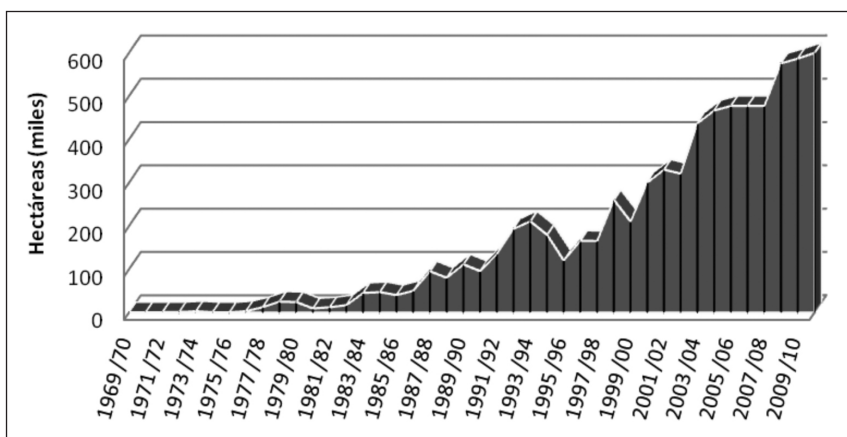
En la provincia de Salta, el factor dinamizador de la expansión de la frontera agropecuaria reciente se constituyó, en un primer momento, por el bajo precio relativo de las tierras del Chaco semiárido. La inclusión de vastos territorios al circuito preponderante de valorización del capital (producción de cereales y oleaginosas sumado a la ganadería intensiva) condujo a la adquisición y puesta en producción de tierras, con escasa ponderación de los efectos sociales o ambientales. Las nuevas tecnologías han permitido la siembra de soja en tierras que se consideraban no aptas para el cultivo, avanzando sobre el monte nativo y expulsando a sus pobladores. En este sentido, Slutzky (2007) subraya que:

(1969/2002) implicó la imposibilidad de subsistir de 263.573 explotaciones. Los sectores más afectados fueron los pequeños productores, en la medida que un 77 % del total de productores que no pueden permanecer en el ámbito de la producción rural (1988/2002) tenían menos de cien hectáreas.

3 Cuando hablamos de “paradigma sojero”, “modelo sojero” o “proceso de sojización” no consideramos solamente el avance de dicho cultivo, sino que también referimos a una nueva lógica de expansión y producción orientada, casi exclusivamente, a los mercados externos y ya no hacia la alimentación del mercado doméstico, cuya producción además está altamente concentrada.

El caso de la Provincia de Salta es paradigmático de este avance de la frontera agrícola: la superficie total implantada entre 1988 y 2002 aumentó un 65%, más que en ninguna otra provincia, y esta expansión se debe fundamentalmente al crecimiento del área con oleaginosas –exclusivamente soja–, que da cuenta del 75% del aumento del área cultivada total.

Gráfico 1: SALTA: Superficie implantada con soja, evolución anual, 1969-2011 (Ha)



Fuente: Mioni, Godoy Garraza y Alcoba, 2012.

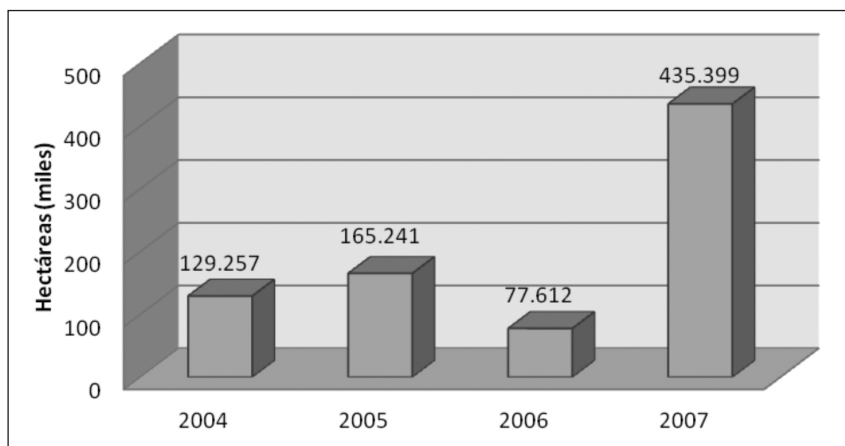
El desmonte es un fenómeno directamente vinculado a la expansión de la frontera de la producción, así como a los conflictos y desplazamientos de población en el ámbito rural. Este es un proceso que presenta antecedentes, en correspondencia con los ciclos de expansión de la producción en la región, pero que es especialmente relevante en los últimos años.

La remoción de superficie boscosa se vincula estrechamente con los desequilibrios socio-ambientales, ya que ha ido empobreciendo a la flora, acorralando la fauna y encerrando a las comunidades campesinas e indígenas, aislándolas en medio de áreas de cultivo cada vez mayores y exponiéndolas a los riesgos de la convivencia próxima con el uso de agroquímicos. Los pobladores criollos dependen del monte para desarrollar la ganadería extensiva y es el medio boscoso en donde sucede la vida de las comunidades indígenas, por lo tanto su destrucción significa, de hecho, un desalojo, una expulsión (Naharro y otros, 2010).

Un indicador de este fenómeno es el proceso especulativo que se produjo entre 2004 y 2007⁴ en torno a las solicitudes de desmonte. El análisis de la evolución de dichos pedidos⁵ muestra un incremento que se corresponde con la notable expansión del cultivo de la soja en los años siguientes (ver Gráfico 2). Consideramos, con los autores de este estudio, que:

Más allá de los factores económicos que impulsan la expansión de la agroindustria en Salta, hay que tener en cuenta que en 2007 el proceso de deforestación en la provincia fue influenciado por otros dos factores claves: a) la incertidumbre generada por los cambios políticos a producirse durante un año electoral, tanto a nivel provincial como nacional; b) la inminente entrada en vigencia de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley 26.331) (Leake y Ecónomo, 2008).

Gráfico 2: SALTA: Superficie sujeta a solicitudes de permiso de desmonte, evolución anual 2004-2007 (Ha)



Fuente: Leake y Ecónomo, 2008.

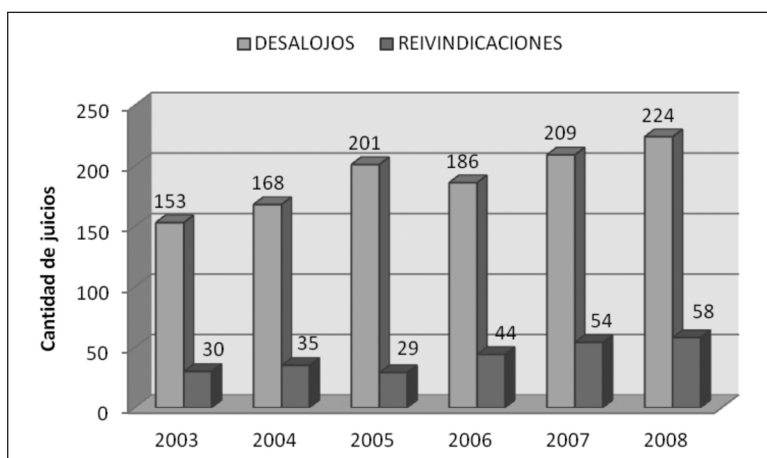
4 La fecha inicial corresponde a cuando se registran las primeras convocatorias para audiencias en la versión digital del Boletín Oficial (fuente de datos utilizada) y la de cierre corresponde a cuando terminó la gestión de gobierno del Dr. Juan Carlos Romero (Leake y De Ecónomo, 2008).

5 Realizado en un trabajo de investigación por la Fundación Asociana.

Los procesos descriptos, el avance del cultivo de soja, la concentración de la tierra, y la deforestación, se relacionan con la reactivación del mercado de tierras. Varios análisis concuerdan en subrayar que la subsistencia de campesinos e indígenas –como sus actividades productivas preexistentes en la zona– están condicionadas fuertemente por esta reactivación y por el incremento sustancial del precio de la tierra (Naharro y otros, 2010).

El componente tecnológico y la mecanización desestructuraron gran parte de los mercados de trabajo en las regiones y expulsaron una fracción importante de productores (Giarraca y Mariotti, 2005; Domínguez y otros, 2005; Manzanal, 2009) que pasaron a depender, casi exclusivamente para su subsistencia, de la tierra que ocupan. Esto “actualizó” las disputas por la tierra y el territorio gestando mayor nivel de conflictividad en el espacio rural, ya que las comunidades campesinas e indígenas también enfrentan severas dificultades para garantizar el acceso al agua; infraestructura de caminos; control de la contaminación, etc. (Domínguez y Sabatino, 2008). Estos conflictos se han configurado en los territorios, afectando las relaciones preexistentes y dando lugar a nuevas disputas, algunas de ellas a dirimirse en el seno de la “justicia”. En ese sentido, el incremento de los juicios que tienen por objeto discutir la propiedad o tenencia de tierras es también un dato a tener en cuenta.

Gráfico 3: SALTA: Evolución de los juicios de desalojo y reivindicación, 2003-2008



Fuente: Mioni, Godoy Garraza y Alcoba, 2012.

El campo “jurídico”

Las controversias por el territorio, por parte de las comunidades indígenas y campesinas, se sustentan en diversas herramientas y cuerpos normativos. En este apartado nos preguntamos acerca de las características que adquiere la actuación de los jueces –y del sistema judicial en su conjunto– en los conflictos territoriales entre, por un lado, campesinos e indígenas y, por el otro, los titulares registrales de los inmuebles en disputa, quienes en la mayoría de los casos de estudio son o el propio Estado o particulares (personas físicas o jurídicas). Aquí nos interesa analizar y comprender, por un lado, las premisas bajo las cuales los litigios son creados y enmarcados por los distintos sujetos intervinientes y, por el otro, la lógica interna del funcionamiento judicial, ya que “este restringe constantemente el rango de las acciones posibles y, por consiguiente, limita el dominio de soluciones específicamente jurídicas” (Bourdieu, 1987: 816).

En este contexto, nos interesa analizar el hábitus legal prevaleciente, ya que este estructura la percepción y el juicio de los conflictos ordinarios, al mismo tiempo que orienta el trabajo de jueces y abogados. Más precisamente, nos interrogamos acerca de cómo dichas prácticas conectan el idioma «en caso de *x*, entonces *y*» de los preceptos generales (normas), y el idioma «ya que *x*, por lo tanto, *y*» de los casos concretos (resoluciones judiciales), como quiera que estos se argumenten (Geertz; 1994). El interés de dicho análisis radica, por un lado, y como sostiene Foucault (2001), en que “las *prácticas judiciales* (...) son algunas de las formas empleadas por nuestra sociedad para definir *tipos de subjetividad*, formas de saber y, en consecuencia, relaciones entre los hombres y la verdad que merecen ser estudiadas” (p. 17, las cursivas corresponden al original)

Entendemos que el análisis que abordamos en el presente apartado requiere de distinguir los diferentes status que detentan, por un lado, los miembros y comunidades de Pueblos Originarios, y por el otro las familias campesinas que no adscriben pertenencia a ninguna etnia originaria.

La situación indígena

La norma de mayor jerarquía en el sistema legal argentino, la Constitución Nacional (CN), reconoce desde 1994 la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, contempla la posesión y la propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente estos ocupan, y regula la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano. Les impri-

me el carácter de inenajenables, imprescriptibles e inembargables (artículo N°75 inciso 17, CN). Según Álvarez (2007), puede considerarse que, en algunos aspectos, la tendencia de la CN es acorde al espíritu del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –ratificado por Argentina–, en la medida en que en otro párrafo impone la “participación y consulta a pueblos indígenas sobre la gestión de sus recursos y otros intereses que se les afecten”. Sin embargo, el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, lejos de ser una iniciativa estatal, fue efecto de un largo proceso de lucha política de los movimientos indígenas a nivel regional desde la década de los setenta. Así, dicho reconocimiento se fue plasmando en diversos hitos como la sanción de la ley N°23.302 (1985), de “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes”⁶; la creación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI); o la creación en Salta (1986) del Instituto Provincial Aborigen (IPA), concebido para ser gestionado por un Consejo de representantes de las nueve etnias reconocidas en la provincia. También, en consonancia con la Constitución Nacional, la provincia realizó en 1998 una reforma constitucional e introdujo la cuestión indígena con distintos alcances⁷.

Si bien estos avances son importantes, se abre un signo de interrogación respecto de la medida en que dichos reconocimientos jurídicos se han plasmado en beneficios reales en torno a las condiciones de vida de estos pueblos. Podemos constatar que a trece años del reconocimiento constitucional del dominio indígena sobre tierras ocupadas ancestralmente y de la obligación que se auto impone el Estado de proveer de otras, aptas y suficientes para su desarrollo, para el 83,6% de las comunidades indígenas del departamento San Martín, los títulos de propiedad de las tierras en las que viven están en manos de terceros (Buliubasich y González, 2006).

6 La misma reguló diversos aspectos (salud, educación, previsión social, etc.), entre los cuales se encuentran el derecho a la propiedad sobre las tierras, previendo una política complementaria tendiente a satisfacer integralmente las necesidades de las comunidades indígenas y permitir su completo aprovechamiento.

7 En Salta, dicha reforma reconoce, en su artículo 15 sobre Pueblos Indígenas, con un formato similar al de la CN, pero ejerciendo cierto resguardo o poniendo un marco más estrecho a los derechos allí reconocidos, ya que se contempla “la posesión y propiedad comunitaria de las tierras fiscales que tradicionalmente ocupan”. Esto marca una notable diferencia en relación a la CN, ya que se restringe el reconocimiento territorial a las tierras fiscales, es decir, aquellas que son del dominio del Estado, dejando fuera a aquellas cuyos titulares registrales son privados.

Ha sido incluso necesaria la sanción de una ley nacional, la N°26.160, para detener temporalmente⁸ los desalojos judiciales que padecían las familias y comunidades originarias en todo el país. Esto marca el escaso cumplimiento del derecho al territorio que habitan y en el cual producen las comunidades indígenas. En este contexto, en el análisis de la jurisprudencia producida por tribunales de la provincia de Salta, hemos detectado situaciones en las cuales dichas leyes fueron utilizadas como recurso jurídico para dejar sin efecto sentencias de primera instancia (tanto en sede civil como en sede penal) que implicaban el desalojo de comunidades indígenas y por ende, el no reconocimiento de la propiedad comunitaria de la tierra. Es cierto que el poder decisorio del juez está garantizado por el control lateral de los jueces y por la jerarquía (es decir, una sentencia puede ser revisada en diferentes instancias por jueces jerárquicamente superiores). Sin embargo, lo que queremos resaltar aquí es que las sentencias se basan en una particular interpretación de las leyes que no hace más que negar el reconocimiento comunitario de las tierras. En efecto, en una de las sentencias el juez fundamenta su decisión, principalmente, en dos argumentos que nos permitimos citar en extenso:

A) Del análisis que se realiza de la presente causa se observa que la denunciante acredita “prima facie” la posesión del inmueble en cuestión desde hace más de diez años, mientras que los ocupantes –Integrantes de la Comunidad Diaguita Cholonka de Campo Mitre– no acreditan propiedad ni posesión alguna (artículo 2 de la Ley N°26160); por el contrario, reconocen en el escrito de descargo que se encuentran en la etapa de relevamiento territorial, anterior a la etapa de otorgamiento de la propiedad, todo ello conforme expresas disposiciones de la Ley 26.160.

B) Que el derecho de propiedad invocado por la Comunidad Diaguita Cholonka resultaría del inciso 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional pero que sin el dictado del acto administrativo correspondiente como en el presente caso **se tornó meramente ilusorio**. Que por otra parte el Suscripto comparte lo sostenido por el constitucionalista argentino Miguel Exmekjian en cuanto a la inexistencia en nuestra legislación civil de la llamada “propiedad comunitaria”, que en la presente situación llevaría a que la pretensión de dicha comunidad abarca terrenos ya otorgados por el gobierno municipal.

8 Sancionada en 2006, previó originalmente la suspensión de los desalojos por cuatro años, plazo extendido hasta setiembre de 2013 mediante Ley 26.554 (2009). También prevé la realización de un relevamiento de tierras comunitarias indígenas como presupuesto para el diseño de soluciones apropiadas.

(Comunidad Diaguita Cholonka de Campo Mitre por usurpación de propiedad, Juzgado Correccional de Garantías N°3 de Salta; 2010, el resaltado en negrita es nuestro).

En el punto A de la sentencia, el juez no hace más que tergiversar el espíritu de la Ley 26.160, que viene a subsanar las dificultades en el acceso a la propiedad por parte de los pueblos originarios. Aún más, dicta una sentencia de desalojo a partir de una lectura parcial del artículo 2 de la ley, citado por el magistrado, el cual sostiene: “Suspéndase por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1º. La posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada”. Sostenemos que se trata de una lectura parcial del mismo porque el juez realiza una particular interpretación de las pruebas presentadas por la comunidad que no contempla como válida aquella en la cual junto con la personería jurídica se adjunta un croquis del territorio ocupado. De esta manera, en base a la interpretación de que la posesión no cumple con los requisitos de “ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada”, el juez pudo dictar una sentencia de desalojo.

El punto B de la sentencia plantea un debate sobre si es necesaria la reglamentación de los derechos reconocidos en la CN. Sin embargo, se trata de un debate de contenido meramente doctrinario, que no debe trasladarse a una decisión que puede poner en cuestión la reproducción material y cultural de una comunidad.

En otras ocasiones, la dificultad en el acceso a la propiedad comunitaria de la tierra está dando clara muestra de los rigores del campo jurídico y cómo su inobservancia puede hacer perder la oportunidad de imponer derechos. Es el caso de una demanda rechazada a una comunidad indígena por falta de agotamiento de la vía administrativa⁹. Sin embargo, no sólo la propiedad comunitaria de la tierra es puesta en cuestión a través de los distintos procesos judiciales sino que “la participación y consulta a pueblos indígenas sobre la gestión de sus recursos y otros intereses que se les afecten” es también motivo de incumplimiento y, por ende, de dis-

9 Este es un ejemplo de las complejidades del campo jurídico, que, enfocado en la rigidez de los aspectos formales de las normas, puede tener consecuencias concretas en la vida cotidiana de las personas y desvirtuar el espíritu de una decisión judicial por el incumplimiento de cuestiones técnicas: no se puede reclamar ante la justicia si anteriormente no se ha reclamado ante la autoridad administrativa competente.

puta. En efecto, el amparo presentado por la comunidad Eben Ezer en contra de la ley provincial N°7.274 mediante la cual fueron desafectados como reserva natural los lotes fiscales números 32 y 33, y se habilitó al Poder Ejecutivo provincial para ponerlos en venta por vía de un proceso licitatorio, así como el amparo presentado por la Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T'Oi contra la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en contra de los desmontes, marcan la dificultad del Estado para comprender la cosmovisión indígena en torno al territorio, sus formas de producir, etc.

La situación campesina

En cuanto a la situación del campesinado no indígena, muchas de las organizaciones del sector reivindican el reconocimiento de la propiedad comunitaria de la tierra. Por ejemplo, desde el Movimiento Nacional Campesino Indígena se viene impulsando un anteproyecto de ley, cuyo objetivo remite al reconocimiento, respeto, protección y promoción del uso y posesión de la propiedad comunitaria del territorio que habitan, como así también al fomento del acceso a los territorios que no cumplan con su función social a favor de las familias campesinas. También se propone una concepción del espacio productivo en términos de territorio. En tal sentido, se toma como referencia el concepto de territorio desde la perspectiva indígena, volcado a las normas en el mencionado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1989, que dispone en su artículo 13: “La utilización del término *tierras* (...) deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

Estas reivindicaciones no encuentran eco en la legislación, y a la hora de las disputas jurídicas y de hacer uso de herramientas legales, los derechos de propiedad sobre el territorio habitado y poseído por las comunidades campesinas deben ajustarse al modelo de propiedad privada e individual y a las reglas jurídicas plasmadas en el Código Civil. Esto se debe, por un lado, a la “ausencia” de la identidad étnica que excluye a los campesinos de las reglamentaciones constitucionales y de derecho internacional que atañen a los pueblos indígenas –que remarcábamos en el apartado anterior–. Por el otro, a una particular interpretación y aplicación en Argentina del Convenio 169 de la OIT. En efecto, mientras que en otros países, por ejemplo, Brasil, dicho Convenio es aplicado también a poblaciones tradicionales (castañeros, ribereños, quebradoras de coco *babaçu*, “quilombolas” y *faxinais*) que por ende logran acceder a la

propiedad comunitaria de la tierra (Wagner Berno de Almeida, 2009) en la Argentina, la jurisprudencia se ciñe exclusivamente a las comunidades indígenas.

