



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Modalidades de intervención estatal y factores sociales en el mundo rural: el caso de Santiago del Estero

Alfaro, María Inés

2000

Cita APA: Alfaro, M. (2000). Modalidades de intervención estatal y factores sociales en el mundo rural: el caso de Santiago del Estero. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



*Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública*

Col. 1502/57

TESIS DE MAESTRÍA

**Título: Modalidades de intervención estatal
y actores sociales en el mundo rural: el caso
de Santiago del Estero**

F.313; Y.30 (2003.4)

Sp. A3

Autora: María Inés Alfaro

Tutora: Lic. Susana Aparicio

- 2000 -

*MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES*

TESIS DE MAESTRIA:

**MODALIDADES DE INTERVENCION ESTATAL Y
ACTORES SOCIALES EN EL MUNDO RURAL: EL CASO
DE SANTIAGO DEL ESTERO**

TESISTA:

MARIA INES ALFARO

VI PROMOCION

TUTOR DE TESIS:

SUSANA TERESA APARICIO

BUENOS AIRES,

JUNIO DE 2000

AGRADECIMIENTOS

Este estudio es el resultado de un trabajo de varios años. Las becas de investigación UBACyT me permitieron conocer la historia del movimiento campesino santiagueño y la dinámica de su estructura agraria. Paralelamente, la elaboración de esta tesis supuso diseñar una investigación que incorporó a las políticas estatales y a la lógica del Estado. Ambos esfuerzos contribuyeron a mi formación en el oficio de la investigación social.

Nuevos problemas y abordajes surgieron en el proceso de formación académica desarrollado en el marco de la Maestría en Administración Pública. Los cursos tomados durante ese tiempo y las cotidianas discusiones entabladas con los compañeros de la VI Promoción, permitieron pensar la cuestión desde otras miradas que la enriquecieron.

Muchas personas e instituciones prestaron su colaboración para la realización de este trabajo de muy diversas y valiosas maneras. El equipo nacional del Programa Social Agropecuario abrió generosamente sus puertas para que se realizara la Pasantía que diera origen a esta tesis. En dicho momento y en otros posteriores no sólo se accedió a materiales e información relevante sino que se fueron transfiriendo experiencias y conocimientos en un ambiente de calidez y cooperación que merece ser destacado.

Asimismo, miembros de FUNDAPAZ cedieron su tiempo y su capacidad de análisis para un ejercicio que suponía, muchas veces, poner en cuestión su propia acción. Tanto la honestidad intelectual de sus reflexiones como el compromiso reflejado en los momentos de las entrevistas son elementos especialmente valorados.

En varias oportunidades se mantuvo un contacto fluido con organizaciones campesinas de Santiago del Estero. La vinculación con las asociaciones zonales, con el MOCASE y con los equipos técnicos permitió conocer estas experiencias y vivenciar desde adentro sus crecimientos y dificultades. Agradecemos esta apertura pero, en especial, la hospitalidad de las familias que hicieron de los trabajos de campo momentos gratos. Con algunas de ellas se tejieron lazos de afecto que trascienden al plano personal.

El trabajo de reflexión se enriqueció con el intercambio mantenido con las compañeras que autogestionáramos el Taller de Tesis en el marco del Grupo de Estudios Rurales, coordinado por Norma Giarracca en el Instituto Gino Germani. Allí se plantearon problemas y dificultades comunes y se tomaron decisiones en base a un sistema de apoyos mutuos que manifiesta la importancia de la reflexión colectiva. María Eugenia Aguilera, Carla Gras, Cecilia Roggi, Paula Gutierrez y Karina Bidaseca contribuyeron especialmente a este proceso.

El acompañamiento de Susana Aparicio en todas las etapas del trabajo de tesis es sólo una parte de su colaboración y compromiso con mi formación. Su labor de todos estos años como directora de investigación refleja su profesionalidad pero también su calidad humana, que hace especialmente grato el desarrollo de las tareas cotidianas. Sus esfuerzos por transmitir estilos de trabajo, experiencias y "oficio" no son habituales en el mundo académico y van mucho más allá de sus obligaciones.

Por último, cabe mencionar el apoyo recibido por mi familia. Sin la inestimable ayuda de mi madre, quien afectuosamente se ocupara de la gestión doméstica, no hubiera sido posible mi trabajo. Finalmente, dedico esta tesis a los niños que fueron naciendo por estos años: a mis hijos, María Sofía y Javier y, a Lourdes, mi ahijada santiagueña.

INDICE GENERAL

	PAGINA
SIGLAS UTILIZADAS	6
INTRODUCCION	8
El caso de Santiago del Estero.....	9
Plan de Exposición.....	11
CAPITULO 1: PROBLEMAS, ALCANCES Y ABORDAJES DEL ESTUDIO	13
1.1. La relación entre Estado y sociedad civil como problema teórico	13
1.2. Las intervenciones en el mundo rural: teorías y políticas.....	18
1.3. Problemas y definiciones conceptuales: las dimensiones de la intervención y los capitales sociales.....	23
1.4. La estrategia metodológica adoptada.....	28
CAPITULO 2: LAS EXPERIENCIAS PREVIAS SOBRE EL DESARROLLO SANTIAGUÑO: POLITICAS Y ESCENARIOS SOCIALES RESULTANTES	32
2.1. LAS INTERVENCIONES ANTERIORES: EL DESARROLLO DESDE EL ESTADO Y DESDE LAS ONGS	33
2.1.1 LOS AÑOS 60 Y 70: LAS MACROPOLITICAS ESTATALES DE DESARROLLO	33
Introducción	33
2.1.1.1. EL PROYECTO DEL RIO DULCE. Presentación del caso	35
2.1.1.1.1. Los antecedentes	35
2.1.1.1.2. La formulación del proyecto y las actividades planificadas ..	37
2.1.1.1.3. La ejecución y el desarrollo de las actividades	43
2.1.1.1.4. Los resultados más visibles	46
2.1.1.2. LA MODALIDAD DE INTERVENCION EN LOS 60	47
2.1.1.2.1. La concepción del desarrollo en los 60	47
2.1.1.2.2. El planteamiento metodológico derivado	53
2.1.1.2.3. La forma de gestión institucional desplegada	62
2.1.2. LA DECADA DEL 80: LA INTERVENCION DE LAS ONGS	65
Introducción	65
2.1.2.1. EL PROGRAMA SANTIAGO DE FUNDAPAZ: Presentación del caso.....	68
2.1.2.1.1. Los antecedentes (1970-1987)	68
2.1.2.1.2. El diseño del Programa Santiago: la formulación del proyecto BID y las actividades planificadas	70
2.1.2.1.3. La ejecución y el desarrollo de las actividades (1987-1995)...	74
2.1.2.1.4. Los problemas	78
2.1.2.1.5. La reformulación del proyecto en los 90 (1995 a la actualidad)...	83
2.1.2.1.6. Los resultados más visibles hasta el momento	86

