



Las agriculturas familiares del Mercosur : trayectorias, amenazas y desafíos / Mabel Manzanal [et.al.] ; compilado por Mabel Manzanal y Guillermo Neiman. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2010.

328 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1599-35-6

1. Integración Regional. 2. Agricultura. I. Manzanal, Mabel. II. Manzanal, Mabel, comp. III. Neiman, Guillermo, comp.

CDD 338.9

Fecha de catalogación: 06/09/2010

Primera edición: Octubre de 2010

Colección “Trabajo, integración y sociedad”

Diseño de tapa y armado de interior: Laura Palumbo

Corrección: Edit Marinozzi

© Ediciones CICCUS - 2010

📍 Bartolomé Mitre 4257 PB “3” (C1201ABC)

☎ (54 11) 49 81 63 18

✉ ciccus@ciccus.org.ar

🌐 www.ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11723.

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

Las agriculturas familiares del MERCOSUR

Trayectorias, amenazas y desafíos

Mabel Manzanal y Guillermo Neiman
(compiladores)

Fátima Almada, Jalcoine Almeida, Mariana Arzeno,
Leandro Bonzi, Marta Chiappe, Elisa Cragolino,
Clara Craviotti, Ana María Fernández Equiza, Eduardo
Filippi, Sandra A. Kitakawa Lima, Cidonea Machado
Deponti, Mabel Manzanal, Leonilde Medeiros, Carlos
Mielitz, Guillermo Neiman, Paulo André Niederle, Paula
Palacios, Diego Piñeiro, Mariana Ponce, Alberto Riella,
Gabriela Schiavoni, Sergio Schneider, Ronald Soleno
Wilches, Miguel Ángel Vasallo, Federico Villarreal.

EDICIONES
ciccus

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



CONICET



C E I L
P I E T T E



CONICET



REDSUR

Red de Posgrado e Investigación en Desarrollo Rural en el Cono Sur

Índice

Introducción.....	9
<i>Mabel Manzanal y Guillermo Neiman</i>	
I. LA AGRICULTURA FAMILIAR: CUESTIONES CONCEPTUALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
Mediação social nos projetos de desenvolvimento rural: reflexão teórica e contextualização do caso brasileiro.....	19
<i>Cidonea Machado Deponti e Jalcione Almeida</i>	
Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina.....	43
<i>Gabriela Schiavoni</i>	
Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras....	61
<i>Carlos Mielitz Netto</i>	
Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina.....	79
<i>Guillermo Neiman</i>	
La agricultura familiar paraguaya: de la reforma agraria hacia el desarrollo de los territorios.....	91
<i>Fátima Almada</i>	
Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay.....	111
<i>Miguel Vassallo</i>	
II. ORGANIZACIONES, DEMANDAS, REIVINDICACIONES Y ACCIONES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR	
Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política.....	131
<i>Leonilde Servolo de Medeiros</i>	
Concentración y extranjerización de la tierra en el Uruguay.....	153
<i>Diego Piñeiro</i>	

Disputas por los recursos territoriales en el norte argentino.
Diversas expresiones de lucha, dominación y poder..... 171
*Mabel Manzanal, Mariana Arzeno, Leandro Bonzi, Mariana
Ponce y Federico Villarreal*

Demandas y reivindicaciones educativas en familias campesinas.
Trayectorias, disputas y tensiones en la construcción de escuelas
alternativas en la provincia de Córdoba, Argentina..... 189
Elisa Cragnolino

III. LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SUS ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS, TECNOLÓGICAS Y DE ARTICULACIÓN CON LOS MERCADOS

Estratégias de articulação aos mercados da agricultura familiar... 207
Sérgio Schneider e Paulo André Niederle

La "fortaleza" de la producción familiar en un contexto
globalizado: los productores citrícolas familiares del río
Uruguay, Argentina..... 223
Clara Craviotti, Paula Palacios y Ronald Soleno Wilches

Producción familiar y cambios en la estructura social agraria de
Uruguay..... 243
Alberto Riella

La adopción de la tecnología en establecimientos ganaderos
familiares desde una perspectiva de género..... 261
Marta Chiappe

Dilemas e oportunidades do programa nacional de produção e uso
de biodiesel (PNPB) para a união das associações comunitárias
do interior de Canguçu (UNAIC), RS - Brasil..... 279
Sandra A. Kitakawa de Lima e Eduardo Filippi

La sustentabilidad de la agricultura familiar en la Argentina..... 297
Ana María Fernández Equiza

Sobre los autores..... 319

Disputas por los recursos territoriales en el norte argentino. Diversas expresiones de lucha, dominación y poder¹

Mabel Manzanal, Mariana Arzeno, Leandro Bonzi,
Mariana Ponce, Federico Villarreal²

Introducción

Cuando se indagan críticamente las propuestas de desarrollo territorial rural que dominan en el ámbito de las políticas públicas de América Latina, y en particular en los países del Cono Sur, aparecen múltiples contradicciones. Una de ellas es que la explícita intención de que estas políticas deben surgir, diseñarse y definirse desde los actores y ámbitos locales, de “abajo hacia arriba” no se condice con las prácticas dominantes y presentes en los procesos socioeconómicos globales: estas avanzan y transforman los territorios sin tener en cuenta los intereses de quienes ahí habitan, produciendo contrastes sociales y económicos que afectan muy diferencialmente a los actores involucrados.

En el ámbito rural, por ejemplo, mientras algunos pocos se benefician con la expansión acelerada de ciertos cultivos (como la soja transgénica) muchos otros se perjudican con la pérdida de diversidad, con la expulsión de familias y productores, con el abandono de actividades tradicionales, con la contaminación ambiental resultante de las nuevas prácticas. Consecuencias similares se suceden con la expansión de la actividad minera a gran escala, o con la multiplicación de emprendimientos y complejos turísticos de alto nivel, que excluyen a la población y a la cultura local e ignoran sus costumbres y su historia. Es así como los lugareños, si no son expulsados, quedan arrinconados en su propio territorio, porque tampoco son incorporados productivamente en las nuevas actividades, o a lo sumo lo son en forma muy débil y limitada. Sin embargo, se está gestando una

¹ Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT 0188 (FONCyT-Agencia), UBACyT F056 y PID 1879 -CONICET.