En este contexto, y frente a la falta de titulación de la tierra que habitan y en la cual producen, al arrinconamiento a través del desmonte, el cierre de caminos, y la expulsión coactiva, la defensa del territorio campesino se basa fundamentalmente a partir de un derecho real también previsto en el Código Civil pero de status inferior al derecho de propiedad: la posesión. En sede penal se esgrime para hacer frente a las denuncias que reciben los campesinos por usurpación de propiedad. En sede civil, ya sea para adquirir la propiedad del predio a través de usucapión¹⁰ (también denominada prescripción adquisitiva de dominio o comúnmente llamada “posesión veinteañal”) o como defensa ante juicios de desalojo¹¹, reivindicaciones e interdictos, tanto de recobrar como de retener la posesión¹².

En definitiva, más allá de la figura que adquiera la disputa jurídica, el análisis se direcciona a la forma en que los jueces evalúan la posesión campesina a través de las distintas pruebas aportadas en el juicio. En este contexto, hemos encontrado diferentes situaciones que remiten a la dificultad por parte de las familias campesinas para ejercer su derecho a producir en las tierras que habitan desde generaciones.

Una de dichas situaciones nos reenvía al limitado conocimiento de las reglas jurídicas o, como podría sostener el jurista argentino Carlos Cárcova (1998), “la opacidad de lo jurídico”. En efecto, en una causa de desalojo impulsada por un empresario local, la posesión sobre setenta y cinco hectáreas invocada por una familia campesina como defensa es rechazada en base a un acuerdo de comodato (contrato de préstamo)

10 Los juicios por prescripción veinteañal se sostienen principalmente en base a disposiciones del Código Civil Argentino: Los requisitos son: posesión continua por veinte años, con ánimo de dueño, y haber realizado actos posesorios, que consisten en: cultivos, mejoras, pago de impuestos, entre otros.

11 Según el Código Civil Argentino, la acción de desalojo es la potestad que tiene una persona física o jurídica (en nuestro caso, una empresa o sociedad comercial), titular registral del derecho de propiedad sobre un inmueble, para solicitar a la autoridad judicial competente que ordene el cese de una ocupación y la expulsión de los ocupantes declarados ilegales.

12 Los interdictos consisten en herramientas jurídicas diseñadas específicamente para proteger el derecho real de posesión, cuando este se ve amenazado o efectivamente turbado. Es decir, se trata de causas que dan cuenta de la conformación de un escenario de un alto grado de conflictividad y violencia.

gratuito¹³, celebrado en forma verbal por el demandado y anterior dueño de la finca para que este “pastara el ganado ovino que el mismo poseía ya que en esos momentos no tenía pensado explotar el mismo”¹⁴. El juez se basa principalmente en las pruebas confesionales, donde los campesinos, de una forma u otra, reconocen en otro la propiedad del inmueble que habitan y producen¹⁵. Sin embargo, la familia campesina demandada había habitado por dos generaciones dicho predio, hecho diversos actos posesorios y mejoras (construcción de viviendas, corrales, pozos de agua, cercado el predio con alambre, entre otras) y había solicitado a la Dirección General de Inmuebles la aprobación del plano de mensura correspondiente para iniciar un juicio por “posesión veinteañal”, hechos todos que acreditan la posesión del predio.

Es en este tipo de maniobras (que consisten en lograr que los interesados suscriban documentos o incurran en declaraciones que pueden tener consecuencias probatorias en un juicio con un alcance desconocido para quienes no están familiarizados con las “reglas del juego”), en donde la especificidad del campo jurídico cobra un papel determinante, ya que dichos reconocimientos implican la renuncia (por parte del firmante o declarante) a una pretensión legal sólida que se ha ido construyendo a lo largo de muchos años, como es la figura de la usucapión.

El desalojo de la familia campesina no sólo implica despojarlo de su principal medio de vida sino que también da cuenta de la distancia que separa aún a estas poblaciones del derecho, como una lógica de la vida social que, paradójicamente, no es conocido o no es comprendido por ellos. Pueden cumplir con ciertos rituales, imitar algunas conductas, reproducir ciertos gestos en relación con los actos posesorios, pero todo con escasa o nula percepción de sus significados y alcances.

En otra causa por desalojo encontramos un particular accionar del juez de primera instancia, que hace lugar a la demanda instaurada contra una familia poseedora por más de treinta años de una fracción de

13 El comodato es un contrato del tipo “Consensual” (artículo 2263 del Código Civil Argentino), que son aquellos que se tienen por celebrados a través del mero consentimiento de las partes, sin requerirse para ello la forma escrita.

14 Causa “Luis de Borbón, Ana Jorgelina c/Sosa, Facundo y otros sobre desalojo” (2007).

15 El artículo 2352 del Código Civil sostiene que “El que tiene efectivamente una cosa, pero reconociendo en otro la propiedad, es simple tenedor de la cosa, y representante de la posesión del propietario, aunque la ocupación de la cosa repose sobre un derecho”. Es decir, no existe el “ánimo de dueño” que certifique la posesión.

una finca. Basa su sentencia en un contrato de comodato por seis meses celebrado en 1998 entre las partes. Sin embargo, la Sala 1º de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Salta revoca la sentencia de desalojo, ya que “la invocación de posesión por la parte demanda no se ve neutralizada por la firma del contrato de comodato (...) por cuanto se ha acreditado (...) que la presencia de la Policía y del Juez de Paz en el momento en que fueron reunidos para la firma del contrato celebrado dirigido por quien no detentaba derecho alguno sobre la propiedad a esa época y mediante la intimidación de las autoridades presentes (Policía y Juez de Paz) no reviste el carácter de un acto libremente consentido. Igualmente, se señaló que al momento de celebrarse el contrato de comodato en 1998, el actor carecía de derecho personal o real alguno sobre el inmueble en cuestión porque, conforme surge de la cédula parcelaria, el actor adquiere el inmueble por remate judicial (...) en fecha de 23 de abril de 2004”¹⁶. Si bien la sentencia fue revocada, lo que nos interesa resaltar aquí es cómo un hecho legal es reubicado dentro de un proceso de interacción que comprende lo jurídico y lo social. Por un lado, pone en cuestión el papel del juez de primera instancia que legitima un contrato viciado de forma. En este sentido, la firma del comodato en 1998 marca claramente el desconocimiento por parte de las familias campesinas del derecho que los ampara y por ende, la fragilidad en términos jurídicos de la posesión campesina. Por el otro, el acceso a una instancia de apelación marca una transformación en la relación entre, por lo menos, esta familia campesina y las reglas jurídicas, seguramente apoyados en la difusión de los derechos campesinos que en los últimos años vienen realizando las organizaciones campesinas, las ONG y algunas instituciones estatales¹⁷.

En otras causas, encontramos que la posesión campesina se encuentra “bajo sospecha” (Barbeta, 2010). En efecto, como sostiene el abogado de una empresa demandada por una comunidad campesina: “se necesita mucha audacia para afirmar que se está en posesión de una ex-

16 Causa “Martel, Néstor c/ Fernández, Julio s/sumarísimo: desalojo”, Sala 1º de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Salta, 2006

17 Nos referimos a la conformación y/o resurgimiento de distintas organizaciones campesinas a partir de la vuelta a la democracia en las provincias de Misiones, Salta, Jujuy, Córdoba, Chaco, Mendoza, Neuquén, entre otras, muchas de las cuales participan de instancias nacionales como el Movimiento Nacional Campesino e Indígena y la Federación Nacional Campesina, o internacionales, como la Vía Campesina.

tensión de 23.800 hectáreas”¹⁸. En este caso, el magistrado rechaza la demanda en base a los títulos de propiedad y contratos de desmonte. Lo que resalta aquí es que la sospecha sobre la posesión campesina se erige a través de la asociación implícita entre campesinado y sujeto económico improductivo o de carácter marginal.

En otras ocasiones, la defensa del territorio campesino se realiza aún a costa de, como sostendría Gargarella (2005), “resistir el derecho”. En efecto, en diciembre de 2010 se sancionó en la provincia de Salta, y como resultado de la fuerte lucha planteada por organizaciones campesinas, la Ley N°7.658, que dispone en su artículo 9: “Suspéndase por el plazo de dieciocho (18) meses la ejecución de sentencias cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de tierras poseídas por familias rurales y pequeños productores agropecuarios que se encuentren en las situaciones previstas en los artículos 3.999 o 4.015 del Código Civil”.¹⁹

En el marco de la vigencia de esta ley, Alfredo Riera, presidente de la Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño, y su familia fueron intimados a desalojar el predio en el cual habitan y producen desde hace noventa años, a partir de una sentencia dictada en una causa por “interdicto de recobrar la posesión” emplazada por un empresario salteño. La ejecución de dichas sentencias se dio, por un lado, en el marco de la vigencia de la Ley 7.658 y, por ende, no hacen más que marcar una tendencia rigorista (legalismo) y burocratizante (procedimentalismo) de las prácticas jurídicas, ya que si bien no se trataba estrictamente de un juicio de desalojo (razón por la cual la Justicia no detuvo su accionar), como figura jurídica, se trataba de un pleito judicial que perseguía el mismo objetivo, es decir, expulsar a los demandados de un predio que ocupan.

Por el otro, ello ocurre aún cuando anteriormente y en una causa en la que se acusó a Riera y su familia del delito de usurpación, fue declarado inocente, en una decisión basada en el informe de inspección ocular, según el cual “conforme lo observado en el lugar se constata que las tierras fueron cedidas a los Sres. Riera desde hace sesenta y cinco años aproximadamente”. De esta manera, el accionar judicial no sólo pareciera conllevar a la criminalización de las organizaciones en torno a la concreción

18 Autos caratulados “Ortigoza, Faustino, Ortigoza, Carmen, Navarro, Marcelo, Díaz, Bernardo, Díaz Almada, Aníbal y otros c/ Estancia Tres Esteros SA, López, Julio y otros s/Interdicto de Retener la posesión”, Juzgado Civil y Comercial de Tartagal (2005).

19 Se trata de aquellos poseedores que reúnen los requisitos para iniciar el juicio de “Prescripción Adquisitiva de dominio”.

de la propiedad de la tierra sino que también se convierte en el límite que tienen los sujetos para ejercer/formular sus demandas frente al poder.

Sin embargo, la familia Riera, con el apoyo de los miembros de la asociación, no sólo resistieron la orden judicial sino que también retomaron el predio luego de que un grupo de civiles encapuchados y armados ingresaron en las doscientas hectáreas que posee la familia Riera e incendiaron las instalaciones ganaderas, destruyendo otras instalaciones. Luego de esto, se abrió un canal de diálogo, llegando a un acuerdo judicial en el cual el empresario demandante cede y transfiere los derechos y acciones derivados de la propiedad a la familia Riera sobre las hectáreas que esta posee. Si bien el arreglo judicial conlleva una transformación de la subjetividad campesina que implica reconocimiento por su derecho sobre la tierra, el hecho de que el titular de dominio “ceda y transfiera” parte de la propiedad a la/s familia/s campesinas implica que se está transformando un derecho posesorio en un acto voluntario del titular del inmueble, vulnerando así el reconocimiento del derecho que detentan los campesinos a partir de una posesión pública, pacífica y continua por un período superior a los veinte años.

Reflexiones finales

En este trabajo abordamos el rol del Órgano Judicial en un contexto de consolidación del agronegocio y su avance sobre el territorio habitado y puesto en producción por campesinos e indígenas. Partimos de la base de que el corpus jurídico que regula los juicios para las poblaciones campesinas y para los pueblos originarios es disímil en su tratamiento. Sin embargo, en el análisis de la práctica jurídica o, más precisamente, en el proceso de construcción de una determinada verdad jurídica por parte de los jueces, encontramos ciertos puntos de contacto. En primer lugar, las prácticas sociales del derecho no hacen más que definir *tipos de subjetividad* que sitúan a campesinos e indígenas en un lugar del no lugar tanto en términos económicos (pobres, improductivos), como en términos jurídicos (usurpadores, delincuentes). En segundo término, una tendencia rigorista (legalismo) y burocratizante (procedimentalismo) de las prácticas jurídicas que implica que el contenido de la disputa se redirige al cumplimiento de las formas y a los procedimientos, dejando sin resolución la veracidad o no de los hechos pero por sobre todo, el no reconocimiento del derecho a la propiedad de la tierra.

Por último, en la medida en que existen dificultades para el reconocimiento de la posesión (ya sea campesina o indígena), lo que se está impugnando son, por un lado, otras formas de producir, de ser y estar en

los territorios en base a una relación armoniosa con los bienes naturales y, por el otro, de formas de derecho infraestatal, informal, no oficial y más o menos consuetudinario (Santos, 2000). En este contexto, una sentencia que implica el desalojo de una comunidad campesina o indígena “no hace más que consagrar simbólicamente, mediante un *registro* que eterniza y universaliza, el estado de las relaciones de fuerza entre los grupos y las clases que el funcionamiento de esos mecanismos produce y garantiza en la práctica” (Bourdieu, 1991: 223). Y, por ende, implica la universalización de un modo de vida, que al ser ampliamente experimentado y reconocido como ejemplar, se basa sobre el etnocentrismo de los grupos dominantes.

En otras palabras, y por todo lo antes dicho, creemos estar frente a un sentido de justicia “conservador” que al inscribirse, en términos de Santos (2000), dentro de la lógica de la monocultura impuesta por la modernidad, acepta como ya “no-revisable” los modos de hacer, los modos del ser, y los modos del decir que hacen que tales cuerpos sean asignados por su nombre a tal lugar y a tal tarea. En definitiva, como podría sostener Santos (2000), dichas situaciones no hacen más que poner de relieve la existencia de una cultura y práctica jurídica que separa el derecho de sus principios éticos y lo torna un instrumento dócil de la construcción institucional y de la regulación del mercado.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Luciana (2007) “Continuidades y resistencias en los procesos de transformación del status jurídico del indígena en Argentina”, en Ramella, Susana T. (directora) *Poder, propiedad y propiedades en Argentina*, Informe final de Investigación, Universidad Nacional de Cuyo.
- BARBETTA, Pablo (2010) “En los bordes de lo jurídico: Campesinos y justicia en Santiago del Estero” en *Cuadernos de Antropología Social*, n°32, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- BOURDIEU, Pierre (1991) *El sentido práctico*, Taurus, España.
- (1987) “The force of law: toward a sociology of the juridical field” en *The Hastings Law Journal*, v. 38, Julio.
- BULIUBASICH, E. C. y A. I. González (coord.) (2006) *Los pueblos indígenas de la Provincia de Salta – La posesión y el dominio de sus tierras*. Departamento San Martín, CEPIHA, Salta.
- BASUALDO, Eduardo (2006) *Estudios de Historia Económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI/FLACSO, Buenos Aires.
- CÁRCOVA, Carlos María (1998) *La opacidad del derecho*, Editorial Trotta, España.
- DOMÍNGUEZ, Diego; Pablo Lapegna y Pablo Sabatino (2006) “Un futuro presente: las luchas territoriales”, en revista *Nómadas* (Col.), n°24, pp. 239-246, Universidad Central Bogotá, Colombia.
- DOMÍNGUEZ, Diego y Pablo Sabatino (2008) “Conflictividad en los espacios rurales de Argentina”, *Revista Laboratorio*, Año 10, N° 22, pp. 38-44, IIGG, Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, FCS, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- FOUCAULT, Michel (2001) *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa Editorial, Barcelona.
- GARGARELLA, Roberto (2005) *El derecho a resistir el derecho*, Miño y Davila Editores, Buenos Aires.
- GEERTZ, Clifford (1994) “Conocimiento local: Hecho y ley en la perspectiva comparada” y “Centros, reyes y carisma. Una reflexión sobre el simbolismo del poder”, en *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*, Paidós, Barcelona.

- GIARRACCA, Norma y Daniela Mariotti (2005) "La caña de azúcar en Tucumán: transformaciones y permanencias" en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (coord.) *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- MANZANAL, M.; Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (comp.) (2007) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Colección "Trabajo, integración y sociedad", Ediciones CICCUS, Buenos Aires.
- MIONI, Walter; Gastón Godoy Garraza y Laura Alcoba (2012) *Tierra sin mal. Aspectos institucionales y jurídicos del acceso a la tierra en Salta*, Ediciones INTA, Buenos Aires.
- MOORE, Sally Falk (1983) *Law as process. An anthropological Approach*, Routledge & Kegan Paul, London.
- NAHARRO, Norma; Marcela Álvarez y Mónica Flores Klarik (2010) "Territorio en disputa: reflexiones acerca de los discursos que legitiman la propiedad de la tierra en el Chaco salteño" en Manzanal, Mabel y Federico Villarreal (2010) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Colección "Trabajo, Integración y Sociedad", Ediciones CICCUS, Buenos Aires.
- NUN, J. (2002) "El proceso democrático en la Argentina", ponencia presentada en el Seminario Brasil - Argentina, *A Visão do Outro*, organizado por la Fundación Centro de Estudos Brasileiros, Brasília, 3 al 5 de abril de 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2000) *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*, Cortez Editora, Brasil.
- SLUTZKY, Daniel (2007) "Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA con referencia especial a la situación de los pequeños productores y a los pueblos originarios", ponencia. Disponible en página web del Plan Fénix: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20IV/Los%20conflictos%20de%20la%20tierra%20-%20Slutzky.pdf>
- TEUBAL, Miguel Y RODRÍGUEZ, Javier (2002) *Agro y alimentos en la globalización: una perspectiva crítica*, Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- WAGNER BERNO DE ALMEIDA, Alfredo (2009) "Tierras tradicionalmente ocupadas. Tierras de Quilombo, Tierras Indígenas, Babaçuais Libres, Castañares del Pueblo, Faxinais y Fondos de Pasto", Teseo, Buenos Aires.

Llueve sobre mojado...

Trashumancia conceptual frente al pastoralismo alto andino

Mariana Quiroga Mendiola



Figura I. Pastora de Yavi, Jujuy, Argentina. Fotografía: Pablo Quiroga Mendiola

Los medios académicos y organismos de intervención para el desarrollo dan por cierto que se observan procesos de degradación de los suelos y la vegetación en las tierras altoandinas del NOA (Noroeste de Argentina), atribuyendo la responsabilidad principal al “sobrepastoreo” que es llevado a cabo por los pueblos pastores andinos. Este artículo buscará poner en discusión estos supuestos en base a la observación detallada de los modos de vivir y producir de las tierras altas y buscando analizar críticamente el discurso hegemónico en relación con la eficiencia productiva y la sustentabilidad ambiental, que da fundamento a las políticas y programas de intervención para el desarrollo rural en estas tierras.

El marco teórico que sustenta dichas políticas públicas, se basa en tres supuestos generales: a) la propiedad común de las tierras favorece su degradación, porque no hay responsables directos sobre el mantenimiento de su productividad, y por lo tanto es más sustentable la propiedad individual de las mismas; b) los pastizales naturales son afectados por el pastoreo en relación directa con la carga animal (número de animales por unidad de superficie) y c) las prácticas pastoriles tradicionales son poco eficientes, como lo demuestran problemas de salud y eficacia productiva en los rebaños. Es por ello que las propuestas de intervención tienden a estimular procesos de sedentarización de los pastores, privatización de tierras, apotreramiento del pastoreo mediante alambrados, reducción de la carga animal, e introducción de medidas sanitarias, aspirando a mejorar las condiciones de producción para la comercialización de productos y subproductos animales. Subyace aquí la idea de que estas medidas aumentarán la productividad de los rebaños, mejorando la calidad de vida de las familias pastoras, sin alterar o degradar los pastizales naturales.

No obstante, me propongo plantear dos puntos para la reflexión que buscan revisar aquellos supuestos subyacentes y poco discutidos: 1) ¿de qué manera el acervo de conocimientos y técnicas de los pueblos pastores operan para sostener la resiliencia de los sistemas pastoriles altoandinos? y 2) la perturbación por el pastoreo en estas zonas áridas o semiáridas, ¿es más importante que la trayectoria histórica como causa de empobrecimiento y degradación del sistema?