	PAGINA
2.1.2.2. CARACTERIZACION DE LA MODALIDAD DE INTERVENCION DE LAS ONGS	88
2.1.2.2.1. La concepción del desarrollo para las Ongs.....	89
2.1.2.2.2. El planteamiento metodológico de sus intervenciones.....	95
2.1.2.2.3. La forma de gestión institucional elegida	114
2.2. IMPACTO DE LAS INTERVENCIONES EN EL ESCENARIO SOCIAL SANTIAGUEÑO (1960-1990)	123
2.2.1. LA SOCIEDAD CIVIL DE SANTIAGO DEL ESTERO EN LOS 60.....	125
2.2.1.1. Los diversos actores intervinientes en la política pública.....	125
2.2.1.2. La densidad de la sociedad civil santiagueña: escenarios “resultantes”	128
2.2.2. LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD CIVIL SANTIAGUEÑA EN LOS 80: LAS ONGS Y EL SURGIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS	130
2.2.2.1. El nuevo escenario social: los actores emergentes.....	130
2.2.2.2. Las transformaciones en la sociedad civil santiagueña: la llegada de las ONGs y la organización campesina	134
CAPITULO 3: LAS NUEVAS POLITICAS SOCIALES EN LA DECADA DE LOS 90	143
Introducción	143
3.1. LA ACTUAL INTERVENCION ESTATAL	146
3.1.1. EL PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO: Presentación del caso	146
3.1.1.1. Los antecedentes: algunas experiencias previas	146
3.1.1.2. La formulación del Programa Nacional	148
3.1.1.3. El desarrollo de las actividades con especial referencia a Santiago del Estero	152
3.1.1.4. Las cuestiones y problemáticas que dispararon reflexiones	160
3.1.1.5. Los resultados alcanzados hasta la actualidad.....	163
3.1.2. LA NUEVA MODALIDAD DE INTERVENCION: el paradigma emergente.....	164
3.1.2.1 La concepción del desarrollo: redefinición del problema en los 90.....	164
3.1.2.2 El planteamiento metodológico: novedades y continuidades.....	174
3.1.2.3 Una nueva forma de gestión institucional: la innovación	204
3.2. LOS ESCENARIOS SOCIALES ACTUALES EN SANTIAGO: ¿LA CONSOLIDACION DEL ACTOR CAMPESINO?	212
3.2.1 El surgimiento y la acción del MOCASE en los 90	213
3.2.2. Las nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil: los vínculos entre el PSA, el MOCASE y las ONGs	216

	PAGINA
CAPITULO 4: CONCLUSIONES	226
BIBLIOGRAFIA	233
ANEXO METODOLOGICO: Procedimientos, técnicas y actividades	246

SIGLAS UTILIZADAS

APPAC: Asociación de Pequeños Productores Agrícolas y Cabriteros

A y E.E.: Agua y Energía Eléctrica de la Nación

ASOMA: Programa de Apoyo Solidario a los Mayores

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BCRA: Banco Central de la República Argentina

BHN: Banco Hipotecario Nacional

BNA: Banco de la Nación Argentina

CAPPAC: Cooperativa de Pequeños Productores Agrícolas y Cabriteros

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CENOC: Centro Nacional de Organizaciones de la Sociedad civil

CENEPP: Centro de Estudios y Promoción Campesina

CCPPAS: Comisión Central de Pequeños Productores de Quimilí "Aspha Sumaj"

CFI: Consejo Federal de Inversiones

CRD: Corporación del Río Dulce

CUPPAF: Comisiones Unidas de Pequeños Productores del Departamento Figueroa

DRI: Desarrollo Rural Integral

EPAS: Emprendimientos Productivos Asociativos

FIDA: Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola

FICONG: Fortalecimiento Institucional para Organizaciones No Gubernamentales

FOPAR: Programa de Fortalecimiento y Participación

FUNDAPAZ: Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz

GADIS: Grupo de Análisis e Intervención social

IAF: Interamerican Foundation

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola

INDES: Instituto de Desarrollo Económico y Social

INCUPO: Instituto de Cultura Popular

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MISERIOR: Organismo de Cooperación de la Iglesia Católica Alemana

MLAL: Movimiento Laico para América Latina

MOCASE: Movimiento Campesino de Santiago del Estero

MS y AS: Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

PRANI: Programa Alimentario y Nutricional Infantil

PROINCA: Promoción Integral del Campesino

PPM: Pequeños Productores Minifundistas

PRODEMUR: Promoción de la Mujer Rural

PROMIN: Programa Materno Infantil

PROSOL: Programa Federal de Solidaridad

PRODERNEA: Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino

PROHUERTA: Programa Pro-Huerta

PSA: Programa Social Agropecuario

SIEMPRO: Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

TIR: Tasa Interna de Retorno

UTCP: Unidad Técnica de Coordinación Provincial

UTCN: Unidad Técnica de Coordinación Nacional

INTRODUCCION

En este estudio nos ocupamos de la cuestión de las relaciones que se establecen entre el Estado y diversos sectores de la sociedad civil en la generación de políticas públicas destinadas a los pequeños productores agropecuarios.

Sostenemos que la actual modalidad de intervención por medio de la que se implementa esa política plantea cambios en la concepción predominante acerca del rol del Estado y de su relación con la sociedad civil. Asimismo, y como veremos, esta modalidad se nutre de paradigmas teóricos ordenados por lógicas diferentes de las que comandaron intervenciones previas en el desarrollo rural.

La propuesta toma esas modalidades de intervención estatal en un espacio social concreto, a partir del análisis de políticas públicas implementadas desde fines de los años 60 en el medio rural de Santiago del Estero. Nos preguntamos por las condiciones que estas intervenciones plantean para la dinámica de las organizaciones de la sociedad civil, en términos de posibilitar o por el contrario obstaculizar la acumulación de determinados “capitales” sociales que permitan la constitución y/o el fortalecimiento de actores sociales en el escenario provincial.

¿Se construyeron actores sociales persistentes o, por el contrario sólo aparecen ciertos agrupamientos esporádicos que no permanecen cuando desaparece la política pública?
¿Cómo influyó la política en la construcción de esos escenarios sociales?

En resumen, el objetivo central fue dar cuenta de las precondiciones sociales necesarias para alcanzar una modalidad de intervención “exitosa” en términos de fomentar el fortalecimiento de la sociedad civil en espacios rurales. Esto supuso analizar las condiciones que abren las intervenciones estatales en el nivel de la sociedad civil local en términos de favorecer la construcción y/o consolidación de actores sociales dinámicos, con significativos niveles de organización, autonomía y visibilidad social.

Para ello planteamos una estrategia metodológica que partió de un abordaje cualitativo y se basó en un estudio de casos de políticas públicas. Nos centramos en el análisis de las “nuevas” políticas sociales que se vienen implementando desde la década de los 90 tomando el caso del Programa Social Agropecuario (PSA) por ser la única intervención de nivel nacional destinada al sector de pequeños productores.