² Los autores son miembros del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía de la UBA.

presión sobre la tierra que genera diversas disputas, reclamos y movilizaciones en variados ámbitos locales del interior argentino.

Este proceso se ha profundizado con la expansión de la economía nacional operada entre 2002 y 2008. El notorio y sostenido crecimiento (a muy altas tasas) operado luego de la crisis de 2001-2002 se conjugó con otros factores, internos y externos, llevando al reacomodamiento en la demanda, la renta y el valor de la tierra.³ Se trata de una nueva realidad económico-productiva que multiplicó las inversiones en el campo de la actividad forestal, minera y turística.

Dado este contexto, nos preguntamos si existe alguna posibilidad, en el presente, de consecución exitosa de las propuestas de desarrollo territorial en beneficio de las familias rurales de menores recursos y vinculadas con acciones que surgen desde los actores locales (que implican decisión y gestión “desde abajo”).

Precisamente, buscando respuestas investigamos situaciones de conflicto social por los recursos territoriales en lugares del norte argentino. Allí tomamos tres estudios de caso (dos en Salta y uno en Misiones) donde están presentes distintos tipos de enfrentamientos entre actores sociales (locales y extralocales) por la forma de uso y/o apropiación de recursos del territorio. En Salta, uno de los casos está vinculado con la gestión y distribución del agua de riego (departamento San Carlos) y el otro, con las protestas de la población local por la instalación de emprendimientos mineros con su consecuente y potencial contaminación ambiental (departamento San Carlos y municipio de Cafayate). En Misiones, se trata de una problemática vinculada con la ocupación de tierras privadas (municipios de San Pedro y Bernardo de Irigoyen).

¿Qué desarrollo y para quién?

Nos formulamos esta pregunta porque consideramos que los territorios son ámbitos de disputa, de ejercicio de poder, donde la exclusión de los sectores dominados es una realidad presente históricamente. Y ello se

³ La salida de la convertibilidad (1 dólar igual 1 peso) en el 2002 con la consecuente devaluación del peso argentino, propició un reacomodamiento de los precios relativos, en particular en relación a las actividades vinculadas con la producción primaria. Esta última se vio beneficiada no solo por la devaluación, sino además por la sostenida demanda externa de bienes primarios (commodities) y por sus altos precios (con la soja como caso paradigmático). Asimismo, estas subas de precios estuvieron vinculadas con la mayor demanda derivada de la crisis energética internacional (por la expansión de los biocombustibles, resultantes de la caña de azúcar, el maíz, la soja, entre otros). Y algo similar sucedió con el uranio (mineral para la producción de energía atómica del cual nos ocupamos más abajo).

visualiza claramente cuando se observa lo que sucede en numerosos lugares, donde aparece una confrontación, evidente o latente, de intereses encontrados por el uso de recursos territoriales (como el agua, la tierra, los minerales, los bosques, el paisaje, el patrimonio histórico, etc.). Se trata de conflictos que han trascendido al público en general y que nítidamente expresan el ejercicio de la dominación por parte de grupos de poder excluyente, a los cuales el Estado viene favoreciendo aún más en un contexto fuertemente condicionado por la globalización y el modelo neoliberal.

Precisamente, reflexionaremos sobre estas cuestiones a partir de los casos que estamos investigando, cuyas características generales presentamos en los ítems que siguen.

Una antigua y persistente disputa por el agua de riego en San Carlos, Salta

En Salta, en los Valles Calchaquíes, más exactamente en el departamento San Carlos, opera el Consorcio de Riego de Calchaquí. En esta zona, los pequeños productores (en su mayoría productores de pimiento para pimentón) requieren del agua de riego para su subsistencia. La carencia de este recurso durante las épocas de estiaje representa la pérdida total de la producción anual, con gravísimas consecuencias para la economía doméstica. Los grandes productores ubicados río arriba (más precisamente en Angastaco) vienen haciendo históricamente un uso depredatorio del agua que a los “de abajo” les falta, aumentando así y cada vez más, la desigualdad entre unos y otros.

Esta disputa por el agua tiene un origen remoto. Ya aparece en la década de 1910 con la conformación de los sistemas de riego en el área. Y su evolución ha estado supeditada a los cambios institucionales ocurridos en el orden provincial. Así, durante la primera mitad del siglo XX, cuando la irrigación estaba a cargo de los municipios, el control del agua estaba en manos de los grandes productores, quienes, por lo general, ocupaban los cargos de mayor jerarquía en el ámbito local. Posteriormente, con la implementación del Código Provincial de Aguas en 1946 y la consecuente creación de la AGAS (Administración General de Aguas de Salta) la disputa por el agua tuvo una mayor regulación estatal y la expresión del conflicto fue menos visible. Luego, en 1998 y en el marco de las políticas de liberalización y reducción del Estado, se comenzó con el desmantelamiento de AGAS. Primero, se transfirió la gestión del recurso a los ex empleados por un período de cuatro años. Así fue como se creó la empresa PROIN S.A. (Programa de Intendencias Sociedad Anónima). Luego de esta etapa de transición, en 2002 se transfirió casi totalmente la administración del agua a los usuarios, organizados obligatoriamente en consorcios.

La ausencia de mecanismos de control y de instituciones a las cuales recurrir para la resolución de los conflictos, recrudesció la disputa por el recurso. Fue entonces cuando se tornaron más visibles las diferentes estrategias de apropiación por parte de los grandes productores de Angastaco (más precisamente del consorcio de riego Angostura-Las Juntas). Finalmente, recién en 2008, se volvió a crear una entidad provincial a cargo del funcionamiento de los sistemas de riego: la Secretaría de Recursos Hídricos. Si bien su accionar aún no ha implicado considerables modificaciones en el devenir del conflicto, crea un espacio de mediación en la disputa.

La reapertura de la mina Don Otto: minería de uranio en los Valles Calchaquíes

En la provincia de Salta se ha dado, en años recientes, un incremento muy importante en las inversiones de capitales transnacionales orientados a la exploración de minerales metalíferos. Esto está asociado con las transformaciones del marco regulatorio minero nacional de los años 90 y con las políticas de mediados de la década de 2000 del Gobierno de Juan Carlos Romero.