Disonancias teóricas

Producir carne en ambientes adversos y cambiantes, como son los pastizales naturales áridos y semiáridos, es un desafío que los pueblos pastores han logrado superar mediante el uso trashumante de los recursos. Esto significa un uso espacial y temporalmente diverso, flexible y móvil (Flores Ochoa, 1977 a y b; Vetter, 2005; Cousins, *et al.*, 2007; Nori *et al.*, 2008).

Existe una idea generalizada de que la mayor parte de los territorios áridos y semiáridos en que se han desarrollado los sistemas pastoriles están en vías de desertificación (Reynolds *et al.*, 2007); cuestión atribuida casi siempre al sobrepastoreo y al mal manejo de los rebaños en tierras desérticas denominadas comúnmente como “frágiles”. Así, numerosos proyectos de desarrollo han tenido como objetivo la introducción de especies forrajeras y ganaderas exóticas, la sedentarización de los pastores y el apotreramiento de los rebaños, entre otras tecnologías que funcionan relativamente bien si se da por cierta la idea de que las condiciones

climáticas son estables, cuestión que a decir verdad no siempre sucede en ambientes áridos y semiáridos. El supuesto de equilibrio forjado por los primeros ecólogos (Clements, 1916 citado de Begon *et al.*, 1995) llevó a sostener que la dinámica de la vegetación estaba estrechamente ligada a la carga animal (Dijksterhuis, 1948); y que, en consecuencia, la mala gestión de la ganadería llevaba a paisajes degradados (Hardin, 1968; Horowitz, 1979 citado de Nori, s/f).¹ Con la asunción de la “estabilidad de los ecosistemas” (“el paradigma del equilibrio”), se ha recomendado mantener la presión de pastoreo por debajo de la capacidad de carga que otorga la vegetación en los períodos de máxima sequía, con el fin de hacer un uso conservativo de los recursos forrajeros.

En la otra punta de la cuestión, el estudio de sistemas pastoriles intervenidos y modificados por propuestas de desarrollo tales como las descritas arriba, pone en evidencia que la sedentarización e intensificación de la producción en ambientes desérticos y semidesérticos han resultado más riesgosas, o directamente perniciosas para los ecosistemas naturales, que el pastoralismo (IUCN, 2008).² Desde la década de los ochenta en adelante, un fecundo debate se planteó en torno a estas cuestiones (Reid y Fernández-Giménez, 2008). Numerosos ecólogos evidenciaron que la estabilidad de los sistemas áridos, el manejo pastoril y las economías campesinas no necesariamente lograban ajustarse a modelos adecuados para otros sistemas naturales y económicos, como podrían ser ambientes templados húmedos o subhúmedos y explotaciones ganaderas con inversión de capital (Westoby *et al.*, 1989; Cousins *et al.*, 2007; Bailey y Brown, 2011). Por el contrario, la mayoría de las veces las propuestas de desarrollo basadas en los paradigmas de “equilibrio” han ocasionado degradación ambiental y empobrecimiento de las poblaciones pastoriles (Vetter, 2005; Nori *et al.*, 2008; Pedersen y Benjaminsen, 2008).

Entendiendo a los sistemas pastoriles como el mejor modo de producir alimentos en tierras poco productivas en climas áridos e imprevisibles, es posible re pensar el papel de la construcción histórica de saberes que posibilitan el manejo de tres niveles tróficos: la vegetación, los rebaños, y los pastores. Este se encuentra materializado a través de técnicas de movilidad periódica (trashumancia), carga animal fluctuante

1 Ver, además, UN COD (1977) Primera Convención de las Naciones Unidas sobre Desertificación; y PNUMA - Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1984). Consejo Regente.

2 IUCN: International Union for Conservation Nature (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza).

(Torell *et al.*, 2010), reserva de pasturas “clave” para los ciclos recurrentes de adversidad extrema, es decir, ante variaciones plurianuales muy marcadas, como sequías muy acentuadas (Illius y O’Connors, 1999), y pactos intra e inter comunitarios para la administración de todos estos recursos y sus vaivenes espaciales y temporales (Göbel, 1999; Fernández-Giménez, 2000). Las teorías ecológicas de “no-equilibrio” sostienen que la dinámica de la vegetación está más estrechamente vinculada a oscilaciones plurianuales de la precipitación caída (dentro de un esquema general de escasez de agua), que directamente a la carga animal (Briske *et al.*, 2005). Así, numerosos investigadores demostraron que los procesos de desarrollo de la comunidad de plantas hacia su máxima expresión, que sólo ocurre en situaciones prístinas o de no perturbación, no son necesariamente predecibles, y que el concepto ecológico “capacidad de carga animal” no es completamente aplicable en este tipo de ecosistemas (Westoby *et al.*, 1989; Bestelmeyer *et al.*, 2009; Briske *et al.*, 2003; Cingolani *et al.*, 2005; entre muchos otros).³ Estos debates han llevado a muchos ecólogos a estudiar con diferente óptica el equilibrio y no equilibrio de las comunidades de plantas en relación con los rebaños domésticos, la observación atenta de los mecanismos implementados por los pueblos pastores del mundo en estos agroecosistemas adversos, y a la puesta en discusión de las propuestas de intervención para el desarrollo comunitario (Cousins *et al.*, 2007).

Ficha metodológica

Este trabajo resume algunos aspectos derivados de varios años de tarea de campo, en el que he investigado la dinámica ecológica de los pastizales naturales en relación con el pastoreo, a través de mediciones de parámetros de la vegetación nativa (cobertura, riqueza, diversidad, tipos funcionales de plantas) mediante muestreos sistemáticos vinculados a diferentes tipos e intensidades de presión de pastoreo. La construcción del marco teórico se ha realizado mediante el aporte de numerosos investigadores del área de ecología de pastizales naturales áridos o semiáridos, así como estudiosos de los sistemas pastoriles en el mundo y en América

3 Capacidad de Carga: Cantidad de herbívoros que el pastizal puede sostener sin entrar en procesos de degradación. Para medir esto es necesario tomar como base de estimación los requerimientos por año en materia vegetal de un tipo de animal dado. En mi caso he tomado siempre los requerimientos de rumiantes menores, denominándolos Equivalente Ovino (EO) (Vargas, 1980).

andina. También he recurrido a bibliografía específica para recabar información histórica de los lugares visitados, datos censales y características productivas de los sistemas pastoriles andinos. Para la comprensión de la dinámica ecológica he completado el análisis con el estudio del uso diario, estacional, y plurianual de los espacios de pastoreo, acuerdos de uso del territorio, economía familiar pastoril, historia de la tierra y de la mano de obra, entre otras cuestiones. Estos últimos aspectos fueron indagados mediante entrevistas semiestructuradas personales, grupales, y a informantes clave (APA: Agentes de Producción Animal, Agentes Sanitarios del programa de Atención Primaria de la Salud, maestros, promotores, delegados municipales, guardaparques, técnicos de terreno de programas e instituciones estatales, ONG-Organizaciones No Gubernamentales, etc.); talleres comunitarios; e instancias de retroalimentación de las investigaciones para la validación y/o enriquecimiento grupal de la información recabada (Sirvent, 1999).

Hogares móviles

Los sistemas pastoriles se desarrollan mayormente en ambientes áridos o semiáridos en los que la producción agrícola es casi imposible, y es llevado a cabo por sistemas productivos campesinos. Esto significa que la unidad doméstica es quien gerencia toda la actividad de cría, uso y circulación de animales y bienes derivados de ellos; el destino principal es el consumo familiar; se utiliza el trabajo físico de los miembros de la familia en la actividad; y no hay acumulación de capital (Chayanov, 1974). Dentro de los sistemas campesinos, el pastoralismo está signado por la vida en ambientes sumamente adversos, en los que la tarea cotidiana consiste en velar por que la escasa y dispersa productividad primaria del ecosistema, sea *recolectada* por eficientes rastreadores domesticados, y *convertida* desde materia indigerible a alimentos aptos para los seres humanos (Newman, 1993).⁴

La escasez y distribución dispersa de los arbustos y pastos que nutren a los rebaños, más la variabilidad e imprevisibilidad climática de los ambientes áridos y semiáridos, requieren de los pastores estrategias de alta movilidad y flexibilidad espacio-temporal. De esto se trata la vida en los desiertos o semidesiertos en todas partes del mundo (Flores Ochoa, 1977; Cousins *et al.*, 2007; Torrel *et al.*, 2010; entre muchos otros autores).

4 Productividad primaria: tasa de producción de materia vegetal, a través de fotosíntesis, por unidad de tiempo.

Territorios trashumantes

Las familias pastoras de las tierras altas saltojujeñas poseen, mediante derechos consuetudinarios –normalmente sin títulos saneados–, casas, parcelas peridomésticas destinadas a huertas pequeñas y siembra de pasturas, y territorios de pastoreo jalonados por puestos o “estancias” a diferentes niveles altitudinales.⁵ El pastoreo del ganado menor se realiza bajo la vigilancia de la mujer de la familia (la mujer mayor mientras no se ve impedida de salir al campo), con la colaboración de los niños y niñas cuando no se encuentran realizando tareas escolares. El ganado mayor (camélidos, vacunos y algunos equinos) pastorea libremente con la supervisión periódica de los hombres del hogar.

El territorio de uso de la comunidad suele circunscribirse a los “rodeos”, unidad espacial y administrativa que delimitaba cuencas pequeñas y medianas dentro de unidades mayores denominadas “fincas”.⁶ Estas tierras fueron entregadas a españoles mediante Mercedes Reales durante la colonia, y luego fueron incorporadas como “fincas” pertenecientes a antiguos encomenderos o dueños, aunque muchas de ellas pasaron a ser tierras fiscales al conformarse el Estado Nacional (Madrado, 1982; Teruel, 2006). En todo caso, las poblaciones originarias no recuperaron la propiedad de la tierra en ese momento. Actualmente, los “rodeos” comenzaron a constituirse en “comunidades aborígenes”, con personería jurídica, estatuto y autoridades electas cada dos años, según requisitos legales surgidos de la normativa para aplicación de la Constitución Nacional de 1994, que reconoce la pre-existencia de los pueblos originarios y el derecho a sus tierras y recursos naturales. Para la definición del territorio de estas comunidades aborígenes, sus pobladores se encuentran actualmente mensurando el perímetro de los antiguos “rodeos”, fronteras que están socialmente legitimadas por los usos y costumbres, aunque estas delimitaciones no están exentas de conflictos territoriales entre familias o pueblos vecinos.

Dentro de estos espacios, la dimensión y ubicación de los territorios individuales de pastoreo son reguladas mediante pactos comuna-

5 Puestos: también llamadas “estancias” son viviendas pequeñas, de baja altura, construidas dentro de los territorios de pastoreo que se encuentran alejados del paraje o pueblo en que las familias pastoras tienen su casa principal.

6 Por Ley Provincial 588/1925 fue creada la Comisión que deberá estudiar la adquisición de latifundios en Quebrada y Puna, provincia de Jujuy.

les internos, basados en antiguos derechos familiares que han persistido durante varias generaciones, pero que pueden ser sometidos a reestructuración según las necesidades y cambios sufridos por las familias (por ejemplo, fallecimiento de los últimos herederos o formación de nuevos grupos familiares). El establecimiento de nuevos usuarios del espacio siempre se debate en el seno de la unidad doméstica si se trata de divisiones y fusiones de territorios. Pero si hay cambios de mano a otras familias por situaciones particulares, el debate debe plantearse en el Centro Vecinal o Comunitario de la actual unidad administrativa (que hoy generalmente es la “Comunidad Aborigen”). No es admitido el ingreso de personas ajenas a la comunidad por compra venta de tierras, esto sólo puede producirse mediante el matrimonio con un miembro de la misma.

Los hijos heredan en forma igualitaria territorios y puestos o estancias, resultando en una progresiva fragmentación y dispersión del espacio familiar. Esto tiene como consecuencia la habilitación para el uso por parte de una misma unidad doméstica, de diferentes niveles altitudinales, en distintas unidades de vegetación, con diversa disponibilidad de agua, posibilitando la diversificación de cultivos y de especies animales, la disminución de ciertos riesgos ambientales, la oportunidad de usos según distancias a centros urbanos, rutas, etc., entre las principales ventajas. El matrimonio unifica pertenencias heredadas por ambos cónyuges, incorporando al derecho familiar parcelas y rebaños de ambos. Si el matrimonio se ha constituido con miembros de dos comunidades diferentes, esta diversificación espacial se reproduce en el espacio comunitario de los dos cónyuges.

Este modo de conformarse el derecho familiar genera también diversos lazos y acuerdos con miembros de una y otra comunidad, que institucionalizan vínculos de amistad, de solidaridad o de reciprocidad entre familias de diversas comunidades, instalando y reforzando los hábitos de alta movilidad de personas, animales y productos entre diferentes ambientes y parajes. Esta trama social consolida oportunidades y seguridades a los miembros de la unidad doméstica dentro y fuera de la comunidad, como lo observan también en sus trabajos sobre pastores andinos Browman (1994) y Göbel (1999).

En las altas montañas de Salta y Jujuy, el pastoralismo apela a la conformación de sus territorios de pastoreo a nivel familiar, comunitario e intercomunitario, generando opciones para el acceso alternativo a diferentes tipos de comunidades vegetales y aguadas. Esta densa trama socioambiental además se amplía o se restringe en relación con la variabilidad y aleatoriedad de las precipitaciones y por lo tanto de masa vegetal disponible.

Rebaños y pastizales naturales

He realizado estudios ecológicos en diferentes pastizales naturales de alta montaña, en los que pastorean rumiantes menores con cuidado de pastoras, con un esquema rotativo anual de puestos. He buscado evidencias que permitan evaluar si es cierto el supuesto de que los pastizales naturales están siendo sobrepastoreados, y que por ello se ven procesos evidentes de desertización, como lo marca la agenda de programas y proyectos de desarrollo para la puna y valles áridos y semiáridos del NOA. Con el fin de apreciar cambios en el suelo y la vegetación en relación con mayores o menores presiones de pastoreo, o la correspondencia entre la capacidad de carga animal de los pastizales naturales (que se estima a partir de la cantidad de materia vegetal “comestible” por el ganado, producida por unidad de superficie) y la carga real actual que estos soportan, he ido aplicando diferentes metodologías de medición propias de las ciencias ecológicas. Los resultados obtenidos muestran básicamente dos cosas: 1) La capacidad de carga animal no se ve superada en ninguno de los casos: la cantidad de materia verde producida anualmente en distintas unidades de vegetación estudiada, alcanza y sobra para sostener los rebaños que pastorean en ellas. 2) Las mediciones que buscaron encontrar cambios en la funcionalidad de la vegetación nativa a mayores o menores presiones de pastoreo en una misma comunidad vegetal, muestran que existe un manejo del rebaño y la producción tal que permite la regeneración de tejidos, garantizando de alguna manera la mantención en el tiempo de reservas suficientes para el rebrote en el período favorable. Esto además se vincula al concepto de “co estructuración” de la vegetación y la herbivoría, que implica que las plantas que sustentan pastoreo a lo largo del tiempo, y en determinadas condiciones climáticas, mantienen estrategias de supervivencia especiales que les permite soportar ambos condicionantes (de Knegt *et al.*, 2008).

Ahora bien, cabe aclarar que las mediciones de “productividad primaria” que valoran la cantidad de materia vegetal producida por unidad de superficie y por año, nos permiten estimar la relación entre la producción de forraje nativo y la cantidad de cabezas que puede sostener, según los requerimientos de cada especie animal estudiada (“capacidad de carga”). Sin embargo, estas estimaciones anualizadas pueden enmascarar la existencia de períodos estacionales en que la escasez de humedad y el frío no permiten el crecimiento de las plantas, ocasionando un “bache forrajero” para los rebaños, mientras que en la contra estación estival la cantidad de alimento producida excede a los requerimientos animales. Para manejar la estacionalidad de la productividad, los pastores recurren a rotaciones entre puestos, acudiendo a sitios que han sido dejados en descanso varios

meses, y que permiten la utilización de vegetación seca en pie remanente del período favorable (sin embargo, estos pastos no conservan el mismo valor nutritivo que han tenido durante su etapa en verde, produciéndose estrés nutricional en el rebaño). Los pastores suelen prevenir esta escasez faenando una buena cantidad de cabezas antes del ingreso en esta fase, “capitalizándose” mediante ventas o trueques, lo cual genera reservas a la familia para la subsistencia hasta la estación favorable, y además evita que el pasto sea sobre utilizado por animales que, de todos modos, morirían o se enfermarían. Este proceso de generación de reservas en dinero, bienes o alimentos se reproduce también cuando ocurren ciclos de varios años de buenas lluvias y buenos pastos, contra ciclos plurianuales de sequías. Otra manera de resolver los problemas que surgen de la secuencia de escasez/abundancia es mediante estrategias que implican recurrir a pasturas alejadas, en donde puede haber irrigación durante el período más desfavorable, o utilización de relaciones de cooperación o reciprocidad con pastores o pueblos de territorios vecinos que puedan gozar de una situación mejor debido a diferentes circunstancias (son múltiples los casos, pero basta mencionar que hay familias que por su historia particular cuentan con pasturas en algún paraje especialmente productivo de reserva; o puestos familiares que no son utilizados por emigraciones, fallecimientos, u otras razones, y que pueden entrar en negociaciones intra o intercomunitaria en períodos de escasez). Esto sólo es posible si el sistema pastoril cuenta con los medios para realizar estos movimientos, estrategias que con el tiempo se han ido erosionando por la emigración temporaria de fuerza de trabajo, la falta de acceso a bienes y servicios en los puestos de altura (escuela, servicio de salud, caminos, telecomunicaciones, etc.), las fronteras que limitan los espacios pastoriles, la pérdida de la trama social comunitaria que va debilitando sistemas de cooperación, la lucha contra predadores o el acondicionamiento de territorios pastoriles, por ejemplo, o tantas otras cuestiones vinculadas a la salud, y a la reproducción familiar, que sería largo de explicar en detalle en este trabajo, pero que operan en desmedro del sistema pastoril. Se advierte que hay una compleja red de conocimientos y acciones familiares y comunitarias que ha permitido, a lo largo del tiempo, un manejo de “co crianza” de pastos-rebaños-pastores, y que ha sido permeada por la historia (casi siempre de exacción y despojo), poniendo en situación de aislamiento y empobrecimiento a los hogares pastoriles de la Puna.⁷

7 Crianza andina: término utilizado por investigadores de PRATEC- Lima (Perú), al referirse a la modalidad de cría de los pueblos andinos (Rengifo Vásquez, 1992).

Pese todo esto, los pastores han logrado mantener la capacidad productiva y la funcionalidad del ecosistema, según permiten ver las mediciones y evaluaciones realizadas (cfr. Quiroga Mendiola, 2000; Quiroga Mendiola *et al.*, 2001; Quiroga Mendiola, 2004; Quiroga Mendiola *et al.*, 2010; Molina, 2011; entre otros).

El Estado y los pastores

Los pueblos pastores del mundo son móviles en el espacio, y asumen mecanismos de pequeña y gran escala territorial para el buen uso de los pastizales naturales en contextos de escasez. Además, son flexibles y ágiles para interpretar y accionar ante las fluctuaciones temporales, estacionales, anuales, y de mediano y largo plazo. Esto provee tecnologías largamente sedimentadas y renovadas por milenios para lidiar con sistemas adversos, como lo son las tierras áridas y semiáridas del planeta (que además constituyen el 40% de su superficie, según Reynolds *et al.*, 2007). Además, la producción pastoril mundial proporcionaba, hace una década aproximadamente, el 10% de la producción mundial de carne y sustentaba alrededor de doscientos millones de hogares de pastores (FAO, 2001).

Veamos en rasgos generales qué sucede en el Noroeste de Argentina con los sistemas productivos de tipo campesino: el 80% de ellos se encuentra por debajo de la línea de pobreza, sólo el 15% tiene títulos saneados de propiedad de la tierra, y los niveles de tecnificación de los predios se puede considerar casi nulo.⁸ A su vez, la mayoría de las familias campesinas del NOA perciben un 40% de sus magros ingresos anuales a través de transferencias del Estado (pensiones, jubilaciones, subsidios) (Quiroga Mendiola *et al.*, 2011). En cuanto a los sistemas pastoriles, es relativamente importante el peso de los ingresos extra-prediales (empleos públicos, trabajo golondrina en la agroindustria regional y transferencias del Estado), que constituyen entre el 60 y 90% de los ingresos totales (Quiroga Mendiola y Paulizzi, 2007 y Quiroga

8 Campesinos: pequeños productores, productores minifundistas, o pequeños agricultores familiares son conceptos que engloban a un tipo de productor con atributos comunes, como el trabajo físico en el predio, mano de obra principalmente familiar y no acumulación de capital. Sin embargo, la definición y categorización de este sector se encuentra permanentemente sometida a debate y redefiniciones, cuestión que excede a este trabajo (Ver Arach *et al.*, 2008).