Pero asimismo apelamos a esta estrategia para revisar experiencias anteriores –estatales y no estatales- tomando algunos de los programas implementados en los últimos 30 años en la provincia: El proyecto del Río Dulce de los años 60 y 70 y la intervención de una Organización No Gubernamental (ONG) que comienza en los 80. El objetivo de esta revisión fue discernir los elementos presentes en dichas intervenciones que aporten a la discusión sobre las condiciones de éxito de las políticas orientadas a los sectores campesinos.

El caso de Santiago del Estero

Santiago del Estero es una de las provincias más ruralizadas del país. En su estructura agraria predomina el sector campesino, puesto que representa más de las tres cuartas partes del total de productores provinciales. Tradicionalmente estos campesinos se enfrentan a una serie de dificultades para producir, las que a su vez afectan su calidad de vida: escasa disponibilidad de recursos -fundamentalmente tierra y agua- tenencia precaria de la tierra, imposibilidad de acceso al crédito, deficientes mecanismos de comercialización de los productos, ingresos -prediales y extraprediales- que no siempre permiten la reproducción de la unidad doméstica, subempleo, serios déficit en la provisión de servicios como vivienda, educación, transporte, entre otros.

En diferentes momentos el Estado se ocupó de estas cuestiones generando algún tipo de respuesta bajo la forma de políticas públicas. El paradigma de intervención estatal que, desde los años 40, acompañó a la matriz societal conocida como el "Estado de Bienestar" respondía a los requerimientos de la sociedad urbana. En este sentido, el mundo rural, y particularmente los sectores campesinos de regiones extrapampeanas, fueron generalmente excluidos de muchos de los beneficios de este modelo de gerenciamiento de políticas sociales.

En la provincia, las intervenciones estatales fueron tradicionalmente permeadas por prácticas de clientelismo político y las prestaciones, cuando se efectuaban, se realizaban sin la participación de los beneficiarios. Esta inexistencia de políticas para los sectores más vulnerables de la sociedad santiagueña manifestaba, en el plano de la intervención estatal, la reproducción de la subordinación social y económica de la que eran objeto y, por ello, reforzaba la invisibilidad de los campesinos como actores sociales, como ciudadanos y como sujetos de políticas públicas.

No obstante, en la provincia se generaron, en décadas posteriores, intervenciones estatales cuya lógica respondía a una particular concepción teórica sobre la dinámica de los procesos agrarios. Se trató de una modalidad de intervención que combinaba algunos presupuestos sobre el cambio agrario estructural de cuño cepalino a la vez que recogía ciertos lineamientos de la política conocida como el Desarrollo Rural Integral (DRI). Esta iniciativa se expresó en los programas que se aplicaron, a partir de los años 60, en el área de riego de la provincia. Su máximo exponente fue la acción desarrollada por la Corporación del Río Dulce (CRD) por aquellos años.

Se trató de un plan de expansión del área de riego provincial a partir de la construcción de obras de infraestructura y de la colonización de tierras y asentamiento (Aparicio, 1985). En sus inicios, este programa preveía la formación de cooperativas y/o organizaciones de productores. Ciertas evidencias preliminares, que hemos revisado durante la investigación, indicaban que la creación "desde arriba" de estas formas asociativas afectaría la construcción de actores sociales sólidos en el escenario provincial y que por ello, no se tendería al fortalecimiento de la sociedad civil local.

A mediados de los 70, y luego del desmantelamiento de esta política no se verifican otras iniciativas estatales significativas orientadas hacia los pequeños productores. Acompañando a las políticas de ajuste estructural que comenzaron a implementarse en la región, se produce el fenómeno conocido como el "retiro del Estado". En Santiago

del Estero, el Estado abandona su pretensión de intervenir en la estructura agraria local, la que queda librada a la dinámica del capitalismo en el agro.

Sin embargo, a principios de los años 80, comienza a surgir en la provincia un nuevo actor social. Se trata de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de desarrollo que empiezan a hacerse cargo de algunas de las funciones que el Estado había abandonado o incumplido. Los pequeños proyectos que éstas encaran pueden pensarse como una modalidad de privatización de la política social. Era la sociedad civil la que comenzaba a generar acciones y a intervenir pero a partir de una lógica que le es propia y que difería de la que ordenaba las antiguas intervenciones estatales. Para ilustrar esta dinámica tomamos el caso del programa que la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ) comenzó a implementar en Santiago durante los 80.

Como resultado del proceso veremos que la acción de estas organizaciones coadyuvaron a la conformación de un conjunto de asociaciones campesinas zonales y de una Federación Provincial que las agrupa, eventos que cristalizan en la década de los 90.

Lo que aparece en la actualidad en el escenario provincial es la creación de experiencias de organización de campesinos a partir de procesos de lucha y consolidación organizativa. Estos derivan en la construcción de un actor social y político dinámico en la provincia: el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE).

Estos fenómenos pueden también ser interpretados como la manifestación de un proceso de creación y acumulación de ciertos tipo de recursos -que entendemos como "capitales"¹ sociales, organizativos y políticos- entre los campesinos santiagueños. Se trata de habilidades competencias y aprendizajes apropiables colectivamente, patrimonios conjuntos que posibilitan y/o fortalecen estas organizaciones de la sociedad civil, los que en determinado momento también aportaron a su visibilidad política.

En este contexto, en esta nueva trama social que se ha construido en Santiago es que "reaparecen" las políticas públicas, ahora bajo la forma de políticas sociales basadas en el "paradigma de la focalización". La modalidad de intervención de estos programas focalizados parece responder al paradigma emergente en materia de política social.

Varios programas y proyectos de nivel nacional y/o provincial han considerado a los campesinos como su población -objeto. Estas iniciativas estatales se enmarcan en los cambios producidos en las orientaciones de la política social que vienen acompañando la implementación de los actuales modelos neoliberales de ajuste.

Así, en los últimos años, los pequeños productores agropecuarios de Santiago del Estero se han transformado en beneficiarios de diversas políticas sociales que manifiestan una particular forma de intervención estatal en el medio rural.

Dentro de este conjunto de políticas nos centramos particularmente en el Programa Social Agropecuario (PSA) puesto que éste se plantea como objetivo, el fomento del asociativismo y el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil local. Luego de algunos años de implementación la acción de este programa apoyó la conformación de

¹ Tomamos el concepto de "capital" de la teoría de P.Bourdieu, como una expresión de los "poderes sociales fundamentales", los que son objeto de diversas luchas en los campos sociales que a su vez delimitan.

experiencias asociativas, a la vez que se fue vinculando con varias de las organizaciones campesinas existentes en la provincia y con otros actores de la sociedad local.