Una de las regiones objeto de estas inversiones ha sido la de los valles calchaquíes salteños, en particular el departamento San Carlos, que cuenta con una cantidad importante de reservas minerales metalíferas, principalmente uranio.

En agosto de 2006, en un contexto de crisis energética y de incremento extraordinario del precio internacional del uranio, el Gobierno de Néstor Kirchner anunció el Plan de Reactivación de la Actividad Nuclear Argentina. Esta iniciativa incluyó, entre otros puntos, la reapertura de la mina estatal Don Otto, un yacimiento de uranio ubicado en el departamento San Carlos (el que ya había sido operado por la CNEA –Comisión Nacional de Energía Atómica– entre 1964 y 1981).

Este escenario condujo a las primeras protestas contra la minería de uranio y especialmente contra la mina Don Otto a principios de 2007, desencadenándose un intenso proceso de organización y movilización social que, por momentos, involucró a gran parte de la población local. Entonces surgieron los grupos de oposición a la minería, los Autoconvocados de San Carlos, del Valle Calchaquí-Cafayate y la Asamblea de Cachi. Junto a diferentes comunidades indígenas de la región, fueron los actores protagónicos de las protestas contra la minería.

La presión ejercida y la divulgación de los diferentes perjuicios que la explotación de minerales radioactivos podría producir en el ámbito local, influyó en algunas de las autoridades municipales, que emitieron ordenanzas ambientales prohibiendo la minería a cielo abierto o de uranio. Sin

embargo, no tuvieron aplicación práctica porque contradecían al Código Minero Nacional, según la interpretación del gobierno provincial.

A fines de 2007 se interrumpieron las actividades de reacondicionamiento de la mina (según informó la CNEA). Sin embargo, esto pareció deberse más a decisiones vinculadas con la rentabilidad del proyecto y con intereses encontrados dentro de la Comisión y del Gobierno Nacional, que a la presión ejercida por las protestas y/o por los posicionamientos de las autoridades locales. De todos modos, la concurrencia de los funcionarios de la CNEA al municipio de San Carlos para intentar persuadir a la población acerca de los beneficios de la mina Don Otto, indicaba que las posibilidades de su reapertura seguían vigentes, algo que terminó de confirmarse a mediados de 2009, cuando se determinó continuar con el proyecto de reapertura. Al mismo tiempo, la concesión de permisos mineros y las actividades de exploración de los capitales trasnacionales continúa.

Resulta evidente que las intervenciones del Gobierno Nacional y del Provincial en el ámbito local, con decisiones tomadas externamente y “desde arriba”, no se condicen con la voluntad de parte de la población y de algunas de las autoridades municipales. Así, mientras los de “afuera” sostienen que estas actividades promoverán el desarrollo regional y local, los de “adentro” afirman que la actividad minera afectará negativamente a las principales actividades productivas locales, como el agro y el turismo.

La disputa por la tierra en San Pedro y Bernardo de Yrigoyen: ¿un conflicto en vías de solución?

En Misiones, a principios de la década de 2000, tomó notoriedad pública un conflicto por la tierra que tuvo lugar en diferentes propiedades de distinto tamaño (algunas de ellas grandes latifundios) ubicadas en el nordeste de la provincia. Se trata de un enfrentamiento entre ocupantes de tierras privadas (pequeños productores familiares y trabajadores rurales) con empresas que se adjudican su titularidad⁴ y las explotan comercialmente.

Esta problemática puede enmarcarse en la historia que caracteriza el poblamiento y expansión de la frontera agrícola en Misiones, donde la ocupación espontánea de tierras (fiscales inicialmente y luego privadas) ha constituido una práctica habitual entre pequeños productores familiares (Schiavoni, 2005).

⁴ Los ocupantes y organizaciones de apoyo cuestionan la legitimidad de la titularidad de las tierras y de las formas en que los actuales propietarios accedieron a ellas. Esto puede enmarcarse, a nivel nacional, en las crecientes observaciones que alertan acerca de la “apropiación indebida”, incluso, de la extranjerización de las tierras y de la falta de legislación al respecto.

El conflicto por la tierra en el área de estudio se inició en la década de 1990, con las primeras amenazas de desalojo por parte de los propietarios. Ante esta situación, comenzó un proceso de organización y lucha de los ocupantes, con el asesoramiento de un sector de la Iglesia Católica y más adelante de dos ONGD (Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo).⁵ Este accionar derivó en la sanción del Plan de Arraigo y Colonización (Ley 4093 del año 2004) que contempla la expropiación de cuatro de las diez propiedades con problemas de “intrusión”.⁶

Si bien disponer de esta normativa fue considerado un éxito de la movilización y de las acciones de lucha por parte de los ocupantes, el conflicto permanece en la actualidad en un estado de “latencia”. En efecto, algunas evidencias indican lentitud en la realización de cada uno de los pasos correspondientes a la implementación de la Ley, falta de acuerdo entre el Estado y los propietarios por el precio de las tasaciones, e incorporación de nuevos ocupantes. Precisamente, la forma como se está llevando a cabo la implementación de la Ley y los problemas concomitantes, nos lleva a preguntarnos: ¿cuál fue la verdadera intención de la sanción de esta ley? ¿se buscó solucionar el conflicto o sólo detenerlo o postergarlo? ¿qué expresiones de poder en pugna están presentes en esta confrontación?

De la permanencia histórica del conflicto al surgimiento de nuevas y renovadas disputas

En todos los casos presentados observamos una disputa por los recursos locales. Por un lado, sectores sociales localizados en el lugar en cuestión, numéricamente mayoritarios, y en general, con menores recursos y capacidad para modificar el devenir de los procesos económico-políticos dominantes en cada zona. Por otro, operan poderosos grupos de interés económico, político e institucional, numéricamente minoritarios, que pueden estar localizados en el ámbito local o no, que en general están asociados con el poder económico y político local y extralocal, y por ello, ya sea directa o indirectamente, tienen influencia en las decisiones políticas sobre los recursos en disputa.