Mendiola y Ramisch, 2011).⁹ Estos datos muestran que los sistemas campesinos en general, y pastoriles en particular en el NOA, subsisten principalmente por ingresos que no proceden de la producción propia directamente. Focalizando en la zona estudiada, si las familias pastoriles o agropastoriles en Salta y Jujuy carnean al menos un animal por mes para consumo propio (según el tamaño de la familia, pueden sacrificarse hasta dos o tres cabezas al mes), un cálculo estimativo de la cantidad de cabritos o corderos faenados anualmente por el total de familias que poseen ganado menor arroja una cifra aproximada de 99.300 cabezas, esto es, casi un millón de kilos de carne por año entre las dos provincias.^{10,11} Estas cifras generales permiten vislumbrar el papel que podrían estar desempeñando los pastores de alta montaña en la producción de proteína animal, y el que podrían desarrollar de plasmarse un plan estratégico que contemple políticas específicas. Es necesario recordar una vez más que los espacios habitados por las familias pastoriles son lugares en los que la producción agrícola es prácticamente imposible, y por lo tanto sus sistemas productivos constituirían la mejor alternativa, en caso de que existieran planes *ad hoc* para mejorar la calidad de vida y de trabajo en las altas montañas de Argentina.

Sin embargo, son numerosos los ejemplos en que los sistemas pastoriles son confinados o eliminados por políticas de desarrollo elaboradas con criterios modernizantes. La construcción de los territorios nacionales se organiza, entre otras cosas, a partir de definición de las fronteras. En su interior a su vez se conforman jurisdicciones y administraciones más o menos independientes, y/o propiedades privadas, que imponen límites de movilidad, flujo e intercambios de bienes, saberes, usos, vínculos y pactos a los pueblos, entre quienes los pastores suelen ser los mayores afectados.

9 Los ingresos prediales estimados aquí no han dado cuenta de una cierta cantidad de recursos (leña, hierbas aromáticas y medicinales, caza, ceniza, u otros) que utilizan las familias pastoras, y que pueden ser significativos entre los ingresos globales del hogar.

10 La cantidad familias ganaderas se ha obtenido en base al número de Pequeños Productores de la categoría PP3 (los menos capitalizados) con posesión declarada de rumiantes menores. Elaboración en base a datos de Obschatko et al., 2007, quienes trabajaron sobre el Censo Nacional Agropecuario 2002.

11 Se estima aproximadamente que cada animal entrega nueve kilos de carne, dadas las características de manejo zonal.

Se suma a estas configuraciones espaciales de los Estados, la concepción naturalizada (explicada en párrafos anteriores) acerca de los ecosistemas áridos y semiáridos del mundo, por la que se consensó que el pastoreo produce –o amenaza con producir– degradación. Ambas ideas confluyen en las medidas de intervención para el desarrollo que han sido implementadas en todas partes del mundo, materializadas mediante la conformación de sistemas jurídicos, planes y programas que suelen apuntalar la modernización del agro en zonas rurales. Esto ha conducido a la gestión privada, sedentaria e individualizante de los recursos de la unidad productiva (que es la unidad doméstica en el caso de los pueblos pastores), de manera de mantener quieto al rebaño y, por añadidura, a la familia. Estas medidas facilitan además la realización de censos, mensuras, registros y clasificaciones, es decir, amplía la gobernabilidad de estos pueblos móviles.

Se conforma así un conjunto de modelos teóricos que sustentan políticas públicas y que enajenan a los pastores de los modos de configurar sus espacios, el tiempo y los lazos con familias vecinas, de uno y otro lado de todo tipo de fronteras.

Y así es que, fuera de cuestionar los supuestos de base, las opiniones generalizadas y los diagnósticos de programas y proyectos vinculados al desarrollo pastoril en las tierras altas del NOA, alegan que existe desde el vamos degradación ambiental, sobrepastoreo, carencia de estrategias productivas y falta de “concientización” de los pastores sobre la problemática ambiental. Se soslayan inclusive las consecuencias que ha tenido la historia de enajenación de tierras y mano de obra a lo largo de los siglos sobre los sistemas de producción andinos, los circuitos de intercambio de bienes, la fragmentación de los territorios y la trama social pastoril, además del olvido sistemático por parte de las políticas públicas. También suele subdimensionarse el impacto ambiental de emprendimientos empresariales (actividades mineras, turísticas, forestales), mientras que se sobrecarga las espaldas de pastores dispersos en la geografía de las montañas cordilleranas. Estos enfoques se pueden observar en los medios masivos de difusión, en artículos de académicos (ver, por ejemplo, Adámoli, 2009) y numerosas propuestas de investigación en los organismos de ciencia y técnica de Argentina, por ejemplo:¹²

¹²<http://www.eltribuno.info/salta/diario/2011/01/21/salta/tartagal-espera-dinero-de-la-nacion> http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1102740 (Entrada en noviembre 2010)

“Este proyecto abordaría la degradación de la base ambiental, la dificultad de implementación de estrategias productivas...” “...se pretende capacitar y sensibilizar a las comunidades y actores locales en la conservación y uso racional de los recursos...” “... se evidencia desconocimientos [por parte de los pastores] sobre las capacidades de carga de los ambientes, diferentes preferencias y costumbres de los animales (producen cambios en la composición de las especies y consecuente pérdida de productividad de los campos).”¹³

En casi todos los casos se asume como cierto que el “pastoreo” en alta montaña es en realidad “sobrepastoreo”, lisa y llanamente. Por mirar un par de ejemplos, en Argentina han sido promulgadas la Ley Nacional N°25.422/2001 y la Ley Nacional N°26.145/2006, con el fin de fomentar, modernizar y mejorar los sistemas productivos ovinos y caprinos, respectivamente. Surge de analizar ambas, entre otras cosas, que se orientan a la reestructuración parcelaria, incorporación de tecnologías adecuadas para el manejo extensivo, el fomento a los emprendimientos asociativos. Ambas leyes incorporan menciones especiales a los productores pequeños o minifundistas y/o en condiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas, permitiendo adoptar políticas particulares en relación con ellos. Estas leyes deben ser suscriptas por las provincias, las que deberán conformar las respectivas autoridades de aplicación.

La Ley Ovina indica que las autoridades de provincia deberán fijar la *receptividad ganadera* por parte de profesionales idóneos registrados para tal fin.¹⁴ En este sentido, la Ley Caprina sólo requiere que las actividades productivas apoyadas sean económica, social y ecológicamente sustentables. La Ley Ovina se destina a productos comercializables, mientras que la Ley Caprina apoya tanto a emprendimientos cuyo destino sea el autoconsumo como la comercialización.

En ninguno de los casos se hace mención específica a la problemática arriba planteada en relación con los sistemas pastoriles, móviles y fluctuantes, que incluyen a proporciones muy altas de hogares campesinos: el 87% de los pequeños productores de puna y quebrada en la provincia de Jujuy, y el 65% de estos en los departamentos de valles, quebradas y chaco semiárido de Salta son criadores de rumiantes menores (elaboración propia partir de datos del Censo Nacional Agropecuario 2002 procesado por Obschatko *et al.*, 2007). Sin embargo, del análisis de ambas

13 Proyectos de investigación e intervención de organismos públicos nacionales, 2006- 2009.

14 Receptividad ganadera: capacidad de carga animal.

leyes surge que ha existido un intento de implementación de normativas con *reserva de consideraciones especiales* en virtud de las particularidades regionales o provinciales. Aparentemente, a nivel provincial (en algunos casos) existen dificultades para la conformación de equipos para la formulación y monitoreo de proyectos, y sistematización de la información surgida *ex ante* y *ex post* en los sitios beneficiados.

Transcurridos unos años de su entrada en vigencia, la mayor parte de los subsidios o créditos ha sido destinada “a la construcción de corrales y potreros” (Informante Clave 1, Ley Caprina, 2011), y “alambrados, implantación de pasturas, compra de reproductores, infraestructura para provisión de agua” (Informante Clave 2, Ley Ovina, 2011). Sin embargo no se encuentran suficientemente financiadas a nivel provincial las unidades operativas, y la investigación no ha sido priorizada, aún a pesar de que se reconoce la carencia de información básica en relación con los sistemas pastoriles y los ecosistemas naturales que les dan sustento.

Cabe preguntarse entonces si los sistemas pastoriles altoandinos (así como otros de la llanura chaqueña que no han sido tratados en este trabajo), son considerados por los funcionarios de los organismos estatales y académicos como resabios del pasado o persistencias eficientes; si se piensan actualmente como actores importantes en el conjunto de los sistemas productivos nacionales, como un posible aporte de peso a las necesidades de alimento de las familias que habitan la región, o como sistemas en vías de extinción.

Conclusiones

He tratado de mostrar que el sistema vegetación-rebaños-pastores es sumamente rico y complejo en su ajuste a ambientes áridos y cambiantes, que hay una historia de despojos y olvidos sucesivos que afectaron la disponibilidad de tierras, aguadas, ganado y mano de obra a las familias pastoras en la Puna, generando la necesidad de periódicas readaptaciones para la subsistencia de la unidad doméstica. Los señores encomenderos, los propietarios de tierras, el Estado, han sujeto a los pastores a una serie de obligaciones y restricciones de uso de los territorios, que fueron fragmentando el espacio y limitando la flexibilidad interanual necesaria para criar animales en condiciones de escasez e imprevisibilidad. A pesar de esto, los pueblos pastores andinos han organizado sistemas productivos únicos, en sitios altamente desfavorables, y han preservado durante siglos la resiliencia y resistencia de los pastizales naturales y sus familias, aunque siempre en condiciones de marginación y pobreza. Quisiera señalar que observaciones no sistemáticas en la Puna y valles semiáridos

de Salta y Jujuy, me instan a dudar acerca de la sustentabilidad de los sistemas productivos ganaderos en que se han implementado aquellas medidas “modernizantes” mencionadas anteriormente (sedentarización, apotreramiento, intensificación de la producción), cuestión que sería necesario estudiar con cuidado, como se ha hecho ya en otros sitios del mundo (Vetter, 2005; Cousins *et al.*, 2007).

Sin existir prácticamente investigaciones ecológicas en la Puna de Salta y Jujuy, se afirma que las tierras altas están siendo degradadas por el sobrepastoreo, cuestión que me permito discutir a partir de relevamientos concretos a campo. Esto plantea con renovada fuerza la necesidad de revisar los paradigmas científicos ecológicos con los que se estudian los ecosistemas áridos y semiáridos de alta montaña. Es evidente que puede existir más de un modo de abordar estas investigaciones; esto depara distintas maneras de recabar datos y de interpretarlos, condicionando luego las propuestas para desarrollo de manera diametralmente opuesta según se adopte uno u otro enfoque teórico. Propongo no adoptar acríticamente ninguno, sino problematizar el tema suficientemente, integrando información de un número más amplio de disciplinas y abordajes.

Cabe señalar que además los pastores hasta ahora son objeto de investigación o asistencia, casi nunca portavoces de su propia manera de ver las cosas, por lo que no sólo se encuentran en situación de marginación y pobreza, sino que han sido desoídos por la velocidad de nuestras intervenciones. No sólo ha habido atropellos a las vidas y derechos humanos a lo largo de la historia, sino que actualmente los pastores de las altas montañas son responsabilizados por la hipotética degradación de las tierras altas áridas y semiáridas.

Bibliografía

- ADÁMOLI, Jorge (2009) “Las inundaciones de Tartagal”, *GENOMA*, n°37, Buenos Aires.
- ARACH, Omar; Lucas Bilbao; Castiglioni; Marina Guillermo Pino; Guido Prividera y Mariana Quiroga Mendiola (2008) “Acerca de la noción de agricultura familiar: en busca de una definición operativa en el marco de una investigación participativa y multisitiada en las regiones NOA, NEA y Pampeana”, *ALFATER IV Congreso Internacional de la Red SIAL*; Red SIAL – EEA Balcarce- INTA, Mar del Plata.
- BEGON, Michael; John L. Harper y Colin R. Townsend (1995) *Ecología. Individuos, poblaciones y comunidades*. Editorial Omega, Barcelona, 752 pp.
- BESTELMEYER, B. T.; A. J. Tugel; Jr. G. L. Peacock; D. G. Robinett; P. L. Shver; J. R. Brown; J. E. Herrick; H. Sanchez, y K. M. Havstad (2009) “State and transtition models for heterogeneous landscapes: a strategy for development and application”, en *Rangeland Ecology and Management*, 62(1):1-15.
- BRISKE, David D.; S. D. Fuhlendorf y F. E. Smeins (2003) “Vegetation dynamics on rangelands: a critique of the current paradigms. Essay review”, en *Journal Of Applied Ecology*, 40:601-614.
- BROWMAN, David L. (1994) “Información y manejo de riesgo de los fletos de llamas en los andes Centro-Sur”, en *Zooarqueología de Camélidos. Perspectivas teóricas y metodológicas*, 1(1):23-42.
- CHAYANOV, Alexander V. (1985) *La organización de la unidad económica campesina*, traducción de Russovich, R. M., Ediciones Nueva Visión, 1985. Buenos Aires.
- CINGOLANI, Ana; Imanuel Noy Meir y Sandra Díaz (2005) “Grazing effects on rageland diversity: a synthesis of contemporary models”, en *Ecological Appliactions*, 15 (2), pp. 757-773.

- COUSINS, Ben; M. Tim Hoffman; N. Allsopp y Rick F. Rohde (2007) "A synthesis of sociological and biological perspectives on sustainable land use in Namaqualand" en *Journal of Arid Environments*, 70:834-846.
- DE KNEGT, Henjo J.; T. A. Groen; C. A. D. M. Van de Vijver; H. H. T. Prins y F. Van Langevelde (2008) "Herbivores as architects of savannas: inducing and modifying spatial vegetation patterning" *Oikos* 117 (4), 543-554.
- DECLARACIÓN DE SEGOVIA DE LOS PASTORES NÓMADAS Y TRANSHUMANANTES (2007) La Granja, Segovia, España. Disponible en <http://www.nomadassegovia2007.org/cop8.htm>. Visita abril 2010.
- DIJKSTERHUIS, E. J. (1948) "Condition and management of rangeland based on quantitative ecology", en *Journal of Range Management*, 2:104-115.
- FAO, Food and Agriculture Organization de las Naciones Unidas (2001) Disponible en <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y2647E/Y2647E00.HTM>. [Consulta: julio de 2010].
- FERNÁNDEZ-GIMÉNEZ, María E. (2000) "The role of mongolian nomadic pastoralist's ecological knowledge in rangeland management", en *Ecological Applications*, 10(5):1318-1326.
- FLORES OCHOA, Julio A. (comp.) (1977) *Pastores de la Puna Uywamichiq Punarunakuna*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima.
- GÖBEL, B. (1999) "Why herd animals die. Environmental perception and cultural risk management in the Andes", en Lohnert, B. & H. Geist (eds.), *Coping with changing environment. Social dimensions of endangered ecosystems in the developing world*, Ashgate Publ., England, pp. 205-229.
- HARDIN, Garret (1968) "The tragedie of the commons", en *Science*, 163: 1243-1248.
- ILLIUS, A. W. y T. G. O'Connor, (1999) "When is grazing a major determinant of rangeland condition and productivity?", en *Proc. VI Intl Rangelands Cong.* 1, pp. 419-423.

- IUCN (2008) "Policies that work for pastoral environments. A six-country review of positive policy impacts on pastoral environments", en *The world initiative for sustainable pastoralism (WISP)*, A project of the Global Environment Facility, Implemented by UNDP and executed by IUCN, Nairobi, 31 pp.
- MADRAZO, Guillermo (1982) *Hacienda y encomienda en los Andes. La Puna argentina bajo el marquesado de Tojo. Siglos XVII a XIX*, Fondo Editorial, Buenos Aires.
- MOLINA, Diego (2011) *Sistema de pastoreo y estado actual de los recursos vegetales en una comunidad de la Puna salteña. El caso de Cobres, Departamento La Poma, Salta*, Tesis de grado, Universidad Nacional de Salta, Salta.
- NEWMAN, Edward L. (1993) *Applied Ecology*, Blackwell Scientific Publications, Oxford.
- NORI, Michele (s/f) *Medios de vida nómadas, recursos jeopardizados y derechos cambiantes: una aproximación a los territorios de pastoreo*, Documento preparado por M. Nori para The International Land Coalition.
- NORI, Michele; M. Taylor y A. Sensi (2008) *Browsing on fences. Pastoral land rights, livelihoods and adaptation to climate change*, International Land Coalition - World Initiative for Sustainable Pastoralism – Irish Aid, International Institute for Environment Development, Issue 148:1-22.
- OBSCHATKO, Edith; María del Pilar Foti y Marcela Román (2007) *Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002*, 2ª Edición SAGPyA-Proinder, Buenos Aires, 127 pp.
- PEDERSEN, J. y T. A. Benjaminsen (2008) "One leg or two? Food security and pastoralism in the Northern Sahel", en *Human Ecology*, 36:43-57.
- QUIROGA MENDIOLA, Mariana (2000) *Condición actual de los pastizales de altura y sistema de pastoreo en los valles intermontanos de la Cordillera Oriental. Departamento de Iruya, Salta*, Tesis de Maestría en Desarrollo de Zonas Áridas y Semiáridas, Universidad Nacional de Salta, Salta, 185 pp.

QUIROGA MENDIOLA, Mariana; Ana C. Da Silva Wilches; Marcelo A. Gutiérrez; Dolores Ramallo; Norberto Arapa; Julio A. Tolaba; Ramiro Ragno y Eduardo Acuña (2001) “Estimación de la condición de los pastizales naturales en Yavi y alrededores, provincia de Jujuy, Noroeste de Argentina”, I Congreso Nacional sobre Manejo de Pastizales Naturales y V Jornada Regional, San Cristóbal, 9 al 12 de agosto de 2001.

QUIROGA MENDIOLA, Mariana (2004) “Highland grasslands in northwestern Andes of Argentina: vegetation structure and species composition in relation to grazing”, en *Mountain Research & Development* 24 (3):241- 248.

QUIROGA MENDIOLA, Mariana y María Cora Paulizzi (2007) “Pobreza y sueños: relato de lo inaccesible y lo posible en las comunidades andinas de los valles intermontanos de Salta”, V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, PIEA 2007, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.

QUIROGA MENDIOLA, Mariana; Verónica Briones; Juliana De Gracia y María Elena Sánchez (2010) *Conservación y pastoralismo: experiencias de investigación participativa en el Parque Nacional Los Cardones, Valles Calchaquíes, Argentina*, EDIUNSA, Universidad Nacional de Salta, Salta, 204 pp..

QUIROGA MENDIOLA, Mariana y Guillermo Ramisch (2010) “¿Pastores o asalariados? Tierra y trabajo en las altas montañas del noroeste de Argentina”, en *Proyecto Caracterización Integral de la PAF en las Regiones NOA, NEA y Pampeana*, CIPAF – INTA, Buenos Aires (en prensa).

QUIROGA MENDIOLA, Mariana; Andrés Longoni; María Florencia Chávez; Laura Alcoba y Lucas Bilbao (s/f) “Los agricultores familiares en el NOA. Aproximaciones a partir de de las encuestas F1 (Proinder-PSA)”, en *Proyecto caracterización integral de la PAF en las regiones NOA, NEA y Pampeana*, CIPAF – INTA, Buenos Aires (en prensa).

REID, R. y María Fernández-Giménez (2008) *Rangeland ecology: Key global research issues & questions*. Disponible en http://warnercnr.colostate.edu/docs/mor2/Reid_Ecology_sum.pdf. [Consulta: marzo de 2010].