Esta breve caracterización muestra a la provincia como un escenario privilegiado para el estudio de las relaciones que se establecen entre el Estado y diversos actores de la sociedad civil en la generación de políticas para el sector rural. Esta problemática se transformó en el eje que estructuró el presente estudio.

Plan de Exposición

En el *capítulo 1* se plantean el problema, los alcances y el abordaje del estudio. En primer lugar, se hace referencia a la relación entre Estado y sociedad civil como cuestión central del debate teórico contemporáneo y, se presenta, el problema de la intervención en el mundo rural apelando a sus derivaciones teóricas. Seguidamente, se plantean los interrogantes que guiaron el estudio y se delimitan los conceptos con los que se trabajara. El primer capítulo se cierra con la presentación de la estrategia metodológica adoptada.

El *capítulo 2* contiene el análisis de casos de políticas seleccionados que fueron implementados en Santiago del Estero desde los años 60 y hasta los 90, como así también se presentan los escenarios sociales locales en los que éstas han operado. Para cada una de estas experiencias previas sobre el desarrollo santiagueño se trabajan los mismos ejes de análisis. En las introducciones de cada subcapítulo se sintetizan los interrogantes y los principales hallazgos.

Así, el *subcapítulo 2.1.* trata de estas intervenciones anteriores a las políticas actuales sobre pequeños productores rurales. En primer término (punto 2.1.1.) se presentan las macro políticas de desarrollo vigentes en las décadas de los 60 y 70. Comienza con la periodización y caracterización del caso del proyecto del Río Dulce implementado en la provincia y continúa con el análisis de la modalidad de intervención que dicha política supuso. Allí se identifica la concepción del desarrollo que la inspiró, el planteamiento metodológico derivado y, el estilo que en la práctica se le imprimió a la experiencia, en función de ciertos atributos enlazados con el fortalecimiento de la sociedad civil local (organización, participación, autonomía).

Del mismo modo, y en segundo término (punto 2.1.2.) se presenta la intervención que las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) desarrollaran en la década de los 80. Se inicia con la presentación del caso del Programa que desplegara FUNDAPAZ en la provincia, en la que se establecen diferentes etapas. Seguidamente se caracteriza esta particular modalidad de intervención no estatal apelando a la concepción de desarrollo subyacente y a su original esquema metodológico y, poniendo particular énfasis en aquellos aspectos que hacen a la densidad de la sociedad civil.

El *subcapítulo 2.2.* completa este capítulo con el análisis de los escenarios sociales locales en los que operaron y contribuyeron a modificar estas políticas anteriores. En primer lugar (punto 2.2.1) se presenta el escenario social provincial sobre el que se desarrolló la macrointervención de los años 60 y 70, apelando a la perspectiva de los actores intervinientes, lo que permitió identificar las condiciones que abrieron u obstaculizaron estas acciones estatales en términos de la consolidación de actores sociales en el ámbito local.

El capítulo finaliza con el planteo de los cambios ocurridos en la sociedad civil santiagueña durante la década de los 80 (punto 2.2.2.), presentando el nuevo escenario social y los actores emergentes y, dando cuenta de las transformaciones que implicaron la llegada de las ONGs y los procesos de organización campesina evidenciados.

Por último, en el *capítulo 3* se replica este ordenamiento para trabajar sobre el eje de la tesis: las “nuevas” políticas sociales que, desde los 90, vienen acompañando la acción del Estado. Se presenta el caso del Programa Social Agropecuario (PSA) haciendo una referencia especial a la implementación del mismo en Santiago del Estero y luego se procede a distinguir los atributos de la nueva modalidad de intervención. Como en los puntos anteriores, se presenta la concepción del desarrollo predominante y cómo este problema se redefine en los 90, se identifican las novedades y continuidades que presenta el planteamiento metodológico de esta intervención estatal y las innovaciones en materia de gestión institucional producidos. Al igual que en los capítulos anteriores, se enfatiza en los mecanismos con los que el programa llevó a la práctica los objetivos de la participación, la autonomía y la organización de los beneficiarios. El capítulo finaliza con el análisis de los escenarios sociales actuales de la provincia planteando la posibilidad de la consolidación del actor campesino, dando cuenta de las nuevas relaciones que se establecen entre el Estado y los actores locales y, de qué manera esto influye en la configuración y dinámica actual de la sociedad civil local.

Finalmente, el *capítulo 4* expone los principales hallazgos del estudio y plantea una mirada comparativa a modo de conclusiones. Aquí se revisan las “recetas” que, en diferentes épocas y contextos, orientaron el accionar de las intervenciones sobre el desarrollo y se plantea en qué medida y cómo las mismas cristalizaron en acciones concretas. De ello surge una mirada crítica sobre las intervenciones estatales en términos de posibilitar la densificación y fortalecimiento de la sociedad civil local.

Pero la naturaleza del estudio habilita a realizar diferentes trayectorias de lectura de los contenidos expuestos y de los resultados obtenidos. Por ejemplo, se podría ver cómo evolucionó el problema y las concepciones sobre el desarrollo desde los años 60 hasta la actualidad y cómo se modificaron los roles otorgados al Estado y a los actores de la sociedad civil en los diferentes momentos analizados.

Se podría también, rastrear cómo ciertas estrategias e instrumentos metodológicos comúnmente utilizados en las intervenciones en el mundo rural cambian de orientación en función de las distintas lógicas que comandaron su implementación

Por último es posible hacer una lectura que se detenga en los cambios acaecidos a nivel de los escenarios sociales en Santiago del Estero, identificando el papel de los actores en los diferentes años, sus emergencias, consolidaciones y procesos de fortalecimiento y estudiar cómo se fueron transformando las formas de relacionamiento local con el Estado y, cómo a partir de dichas mutaciones los “beneficiarios” pudieron apropiarse y/o acumular determinados capitales o capacidades sociales que contribuyeron a dicha consolidación.

CAPITULO 1: PROBLEMAS, ALCANCES Y ABORDAJES DEL ESTUDIO

“La elección de un método particular para estudiar tal o cual objeto sociológico no tiene nada de anodino. Compromete a la persona que hará la investigación a una determinada relación de campo, a ciertas prácticas existenciales: contiene en filigrana ciertas formas de pensamiento y excluye otras. En resumen, lo que está en juego en realidad son algunos años de la vida de un(a) sociólogo(a).” (Daniel Bertaux, Los relatos de vida en el análisis social. En Historia y Fuente Oral Nro. 1. 1989. Instituto Municipal de Historia. Barcelona).

1.1. LA RELACION ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL COMO PROBLEMA TEORICO

Aportes para repensar la relación entre Estado y sociedad civil: una mirada orientada a los actores

Las vinculaciones entre Estado y sociedad civil² se encuentran en el foco del debate teórico contemporáneo. Esta problemática presenta una larga tradición académica que abreva en una multiplicidad de disciplinas del ámbito de las ciencias sociales y que incluso trasciende al plano de la filosofía política³.