⁵ Se trata de la APHyDAL (Asociación para la Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local) y del INDES (Instituto de Desarrollo Humano y Promoción Social).

⁶ Dos de estas propiedades serían expropiadas en su totalidad y en el caso de las dos de mayor extensión solo una parte (aquella efectivamente ocupada al momento de su sanción) y el resto (casi la mitad de su superficie original) permanecería en posesión de sus dueños.

En las dos zonas (especialmente en relación con los conflictos por el agua y por la tierra) esta oposición ha conducido a un claro y prolongado enfrentamiento, cuyas evidencias y trascendencia varían según los momentos históricos, desde un abierto conflicto que avanza sobre el ámbito local y alcanza a la opinión pública y a los diferentes medios de comunicación local, provincial y nacional, hasta formas más solapadas y ocultas –pero siempre latentes– a lo largo de la historia local, y en algunos casos con raíces que pueden rastrearse incluso en el período de la ocupación colonial.

En San Carlos, Salta, el conflicto por la utilización del agua de riego tiene su origen en la conformación misma del Estado Provincial. La apropiación inicial de este recurso durante la época colonial dio origen a una estructura desigual de utilización y propiedad del agua, legitimada por los “usos y costumbres”, pero también por regulaciones, códigos y leyes. Desde entonces, y con marchas y contramarchas, visualizamos etapas y acciones que muestran claras constancias del descontento social. Es el caso de la intervención del Estado Nacional en 1911 que estableció turnos de utilización del agua porque los productores de San Carlos estaban emigrando por su escasez. O más recientemente, cuando esta disputa se hizo pública y fue objeto central de interés en el ámbito de algunas organizaciones locales, como la Asociación de Comunidades Calchaquíes.⁷ Pero, del mismo modo, también se observan momentos en los que no aparecen evidencias sobre esta problemática. Y, entonces, resulta prácticamente invisible (aunque no inexistente).

En cambio, el conflicto en torno a la minería es mucho más reciente. Cuando la mina Don Otto estuvo en funcionamiento (1964-1981) las cuestiones ambientales no formaban parte de las preocupaciones de la población local. Fue recién a mediados de la década de 2000, ante la posibilidad de la reapertura de la mina, y junto con la llegada de los grandes capitales mineros, que se originó la resistencia local, en buena medida impulsada por las experiencias de las regiones aledañas. Desde entonces, la resistencia a la minería se constituyó en un reclamo de fuerte contenido opositor y con una potencia de adhesión y expansión muy significativa. También en este caso, observamos que se alternan momentos de mayor visibilidad, donde las comunidades realizan acciones públicas y se generaliza la protesta, con otros de fuerte repliegue, en los que las asambleas y los movimientos ambientales se reducen a un núcleo pequeño de activistas, que sostienen tareas de difusión y de coordinación con otras organizaciones

⁷ Para mayor información sobre el funcionamiento de esta organización en el territorio ver Arqueros (2007).

de la zona y donde los reclamos tienden a concentrarse en la vía institucional. A nivel nacional, la problemática de la minería ha tomado relevancia en los medios de comunicación, debido a la gran cantidad de luchas en diferentes regiones del país y a los espacios de coordinación que vienen sosteniendo las diversas organizaciones.

En el caso de Misiones, si bien el conflicto tiene una raíz histórica y viene gestándose desde la década de 1990, tomó notoriedad pública a partir del año 2000, a través de distintos mecanismos de acción de parte de los ocupantes, organizaciones de apoyo y otros sectores de la sociedad. Por un lado se organizan eventos públicos (Plenarios y Foros por la tierra) en los que se instala el debate sobre la problemática de tenencia y regularización de la tierra (Kostlin, 2005: 92). Por otro, se instrumentan medidas de fuerza (cortes de ruta) que alcanzan una gran resonancia en los medios provinciales y nacionales (fundamentalmente porque generan inconvenientes de movilidad al tratarse de vías de comunicación e intercambio comercial del Mercosur).

Condicionantes globales en el desarrollo de los ámbitos locales

Retomamos aquí nuestra pregunta inicial: ¿qué desarrollo puede pensarse desde lo local en un mundo –como el contemporáneo– comandado desde lo global? En todas las zonas bajo estudio aparecen grandes inversores interesados en el uso y apropiación de distintos recursos y producciones locales: se trata de grandes capitales nacionales e internacionales que, ejerciendo presión social, económica e institucional, provocan profundas transformaciones territoriales.

En el caso de los Valles Calchaquíes salteños estos intereses aparecen vinculados a dos actividades en franca expansión: la vitivinicultura y el turismo. En la vitivinicultura, la rentabilidad de la producción de vinos para el mercado internacional incentivó la entrada de nuevos capitales. A partir de la década de 1990, diversas fincas pertenecientes a grandes terratenientes que históricamente produjeron vid en la región fueron vendidas a inversores extranjeros. Estos actores, además de utilizar el agua de riego superficial de las tierras adquiridas, han incrementado considerablemente la superficie cultivada, realizando importantes inversiones en bombas para la extracción de agua subterránea (que en una zona árida resulta una cuestión en principio problemática). Asimismo, hay inversores que han conjugado las dos actividades (turismo y vitivinicultura) operándolas complementariamente. Porque las bodegas han descubierto su faceta turística, y entonces, el predio destinado a los viñedos es también un lugar de visita, estadía y esparcimiento de los viajeros. Pero esto ha dado lugar, frecuentemente, a un uso abusivo del agua de esta zona árida. Ya que no

solo se la destina al riego ampliado de las nuevas producciones más intensivas, sino también al esparcimiento de los turistas en parques, piscinas, canchas de golf, hoteles y restaurantes. En contraste, las familias de agricultores resultan marginadas o desplazadas de su medio, sin disponer de otras opciones, salvo meros paliativos.