- RENGIFO VÁSQUEZ, Grimaldo (1992) *Crianza andina y educación popular*, PRATEC, Lima, 24 pp.
- REYNOLDS, J. F.; D. M. Stafford Smith; E. F. Lambin; B. L. Turner; M. Mortimore; S. P. J. Batterbury; T. E. Downing; H. Dowlatabadi; R. J. Fernández; Herrick, J. E.; E. Huber-Sannwald; H. Jiang; R. Leemans; T. Lynam; F. T. Maestre; M. Ayarza, y B. Walker (2007) "Global desertification: building a science for dryland development", en *Science*, v. 316, pp. 847-851.
- SIRVENT, María Teresa (1999) *Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires)*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- TERUEL, Ana (2006) "Panorama económico y socio demográfico en la larga duración (siglos XIX y XX)", en Teruel, A. y M. Lagos, *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*, Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy, 598 pp.
- ALLEN TORELL, L.; Subramanian Murugan y Octavio A. Ramírez (2010) "Economics of flexible versus conservative stocking strategies to manage climate variable risk", en *Rangeland Ecology and Management*, 63 (4):415-425.
- VARGAS, Héctor (1980) "Capacidad de carga animal para la época invernal", en *Serie estudios Especializados EE7*, INFOL, La Paz, Bolivia.
- VETTER, S. (2005) "Rangelands at equilibrium and non-equilibrium: recent developments in the debate", en *Journal of Arid Environments*, 62:321-341.
- WESTOBY, Mark; Brian Walker y Imanuel Noy-Meir (1989) "Opportunistic management for rangelands not at equilibrium", en *Journal of Range Management*, 42 (2):266-274.

Conflictividad y complejidad territorial. El caso de San Carlos, Salta¹

Federico Villarreal²

Introducción y perspectiva de análisis

El objetivo del trabajo es caracterizar la complejidad de las relaciones de poder que (re)producen el territorio. Con esto se busca aportar a la concepción de que la ausencia de intereses encontrados en torno al desarrollo, por lo general, tiene más que ver con la presencia de un proceso de dominación consolidado antes que con un proyecto de desarrollo concertado socialmente (Schejman y Berdegue, 2006) propio de una “región ganadora”.³

Para esto, se analizan diferentes conflictos territoriales (vinculados con el agua de riego, los modelos de producción o ¿desarrollo?, el poder político, etc.) y para cada uno de ellos se presentan las diferentes estrategias de dominación que funcionan como herramientas de consolidación y ejercicio del poder en el territorio.

Inicialmente, y luego de una breve presentación teórica sobre el territorio, se describen los conflictos que constituyen el estudio de caso. Se parte de la disputa que operó como “puerta de entrada al territorio”. Esta se des-

1 Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT 0188 (FONCyT-Agencia), UBACyT F056 y PIP 1879 (CONICET), dirigidos por Mabel Manzanal.

2 Becario posdoctoral del CONICET e investigador del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT-FFyL-UBA).

3 Benko y Lipietz (1994) fueron quienes inicialmente propusieron este término al referirse a las formas espaciales dominantes que rigen el comportamiento del sistema global. Desde entonces, y en reiteradas oportunidades, se le ha venido otorgando entidad a los ámbitos espaciales rurales diferenciando los que pueden lograr procesos de desarrollo virtuosos (territorios ganadores) de aquellos que se encuentran rezagados (territorios perdedores).

envuelve entre los productores que integran el consorcio de riego Calchaquí (pequeños productores, localizados río abajo) y quienes conforman el consorcio de riego Angostura-Las Juntas (grandes productores emplazados río arriba). A partir de este caso, se avanza luego sobre el resto: i) las disputas internas entre los regantes del consorcio de riego Calchaquí; ii) los conflictos entre los grandes productores y los medieros del consorcio de riego Angostura-Las Juntas; y iii) las discrepancias entre técnicos de San Carlos en torno a la visión del desarrollo. Posteriormente, se analizan las estrategias desplegadas por los actores para enfrentar los conflictos. Luego, se describen ciertos procesos globales que están comenzando a darse en el territorio, condicionando las relaciones de poder que se evidencian a partir de los conflictos. Finalmente, se exponen las reflexiones finales destacando la riqueza y dificultad de analizar los territorios a partir de los conflictos, la complejidad que las relaciones de poder han adquirido como consecuencia de los procesos globales y la necesidad de estudios que, antes de suponer consensos, avancen en el análisis de la profunda complejidad del poder.

Conflictos

El concepto “territorio” se produce desde la geografía con el aporte de otras áreas de la ciencia (antropología, sociología, economía, etc.) conjuntamente con el reconocimiento de los procesos que ocurren en ‘lo local’ y en ‘lo global’. Dentro de este contexto analítico, el territorio se define como una construcción social en el que corresponde reconocer las relaciones de poder que se materializan en el mismo. Porque como afirma Manzanal (2007b: 33)

Cuando se busca explicar las causas que llevan a la producción de diferentes formaciones espaciales, o encontrar las razones de esa ‘producción social del espacio’, aparece otra mirada que avanza hacia niveles de indagación de mayor profundidad y abstracción, internándose en las razones más ocultas e invisibles. Es entonces que el territorio aparece asociado con el ejercicio del poder.

En este marco, optamos por la definición propuesta por Lopes de Souza (Prf. 1995: 78-79) quien afirma que “el territorio es fundamentalmente un *espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder*”. El énfasis en las relaciones de poder es porque este aspecto se considera más importante en la definición del territorio que las características geológicas y los recursos naturales de un área, o lo que se produce o quién

lo produce en un espacio determinado, o las relaciones afectivas o de identidad entre un grupo social y su espacio. Porque a pesar de la importancia de estos temas, lo que realmente interesa una vez que se asume que el territorio es esencialmente un ámbito de ejercicio del poder, es saber: “¿quién domina o influye en ese espacio, y cómo?” (*ibíd.*). Y de esta manera contribuir al conocimiento de su formación y dinámica.

Para la identificación y análisis de las relaciones de poder mediadas por el espacio, utilizamos como estrategia metodológica el reconocimiento del conflicto, porque este tipo de expresiones sociales otorga visibilidad al poder que de otro modo se encuentra ‘oculto’ en la supuesta ‘normalidad’ del sistema y en expresiones del ‘sentido común’. Partiendo así de un histórico conflicto por el agua de riego entre productores grandes y pequeños, se identificaron otras disputas ligadas o no a este conflicto de entrada al territorio. Precisamente, a partir de una disputa por un recurso de alto valor (económico, social y cultural) se fueron identificando intereses enfrentados en torno a cuestiones que si bien podían estar o no relacionadas al agua de riego, dan cuenta de la intrincada red de intereses, conflictos y desigualdades que constituyen el territorio.

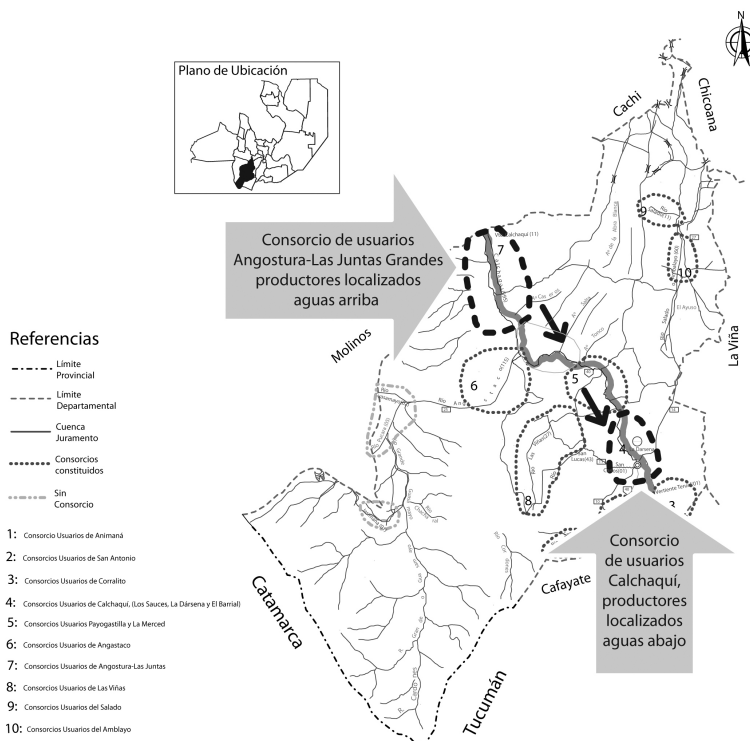
Conflicto por el agua entre productores grandes “de arriba” y pequeños “de abajo”

El conflicto por el agua de riego en la sección de la cuenca del Calchaquí que recorre el departamento de San Carlos, se aborda a partir del análisis de la administración del agua para riego. Esta disputa es entre productores pequeños (integrantes del consorcio de riego Calchaquí) y grandes (del consorcio de riego Angostura-Las Juntas). Esencialmente, la controversia es por el uso del agua de riego, porque genera intereses contrapuestos entre quienes se encuentran río arriba (Angostura-Las Juntas) y río abajo (Calchaquí) en dicho tramo de la cuenca (ver Figura 1). Específicamente, los productores del consorcio de riego Angostura-Las Juntas se resisten a implementar “destomes”.⁴ Estos son en su mayoría grandes

4 “Destomes” es un término utilizado localmente y refiere a “no captar” agua directamente del río durante un período determinado (por ejemplo, una semana). Este procedimiento es importante especialmente en épocas de bajo caudal del río (estiaje) e implica cerrar la compuerta para permitir que otros productores que están más abajo en la misma cuenca (“aguas abajo”) puedan recibir agua, que de otro modo sería muy escasa o inexistente e impediría mantener adecuadamente los cultivos bajo riego.

propietarios que obtienen agua directamente del río. En el caso de estudio, los “destomes” son necesarios durante las épocas de estiaje para que el recurso llegue a los productores de San Carlos (pequeños propietarios que obtienen el agua mediante una densa y extensa red de canales).⁵

Figura 1: Esquema del conflicto por el agua del río Calchaquí en mapa hídrico del departamento de San Carlos.



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía de la Secretaría de Recursos Hídricos de Salta, 2008.

5 En relación al riego, dos cuestiones deben ser tenidas en cuenta. Una se refiere al derecho de tener una toma de agua, es decir, a contar con el permiso para obtener el recurso del cauce de un río. La otra se vincula con la distribución del agua de la cuenca entre todos los productores con permiso y tiene que ver con la implementación de turnos para riego en cada finca. Los permisos de riego son inherentes a la tierra y no pueden ser transferidos o comercializados independientemente de esta. Los turnos, en cambio, resultan de la administración y distribución del agua de riego entre los usuarios del servicio (en general, productores agropecuarios) y de estos surge la asignación de los momentos en los que deben realizarse las tomas y los destomes de agua para que el recurso alcance (de acuerdo a lo institucionalizado) a todos los usuarios del servicio.

La controversia está directamente asociada a la existencia de intereses económico-productivos enfrentados, debido a que para los productores de ambos consorcios la disponibilidad de agua durante el estiaje es determinante en la delimitación y extensión de la superficie a cultivar. Los productores “de arriba” disputan la captación de la mayor cantidad de agua posible para aumentar su producción e incrementar sus beneficios económicos. Por la misma razón, los pequeños productores de San Carlos vienen luchando históricamente por el respeto de los turnos establecidos. Y, de este modo, asegurarse la cantidad de agua necesaria para cultivar sus pequeñas parcelas.

En el marco de este conflicto, que data de principios del siglo XX, el Estado provincial ha intervenido de distintas formas, que pueden ser analizadas a partir de las instancias de centralización-descentralización que las han caracterizado. Al respecto, en investigaciones anteriores (Villarreal, 2010; Villarreal y Manzanal, 2011) se ha reconocido la existencia de cuatro periodos: la descentralización originaria (1840-1946), la centralización provincial (1946-1998), la vuelta a una administración descentralizada del agua (1998-2008) y, la administración descentralizada con control provincial (2008- a la fecha). Según cada uno de estos periodos, el Estado ha tenido un rol más activo y de mediación en el conflicto (tal es el caso del segundo y tercer periodo) o ha permanecido aparentemente ausente en la disputa, dejando librado el escenario al devenir del poder. En otros términos, en las instancias caracterizadas por una mayor descentralización, los grandes productores pudieron ejercer su poder sobre los pequeños con impunidad, durante los periodos en los que el estado centralizó la administración del agua e intervino en el territorio los grandes productores tuvieron que “negociar” con el Estado para hacer prevalecer sus intereses.

Las disputas internas en la administración del consorcio de riego Calchaquí

La conformación de este consorcio data de 2002, cuando los regantes tuvieron que hacerse cargo de la administración del sistema sin los conocimientos ni los recursos necesarios para ello. Precisamente, la transferencia de la administración del agua de riego en 2002 a los usuarios fue brusca y conflictiva.⁶ Esto condicionó su posterior funcionamiento,

6 Brusca, porque ocurrió de forma inesperada para los regantes y sin la preparación necesaria para llevar adelante esta nueva tarea. Conflictiva, porque quienes desempeñaban tareas en la administración estatal del sistema de riego transfirieron su malestar y reclamos por la desvinculación laboral al consorcio, y no al Estado provincial (Villarreal, 2011).

afectando las características que adquirió la participación de los regantes en la organización y la dotación de capital para enfrentar las nuevas responsabilidades transferidas.⁷

Si bien se reconocen los conflictos internos del consorcio, los mismos se atribuyen a cuestiones administrativas. Es decir, se relativizan y, consecuentemente se “oculta” la apropiación ilegítima del agua. Se afirma que los conflictos administrativos mencionados suelen resolverse entre los mismos usuarios sin tener que recurrir, por lo general, a la intermediación del consorcio. Entre las explicaciones esgrimidas, se atribuye esta condición a una supuesta homogeneidad entre los integrantes de este sistema. Es decir, no hay referencias a la existencia de “grandes productores” que busquen apropiarse del recurso a través de mecanismos ilegítimos. Precisamente, el intendente municipal se refería a esta situación al mencionar que:

En San Carlos no hay casos de grandes fincas que tengan muchas horas de agua. Cada finca tiene asignado un turno de agua de acuerdo a la superficie. Eso se respeta, no hay problema de que alguna propiedad grande acapare agua que no le corresponde. (Septiembre de 2008).

Coincidentemente, los técnicos de desarrollo rural reconocen que la principal problemática en San Carlos es el agua, o más precisamente la oferta de agua de riego, pero no identifican conflictos entre los pro-

7 A partir de 2002, con el pase de las actividades hasta entonces desarrolladas por dependencias del Estado, los regantes del consorcio de riego Calchaquí (al igual que muchos otros pequeños regantes de Salta) de acuerdo a lo expresado en el artículo 190 del Código de Aguas de Salta tuvieron que: “i) representar legalmente a sus miembros; ii) administrar y distribuir los caudales en función de los distintos usos y las categorías de los derechos empadronados; iii) tramitar las cuestiones de carácter administrativo que se susciten en su zona de influencia y resolver los conflictos que se planteen entre los usuarios con motivo del uso y de la preservación de las aguas; iv) poseer un plano del área territorial bajo su jurisdicción con demarcación del recorrido del cauce, ubicación de las tomas generales, derechos empadronados, cultivos existentes, utilización de aguas subterráneas y demás datos conducentes a una eficiente distribución del agua; v) adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, impedir y reducir la contaminación de las aguas o el deterioro de los cauces y preservarlos de cualquier otro efecto nocivo; vi) aplicar las demás disposiciones que integran el régimen legal de las aguas en la provincia y ejecutar los actos autorizados por la Autoridad de Aplicación”.

ductores del consorcio de riego Calchaquí. Al respecto, un técnico del INTA menciona:

Internamente, no hay una disputa. Hay pequeñas disputas, intereses particulares, individuales, pero como que hay un acuerdo social de respetar lo estipulado. No hay una conflictividad porque tal o cual tiene más o menos agua. (Septiembre de 2008).

Al profundizar en el cuestionamiento sobre el funcionamiento del consorcio, y específicamente sobre los conflictos a su interior, se identificaron referencias que en términos generales eran resueltas entre los productores o recurriendo a la mediación informal del tomero.⁸ Al respecto, uno de estos empleados mencionaba:

Cuando se generan ese tipo de problemas, el tomero tiene que tratar de ver cómo solucionar el tema con el productor, o sea, con el vecino, porque (...) si le ha robado una cierta cantidad en la noche, en el próximo turno [hay que] descontarle al que robó agua, y dársela al otro. (Julio de 2009).

Por otra parte, el agua es un recurso altamente valorado por los productores. Esto conlleva a que los abusos en los turnados estén socialmente condenados, al punto de ser considerados de igual modo que el robo de cualquier otro bien privado. Entonces, ante el reconocimiento del abuso en un turnado (también conocido con la expresión “robo de agua”) los involucrados en una disputa buscan resolver el conflicto en privado, sin recurrir a la intervención del consorcio u otra organización. De esta manera, el control social ‘oculta’ los conflictos seguramente existentes al interior del consorcio, dificultando la identificación directa de las estructuras de poder que se construyen en torno al agua de riego en el mismo consorcio de riego Calchaquí.

En este caso, el control social opera como un mecanismo de dominación que en términos de Elias (1965) permite la reproducción del *statu quo*. Precisamente, esto resulta de evitar el cuestionamiento sobre las causas de la desigualdad en la distribución del agua porque al no dirimirse la disputa en su totalidad esta se repite y se “resuelve” a través del acuerdo de las partes.

8 Encargado administrativo del sistema a cargo de asignar y regular los turnos de riego entre los regantes.

Los conflictos entre los grandes productores y los medieros en el consorcio de riego Angostura-Las Juntas

El consorcio de riego Angostura-Las Juntas está controlado por cuatro regantes⁹ que, en su mayoría, han habitado la zona desde comienzos del siglo XX y, en general, han tenido contactos históricos con el gobierno provincial y los funcionarios encargados del funcionamiento del sistema.

Por la extensión de las explotaciones que integran este consorcio, su estructura de canales se encuentra en el interior de las estancias que lo componen. Y además, cada una de estas estancias tiene una toma directa del río Calchaquí a través de una acequia. Por ello, no cuentan con un sistema de turnados para organizar el funcionamiento del sistema. Sólo deben cerrar o abrir sus compuertas de acuerdo a lo establecido en los acuerdos generales para el manejo de la cuenca (por ejemplo, cerrar las tomas durante siete días en época de estiaje para que el agua alcance a los otros regantes de la cuenca del Calchaquí).

El sistema de explotación agropecuario de las haciendas que integran el consorcio de riego Angostura-Las Juntas ha estado históricamente organizado en base a la mediería. Por lo general, el acuerdo con el propietario de la estancia es que este aporta la tierra y los insumos, y el mediero el trabajo en el campo, repartiendo lo cosechado en partes iguales. El propietario del establecimiento, además, le provee al mediero casa y una pequeña superficie que puede dedicar a la producción de autoconsumo (huerta y cría de animales).

En el interior del predio, por lo general, habitan los medieros y sus familias, que dedican gran parte de su fuerza de trabajo a las tareas agrícolas. Dada la distancia entre el lugar de residencia y la localidad más próxima (aproximadamente, sesenta kilómetros) y las malas condiciones de los caminos, la vida de estas familias se desarrolla casi en su totalidad en el interior de las estancias. Por esto, y por la influencia que estos establecimientos han venido teniendo en la dinámica económica y social del territorio, en su interior se proveen ciertos servicios públicos y religiosos. Las cuatro explotaciones que integran el consorcio disponen de:

- *Servicios educativos públicos:* Dos de las ocho escuelas primarias localizadas en el municipio de Angastaco se encuentran en La Cabaña (Escuela 4461) y La Angostura (Escuela 4512).

⁹ Los propietarios son: familia Rodó (estancia La Angostura, con 309 hectáreas), familias Miralpey y Viñuales (estancia La Cabaña, 125 hectáreas), familia Miralpey (estancia El Carmen, 220 hectáreas) y un banco (estancia La Arcadia, 283 hectáreas).

- *Servicios de salud públicos*: Dos de los cinco puestos de salud fijos del departamento están localizados en La Arcadia y La Cabaña. La finalidad de estas dependencias es proveer los servicios de salud básicos (vacunas, control de embarazos, prevención de enfermedades, etc.), y para su funcionamiento dependen directamente del hospital de Angastaco.
- *Servicios religiosos*. Las cuatro estancias del consorcio tienen capillas en su interior, aunque sólo continúa en funcionamiento la iglesia de la estancia El Carmen.

Además, en muchos casos la provisión de alimentos es realizada por el encargado de la estancia o el dueño. Esto ocurre porque suele ser el único que cuenta con vehículo motorizado para trasladarse periódicamente hasta el poblado y comprar los productos, que luego le vende al mediero para su almacenamiento.