La cuestión adquiere relevancia y actualidad en tanto numerosas interpretaciones coinciden en señalar que *"en los últimos años se produce, en la Argentina un cambio profundo en las relaciones Estado-sociedad"*. (García Delgado, D.; 1994).

Es la propia relación entre estos dos polos la que se sitúa en el centro de la discusión. Quienes trabajan en torno a ella parten de un enfoque compartido. El mismo se aleja de planteos que conciben al Estado y a la sociedad civil como esferas separadas –tal como lo pensara la tradición liberal (Martínez Nogueira, R.; 1995)-; niega la escisión entre Estado y sociedad según la que sólo es posible una relación de exterioridad entre ambos polos y plantea que, por el contrario, entre estos hay una relación de implicancia recíproca (Lechner, N.; 1983) y sugiere que *"la escisión que se produce entre sociedad y Estado y la mutua externalidad a que se los condena es el fundamento principal del encubrimiento del Estado como garante de la dominación en la sociedad"*. (O'Donnell, G.; 1984). Por ello, advierten que no resulta obvio dónde trazar las demarcaciones entre ambas esferas y que es más preciso pensar en contornos irregulares que incluyen áreas "grisadas". (Oszlak, O. y O'Donnell, G.; 1982).

Colocar a la relación Estado/sociedad en el nudo del enfoque supone partir de una opción teórica que descansa en una particular concepción del Estado⁴. En ella el Estado es entendido como una producción social (Lechner, N.; 1983), como parte intrínseca de la sociedad, como un aspecto co-constitutivo de ella. A pesar de ello, esta profunda relación se encuentra oscurecida y lo que emerge es una aparente escisión entre Estado y sociedad civil que –dadas las necesidades de legitimación y fundamentación del poder del Estado- siempre tiene que ser reengarzada a partir de diversas mediaciones –la ciudadanía, la Nación, el pueblo- (O'Donnell, G.; 1984).

² El término sociedad civil es recurrentemente utilizado en la bibliografía sobre el tema, pero generalmente se lo despoja de su carga conceptual. Si bien consideramos que es discutible su utilización queremos evitar un debate que es ajeno a los propósitos de esta tesis. En nuestro enfoque vamos a entender a la sociedad civil en el sentido gramsciano, como "el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados" (Portelli, 1987), un espacio analíticamente diferenciado de aquel que supone al Estado, el dominio, la coerción y la representación política.

³ Ejemplo de ello es el trabajo de Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero (1994) en donde se rastrea la relación existente entre la sociedad y el Estado en el pensamiento de autores clásicos como Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Hegel y Marx.

⁴ Evitamos aquí referirnos a un extenso debate teórico sobre el concepto de Estado que comienza con los aportes de los "clásicos" del pensamiento social y que se continúa a lo largo del siglo XX.

Por ello, centrarse en esta relación supone que la sociedad civil no es concebida como un objeto que se encuentra “frente” al Estado y que es definido por oposición a éste, sino que más bien se trata de una construcción social con dinámica propia, producto de las interacciones, juegos de poder y estrategias de los actores que la componen, aunque estas estrategias se desplieguen en determinados escenarios estructurales.

Así, la sociedad civil puede ser entendida como una “*comunidad de personas libres, capaces -potencialmente o de hecho- de diseñar sus propios proyectos de vida en común*”. (Max Neef, M.; 1986).

Evidentemente esta compleja problemática puede ser abordada desde diversas aristas, las que se emparentan con grandes conjuntos de preocupaciones teóricas: las teorías del Estado, la amplia problemática del desarrollo, la cuestión de las políticas públicas, las formas de representación y movilización social, por citar algunas.

En este estudio partimos de la hipótesis que sostiene que las diferentes posiciones que se han delineado en estos ámbitos precedentemente enumerados –así como en la práctica concreta de las intervenciones estatales y no estatales– encuentran sustento en determinados paradigmas teóricos interpretativos, los que a su vez se apoyan en una particular concepción en torno a la relación entre la acción de los sujetos y las estructuras sociales.

Esta asociación ha sido planteada por Long, N. (1992). Partiendo de un enfoque que asume que las cuestiones teóricas y pragmáticas están íntimamente entrelazadas⁵, sostiene que en los estudios sobre el desarrollo han predominado determinados modelos (el de la modernización, ciertas posturas neo-marxistas) que parten de un “paradigma”⁶ compartido en el sentido de que ambos ven al desarrollo emanado desde los centros de poder y por eso coinciden en una visión determinista, lineal y externa del cambio social.

Con el fin de alejarse de tales reduccionismos, plantea la necesidad de construir un nuevo paradigma centrado en la perspectiva del actor, según el cual “*todas las formas de intervención externas necesariamente entran en los mundos de vida de los grupos sociales afectados y de esta forma son mediadas y transformadas por esos mismos actores*”. (Long, 1992). Este enfoque permite nuevas formas de pensar el problema del desarrollo y el papel de los actores en estos procesos y, por ende, habilita un nuevo abordaje de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

El problema de la acción social comienza a aparecer como un tema central en esta discusión⁷. En el seno de la sociedad civil surgen y se construyen determinados actores sociales, es decir sujetos, grupos, organizaciones e instituciones con intereses, recursos

⁵ Dice Long: “*la discusión necesita que focalicemos más directamente en temas relativos a cómo la teoría permea la práctica*” [...] “*Los modelos políticos y las medidas que se adoptan están relacionadas, explícita o implícitamente con ciertas interpretaciones teóricas o estrategias metodológicas.*”. “*El principal desafío es desarrollar un sólido conocimiento teórico de los problemas de la intervención.*”

⁶ Toma la noción de paradigma del ya clásico planteo epistemológico de Kuhn (1962), pero al igual que Hewit de Alcántara (1982) modifica la visión original sugiriendo que en las ciencias sociales conviven una multiplicidad de paradigmas sin que ninguno adquiera el status hegemónico de teoría central, en el sentido de miradas dominantes y excluyentes sobre el mundo.

⁷ Esta discusión, “clásica” de la sociología, se ha renovado en las últimas décadas con una vasta y sugerente producción que circula en torno a los problemas de la acción colectiva y los movimientos sociales a la que están referidos gran parte de los aportes de los más relevantes teóricos contemporáneos.

y/o capacidad de acción diferenciados –efectivos o potenciales- respecto de los procesos que los involucran. (Robirosa, M.;1991).

La delimitación de la noción de actor social cobra significación en tanto permite evitar posibles reificaciones, esto es otorgar capacidad de “acción” a entidades que no la poseen (la “sociedad”, la “clase”, el “pueblo”, por citar las más corrientes).

En el ya citado trabajo, Long -siguiendo a Giddens- define a los actores sociales como aquellas entidades a las que se les puede atribuir el poder de “agencia”,⁸ es decir la capacidad de procesar experiencias sociales, de resolver problemas e intervenir en el flujo de eventos sociales, de diseñar y tomar decisiones.