También la introducción de la minería en los valles calchaquíes responde a determinantes de orden global. En primer lugar, porque la expansión en general de la minería (y en algunos casos su reactivación) se debe al exorbitante aumento del valor de los minerales a nivel internacional;⁸ en segundo lugar (y para el caso del uranio en particular), al hecho de que en Argentina se re-impulsó la producción de energía atómica por las dificultades del auto-abastecimiento energético. Todo lo cual se tradujo a nivel local en un incremento acelerado de las inversiones de capitales transnacionales en la adquisición de permisos de exploración mineros. Pero este proceso solo fue posible porque se definieron nuevas pautas políticas y legales desde los ámbitos nacional y provincial.⁹ Específicamente, se modificó el marco jurídico de la actividad minera para permitir la explotación de uranio a los capitales privados (vedado hasta mediados de la década de 1990).

Entonces, no hay duda de que los procedimientos dirigidos a la reactivación de la mina de uranio Don Otto se gestaron sin consultar a los actores locales. La introducción de la minería no responde a decisiones propias de las comunidades locales (o de sus autoridades) sino a determinantes externos al ámbito local (sean provinciales, nacionales o internacionales). Este procedimiento oculta o ignora las potenciales consecuencias negativas para la población local resultante de los posibles daños ambientales de la explotación de minerales radioactivos, como el uranio. Informantes locales, partícipes de la etapa anterior de explotación de Don Otto, sostienen que se detectaron problemas de salud y circulación de agua contaminada en algunos canales que habría afectado los cultivos.

En Misiones, también se dio un aumento de la inversión de capital nacional e internacional asociado al ciclo de continua alza de los precios internacionales de las materias primas, que condujo a una reactivación de la foresto-industria (Kostlin, 2005). Este proceso se vio facilitado desde el orden nacional y provincial con la legislación de promoción de la forestación gestada en los 90, que atrajo capitales y favoreció la concentración fundiaria.

La reactivación de la foresto-industria impulsó el aumento del valor de la tierra en Misiones y dinamizó el mercado inmobiliario. En realidad, se

⁸ Consecuencia, en parte, de la escasez energética y del aumento del valor de los hidrocarburos en el mercado internacional.

⁹ Pautas que, por otra parte, fueron concebidas y financiadas por organismos internacionales de crédito.

trata de un contexto que, por variadas razones, ofrece alternativas de interés económico a los que se dicen “dueños”¹⁰ de grandes propiedades. Y por ello, sus estrategias varían entre: 1) reconvertirse, pasando de la extracción maderera a la forestación y aprovechar al mismo tiempo los subsidios del Estado; y/o 2) vender grandes extensiones aptas para forestar a inversores extranjeros y nacionales (Kostlin, 2005: 50). Justamente, el conflicto que estamos analizando se genera o agudiza porque en muchos casos estas tierras están ocupadas por pequeños productores familiares que basan su subsistencia en la agricultura y ello impide o dificulta llevar adelante las alternativas de los “propietarios”.

Todos estos cambios, como se puede concluir, implican un uso diferente de los recursos. Se trata de otras prácticas productivas, tecnológicas y ocupacionales que transforman o eliminan la relación con los históricos ocupantes de todas estas tierras. Pero además, estos procesos adquieren tal profundidad que resulta difícil imaginar políticas de desarrollo territorial rural, gestionadas e implementadas “desde abajo” que, de algún modo, puedan contrarrestar el impacto producido por el capital inversor, que viene “de afuera” y promocionado “desde arriba”.

La persistencia y continuidad de las relaciones de poder y dominación

En el análisis de la cuestión del poder, la dominación y su relación con las instituciones, seguimos a Bourdieu (2006a:51), que desarrolla con profundidad cómo la dominación aparece de forma *impersonal* y mediada por las *instituciones*. Precisamente, nos habla de “modos de dominación” y destaca *el rol de las instituciones en la reproducción del orden social y en la permanencia de las relaciones de dominación*. Porque en la sociedad capitalista, el “modo de dominación” opera a través de relaciones de poder y de dependencia que no se establecen “directamente entre las personas” sino que se “objetivan” entre y a partir de las “instituciones”. Los títulos, las leyes, las normas constituyen una “legitimación del orden establecido” y logran que las relaciones de dominación permanezcan *invisibilizadas, ocultas*, garantizando de este modo la reproducción del orden social y su permanencia (Bourdieu, 2006a: 57 y ss.).

Es decir, en el mundo actual, todo modo de dominación sobre una pluralidad de actores está asociado a un marco institucional que asegura su legitimidad y perdurabilidad. Bourdieu nos aporta un elemento más, para

¹⁰ Vale recordar aquí que, en varios casos, está cuestionada la legitimidad de la propiedad que se aduce.

comprender y aprehender con mayor certeza el actual “modo de dominación”. Nos referimos a su caracterización sobre el marco institucional que, con “mecanismos objetivos”, consolida la *dominación* a través de una *doble eficacia*, en tanto dichos mecanismos “contribuyen no solamente a la instauración de *relaciones durables de dominación* sino también a la *disimulación* de esas relaciones” (*ibid*: 58, cursiva nuestra).

Para el análisis de los casos de estudio que nos ocupan, incorporamos esta conceptualización de la dominación y del rol de las instituciones, y además la complementamos, para tornarla más operativa, con el análisis sobre las instituciones y desarrollo de Portes (2006). Consideramos, así, que el marco institucional está conformado, en su nivel más visible y evidente, por las leyes y normativas formales, y en el menos evidente y más profundo, por los valores de la cultura que restringuen el accionar social y que se incorporan por medio de normas y acuerdos informales. Estos constituyen el repertorio cultural expresado a través de las costumbres, las tradiciones, e incluso, los discursos que logran internalizarse en la cotidianeidad de la población.

En el caso de la distribución del agua de riego en San Carlos, las normativas y acuerdos logrados a lo largo de la historia en relación a la problemática del uso del agua de riego se han dirigido a controlar el grado de conflictividad, sin solucionar el problema.

Las instituciones que legislan el uso del agua han sido instauradas por sucesivas leyes y reglamentaciones desde la conformación misma del Estado Provincial (inicialmente por Ley de Municipalidades, el Código Rural en 1903, el primer Código de Aguas en 1946, y su última reforma en 1998). Gran parte de la desigual distribución del agua en la zona tiene una fuerte determinación originada en el siglo XIX.¹¹ Y, en general, las instituciones impuestas desde el orden provincial han tenido por finalidad mantener las relaciones de dominación históricas. Por ejemplo, estableciendo normativas e instituciones como AGAS, que legitimizaron la originaria y desigual distribución del agua, y que intervienen en los conflictos con el objeto de evitar su recrudescimiento, pero sin modificar las desigualdades preexistentes.