La relación de poder entre el propietario de la tierra y el mediero resulta emblemática y abundan ejemplos de abusos e injusticias. Los casos van desde referencias históricas de servidumbre y violencia (como, por ejemplo, mutilaciones a medieros que desobedecían las ordenes de los propietarios) hasta relatos actuales de arbitrariedades relacionadas con el uso de la tierra y la comercialización de la producción. Así, por ejemplo, y actualmente, pobladores locales argumentan que algunos de los patrones de las estancias acostumbran determinar entre las condiciones de la mediería la forma de comercialización de los productos (el precio y el comprador) en beneficio de ellos pero en perjuicio de los medieros. Estas situaciones han comenzado a generar conflictos entre los propietarios de las estancias y los medieros, optando estos últimos por abandonar las parcelas de trabajo. Al respecto, un poblador de la zona, refiriéndose al acuerdo de los medieros, menciona que:

Trabaja un 50% pero el patrón es el que dice a quien le van a vender y a qué precio. (...) Siempre ha sido así, siempre ha sido así, por eso la gente se ha cansado de eso... y se va (...) porque el patrón parece que tenía algún arreglo, que compraba con otro precio. (Julio de 2009).

El retiro del estado durante la década de los noventa habría favorecido la concentración de poder de los propietarios de las estancias, porque dejó de actuar como mediador en las relaciones sociales de producción. Sin embargo, un aumento de la comunicación entre los medieros con la consecuente circulación de información estaría comenzando a construir mecanismos para desafiar al poder históricamente sustentado en abusos por parte de los patrones de estancia. De este modo, estarían comenzando a tener lugar expresiones explícitas de los conflictos.

Las discrepancias en torno a la visión del desarrollo

Entre los técnicos de desarrollo rural con asiento en el departamento de San Carlos se ha generado una disputa (seguidos por algunos productores) en relación con el apoyo o no a la producción de pimientón, en la cual están implícitas diferentes visiones sobre el desarrollo. En términos generales, se reconoce la existencia de dos posiciones extremas, aunque la mayor parte de los técnicos afirma que optar por alguna de estas posturas no es lo más acertado.

Una de las posiciones adhiere a una postura del tipo productivista y a favor del cultivo de pimientón. Precisamente, se sostiene que el pimientón constituye parte de la ‘cultura’ de los productores, por lo que modificar esta práctica productiva estaría contra “las costumbres”.¹⁰ Además, se afirma que el pimientón constituye una de las principales fuentes de ingreso predial y que asimismo es la opción productiva económicamente más segura, ya que es la única que ha presentado una demanda sostenida durante las últimas décadas. Un técnico, refiriéndose al cultivo de pimientón y sus posibilidades de influir en las decisiones de los productores, menciona:

Hoy en día es una producción que está instalada, conocida y tiene rentabilidad. Nosotros podemos hacer todas las observaciones que queremos, sobre la rentabilidad [pero ellos son los que] ponen su mano de obra. [Además,] no está muy discutido ni planteado qué otros escenarios [productivos] posibles hay. (Septiembre de 2008).

Por tanto, y en pos de lograr condiciones de vida más favorables, la estrategia de intervención de quienes adhieren a esta visión del desarrollo, está dirigida a mejorar las condiciones de producción y comercialización del pimientón, logrando una mayor autonomía e inserción en el mercado (local, nacional e incluso internacional). Precisamente, en términos de uno de los técnicos entrevistado en agosto de 2007:

El pimientón como que es parte de la cultura acá, está muy arraigado, es difícil sacarlo del hábito del productor. Entonces para mí, más bien, la estrategia o

10 La producción de pimientón para pimientón comenzó a desarrollarse en mayores extensiones a partir de mediados de siglo XX conjuntamente con la promoción de las técnicas y formas de producción propias de la revolución verde (intensificación del trabajo, variedades mejoradas y desarrollo de maquinarias específicas para el cultivo del suelo).

el trabajo pasaba por encontrarle la salida a los problemas del pimentón. (...) Porque si al productor le va bien con el pimiento, pone más, necesita más mano de obra y ya se desata la cadena, todo el movimiento económico alrededor del pimentón. Así que esa es la situación del pimiento. (...) Ellos [refiriéndose al grupo de técnicos que proponen otro tipo de actividades] me critican mucho porque dicen que yo trabajo con el pimentón, que el pimentón no se tendría que poner; textualmente, “dejate de joder con el pimentón”.

En la posición contraria se encuentran los que sostienen que el pimiento: i) conforma un sistema de monocultivo que, por sus características de producción y comercialización, conlleva a consolidar un círculo de exclusión y pobreza, y ii) genera que la economía de los productores sea más vulnerable ante las eventualidades climáticas y de mercado por no ser una estrategia productiva diversificada. Más allá de las críticas, al igual que los promotores del pimiento, un técnico refiriéndose a la existencia de “cuestiones culturales” que sustentan su continuidad, menciona:

Hay gente que está muy arraigada a un cultivo y no lo vas a sacar de eso, por más que vos le digas “mirá, este cultivo no te sirve, te está llevando a la ruina, vas cuesta abajo”, no va. Yo me acuerdo que con [uno de los técnicos] un día le decíamos a un productor el problema del pimiento, le decía [el técnico] más que nada... “el problema del pimiento es el pimiento” que exige un montón de cosas que no podes dar. (Abril de 2005).

Desde una perspectiva más crítica, este grupo de técnicos pone énfasis en las características del modelo productivo del pimiento. Precisamente, afirman que su adopción implica la pérdida de autonomía en la autoproducción de alimentos, la dependencia de la utilización de agroquímicos y un incremento en el trabajo predial. Un técnico se refiere a este aspecto al mencionar que:

El pimiento para pimentón es... es una forma de dominación, hablas con la gente de lo que hace y... se sobre-explota por demás. (Julio de 2009).

En síntesis, la disputa en torno a los modelos de desarrollo se materializa en el cultivo del pimiento para pimentón. Se reconoce, por un lado, un modelo de desarrollo centrado en mejorar la producción del pimiento a través de nuevas técnicas de producción y comercialización. Por otro lado, y contraria a esta visión, se propone un modelo de desarrollo que enfatiza las tecnologías apropiadas, la producción de distintos tipos de alimentos para autoconsumo y la comercialización de los excedentes en el mercado interno (desde un enfoque agroecológico).

El territorio y las estrategias del poder

De lo expuesto, se desprende que el territorio en análisis presenta diversas disputas de diferente tipo entre los grupos de actores que lo constituyen. Estos conflictos se expresan a partir del despliegue de estrategias que, siguiendo la clasificación del poder propuesta por Bourdieu (1979 [2006], 1980 [2006]) pueden agruparse según sean:

- *económicas*, cuando involucran acciones directamente asociadas a intereses o bienes económicos.
- *sociales*, en los casos en que se recurre a las diferentes redes de contactos (locales y extra-locales) para intervenir buscando, por ejemplo, limitar las expresiones de los damnificados, mediar a favor de algún interés específico, obtener una percepción pública favorable a través de medios de comunicación, lograr decisiones políticas que favorezcan intereses específicos, etc.
- *culturales*, al buscar en las estructuras del conocimiento científicamente legitimado o en los “usos y costumbres” históricamente contruidos las herramientas para ejercer los mecanismos de dominación y legitimación.¹¹

De acuerdo a la clasificación de las estrategias propuestas, los actores que conforman el territorio desarrollan estos mecanismos de resistencia o de reproducción frente a las estructuras de poder. Con el objeto de ejemplificarlas, se presentan en la tabla 1 las estrategias utilizadas por los actores directamente intervinientes en las disputas previamente descritas.

El principal conflicto presente en el territorio (por el agua de riego entre los grandes y los pequeños productores del departamento) incluye la mayor diversidad de mecanismos de reproducción de las relaciones de poder.

Quienes cuentan con una mayor dotación de capital (los grandes productores del consorcio de riego Angostura-Las Juntas) emplean estrate-

11 Siguiendo a Bourdieu (op. cit., 196) se reconoce la existencia de tres formas de expresión del capital cultural: “en estado incorporado, es decir, bajo la forma de disposiciones durables del organismo; en estado objetivado, bajo la forma de bienes culturales, cuadros, libros diccionarios, instrumentos, máquinas, que son la huella o realizaciones de teorías de críticas de esas teorías, de problemáticas, etc.; y en fin, en estado institucionalizado, forma de objetivación que es necesario poner aparte porque (...) confiere propiedades totalmente originales al capital cultural que generaliza”. Estas formas del poder, a su vez, se condicen con estrategias de reproducción o resistencia que se identifican en el territorio analizado.

gias de diverso tipo mientras que aquellos que tienen menos capital (los pequeños productores del consorcio de riego Calchaquí) aplican escasos tipos de estrategias, con reducida efectividad.

Las estrategias económicas de los grandes productores tienen mayor visibilidad y están vinculadas al manejo indiscriminado del agua de riego a través de evadir los destomes, perjudicando a los pequeños productores del consorcio de riego Calchaquí. También se recurre a estrategias vinculadas con capital social para fortalecer la legitimación de estos abusos, por ejemplo, mediante: reclamos directos (y personales) a secretarios del gobierno provincial y local; quejas personales en los espacios cotidianos compartidos con los pequeños productores (reuniones públicas, ámbitos religiosos, comercios del poblado, etc.). Del mismo modo, se aplican estrategias vinculadas al capital cultural, por ejemplo a través del asesoramiento legal para frenar posibles políticas que perjudiquen los derechos adquiridos ante la ausencia del Estado, o la mención a información desconocida por parte de los pequeños productores (como, por ejemplo, porcentaje de evaporación, medidas de caudal de agua en diferentes partes del río, etc.), entre otros.

Por su parte, los pequeños productores responden con una estrategia de resistencia al abuso de quienes detentan el poder, en aspectos netamente económicos porque su único argumento es la reducción en la capacidad de riego por falta de agua y no involucran, por ejemplo, contactos con medios de comunicación (estrategia social) o la intervención de profesionales que sustenten sus argumentos (estrategia cultural). Si bien han sumado a esta estrategia recursos vinculados al capital social, como el pedido de intervención a las autoridades del gobierno local (y, por su intermedio, al gobierno provincial) este no ha logrado hacer frente a las capacidades manejadas por los grandes productores de arriba. Así por ejemplo, pese a que en octubre de 2008 se firmó ante autoridades provinciales y locales el compromiso de destome, este no se cumplió mostrando que el capital social de los grandes productores supera las posibilidades de lucha de los pequeños productores locales en este campo.

Los conflictos restantes, si bien caracterizan el territorio, ponen en disputa cuestiones que presentan una relevancia económica diferente, o en otros términos, no involucran una disputa por un capital económico de tanto valor como el agua de riego. Así por ejemplo, para reproducir las relaciones de poder al interior del consorcio de riego Calchaquí se recurre a estrategias que giran en torno al capital social y a las vinculaciones entre los actores. Esto es porque la proximidad de los regantes, los lazos de familiaridad y la cotidianidad, potencian la capacidad de coerción entre los sujetos, llevando a que las disputas por la distribución del agua se resuelvan informalmente o con la intermediación del tomero.

Precisamente, los conflictos internos al consorcio no suelen tomar estado público pese a que se reconoce la existencia de los mismos en el relato de algunos regantes y de los administradores del sistema de riego local.

Los conflictos que se generan entre los propietarios de tierras y los medieros en el consorcio de riego Angostura-Las Juntas, involucran principalmente estrategias de poder económicas. Debido a que el recurso en disputa es el valor otorgado a la mano de obra de los medieros y sus condiciones laborales y de vivienda. Sin embargo, por el tipo de relación de dominación que históricamente ha caracterizado el vínculo entre los propietarios de la tierra y los medieros, las estrategias vinculadas al capital cultural desempeñan también un papel significativo. Precisamente, el proceso de dominación predominante durante los últimos siglos continúa siendo utilizado para limitar las demandas de los medieros que trabajan en el predio. Reflejan este tipo de mecanismos las historias vinculadas con amputaciones a quienes enfrentaban el poder de los patrones de estancia.¹²

Finalmente, el conflicto por el modelo de desarrollo trata de una disputa relativamente reciente (porque se asocia con los técnicos que como máximo tiene quince años en el territorio en comparación con aquellas que involucran a los regantes que han ocupado el espacio por más de doscientos años). Además, es comandada por técnicos de desarrollo rural que cuentan con similares dotaciones de poder cultural. Por este motivo, si bien la disputa incluye aspectos relacionados con lo económico y lo social, está directamente conectado a cuestiones culturales debido a que lo que explícitamente se pone en discusión es cómo “generar desarrollo” entendido como una mejora en las condiciones de vida de los productores.

12 En referencia a las historias que circulan entre los pobladores, se destacan algunas que mencionan que a los aborígenes que protestaban ante sus patrones en tiempos de la colonia les cortaban la lengua y esto se mantiene presente en el conocimiento popular. Al respecto, un pequeño productor local afirma: “ha habido una población original, yo soy parte de ella; a través del sometimiento [que existió] detrás de la evangelización, civilización, de nuestros antecesores, la historia dice que hasta les han cortado la lengua, los han llevado para que se mueran tuberculosos en Buenos Aires, a los que sostenían su organización. (Como resultado de esto) es como que el vallista se ha ido silenciando, callando, y se le han metido muchos miedos. Eso como que ha sido transmitido de generación en generación. Entonces, hoy, decir una verdad, a una persona, le cuesta”. (Septiembre de 2008).

Tabla 1: Síntesis de conflictos, actores y estrategias de poder en el territorio

Conflicto	Principales actores intervinientes	Principal estrategia	Principal estrategia aplicada
Conflicto por el agua entre grandes productores de “arriba” y pequeños productores de “abajo”	Regantes del consorcio de riego Angostura-Las Juntas	Económica	Manejo y apropiación del agua de riego.
		Social	Contactos con el gobierno y con las estructuras de poder provincial. Vínculos cotidianos de dominación asociados a la cotidianeidad del espacio habitado.
		Cultural	Usos y costumbres, capacidad para manejo de información (o desinformación), contratación de profesionales, posesión de títulos universitarios, manejo del lenguaje, y uso de símbolos culturales que detentan poder (indumentaria, accesorios, modismos, reconocimientos públicos, etc.).
	Regantes del consorcio de riego Calchaquí	Económica	Reclamo por la reducción en la dotación de agua de riego debido a la ausencia del destome de parte de los grandes productores localizados río arriba.
Disputas internas en la administración del consorcio de riego Calchaquí	Regantes del consorcio de riego Calchaquí	Social	Control social generado a partir de las relaciones de vecindad y de cotidianeidad.
Conflictos entre los grandes productores y medieros en el consorcio de riego Angostura-Las Juntas	Propietarios del consorcio de riego Angostura-Las Juntas	Económica	Posición dominante en la negociación del valor del trabajo del mediero. La estrategia gira en torno a restringir los beneficios de los medieros asociados al trabajo (vivienda, posibilidades de cultivar para autoconsumo, etc.) y no a la distribución de la producción que por lo general suele estar determinada de acuerdo a los “usos y costumbres”.
		Cultural	La historia que caracterizó el modelo de dominación instalado en la cultura local. Conocimiento y manejo de información sobre precios, mecanismos de comercialización, etc.
	Medieros del consorcio de riego Angostura-Las Juntas	Económica	Desarrollo de estrategias de lucha centradas discutir los acuerdos comerciales con los dueños de la tierra, considerando la posibilidad de abandonar el predio ante el reconocimiento de abusos de “poder”.
Las expresiones de las discrepancias en torno a la visión del desarrollo	Técnicos y productores que promocionan un modelo de desarrollo centrado en la producción de pimiento para pimentón.	Cultural	Estrategia discursiva y de gestión asociada a objetivos de desarrollo. Promoción de actividades según la visión del desarrollo de cada grupo (comercialización y producción de pimiento para pimentón; o actividades de autoconsumo desde una perspectiva agroecológica).

La globalización

Las relaciones de poder que constituyen el territorio se expresan con mayor claridad en el ámbito en el que se localizan los conflictos. Pero, además, también se vinculan con otras escalas, vinculadas a lo regional y global en las que existen actores que potencian las estrategias sociales de reproducción del capital. En otros términos, las relaciones de poder local se encuentran permeadas por los vínculos que los actores tienen con lo extra-local o global. La globalización, entonces, irrumpe en el territorio, influyendo en las relaciones sociales que lo conforman, buscando la inclusión (o exclusión) de los espacios a través de la circulación de datos y de la interconexión entre los actores. Esto posibilita el acceso a información y la comunicación para acciones colectivas de resistencia y lucha de los grupos más desfavorecidos, al igual que para el fortalecimiento de las estrategias de capital social que despliegan quienes detentan el poder.¹³ En este acápite nos interesa ejemplificar sobre cómo estos procesos influyen en la producción del territorio en análisis.

Al referirse a la globalización en el territorio, Manzanal (2007: 18) destaca que los actores “están signados por sus relaciones e interrelaciones con lo global llegando, en ciertos casos, a una limitada intermediación o regulación de nivel nacional, provincial o estadual”. En esta línea de pensamiento, hemos identificado tres procesos globales que están teniendo lugar en el territorio analizado; estos son: i) un incremento constante en el precio de la tierra; ii) el crecimiento en el precio de los commodities con la consecuente tendencia al monocultivo e inserción en estos mercados globales; y iii) el crecimiento de actividades relacionadas al turismo (nacional e internacional).

El incremento en el precio de la tierra agrícola a escala global se ha expresado a través de la venta de fincas tradicionales del departamento de San Carlos a extranjeros, tal es el caso de una de las estancias que integran el consorcio de riego Angostura-Las Juntas, o la adquisición por parte de un alemán de uno de los establecimientos

13 Porque como afirma Manzanal (2007: 19), “en los territorios opera la compresión espacio-temporal acelerada por la globalización que, como Harvey (1998) sostiene, conduce a ‘desplazamientos fundamentales en los sistemas de representación, en las formas culturales y en las concepciones filosóficas’ (ibíd.: 266/7). Precisamente, son estos ‘desplazamientos’ en las prácticas y en las concepciones vinculadas con el espacio y producto de la globalización, los que deben ser considerados en el análisis teórico-metodológico de toda investigación y propuesta asociada con los territorios y rol de sus actores”.

agropecuarios de mayor tamaño del consorcio de riego Calchaquí. En ambos casos, la adquisición de los predios tuvo que ver con la puesta en producción de los establecimientos conjuntamente con la especulación asociada a una revalorización del recurso por las tendencias globales del mercado de tierras.

Vinculado a lo anterior, el incremento en el precio de los commodities estimula a los productores a buscar insertarse en los mercados internacionales. Tal es el caso de los productores locales que se han propuesto producir pimienta para pimentón siguiendo las pautas que les permitan ingresar en el mercado global de esta mercancía. Otra actividad que está comenzando a tener presencia en la zona es el desarrollo de emprendimientos vitivinícolas a partir de la utilización de agua subterránea (dado que el agua superficial que recorre el río Calchaquí no es apta para el cultivo de la vid por la presencia de boro). Esto ha comenzado a modificar el paisaje y ha implicado el emplazamiento de nuevos actores en el territorio.

Finalmente, las actividades turísticas conforman un proceso global que está comenzando a tener presencia en el territorio. Frente a un significativo crecimiento de esta actividad y a la implementación de una política provincial de promoción, los actores han comenzado a modificar sus estrategias de reproducción, incorporándola. Pequeños productores del consorcio de riego Calchaquí se han agrupado y han instalado en la localidad de San Carlos un puesto permanente para la venta de sus artesanías y productos; también participan en una red de turismo rural que promociona el albergue de los visitantes en casas de los campesinos. Río arriba, uno de los grandes productores adaptó la estructura de su estancia para la recepción de turistas y promociona, en las agencias provinciales, la visita a su establecimiento.

Estos procesos globales han comenzado a despertar el alerta de los productores, por ejemplo, respecto del incremento en la demanda de agua que implica la infraestructura para el turismo (construcción de piscinas, canchas de golf, etc.) o la extracción sin control del recurso, y la vulnerabilidad que adquieren los sistemas productivos al estar supeditados solo a un cultivo (tal es el caso del pimienta para pimentón). En este nuevo contexto, en el que los procesos asociados a la globalización están comenzando a tener mayor presencia, las disputas por los recursos territoriales (fundamentalmente, los más valorados y escasos, como el agua) comienzan a resignificarse y a cobrar otras dimensiones, tanto por la presencia de nuevos actores y actividades, como así también por el recrudecimiento de las disputas entre los poderosos y los históricamente desfavorecidos.