En igual sentido, los actores poseen capacidad de cambiar, transformar, crear y controlar su propia historicidad. (Touraine, A.; 1988). Para este autor, los actores son entidades autogestivas, cuyo objetivo es ser productores de su propio sentido, es decir que tienen racionalidades, lógicas y dinámicas propias.

No obstante, como bien distinguiera Giddens (1997) con su noción de “dualidad de la estructura”, la acción social no se efectúa desde el vacío sino que encuentra en la estructura un medio para su constitución, a la vez que dichas estructuras son una producción de sujetos activos.

Según estos enfoques, los actores sociales no son “datos” desde los cuales se parte sino que éstos se construyen como tales en el curso de la acción colectiva y, se definen en tanto son fuentes de modelos de acción. Así, el surgimiento de los actores es fruto de un proceso de construcción. Este abordaje de la acción será el que desarrollaremos en el presente estudio.

Partir de un análisis de políticas: del desarrollo rural a las políticas sociales.

Sólo si el Estado es concebido como una forma de la práctica social - por lo que no puede ser pensado por fuera de la sociedad-, las políticas públicas pueden entenderse como un “conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizables” (Oszlak, O.; 1980). Estas “tomas de posición” suponen determinados comportamientos y pautas de acción, funciones y roles definidos tanto para el Estado como para los actores de la sociedad civil.

Es en este sentido que dicho autor concibe al análisis de políticas públicas como instrumento y vía de acceso al conocimiento sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad (Oszlak, O.; 1991).

Siguiendo esta premisa es que, en este estudio, partimos del análisis de casos de políticas públicas. El ámbito de problemas que abordamos se refiere específicamente a las políticas implementadas en el mundo rural.

⁸ En su teoría de la estructuración: Giddens utiliza indistintamente el término agente o actor y afirma que estos se distinguen por tener competencias y motivaciones, por manifestar la aptitud de comprender reflexivamente lo que hacen. Reafirmando la capacidad transformadora de la acción sostiene que los actores son “capaces de intervenir en el mundo con la consecuencia de influir sobre un proceso o estado de cosas específico [...] de producir una diferencia” (Giddens, A.; 1984).

Sin embargo, se sostiene aquí que las actuales intervenciones estatales en este sector están siendo comandadas por una lógica diferente de aquella que las ordenaba en décadas anteriores. Si hasta hace algunos años estas intervenciones eran concebidas como políticas agrarias y sus objetivos se vinculaban con el desarrollo rural, en la actualidad dichas intervenciones pueden pensarse como un tipo específico de política social. Esto plantea modificaciones a nivel de la concepción del desarrollo y en la relación entre Estado y sociedad civil.

Así, los cambios que, en los últimos años, se vienen operando en el Estado impactaron en el debate en torno a un particular campo de acción estatal: el de las políticas sociales. Por ellas se entiende determinados mecanismos estatales de redistribución de bienes y servicios que se accionan en el interior de una sociedad.

Quienes trabajan en este ámbito de discusión (Tenti, E. 1992; Isuani, A. 1992; Lo Vuolo, R. 1993; Bustelo, E. 1995) coinciden en señalar que los propios principios de organización que estructuraron las políticas sociales han sufrido profundas modificaciones, los que ha implicado cambios en la vinculación entre el Estado y la sociedad civil.

Los rumbos que va tomando la política social actual hablan de la construcción de un nuevo "modelo" pivoteado por los principios de la focalización, la privatización, la descentralización, la desregulación, y la participación, en tanto instrumentos idóneos para alcanzar los nuevos objetivos de la equidad y la eficiencia en el gasto social.

No obstante, y como se señalara, el tipo de cuestiones sobre las que trabaja este estudio no sólo se inscriben en el plano de las políticas sociales sino que suponen también repensar el papel del Estado en el desarrollo agrario.

En el marco de la sociología rural se han producido importantes aportes en torno a los grandes procesos económicos y sociales que tienen lugar en el mundo agrario. En tal sentido, y durante varias décadas, se fue generando un extenso y prolífico debate que, según las épocas y las vertientes teóricas, fue otorgando distintos papeles al Estado y a los demás actores en dichos procesos agrarios globales.

Así, se construyeron modelos interpretativos de procesos sociales agrarios. Se trata de posturas teóricas o vertientes explicativas predominantes sobre los procesos socio-económicos del agro. De estos modelos surgen hipótesis acerca del rol que deben cumplir el Estado y de su relación con otros actores sociales, lo que a su vez se deriva del estilo de desarrollo imperante en la sociedad global. En este sentido, de ellos emanan recomendaciones de política agraria que se corporizaron en determinadas modalidades de acción estatal en el agro.

Se conceptualiza como política agraria a un tipo de acción estatal que apunta fundamentalmente a operar sobre la estructura agraria, utilizando ciertas herramientas entre las que se cuentan: diversos tipos de reformas agrarias, políticas de tierras, programas de colonización y asentamiento, programas de desarrollo regional o de reconversión productiva, entre otras⁹.

⁹ Diferenciamos las políticas agrarias de otro tipo de políticas, denominadas agrícolas entre las que se incluyen: políticas de precios, de créditos, de tecnología y de insumos; políticas vinculadas al comercio

Algunos intentos de sistematización de aquellas posturas teóricas (Astori, D.; 1984) identifican diferentes vertientes explicativas del desarrollo agrario. Por ejemplo, en las explicaciones estructurales -como la sostenida por el modelo Cepalino- el Estado tiene un papel central en la remoción de los obstáculos estructurales al desarrollo, principalmente en aquellos derivados de la desigual distribución de la tierra. De allí que la Reforma Agraria se encuentre entre sus principales recomendaciones de política. En esta postura teórica las acciones y los actores son el resultado de la posición que mantienen en las estructuras¹⁰.

Por otro lado, las visiones neoclásicas- también conceptualizadas como el paradigma de la "modernización" (Piñeiro, D.; 1995)- vinculan los problemas del desarrollo agrario con la carencia de estímulos económicos. En tal sentido, las políticas agrarias derivadas se centraron en la transferencia tecnológica, el acceso a créditos, entre otros instrumentos.

En la actualidad parece estar emergiendo un nuevo modelo interpretativo - el de las políticas diferenciales para el sector rural (Chiriboga, M.; 1991)- en el que se jerarquiza la participación de los actores sociales en el desarrollo agrario a la vez que se plantea un rol activo del Estado en el mismo.

Este nuevo enfoque supone reintroducir la acción social en las explicaciones. Así, se apela a la capacidad de acción de sujetos que recurriendo a un orden dado (el modelo de desarrollo), lo reconstituyen y resignifican en esa acción. La acción deja de ser la simple ejecución de una regla estructural y los agentes sociales dejan de ser pensados como autómatas regulados por leyes mecánicas que les escapan (Bourdieu, 1988). De este modo, las estructuras pueden ser modificadas desde la acción política¹¹.