En definitiva, la escasez de agua durante la temporada de estiaje para los pequeños y medianos productores “aguas abajo” del río Calchaquí es un problema históricamente recurrente, expresión de que la estructura de dominación se mantiene desde el origen mismo del sistema de riego. En

¹¹ Las concesiones de agua son inherentes a la tierra y se han mantenido desigualmente distribuidas desde entonces. Es decir, no se reconocen reformas que hayan implicado modificaciones en la distribución de las asignaciones de este recurso.

efecto, el uso abusivo en el consumo del agua de riego que practican los grandes productores ubicados en el consorcio de riego Angostura-Las Juntas, en Angastaco ("aguas arriba") perjudica a los que están "aguas abajo", y refleja un modo de funcionamiento que es común a los grandes propietarios, que históricamente han usufructuado el poder en el territorio. Ellos se "sienten" dueños del recurso. Y no solo porque detentan la propiedad de grandes extensiones de tierras con acceso permanente a riego, sino también por sus articulaciones con los poderes políticos y económicos locales y provinciales y con las estructuras jerárquicas de la Iglesia Católica. Sus diversas vinculaciones con empresarios, legisladores, jueces, funcionarios y autoridades eclesiásticas conforman su capital social, garantía para el ejercicio de la dominación, que a su vez se institucionaliza con leyes, normativas, tradiciones y discursos hegemónicos sobre el desarrollo.

Este ejercicio de la dominación, controlado y avalado desde el gobierno provincial, nunca fue sustancialmente modificado¹² y permite que los productores de San Carlos, ante la ausencia de mecanismos de control, resulten víctimas de los embates de los grandes productores por apropiarse del agua. Si además, estas estructuras de poder son reconocidas y aceptadas por los propios sectores dominados, como ocurre en muchos casos, entonces terminan siendo parte "natural" de la realidad local que las torna aún más rígidas, más estructurales y de más difícil superación.

Aunque bajo otras características, algo similar sucede con la actividad minera, las instituciones y leyes que ordenan la distribución de las atribuciones entre los gobiernos nacional, provincial y municipales referentes a la propiedad y a la explotación de los minerales, llevan implícita una asimetría en la toma de las decisiones. Se considera que esta es una materia de Estado, y que, como tal, se resuelve en el más alto nivel de decisión política. Se trata de estrategias nacionales en las que los actores locales (incluso funcionarios) no se consultan. Lo cual constituye de partida, una imposición de unos respecto a otros. En la región estudiada, tanto en el caso de la explotación de la mina Don Otto como en el de las grandes transnacionales, los actores que toman las decisiones no pertenecen al ámbito local. Del mismo modo, los discursos a favor de la minería se estructuran desde sectores de poder extra-locales (y a veces también extra-nacionales).

El discurso oficial (nacional y provincial) plantea a la población en general (y en particular a la de zonas como San Carlos) que la minería es la

¹² Es, por ejemplo, el caso de la promulgación del Código de Aguas de 1998 que transfirió la administración de los sistemas de riego a los productores, independientemente de si contaban o no con recursos para ello. Ello avaló la diferenciación social existente e incluso favoreció su profundización, en tanto las familias productoras de menores recursos quedaron libradas a "su propia suerte".

riqueza sustantiva, la base productiva de muchas provincias y localidades. Asimismo, se la caracteriza como el gran motor del desarrollo, una argumentación utilizada tanto por el sector público como por el empresariado relacionado con la minería. Esto constituye una forma, no menor, de presión en la opinión pública a favor de esta explotación.

Pero además se subraya su potencialidad para generar riqueza, expresada a través de importantes ingresos públicos obtenidos por el pago de regalías. Con lo cual se termina de conformar un panorama que la define como “actividad que debe incentivarse si lo que realmente se busca es mejorar las condiciones de vida de la población en general”. Esta afirmación se torna aún más aguda en relación a la población directamente involucrada, al señalar que en muchas provincias permitiría revertir la tendencia histórica de desarrollo de determinados lugares y pueblos de un modo antes impensado.

Por su parte, y específicamente en el caso de las centrales nucleares, se sostiene que su implementación promovería a nivel nacional el crecimiento de la industria, del empleo, de la innovación tecnológica.

Este discurso, en su acepción provincial, afirma que las divisas que el Gobierno provincial obtendría en concepto de regalías (3% sobre el valor boca-mina del mineral) constituirían el motor del respectivo desarrollo al impulsar la inversión en infraestructura y tecnología.

Por último, este mismo discurso sostiene que en las zonas históricamente muy carenciadas que cuentan con recursos minerales, la minería es la única alternativa de desarrollo local y que por ello mismo no puede ser desechada. Con lo cual, sin duda, se está ignorando e invisibilizando que la pobreza y las asimetrías sociales y económicas en estos espacios son resultado de determinadas estructuras preexistentes de poder local, y que por ello mismo nada garantiza que un cambio de paradigma productivo modifique la situación de los sectores tradicionalmente postergados y marginales.

Asimismo, observamos que los sectores hegemónicos, ante el poder contestatario originado en las comunidades locales, aplican procedimientos discursivos vinculados con la deslegitimación de los actores que se oponen a la minería –los que alertan sobre la gravedad de los perjuicios que la actividad minera podría suponer en el futuro–.

Por ello, desde y para el poder, estas protestas son: (a) individualizadas y adjudicadas a unos pocos, (b) hegemónicas por actores foráneos, divulgando que la mayoría de los Autoconvocados son artesanos venidos de otras provincias y radicados en la zona en distintos momentos. Por su parte, a los pueblos indígenas se los estigmatiza racialmente menospreciando sus conocimientos y señalándolos como ignorantes o supersticiosos.