Reflexiones finales: territorio, poder y globalización en San Carlos

Como mencionamos, asumimos que el territorio se constituye a partir de las relaciones de poder mediatizadas por el espacio y que dichas relaciones se expresan con mayor visibilidad ante la presencia de conflictos por recursos territoriales. Analizar el territorio desde esta perspectiva permite profundizar sobre su dinámica, las relaciones de poder y sus formas de reproducción, y reconocer cómo operan ciertas estrategias de dominación.

El conflicto de entrada fue el punto de partida para interpretar la densa red de relaciones e intereses que conforman el territorio. En este proceso, se reconocieron otros conflictos, intereses y estrategias, permitiéndonos avanzar en el conocimiento de las particulares formas que adquiere el poder.

El análisis del conflicto por el agua de riego da cuenta de que pequeños productores localizados aguas abajo en el consorcio de riego Calchaquí carecen del suficiente poder económico, social y cultural, para enfrentar la significativa dotación de poder que en todas sus formas tienen los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas. Esta desigualdad es el resultado de un proceso de construcción territorial histórica que se ha venido reproduciendo y legitimando desde hace más de doscientos años. La profundización en el análisis de este conflicto lleva a reconocer las desigualdades también presentes entre los pequeños productores localizados aguas abajo y los abusos que los grandes productores del consorcio de riego Angostura-Las Juntas tienen con los medieros que trabajan en sus propiedades. Y frente a las dificultades presentes en el territorio, los técnicos disputan el modelo de desarrollo rural más conveniente para los productores de San Carlos. Lo expresado en este párrafo representa la caracterización del territorio de acuerdo a la definición propuesta por Lopes de Souza (Prf. 1995: 78-79) planteada al inicio del trabajo.¹⁴

Asumir que el territorio se encuentra conformado por relaciones de poder implica reconocer que en el contexto del sistema capitalista permanentemente habrá conflictos. Estas relaciones, a su vez, constituyen una intrincada red de dominación que vincula los intereses y las estrategias de los actores. Estas estrategias e intereses permanecen habitualmente ocultas y solo se visibilizan con los conflictos. Por esto, si lo que realmente se busca es reducir las desigualdades presentes en el territorio, se debe

14 Un espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder.

asumir la existencia de relaciones entre actores con desigual dotación de poder que conviven en un contexto de supuesto consenso general (o dominación consolidada) o que se encuentran atravesadas por conflictos que expresan la falta de legitimación del proceso de dominación.

La globalización complejiza y densifica aún más las redes de poder del territorio, porque introduce nuevos actores a la vez que los vincula más fácilmente con lo regional y lo global. Avanzar en el conocimiento de estos procesos es de singular importancia si lo que se busca es entender el territorio para evitar que las desigualdades continúen profundizándose.

Bibliografía

- ASHUR MAS, D. (2004) “Salta. La institucionalización del agua”, en Hoops, T. y E. Ashur (comp.), *La crisis del agua en Salta. Entre la sequía y la inundación*, Center for Latin American and Caribbean studies, Universidad Estatal de Michigan y Fundación CAPACIT AR, Michigan, pp. 127-188.
- BENKO, G. y A. Lipietz (1994) *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnanim, Valencia, 400 pp.
- BOURDIEU, P. (1979[2004]) “Los tres estados del capital”, en Bourdieu, *Campo del poder y reproducción social. Elementos para un análisis de la dinámica de clases*, ED. Ferreira, pp. 195-2002.
- ELIAS, N. y J. Scotson (2000 [1965]) *Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das relacoes de poder a partir de una pequena comunidade*, Ed. Jorge Zahar, Río de Janeiro, 224 pp.
- LOPES DE SOUZA, M. (1995) “O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, en De Castro, I.; P. Da Costa Gómez y R. Lobato Correa, *Geografia: conceitos e temas*, Ed. Bertrand, Río de Janeiro, pp. 77-116.
- MANZANAL, M. (2007) “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio”, en Manzanal, M.; M. Arzeno y B. Nussbaumer (comp.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires. pp.15-50.
- VILLARREAL, F. (2011) *Descentralización y territorio. El caso del conflicto por el agua en San Carlos, Salta*, Tesis para optar por el título de Doctor de la Universidad de Buenos Aires en el área de Geografía, 265 pp.

VILLARREAL, F. (2010) “El conflicto entre los productores de San Carlos (Salta) por el agua del río Calchaquí”, en Manzanal, M. y F. Villarreal (org.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 175-196.

VILLARREAL, F. y M. Manzanal (2011) “Descentralización y poder en la administración del agua de riego. El caso de la cuenca del río Calchaquí en el departamento de San Carlos, Salta, Argentina”, en Revista *Campo Território*, revista de geografía agrária, v. 6, nº12, ago, pp. 32-62.



Glosario de siglas

ACiPD	Asociación Civil de Promoción y Desarrollo
AF	Agricultura Familiar
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AlDeR	Programa Alternativas de Desarrollo Rural y formas de Organización Social
ANPCyT	Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica
APA	Agentes de Producción Animal
APAM	Asociación de Productores Agrícolas de Misiones
APC	Agentes de Protección de Cultivos
APHyDAL	Asociación de Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local
APPChS	Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño
APN	Administración de Parques Nacionales
APTM	Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones
Araucaria XXI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ASoCIANA	Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAIT	Complejo Agro Industrial Tabacalero
CANPo	Corriente Agraria Nacional y Popular
CAPS	Centros de Atención Primaria de la Salud
CAT	Censo Anual Tabacalero
CaTaM	Cámara del Tabaco de Misiones
CAUL	Cooperativa Agrícola Alto Uruguay Ltda.
CCC	Corriente Clasista y Combativa
CCT	Comisión Central de Tierras (de Pozo Azul)
CCTA	Comunidades Campesinas por el Trabajo Agrario

CEdeAD	Centro de Estudios en Antropología y Derecho
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPIHA	Centro Promocional de las Investigaciones en Historia y Antropología
CIPAF	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar
CITES	Convención Internacional para el Tráfico de Especies Silvestres
CIUNSa	Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Salta
CMP	Central de Movimientos Populares
CN	Constitución Nacional
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CONINAGRO	Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
CTA	Central de Trabajadores Argentinos
CTD	Coordinadora de Trabajadores Desocupados
CTM	Cooperativa Tabacalera de Misiones
DDHH	Derechos Humanos
EAP	Explotación/es Agropecuaria/s
EEA	Estación de Experimentación Agrícola
EFA	Escuela de la Familia Agrícola
EIAAc	Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo
ENDEPA	Equipo Nacional de Pastoral Aborigen
EO	Equivalente Ovino
FAA	Federación Agraria Argentina
FAO	Food and Agricultural Organization - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCN	Facultad de Ciencias Naturales
FET	Fondo Especial del Tabaco
FF y L	Facultad de Filosofía y Letras

FHyCS	Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FONAF	Foro Nacional de la Agricultura Familiar
FoNAF	Foro Nacional de la Agricultura Familiar
FoPAF	Foro Provincial de Agricultura Familiar
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda
FONCyT	Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica
FRENAPO	Frente Nacional contra la Pobreza
FTV	Federación de Tierra y Vivienda
GEF	Global Environment Facility - Fondo para el Medio Ambiente
GERD	Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IFAD	International Fund for Agricultural Development - Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
InDeS	Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPA	Instituto Provincial Aborigen
IPAF	Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la pequeña Agricultura Familiar
IUCN	International Union for Conservation Nature - Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
MAGyP	Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca
MAYP	Ministerio del Agro y la Producción
MAM	Movimiento Agrario de Misiones
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MNCI	Movimiento Nacional Campesino Indígena
MOCAMI	Movimiento Campesino Misionero
MOCASE	Movimiento Campesino de Santiago del Estero
MST	Movimiento Sin Tierra
MST-TV	Movimiento Sin Trabajo Teresa Vive

MTD	Movimiento de Trabajadores Desocupados
MTR	Movimiento Teresa Rodríguez
NAF	Núcleo de Agricultura Familiar
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NEA	Noreste Argentino
NOA	Noroeste Argentino
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODHAT	Organización de Desarrollo Humano Ambiental y Tecnológico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPPES	Organización de Pequeños Productores de El Soberbio
OTBN	Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos
PAF	Pequeña Agricultura Familiar
PCR	Partido Comunista Revolucionario
PDR	Programas de Desarrollo Rural
PEP	Poder Ejecutivo Provincial
PERT	Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales
PICT	Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica
PIP	Proyectos de Investigación Plurianuales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PO	Polo Obrero
PPAS	Programa de Postgrado en Antropología Social
PPGA-UFF	Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense
PRAT	Planes para la Reconversión de Áreas Tabacaleras
ProFaSur	Productores Familiares del Sur

ProFe	Programa Federal de salud
Proinder	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PSA	Programa Social Agropecuario
PSEA	Proceso Salud-Enfermedad-Atención
RAOM	Red de Agricultura Orgánica de Misiones
REAF	Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar
ReNAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SeMADeS	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
SRS	Sociedad Rural de Salta
SsAF	Subsecretaría de Agricultura Familiar
TN	Tabacos Norte S.A
UBA	Universidad de Buenos Aires
UNaM	Universidad Nacional de Misiones
UNaSur	Unión de las Naciones Suramericanas
UNSa	Universidad Nacional de Salta
UNSEF	Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal
UPA	Unión de Productores Agropecuarios
UTE	Unión Transitoria de Empresas
UTR	Unión de Trabajadores Rurales del nordeste misionero
UTTeRMi	Unión de Trabajadores Técnicos Rurales de Misiones



Sobre los autores

Mariana Arzeno

Es Licenciada en Geografía (UBA) y Doctora en Geografía (UBA). Actualmente, es Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Promoción Científica y Técnica –CONICET– y docente de la carrera de Geografía de la Universidad de Buenos Aires en la cátedra de Geografía Rural y en el Seminario de Diseño de Investigación en Geografía. Ha participado en distintos proyectos de investigación en el Instituto de Geografía (FFyL-UBA) desde 1997, como becaria de CONICET y de la Fundación Antorchas. Desde 2004, participa como investigadora en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT-FFyL-UBA). Sus trabajos de investigación abordan distintos temas dentro del campo de la geografía agraria y rural, específicamente problemáticas vinculadas con pequeños productores en el norte argentino y transformaciones territoriales derivadas de procesos de cambio agrario, implementación de políticas públicas, procesos organizativos de base, conflictos por el territorio, entre otros temas.

mariana_arzeno@pert.org.ar

Publicaciones recientes:

-Manzanal, M.; M. Arzeno y M. Ponce (2011) “Desarrollo, territorio y conflicto en el nordeste de Misiones”, *Avá Revista de Antropología*, n°19, Programa de Postgrado de Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

-Manzanal, M. y M. Arzeno (2011) “Territorio y poder en la globalización. Disputas por la tierra en el nordeste de Misiones, Argentina”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, n°138, año 48: “Nueva Agricultura, Territorio y Sociedad. Enfoques sudamericanos”, pp. 163-191.

-Manzanal, M y M. Arzeno (2010) “Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual”, en *Revista GEOUSP. Espaço e Tempo*, n°28, Universidad de San Pablo, Brasil, pp.197-271.

Pablo Nicolás Barbetta

Es licenciado en Sociología y Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Antropología), becario post doctoral del CONICET. Es investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias

Sociales, UBA. Su línea de investigación actual se centra en los conflictos por la propiedad de la tierra desde una perspectiva de la sociología jurídica.

pbarbetta@sociales.uba.ar

Publicaciones recientes:

-Barbetta, Pablo N. (2010) "En los bordes de lo jurídico: Campesinos y justicia en Santiago del Estero" en *Cuadernos de Antropología Social*, n°32, Facultad de Filosofía y Letras (UBA), pp.133-174.

-Barbetta, Pablo N. (2010) "¿Será justicia? Formas jurídicas de resolución de conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero, Argentina" en *Antropología y Derecho*, CEDEAD, Centro de Estudios en Antropología y Derecho, Misiones.

-Barbetta, Pablo N. (2009) "El derecho distorsionado: una interpretación de los desalojos campesinos desde un análisis del campo jurídico. Santiago del Estero", en Gras, Carla y Valeria Hernández (comp.), *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*, Editorial Biblos, Buenos Aires, pp. 237-256. Con referato.

Catalina Buliubasich

Es licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Salta y Doctora en Antropología Social por la Universidad de Sevilla, España. Es investigadora del Centro Promotor de las Investigaciones en Historia y Antropología (CEPIHA) - Instituto de Investigación de la Universidad Nacional de Salta y del Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Salta (CIUNSA). Se desempeña como profesora titular en la Carrera de Antropología de la Universidad Nacional de Salta. Su línea de investigación actual se centra en temas de Antropología Social, como etnicidad y educación intercultural bilingüe, con especial orientación a los pueblos indígenas de las tierras bajas del Chaco salteño (wichí, guaraní) y sus demandas culturales.

catalinabuli@yahoo.com.ar

Publicaciones recientes:

-Buliubasich, E. Catalina y Héctor E. Rodríguez (2011) "Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): conflicting visions of development". En Seghezzo, Lucas *et al. Journal of Environment & Development* 20(3), SAGE Publications (Journal of Environment and Development Global and International Studies Program / Bren School for Environmental Science and Management University of California, Santa Barbara, pp. 251-277).

-Buliubasich, E. Catalina (2010) "Patrimonio intangible y pueblos indígenas: derechos colectivos y configuraciones étnicas". En: Marcos Arévalo, J. y R. Ledesma (eds.), *Bienes culturales, turismo y desarrollo sostenible (Experiencias de España y Argentina)*, Signatura Demos, Sevilla.

-Buliubasich, E. Catalina y Ana I. González (coord.) (2009) *Los pueblos indígenas de la provincia de Salta. La posesión y el dominio de sus tierras*. Departamento San Martín, CEPIHA (UNSa), Salta.

María Cristina Camardelli

Es Ingeniera Agrónoma y Magíster en Desarrollo Rural de Zonas Áridas y Semiáridas por la Universidad Nacional de Salta. Es miembro del Instituto de Desarrollo Rural (IDR) de la UNSa. Se desempeña como profesora titular y adjunta en la Carrera de Agronomía de la Universidad Nacional de Salta. Realiza investigación participativa sobre sistemas silvopastoriles con productores criollos de la región semiárida chaqueña. criscamardelli@yahoo.com.ar

Publicaciones recientes:

-Camardelli, M. C. (2005) "Estrategias reproductivas y sustentabilidad de sistemas ganaderos criollos del Chaco salteño: el caso de los puesteros criollos del lote fiscal n°20 en el departamento Rivadavia". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n° 1, Buenos Aires.

-Pais, Alfredo; M. C. Camardelli; H. Causo; S. Pérez; D. Pérez; S. Mirada y A. Arenas (2006) "Desarrollo rural: el caso de los productores criollos de una región del Chaco salteño". *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Manzanal, M.; G. Neiman y M. Lattuada (comp.), Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 363-373.

Marita Couto

Es licenciada en Ciencias Sociales y periodista. Es directora de la radio de la Universidad Nacional de Salta y corresponsal del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO). Es integrante de la Comisión ad hoc para el estudio de la venta de la Reserva de Gral. Pizarro, designada por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Salta. Integra también el colectivo que publica *Otros territorios*, suplemento de información y análisis sobre Derechos y Justicia. coutomar29@yahoo.com.ar

Carla De Micco

Es Magister en Antropología Social por la Universidad Nacional de Misiones (UNaM) y doctoranda en Antropología Social de la UNaM. Es miembro del Programa de Posgrado en Antropología Social de la UNaM. Sus temas de investigación se relacionan con los procesos políticos en el Desarrollo Rural Misionero.
cardemicco@yahoo.com.ar

Publicaciones recientes:

- De Micco, Carla (2012) “Procesos políticos en intervenciones tecnológicas: el caso del pollo campero en el nordeste misionero”, en revista *Mundo Agrario*, La Plata, v. 11, n°22, junio 2011. Disponible en http://www.scielo.org.ar/php?script=sci_arttext&pid=1515-59942011000100003&lng=es&nrm=iso [accedido en abril de 2012].
- Ferrero, Brian G. y Carla De Micco (2011) “Nuevas conformaciones de territorialidad en Misiones: problemas sociales y ambientalismo”, en *Entre chacras y plantaciones. Condiciones laborales y conflictos en producciones de exportación en la Argentina*. Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 180 - 205.
- Ferrero, Brian G. y Carla De Micco (2011) “Ambientalización de problemas sociales: tres casos paradigmáticos en Misiones”, en *Folia Histórica del Nordeste*, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, v. 19, Resistencia, (en prensa).

María Carolina Diez

Es licenciada en Antropología Social por la UNaM –Universidad Nacional de Misiones– y maestranda en Antropología Social en el Programa de Postgrado en Antropología Social PPAS-UNaM. Actualmente es becaria Doctoral del CONICET. Es investigadora inicial en el Programa de Ecología Humana (n°16H/201 SyIP UNaM), y del proyecto “Salud y trabajo en ambientes rurales. Desarrollo de métodos y técnicas sociales para la comprensión interdisciplinaria del objeto salud mediante estudios de campo en Argentina” (PIP CONICET). Su área de interés se concentra en el estudio de procesos de mudanza y reproducción social del campesinado y en la comprensión de las transformaciones en la relación entre trabajo rural y salud de los trabajadores.
carudiez@yahoo.com.ar

Publicaciones recientes:

- Diez, Carolina (2011) “Análisis de la ‘tutela’ estatal en la producción

de tabaco Burley (Misiones, Argentina), significados y disputas”, en *Cadernos de Campo Revista dos alunos de Pós-graduação em Antropologia Social* da USP Brasil, ano 19, janeiro-dizembro 2010, pp. 151-164.

-Diez, Carolina (2011) “Na dança da solidão... Reflexiones sobre ‘El baile de los solteros. La crisis de la sociedad campesina en el Bearne’ de Pierre Bourdieu”, en revista *Trabajo y Sociedad*, UNSE, Santiago del Estero, Universidad Nacional de Santiago del Estero, ISSN 1514-6871, v. XVII, pp. 67-81.

-Diez, Carolina (2011) “Trabajo, salud y sufrimiento social. Relatos de los tabacaleros en el Nordeste de Misiones”, en Báez y Jaume (comps.), *Desarrollo y ciudadanía en Misiones, Argentina: escenarios locales, procesos y política*, ANPCYT-UNaM, Posadas (en prensa).

Gastón Godoy Garraza

Es arquitecto y posee un posgrado en Gestión Socio-Urbana y Participación Ciudadana en Políticas Públicas (FLACSO). Es maestrando en Desarrollo Local (UNSaM). Es miembro del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, Región NOA, INTA (IPAF Reg. NOA-INTA). Su línea de investigación actual gira en torno a las disputas territoriales y la regulación pública del uso y acceso a los bienes naturales.

godoygarraza.gaston@inta.gob.ar

Publicaciones recientes:

-Mioni, W.; G. Godoy Garraza y L. Alcoba (2011) “La tierra sin mal. Aspectos institucionales y jurídicos del acceso a la tierra en Salta”, Serie *Agricultura Familiar*, Ediciones INTA, Buenos Aires.

-Godoy Garraza, G. y M. Manzoni (coords.) (2010) *Pequeña agricultura familiar y derecho a la tierra. Marco normativo y estrategias jurídicas alternativas para el acceso, tenencia o regularización de tierras urbanas y periurbanas con fines productivos*. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PENTER), INTA.

-Mioni, W. y G. Godoy Garraza (2010) “La experiencia del IPAF NOA en la Escuela de Formación de Dirigentes de la Red Puna”, en Cittadini, R. y otros, *Economía social y agricultura familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*, Ediciones INTA, Buenos Aires.

Mabel Manzanal

Es Economista y Doctora de la UBA (en Geografía), Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET– y profesora titular regular del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Es la Directora del PERT (Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales, FFyL, UBA). Sus trabajos de investigación abordan la problemática territorial, en especial de Argentina, con énfasis en el análisis del desarrollo socioeconómico e institucional, regional y rural y las políticas públicas respectivas –en particular las vinculadas con la agricultura familiar. Ha publicado numerosos artículos en libros, revistas, memorias de congresos, nacionales e internacionales. Sus dos últimos libros son compilaciones de artículos propios y de otros autores dirigidos a evidenciar la problemática actual de la agricultura familiar y sus conflictos y contradicciones.
pert@filo.uba.ar

Publicaciones recientes:

- Manzanal, Mabel y Sergio Schneider (2011) “Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)”, en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n°34, CIEA, FCE, UBA, Buenos Aires, pp. 35-71.
- Manzanal, M. y G. Neiman (comps.) (2010) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 328 pp.
- Manzanal Mabel y Federico Villarreal (org.) (2010) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 271 pp.