En definitiva, en los dos modelos interpretativos a los que nos referimos previamente se observa la lógica en la que descansan muchas de las políticas agrarias implementadas en el agro latinoamericano a partir de la segunda mitad del siglo: desde las de "desarrollo de la comunidad" a las de "desarrollo rural integral" pasando por las más conocidas y controvertidas de reforma agraria (Grupo Esquel, 1989). Sólo algunas de ellas revistieron algún nivel de significación en la Argentina, particularmente en regiones no pampeanas, donde el "problema" campesino se evidenciaba.

Pero esto nos conduce a la discusión sobre los problemas que plantean las intervenciones en el mundo rural. Sobre esta cuestión y sobre las implicancias teóricas que la misma supone nos referiremos seguidamente.

internacional como las cambiarias, arancelarias o de subsidios. Dentro de este subconjunto también se encuentran las políticas regulatorias y la política tributaria e impositiva.

¹⁰ Estas explicaciones estructurales conforman un polo epistemológico al que pueden adherir distintos enfoques fundamentales de la teoría social: el funcionalismo con su noción de continuum folk-urbano utilizado para explicar el pasaje de sociedades tradicionales a modernas y, cierto marxismo ortodoxo centrado en el desarrollo de las fuerzas productivas.

¹¹ Esta explicación que compromete a la acción social constituye otro polo al que se vinculan enfoques teóricos diversos: las llamadas sociologías interpretativas -desde Weber en adelante- pero también algunas lecturas marxistas asociadas a la lucha, al problema del conflicto y a la teoría de la praxis.

1.2 LAS INTERVENCIONES EN EL MUNDO RURAL: TEORIAS Y POLITICAS

Es indudable que la Reforma Agraria se constituyó en el fenómeno más significativo de intervención estatal en los espacios rurales de los países subdesarrollados durante gran parte del siglo XX.

Su importancia reside en que se trata fundamentalmente de una medida que, produciendo transformaciones en la estructura agraria, intenta lograr o evitar el cambio social. La atención que se le ha prestado a esta cuestión se revela en la extensa bibliografía sobre el tema y en los acalorados debates que ha suscitado en el campo de los estudios agrarios¹². Asimismo se constata que, en la actualidad, - y a pesar de que el problema de la tierra continúa siendo una cuestión no resuelta- la Reforma Agraria ya no integra el conjunto de políticas de los estados latinoamericanos. *“Con la expansión de las políticas neoliberales por toda la región, en la última década, la época de las reformas agrarias -que comenzó con la Revolución mexicana a principios de siglo- parece haber llegado a su punto final en el continente”*. (Kay, C., 1998).

Con muy diversas orientaciones y resultados¹³ estas políticas incluyeron algún tipo de postura frente a la cuestión campesina por lo que se engarzan con problemáticas teóricas de suma relevancia.

La magnitud de los estudios sobre el campesinado transforma a la cuestión en uno de los tópicos más destacados del debate intelectual producido en el campo de la teoría social y de los estudios agrarios en particular. Portando una larga tradición que comienza con los autores “clásicos”¹⁴ del pensamiento social, la cuestión campesina ha sido abordada desde diversos enfoques y fue incluida de diferentes maneras en los modelos explicativos que constituyen el corpus teórico de la sociología rural.

Reconstruir la historia de esta discusión, -en la que se generaron profusos debates que multiplicaron desarrollos teóricos- es una tarea que excede los objetivos de este estudio. Más modestamente, se recorrerán algunos aportes centrales, recordando que quienes intentan acercarse al problema campesino “heredan un conjunto de teorizaciones” (Giarracca, y Aparicio, S., 1991) derivadas de una multiplicidad de disciplinas, enfoques teóricos y posturas metodológicas.

¹² A modo de ejemplo véase algunos trabajos (García, A.; 1973) que sintetizan parte de esta discusión presentando complejas tipologías elaboradas desde diversos enfoques y marcos disciplinarios. Otros aportes (De Janbry, A.; 1991) incluyen una tipologización de las más importantes reformas llevadas a cabo en el Tercer Mundo desde la década del 10 hasta finales de los 70.

¹³ Algunos autores (De Janbry, 1991) diferencian entre reformas funcionales y reformas revolucionarias y entienden a estas últimas como aquellas que son resultado de la lucha política. El carácter revolucionario deviene de la posibilidad de otorgar poder a grupos excluidos. En tal sentido podríamos decir que en este segundo tipo de reformas agrarias han intervenido actores sociales mientras que las primeras han buscado cambios estructurales desde “arriba”, sin sujetos.

¹⁴ La situación y futuro del campesinado no fue de ningún modo ajena a la tradición marxista y se encuentra ya en los aportes de Marx, de Lenin, de Kautsky, de los populistas rusos y de la socialdemocracia alemana de fines del siglo XIX. Los clásicos marxistas iniciaron una serie de polémicas que fueron abiertas posteriormente.

Muy sucintamente diremos que la tradición marxista ha sido particularmente fecunda en estudios sobre el campesinado. Varias obras del propio Marx¹⁵ se detienen en el tema pero sus afirmaciones fueron objeto de diversas interpretaciones que contribuyeron a aumentar las imprecisiones que rodean al concepto de campesino.

Así, se planteó que el campesino es -para Marx- un “modo de producción simple” (Archetti, A.; 1975) (Bartra, R.; 1974), interpretación que fuera enérgicamente criticada aduciendo que otorgaba un status erróneo -el de fenómeno histórico concreto- a lo que fuera desarrollado más bien como una aproximación lógica para la construcción de una categoría conceptual -la de modo de producción-. (De Janbry, 1981) (Bartra, A.; 1979).

Si bien es posible efectuar ciertas lecturas más “campesinistas” de Marx, la mayoría de las interpretaciones (Karner, 1985) (Kervin, B.; 1987) (Heynig, K.; 1982) conciben -en sentido opuesto- que la imposibilidad de la persistencia del campesinado en el modo de producción capitalista es el argumento central de las contribuciones de Marx al problema.

Del mismo modo, Lenin fue considerado como un defensor de la tesis de la descampesinización irreversible frente a la penetración del capitalismo en el agro. No obstante, una lectura detenida presenta una visión diferente.

La postura leninista argumenta que, frente al avance del capitalismo, el campesinado tendía más bien a descomponerse y a diferenciarse internamente aunque reconocía que estos no eran procesos unidireccionales sino que dependían de las particularidades que adquiriría el desarrollo del capitalismo en las formaciones sociales concretas. La tendencia a la heterogeneización, la inestabilidad y a la transitoriedad de los campesinos en condiciones de mercado capitalistas se enfrentó con otras hipótesis¹⁶ que consideraban al campesinado como un sector homogéneo y, por ello muy estable.

A fines del siglo XIX el debate cobró virulencia, en particular porque se relacionaba con la discusión sobre las estrategias políticas a seguir por la izquierda europea. La obra de Kautsky formó parte de esta disputa intelectual.