En definitiva, bajo este prisma discursivo se garantiza la continuidad del “modo de dominación”, “desconociendo” los antecedentes estructural-

les que explican la situaciones de pobreza y abandono en numerosas zonas de explotación minera del país y, conjuntamente, se “ignoran” los potenciales efectos negativos ambientales de estas explotaciones. Y mientras no se toman medidas de control de la explotación minera, ni se atiende a los reclamos de los autoconvocados, predomina la argumentación que aquéllos que rechazan la minería se estarían oponiendo, en primer lugar al desarrollo local y regional, pero también estarían obstaculizando el desarrollo nacional.

Por su parte, en Misiones, observamos que la Ley 4093 (Plan de Arraigo y Colonización), que el Estado difunde como una reparación o “acción de justicia social” resulta, sin embargo, con fuertes limitaciones, por su acotado potencial de resolución del conflicto o de atención de las demandas puntuales de la población, como sucede con la provisión de ciertos servicios –para el caso la instalación de luz eléctrica a los ocupantes–, que más bien se enmarca en prácticas clientelares aprovechando contextos electorales (muy lejos de constituir una política pública de asistencia universal a los sectores sociales carenciados).

Paralelamente, esta Ley es presentada como un “éxito” para los ocupantes, quienes también así lo creen y sienten (por lo menos en los primeros años de su sanción). Sin embargo, desde un análisis más objetivo pareciera dirigirse especialmente a postergar y/o diluir el conflicto,¹³ ya que el poder político no aporta los instrumentos más expeditivos que permitirían alcanzar lo que se prometió. Su accionar, entonces, parece más dirigido a demorar las acciones respectivas: como sucede con la reglamentación de la Ley, con los trabajos de mensura y con las tasaciones (en el año 2008, cuatro años después de la respectiva sanción, aún no se habían realizado las mensuras perimetrales en una de las propiedades más conflictivas).

Por otro lado, la sanción de la Ley efectivamente desactivó la movilización de los ocupantes, que se mantuvo solo ante demandas puntuales que hacen a su implementación. Del 2004 a la actualidad el movimiento de ocupantes se debilitó escindiéndose en varias organizaciones que cesaron en su accionar conjunto, situación reconocida por ellos mismos.

Asimismo, la mayor seguridad jurídica que aparentemente tienen a partir de la sanción de la ley, no les soluciona el problema de “qué hacer” con la tierra, dadas las pocas alternativas productivas y comerciales por

¹³ Es de hacer notar que esta Ley se sancionó en una coyuntura política particular, caracterizada por un fuerte enfrentamiento entre el oficialismo y la oposición. Esta estableció alianzas con otros bloques partidarios en la Legislatura y logró sancionar la Ley, que se convirtió en un acto de alto valor político para la oposición como sector, quedando en este contexto la “justicia social” relegada en cuanto a motivación central, más allá que constituyera el sustento argumentativo de todo el arco opositor.

fuera de la opción de la agroindustria tabacalera (que conlleva a una inserción productiva subordinada). Lo cual indica que la situación de dominación se seguirá reproduciendo.

Por su parte, la persistencia de una alta movilidad en la ocupación del suelo en las zonas sujetas a expropiación, con ingreso de nuevos ocupantes y venta y reventa de "tierras",¹⁴ así como la ausencia de alternativas económicas concretas, da cuenta de que la Ley es insuficiente para solucionar tanto el problema del acceso a la tierra como el de la subsistencia de los productores familiares. Porque, en definitiva, enfrentar la pobreza, la desigualdad presente en la zona, requeriría medidas de fuerte contenido político, motorizadas por el interés de solucionar la problemática social. Y ello parece estar lejos de ser parte de la política pública y desde luego que trasciende totalmente las cuestiones que pueden quedar circunscriptas dentro de cualquier marco legislativo.

Como podemos concluir, en todos estos casos de estudio, las estructuras de poder dominantes se mantienen y consolidan a lo largo de la historia de construcción de los territorios estudiados. Y esto sucede porque el poder hegemónico dispone de variados procedimientos que concurren a naturalizar y legitimar las relaciones de poder preexistentes, entre ellos la conformación de leyes, normas y discursos que las avalan. Asimismo, en situaciones de conflicto, de enfrentamiento con el poder hegemónico, este interviene de diferente modo para superar, detener o diluir dicho conflicto. En los casos analizados hemos observado que se buscaron mecanismos dirigidos a evitar su agudización y ampliación, entre ellos generar esperanzas de solución para los grupos movilizados, prometer, pero retardar las decisiones, confundir y enfrentar a los actores. Todos ellos son variados modos para posponer la disputa, su resolución, y en el largo plazo y en algunas circunstancias, conseguir diluirla.

Reflexión final: ¿estrategia o estrategias de desarrollo territorial?

En cada momento histórico es posible comprender y desentrañar la particular "estrategia" de desarrollo territorial que buscan llevar a cabo los sectores dominantes a partir de las políticas, las instituciones y en general el consecuente accionar público y privado. Bourdieu define "estrategia" como "conjuntos de acciones ordenadas en vistas de objetivos a más o me-

¹⁴ En el área de estudio existe un intercambio mercantil de la tierra que consiste en la compra-venta de mejoras. Es decir, lo que se comercializa es el trabajo efectuado en los predios y no la tierra misma (Schiavoni, 2008).

nos largo plazo y *no necesariamente planteadas como tales*" (Bourdieu, 2006b: 34, cursiva nuestra). Las "estrategias" del sector o grupo que ejerce la dominación en un ámbito determinado conforman un bloque de acciones y propuestas (sea de mediano o largo plazo) *que generalmente suelen no explicitarse, como tampoco los respectivos objetivos*. Si no fuera así las acciones vinculadas con la consolidación del poder y de la dominación carecerían de aprobación, de legitimación, por parte del resto de la población, del sector dominado. Surgen de este modo diferentes modalidades de simulación u ocultamiento, que no derivan de decisiones individuales de las personas, sino que son una consecuencia de complejos mecanismos institucionales. Se difunden o utilizan ideas, términos y expresiones *eufemizadas* que constituyen una simulación o enmascaramiento de los objetivos y estrategias del bloque hegemónico; único modo para que logren viabilidad y sean legitimados por la población en general.