Walter Fernando Mioni

Es abogado y experto en Promoción y Gestión de ONGD (Organizaciones no gubernamentales de desarrollo) por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid (España). Es miembro del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, Región NOA, INTA (IPAF Reg. NOA-INTA). Su línea de investigación actual se centra en las disputas territoriales y la regulación pública del uso y acceso a los bienes naturales.
mioni.walter@inta.gob.ar

Publicaciones recientes:

- Mioni, W.; G. Godoy Garraza y L. Alcoba (2011) “La tierra sin mal. As-

pectos institucionales y jurídicos del acceso a la tierra en Salta”, Serie *Agricultura Familiar*, Ediciones INTA, Buenos Aires.

-Colmann, D.; E. González, y W. Mioni, (2011) “Aspectos legales e instrumentos de políticas públicas de / para ferias de la agricultura familiar”, en Alcoba, D. y otros, *Agricultura familiar - Del productor al consumidor. Apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina*, Ediciones INTA, Buenos Aires.

-Mioni, W. y G. Godoy Garraza (2010) “La experiencia del IPAF NOA en la Escuela de Formación de Dirigentes de la Red Puna”, en Cittadini, R. y otros, *Economía social y agricultura familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*, Ediciones INTA, Buenos Aires.

María Andrea Nardi

Es Licenciada en Geografía, Magíster en Economía Agraria de la UBA y Doctora en Geografía Humana de la Universidad de Lund, Suecia. Actualmente, es *Senior Lecturer* del Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Lund y participa como investigadora afiliada en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) desde 1998. Desempeñó actividades de investigación, además, en el Instituto de Geografía de la UBA, en el *Graduate School of International Development Studies* de la Universidad de Roskilde, Dinamarca, y en el *Centre for Latin American Studies* de la Universidad de Copenhague. Durante 2006 fue docente del Departamento de Geografía de la UBA. Sus líneas de trabajo actual están centradas en analizar la vinculación entre discursos y prácticas alternativas de desarrollo en ámbitos rurales de la provincia de Misiones.

anardi@filo.uba.ar

Publicaciones recientes:

-María Andrea Nardi (2011) *Rural development and territorial dynamics in the province of Misiones, Argentina*. Akademisk Avhandling 191, Lund University. 271 pp.

-Mabel Manzanal, M.; M. Arzeno y M. A. Nardi (2011) “Desarrollo, territorio y desigualdad en la globalización. Conflictos actuales en la agricultura familiar del nordeste de Misiones, Argentina”, en *Mundo Agrario*, v. 12, n°23, segundo semestre.

-Videla, G.; M. Gasparotto y M. A. Nardi (2010) “¿Arquitectos del mundo? Acerca de la centralidad del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la planificación territorial desde 1990”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. XIV, n°331 (15).

Stella M. Pérez de Bianchi

Es Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata. Es miembro del Instituto de Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Salta. Ha sido Decana de la Facultad de Ciencias Naturales en tres oportunidades, y dos gestiones Rectora en la Universidad Nacional de Salta. stellabianchis@yahoo.com.ar

Publicaciones recientes:

-Pérez de Bianchi, S. (2010) *Interrogantes universitarios. Educación Superior. Tensiones y debates en torno a una transformación necesaria*, Centro de Estudios en Políticas de Estado y Sociedad. Gazzera, C.; I. Salinas Rovasio; D. Truccone y E. Molina (eds.), EDUVIM, pp.191-205.

-Pérez de Bianchi, S. (2010) "Cooperación en la Sociedad del Conocimiento y el Desarrollo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Los desafíos de la integración", en *La Cooperación al Desarrollo y la Sociedad del Conocimiento. El papel de la Red de Aulas CIMNE*. Editado por CINME. Suárez, B.; F. García Sicilia; E. Danesi y E. Oñate (eds.), Barcelona, España, pp. 58-64.

-Pais, A.; M. C. Camardelli; H. Caruso; S. Pérez de Bianchi; D. Pérez; S. Miranda y A. Arenas (2006) "Desarrollo rural local: el caso de los productores criollos de una región del Chaco salteño", en *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Manzanal, M.; G. Neiman y M. Lattuada (comp.), Ediciones CICCUS, 1ª edición, Buenos Aires, pp. 363-374.

Mariana Ponce

Es licenciada en sociología (UBA) y doctoranda en Antropología Social (IDAES-UNSaM). Actualmente es becaria doctoral del CONICET. Participa como investigadora en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT-FFyL-UBA). Sus temas de investigación giran en torno al desarrollo de la agricultura familiar desde la perspectiva de los actores.

mariana.ponce@pert.org.ar

Publicaciones recientes:

-Manzanal, M.; M. Arzeno y M. Ponce (2011) "Desarrollo, territorio y conflicto en el nordeste de Misiones", *Avá Revista de Antropología*, n°19, Programa de Postgrado de Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

-Manzanal, M.; M. Arzeno; L. Bonzi; M. Ponce y F. Villarreal (2011) "Poder y conflicto en territorios del norte argentino", en revista *Estu-*

dios Socioterritoriales, Revista de Geografía, Centro de Investigaciones Geográficas, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro, n°9, primer semestre (enero-junio de 2011), Tandil, Provincia de Buenos Aires, pp. 57-81. Disponible en <http://cig.org.ar/docs/9-ene-jun%202011.pdf>.

-Arzeno, M. y M. Ponce (2010) “El conflicto sin fin. Negociaciones y disputas en torno a la aplicación del Plan de Arraigo y Colonización en tierras privadas del nordeste de Misiones”, en *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Manzanal, Mabel y Federico Villarreal (org.). Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 71-90.

Mariana Quiroga Mendiola

Es Doctora en Ciencias Agropecuarias y especialista en Ecología de Pastizales Naturales y Pastoralismo de Alta Montaña en Salta y Jujuy. Es investigadora del IPAF NOA – INTA. Se desempeña como docente en la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Salta. Entre 1994 y 2005 se desempeñó como técnica en terreno en Iruya, Salta. quiroga.mendiola@inta.gob.ar

Publicaciones recientes:

-Quiroga Mendiola, M.; A. Longoni; F. Chávez; L. Alcoba y L. Bilbao, (2011) “Los agricultores familiares en el NOA. Aproximaciones a partir de las encuestas F1 (PROINDER-PSA)”. Capítulo de Libro INTA, Buenos Aires (en prensa).

-Quiroga Mendiola, M.; V. Briones; J. De Gracia, y M. E. Sánchez (2010) *Conservación y pastoralismo: experiencias de investigación participativa en el Parque Nacional Los Cardones, Valles Calchaquies, Argentina*, EDIUNSa, Salta, 204 pp.

-Quiroga Mendiola, M. y G. Ramisch (2010) “¿Pastores o asalariados? Tierra y trabajo en las altas montañas del noroeste de Argentina”. Capítulo de Libro INTA, Buenos Aires (en prensa).

Héctor Rodríguez

Es licenciado en Antropología por la Universidad Nacional de Salta (UNSa) e investigador del Centro Promotor de las Investigaciones en Historia y Antropología (CEPIHA) - Instituto de Investigación de la UNSa y del Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Salta (CIUNSA). Es profesor extraordinario en categoría Consulto de la Universidad

Nacional de Salta. Sus líneas de investigación actual giran en torno a la Antropología Social: Antropología Económica, Antropología Ecológica y Etnicidad, con especial orientación a las organizaciones económicas no capitalistas de las tierras bajas del chaco salteño (wichí, guaraní) y su vinculación con el ambiente y con las presiones mercantiles.

hrodriz@gmail.com.ar

Publicaciones recientes:

- Buliubasich, E. Catalina y Héctor E. Rodríguez (2011) "Native forests and agriculture in Salta (Argentina): conflicting visions of development", en Seghezzo, Lucas *et al.*, *Journal of Environment & Development*, 20(3) SAGE Publications (Journal of Environment and Development Global and International Studies Program / Bren School for Environmental Science and Management University of California, Santa Barbara, pp. 251-277).

-Rodríguez, Héctor Eduardo (2010) "Las rutas de la codicia. Gral. Pizarro, de reserva provincial a explotación agrícola", en el Cap. III de Eloy López, Héctor Rodríguez *et al.*: *Desmontar Pizarro*, Ed. Florencia Lanace, Parque Nacional Pizarro, Salta.

-Rodríguez, Héctor Eduardo (2007) "Pautas migratorias en grupos étnicos de las tierras bajas en la provincia de Salta", en *Seminario Internacional de Población y Sociedad en América Latina*, Tomo I 2007, Gredes/Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica- Ed. MILOR, Salta.

Nicolás Salazar

Es abogado y cursa la Carrera de Especialización en Derecho Ambiental de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es miembro del Instituto de Desarrollo Rural (IDR) de la Universidad Nacional de Salta. Sus investigaciones tratan sobre el proceso de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta y sus relaciones con la tenencia de la tierra.

nsalazar_jco@hotmail.com

Gabriela Schiavoni

Es Doctora en Ciencias Antropológicas. Investigadora independiente del CONICET y profesora del Programa de Postgrado en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones. Investiga sobre Antropología y

Desarrollo y específicamente sobre las formas de coordinación e institucionalización de la economía en el sector agrario.
gacha@arnet.com.ar

Publicaciones recientes:

-Schiavoni, Gabriela O. M. (comp.) (2008) *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires. 184 pp.

-Schiavoni, Gabriela O. M. (2006) "Lecturas para agricultores. Herramientas intelectuales y representaciones de la agricultura familiar en Misiones (Arg.)", en revista *Mundo Agrario* [online] v. 6, n°12.

-Schiavoni, Gabriela O. M. (2005) "El experto y el pueblo. La organización del desarrollo rural en Misiones (Arg.)", en revista *Desarrollo Económico*, v. 45, n°179, 2005, pp. 435-453.

Federico Villarreal

Es Licenciado en Economía y Administración Agraria de la UBA, Magíster en Estudios Sociales Agrarios de la FLACSO y Doctor en Geografía de la UBA. Actualmente, es becario posdoctoral del Consejo Nacional de Promoción Científica y Técnica –CONICET– y participa como investigador en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) desde 2004. Desempeñó actividades de investigación en el Instituto de Economía y Sociología del INTA, en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación, y en diversos proyectos de investigación radicados en la Facultad de Agronomía de la UBA, institución en la cual también fue docente regular de Geografía Económica. Sus líneas de trabajo actual están centradas en analizar la vinculación entre desarrollo, territorio, descentralización y poder, en ámbitos local/rurales de las provincias de Salta y Buenos Aires, Argentina.
fv@pert.org.ar

Publicaciones recientes:

-Manzanal, Mabel y Federico Villarreal (org.) (2010) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 271 pp.

-Villarreal, F. y M. Manzanal (2011) "Descentralización y poder en la administración del agua de riego. El caso de la cuenca del río Calchaquí en el departamento de San Carlos, Salta, Argentina", en revista *Campo Território: revista de geografia agrária*, v. 6, n°12, ago. Universidade Federal de Uberlândia, pp. 32-62. Indizada en Latindex Catálogo.

-Manzanal, M.; M. Arzeno; L. Bonzi; M. Ponce y F. Villarreal (2011) "Po-

der y conflicto en territorios del norte argentino” en *Estudios Socioterritoriales*, Centro de Investigaciones Geográficas, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro, n°9, primer semestre enero-junio de 2011, Tandil, Provincia de Buenos Aires, pp. 57-81. Disponible en <http://cig.org.ar/docs/9-ene-jun%202011.pdf>.



**Programa de Economías Regionales
y Estudios Territoriales (PERT)
II GEO-FFyL-UBA**

El Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales – PERT– es un ámbito de investigación académica, docencia, transferencia y divulgación, orientado al estudio de las problemáticas del desarrollo territorial y centrado en la dinámica de las economías regionales y del desarrollo rural-local. La cuestión institucional, los modos de participación de los actores y sus formas organizacionales así como la gestión, consecución y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo local y territorial, constituyen sus principales ejes de indagación teórica y empírica.

El PERT agrupa investigadores de diferentes disciplinas; se destacan la interdisciplinaridad y la predominante presencia de investigadores jóvenes, muchos de ellos en plena formación.

El origen del PERT data de principios de la década del noventa cuando se conformó un grupo interdisciplinario cuyo objetivo era investigar diferentes experiencias de desarrollo regional y de pobreza rural en Argentina, con el fin de acceder a ajustados diagnósticos dirigidos al diseño de políticas alternativas para los sectores más postergados de las economías regionales del país.

En los años siguientes, el campo de estudio e investigación se amplió hacia nuevos temas, actores y ámbitos espaciales. Se incorporaron investigadores, becarios y tesistas. Se diversificaron las actividades y se agregó la capacitación de actores y funcionarios y el asesoramiento y consultoría al sector público y privado (ONG's). Esta suma de actividades condujo a la conformación en el año 2000 del Grupo de Economías Regionales del Instituto de Geografía-FFyL, que fue el antecedente inmediato del actual Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales –PERT– reconocido formalmente por Resolución N° 4841 del 21 de junio de 2005 del Consejo Directo de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Actualmente trabajamos en proyectos en red, comparativos y colaborativos, con grupos de investigación del país y del Mercosur. Nuestros temas encaran, desde una postura crítica y con metodologías cuali-cuantitativas, la problemática del desarrollo territorial, en sus manifestaciones de orden social, económico, cultural, político, institucional y ambiental. Una de nuestras preocupaciones centrales es develar las variadas formas de interacción que se generan entre la política pública y los actores locales y extralocales a partir de sus relaciones de cooperación y de conflicto, descubriendo sus particularidades y semejanzas. Finalmente, también nos preocupa encontrar las claves explicativas de estos procesos sociales, para lo cual incorporamos al análisis la perspectiva histórica que nos permite una mirada de largo plazo sobre el cambio y la transformación social, económica, política e institucional.

Dirección postal:

Puán 480, 4° piso, (C1406CQJ) Ciudad de Buenos Aires

Teléfono: +54 11 4432-0606 interno 169 Fax: +54 11 4431-0121

Correo electrónico: pert@filo.uba.ar

Sitio web:

www.pert.org.ar

Existe otro mundo mejor y está en este

Somos optimistas bien informados. Los que integramos CICCUS sabemos que, en gran medida, el desencuentro humano obedece a la inequidad en la distribución y disfrute de los bienes tanto materiales como intangibles. Y no pecamos de ingenuos cuando creemos que esto se debe y se puede corregir.

Nuestros cuidados libros divulgan textos de reconocidos especialistas e investigadores que animan valores tales como la cooperación, la solidaridad, el respeto a la naturaleza y la adhesión gozosa de lo diverso desde la propia identidad.

Crisis: oportunidad y/o conflicto. Siempre depende de nosotros elegir, decidir. Nosotros y nuestros autores ya lo hicimos.

El libro como creación cultural es una aventura que se recrea con los lectores, necesita de su complicidad.

Para leer, sentir, pensar y actuar situados.

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN:

*Juan Carlos Manoukian, Mariano Garreta,
Susana Ferraris, Enrique Manson,
Violeta Manoukian, Héctor Olmos.*

EDICIONES
ciccus

CENTRO DE INTEGRACIÓN
COMUNICACIÓN, CULTURA Y SOCIEDAD

Medrano 288 - (C1179AAD) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
(011) 4981-6318 / 4958-0991 - www.ciccus.org.ar



Otros títulos de CICCUS

INDUSTRIAS CREATIVAS

Cultural

Las formas del desarrollo

Héctor Ariel Olmos y Ricardo Santillán

Güemes (compiladores)

Industrias culturales

Mercado y políticas públicas en

Argentina

AA. VV.

Industrias del audiovisual argentino en el mercado internacional

El cine, la televisión, el disco y
la radio

Octavio Getino

El capital de la cultura

Las industrias culturales en la
Argentina

Octavio Getino

Cine Argentino

Entre lo posible y lo deseable

Octavio Getino

Cine Iberoamericano

Los desafíos del nuevo siglo

Octavio Getino

Cine Latinoamericano

Producción y Mercados en la
primera década del siglo XXI

Octavio Getino

CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Donde hay una necesidad, nace una organización

Surgimiento y transformaciones de
las asociaciones populares urbanas

Javier Bráncoli (director)

El purgatorio que no fue

Acciones profanas entre la
esperanza y la soportabilidad

*Eugenia Boito y Adrián Scribano
(compiladores)*

La dimensión social de la cooperación internacional

Aportes para la construcción de una
agenda post-neoliberal

*Ana Josefina Arias y Gabriel Miguel
Vallone (compiladores)*

De utópicos y reformistas

Y otros pensamientos de jóvenes en
un estudio por inducción analítica

Raquel Borobia

Política y religión en los márgenes

Nuevas formas de participación so-
cial de las mega-iglesias evangélicas
en la Argentina

Joaquín M. Algranti

Todos los marcianos son verdes

La epistemología al alcance de los
terráqueos

Aldo Birgier

Estudios sobre teoría social contemporánea

Bhaskar, Bourdieu, Giddens,
Habermas y Melucci
Adrián Scribano

Las leyes del poder

Introducción al análisis político
Carlos Mastrorilli

Globalización e identidad cultural

Rubens Bayardo y Mónica Lacarrieu
(compiladores)

Ética, desarrollo y región

Hacia un regionalismo integral
Juan Carlos Scannone y Daniel García
Delgado (compiladores)

La expresión social de la conciencia planetaria

Reflexiones sobre los procesos de la
sociedad civil
Lucio Capalbo y Haleh Maniei

COEDICIÓN CICCUS/CLACSO

Filosofía para la ciencia y la sociedad

Indagaciones en honor a Félix
Gustavo Schuster
Verónica Tozzi y Cecilia Hidalgo
(compiladores)

La transformación del mundo del trabajo

Representaciones, prácticas e
identidades
Carlos A. La Serna

Los señores de la soja

La agricultura transgénica en
América Latina
Bravo, Centurión Mereles, Domínguez,
Sabatino, Poth y Rodríguez

La política es un arma cargada de futuro

La economía social y solidaria
en Brasil y Venezuela
Susana Hintze

**COLECCIÓN CUERPOS
EN LAS MÁRGENES**

Sexualidades adolescentes

Amor, placer y control en la
Argentina contemporánea
Daniel Jones

Eróticas de la disidencia en América Latina

Brasil, siglos XVII al XX
Carlos Eduardo Figari

Cuerpo(s), subjetividad(es) y conflicto(s)

Hacia una sociología de los cuerpos y
las emociones desde Latinoamérica
Carlos Eduardo Figari y
Adrián Scribano

**COLECCIÓN TRANSFORMACIÓN
(FLACSO/ CICCUS)**

Rol del estado y desarrollo productivo-inclusivo

Ideas para el Bicentenario
Daniel García Delgado (compilador)

El desarrollo en un contexto posneoliberal

Hacia una sociedad para todos
Daniel García Delgado y Luciano Nosetto (compiladores)

Políticas municipales para el desarrollo económico social

Revisando el desarrollo local
Alejandro Villar

**ECOLOGÍA, MEDIO AMBIENTE
Y CIENCIAS NATURALES**

Vienen por el oro, vienen por todo

Las invasiones mineras 500 años después
Javier Rodríguez Pardo

Futuros: contra una visión

autoindulgente del desastre planetario
Luis E. Sabini Fernández

El resignificado del desarrollo

Lucio Capalbo (compilador)

ECONOMÍA SOCIAL

¿Qué es lo económico?

Materiales para un debate necesario contra el fatalismo
José Luis Coraggio (organizador)

Economía social, acción pública y política

Hay vida después del neoliberalismo
José Luis Coraggio

Moneda social y mercados solidarios

Potencial emancipador y pedagógico de los sistemas monetarios alternativos
Adela Plasencia y Ricardo Orzi (compiladores)

Caminos solidarios de la economía argentina

Redes innovadoras para la integración...
Floreal H. Forni (compilador)

Emprendedores de la economía social

Mario César Elgue

EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

La comunicación virtual en la educación a distancia

Un estudio sobre interacciones comunicacionales y procesos pedagógicos en Internet
Patricia Halaban

Educación y desarrollo rural

La experiencia de los Centros Educativos para la Producción Total
Osvaldo Barsky, Mabel Dávila y Teresa Busto Tarelli

La educación agropecuaria en la Argentina

Génesis y estructura
María Cristina Plencovich, Alejandro Costantini y Ana María Bocchicchio