Sin embargo, frente a estas estrategias de reproducción de los sectores dominantes, en los ámbitos locales aparecen sectores con sus propias acciones, sus organizaciones y sus diferentes expresiones de fortalezas y debilidades que bajo variadas formas se enfrentan a estas prácticas de los sectores dominantes (Santos, 1996: 123-130). En los territorios estudiados observamos propuestas alternativas que no siguen las pautas que difunde el modelo hegemónico de desarrollo.

En Misiones, los pequeños productores están lejos de pensar en grandes estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo. Sin embargo, en su producción de muy pequeña escala con escasos insumos e inversión tecnológica, valoran el cuidado de la tierra, porque consideran que es un recurso económico y cultural fundamental para asegurar su reproducción social y el futuro de sus hijos. Por ello, muchos pequeños productores y trabajadores rurales están preocupados por encontrar una producción alternativa a la tabacalera, basada en un modelo agroecológico y autosustentable. Asimismo, algunos visualizan la posibilidad de encaminar proyectos productivos y comerciales alternativos a través del cooperativismo, para superar la dependencia de los subsidios sociales y de las empresas tabacaleras, ya que la generación de sus propias alternativas y vías de desarrollo resulta incompatible con el modelo tabacalero o forestal que impera o se intenta imponer, incluso desde el propio Estado.

En el caso de Salta, frente a las propuestas de un turismo masivo, depredador e invasivo, se implementan en San Carlos, tanto desde el gobierno local como desde los lugareños, la organización de ferias, paseos y hospedajes alternativos. Por ejemplo, se conformaron grupos de productores para ofrecer al visitante compartir con ellos el estilo de vida del campo, con hospedaje, comida y actividades rurales. También en la actividad agropecuaria se están buscando opciones para los productores

familiares. Una de ellas ligada a la instalación de un secadero solar de pimiento que permitiría el procesamiento en el municipio de la producción y lograría un producto de mejor calidad. Otra propuesta está dirigida a incentivar la producción bovina, porcina y la horticultura, como alternativa al pimiento. Si bien son proyectos encontrados, su puesta en discusión está indicando interés por buscar otras alternativas para los productores familiares, distintas a las que se propugnan desde los sectores de poder.

Por su parte, en el caso de la minería a gran escala y/o de uranio en la región de los valles calchaquies salteños, las acciones de protesta en las comunidades locales basan su fortaleza en la construcción de un discurso alternativo que propone romper con la primacía de la racionalidad económica, ante la evidencia de la posibilidad de un gran daño ambiental. Se produce así una disputa donde el significado que asumirá el término desarrollo es central.

Como vemos, las acciones de los distintos actores locales de menores recursos no están dirigidas, expresamente, a transformar la estrategia de desarrollo y dominación del bloque hegemónico. Su objetivo es modificar situaciones que consideran desiguales o injustas y mejorar su propia calidad de vida. Evidentemente, como señala Schiavoni (2005) para el caso de los ocupantes de tierras misioneros, pero que podemos hacer extensivo a otros casos, las estrategias de los actores dominados se manifiestan allí donde existen grietas en la estrategia de los actores dominantes.

Lo que debemos reconocer, entonces, es que se trata de "otras" estrategias, que en los ámbitos locales existen alternativas diferentes y variadas según los actores, que no conciben con "la" propuesta hegemónica de desarrollo y que, como tales, abren otros caminos de "desarrollo", aún desconocidos. Su futuro dependerá de la fuerza organizativa y del poder que los actores locales logren acumular y consolidar en sus luchas cotidianas. Porque no podemos ignorar la existencia de una relación de poder desigual entre los actores intervinientes en los territorios en general y en estos en particular.

Precisamente, comenzamos este artículo refiriéndonos a las contradicciones de las propuestas de desarrollo territorial rural. A partir de los casos relatados, el devenir de los conflictos territoriales y su modo de instrumentación por parte de los sectores de poder, es evidente que ni esta, ni ninguna otra propuesta de desarrollo en beneficio de los sectores más carenciados y desprotegidos, es factible si no se tiene en cuenta, si se "oculta" que el territorio es un ámbito de imbricación de las múltiples expresiones del poder. "Desconocerlo" implica, en definitiva, una definición de "desarrollo": la que está asociada a la continuidad y permanencia de la dominación existente.

Bibliografía

- ARQUEROS, Ximena (2007), "Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta" en Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (compils.), *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Ciccus, Buenos Aires. págs.135-167.
- BOURDIEU, Pierre (2006a), "Los modos de dominación". En Bourdieu P. (2006), *Campo del Poder y Reproducción Social*, Ferreyra Editor, Córdoba.
- BOURDIEU, Pierre (2006b), "Estrategias de reproducción y modos de dominación". En Bourdieu, Pierre (2006), *Campo del Poder y Reproducción Social*, Ferreyra Editor, Córdoba.
- HARVEY, David (1998), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- KOSTLIN, Laura (2005), *Voces y silencios en la lucha por la tierra en Misiones*, Tesis de Grado, Universidad Nacional de Misiones, Departamento de Antropología Social, Misiones, pág. 110.
- PORTES, Alejandro (2006), "Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis", *Populations and Development Review* 32 (2), págs.. 233.262.
- SANTOS, Milton (1996), *De la Totalidad al Lugar*, Oikos-Tau, Barcelona, pág.167.
- SCHEJTMAN, Alejandro y Julio Berdegú (2006), "Desarrollo territorial rural". En Bengoa, J. (edit.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, RIMISP-Catalonia, Santiago de Chile, págs. 45-83.
- SCHIAVONI, Gabriela (2005), "La construcción de los 'sin tierra' en Misiones, Argentina". En: *Revista Theomai*, N° 12, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.
- SCHIAVONI, Gabriela (2008), "Madereros y agricultores. La constitución de un mercado de tierras en el nordeste de Misiones". En: Gabriela Schiavoni (compil.) *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

Siglas

- AGAS:** Administración General de Aguas de Salta
- APHyDAL:** Asociación para la Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local
- CNEA:** Comisión Nacional de Energía Atómica
- INDES:** Instituto de Desarrollo Humano y Promoción Social
- ONG:** Organizaciones No Gubernamentales
- PROIN S.A.:** Programa de Intendencias Sociedad Anónima