Consciente del avance de nuevas formas de producción en el campo, en la “Cuestión Agraria”, este autor destaca el carácter capitalista de la agricultura moderna, sosteniendo la tendencia a la desaparición de la pequeña propiedad frente a la superioridad técnica de la gran empresa. El énfasis puesto en los aspectos económicos del desarrollo capitalista lo llevaron a señalar el carácter necesario e inevitable de este proceso.

Durante el siglo XX el problema campesino no cayó en el olvido. Por el contrario, múltiples hechos históricos revelaron la permanencia misma del campesinado, los que funcionaron como evidencia contrafácticas de las teorizaciones clásicas. Particularmente en América Latina se reabre el debate, se rescatan las viejas cuestiones a la vez que se incluyen nuevas problemáticas.

¹⁵ Entre las más destacadas se encuentran el Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, El Tomo III del Capital y Las Formaciones Económicas Precapitalistas.

¹⁶ Por ejemplo, las sostenidas por los “populistas rusos” de fines del siglo XIX.

La permanencia de los campesinos en sociedades capitalistas condujo a la revalorización de teorías que intentaban explicar dicha resistencia. Por fuera de la tradición marxista, los planteos de autores como Chayanov cobran relevancia y avivan la polémica. Aunque fuera objeto de merecidas críticas¹⁷, su contribución reside en que *“es el único que ha ofrecido una teoría coherente del fenómeno de la pequeña producción campesina en su estructura interna y acerca de su capacidad de supervivencia en un sistema capitalista.”* (Heynig, K.; 1982).

Su teoría de la economía campesina, presentada originalmente en Rusia, en 1925, sostiene la existencia de un “modo de producción campesino” cuya lógica no se rige por la obtención de la ganancia sino que está orientado al uso. Basándose en el estudio de la unidad de explotación familiar, Chayanov encuentra un equilibrio entre trabajo y consumo, lo que expresa la tesis central de su teoría. Este equilibrio permite que la unidad soporte muy escasas remuneraciones al trabajo, lo que explica su capacidad de resistencia respecto de la competencia capitalista.

Como vemos, en este vasto campo de teorizaciones la cuestión del campesinado fue vinculada a la expansión del capitalismo en el agro, y por ello devino en un eje privilegiado del debate latinoamericano sobre el desarrollo. Las posturas fluctuaron según los años y las tradiciones en boga y se generaron una serie de controversias.

Algunas vertientes –imbuidas por ciertas lecturas del marxismo– plantearon que la profundización de las relaciones capitalistas en la agricultura conduciría hacia tendencias inexorables tales como la desaparición del campesinado vía procesos de asalarización irreversibles.

Por el contrario, otros planteos –derivados de la postura de Chayanov– sostenían que la economía campesina era capaz de resistir los embates del capitalismo. Aparecía así el famoso debate entre “campesinistas” y “descampesinistas” que ocupó por varios años las preocupaciones de investigadores y gerenciadore de políticas en América Latina.

Estos debates se fueron complejizando a la luz de aportes que, por ejemplo, plantearon la tesis de la “funcionalidad” del campesinado dentro de formaciones capitalistas (Stavenhagen, R.; 1977), ya sea como proveedor de fuerza de trabajo para los requerimientos del sector empresarial o como productores de alimentos baratos (Brignol y Crispi, 1982) por citar los argumentos más corrientes. En algunos casos, las tesis de la funcionalidad fueron refutadas por estudios empíricos como los realizados por Kervin, B. (1987) en sectores campesinos de Perú.

Otras posturas fluctuaron entre las posiciones dicotómicas y pensaron la situación del campesinado en el capitalismo en términos de “subordinación” (Lambi, L.; 1981), es decir de pérdida de la autonomía relativa sobre el control de los medios de producción.

La cuestión se vinculó crecientemente con los problemas del desarrollo. Así, los enfoques “modernizantes” –tributarios de esquemas teóricos neoclásicos– presentaron

¹⁷ Por ejemplo aquellas que hace referencia a la escasa consideración que Chayanov hace del sistema en que se encuentra inserta la unidad familiar y a la abstracción de relaciones sociales existentes; a la visión estática de su teoría; a la tesis que lo lleva a ver la superioridad de la unidad en el hecho de la autoexplotación de la mano de obra de la familia campesina. Al respecto véase Heynig, K.; (1982) Y Archetti, E. (1978)

modelos duales en los que se contraponían un sector moderno, urbano, capitalista, industrializado y dinámico frente a un sector tradicional, agrícola y relativamente atrasado. Desde esta perspectiva se trataba de otorgar los insumos que permitan la modernización de este sector más desventajado y así resolver los dilemas del subdesarrollo. Teóricos como Lewis (1960) -con su teoría de la oferta ilimitada de mano de obra- o Schultz (1968) -con su hipótesis sobre el bajo crecimiento de la agricultura tradicional aducida a factores tecnológicos- adscribieron a este enfoque que tuvo fuertes implicancias en el campo de las políticas estatales hacia el agro.

Asimismo, desde enfoques más estructurales sobre el problema del desarrollo y la modernización se resaltaron los efectos de la alta concentración de la tierra y el modelo latifundio/minifundio fue entendido como el responsable del subdesarrollo. Muchas de las políticas de Reforma Agraria a las que nos referimos al iniciar este punto encuentran sustento en estas perspectivas teóricas.

Lo que queremos resaltar es que estas polémicas teóricas adquirirían relevancia para la acción en tanto, animaban o desestimaban determinadas medidas de política estatal.

En tal sentido, y a modo de ejemplo, *“los esfuerzos reformistas implicados en los programas de reforma agraria y desarrollo rural podrían parecer inútiles si se llegase a la conclusión teórica que el campesinado está inevitablemente destinado a desaparecer.”* (De Janbry, A. y Crouch, L.A.; 1979).

Por otro lado, si se sostenía el enfoque neoclásico, la transferencia de capital y tecnología era la vía idónea para alcanzar la necesaria modernización de los sectores atrasados y así eliminar los obstáculos para el desarrollo¹⁸.

En las últimas décadas muchos de estos debates se han acallado. Los avances producidos sintetizaron -o abandonaron- muchas de estas dicotomías teóricas. El mundo agrario es pensado actualmente como un escenario social cambiante y heterogéneo en el que conviven y se articulan diferentes agentes: un sector empresarial dinámico y fuertemente concentrado, un estrato de productores familiares capitalizados -o “farmers”-, un diferenciado sector de campesinos, semiasalarizados, y trabajadores rurales. Estos agentes no permanecen estáticos sino que están inmersos en procesos que pueden transformarlos profundamente. De igual modo estos agentes son capaces de generar procesos o de resistir tendencias.

El concepto de campesino fue perdiendo las connotaciones anteriores -por ejemplo la que la vinculaba a un modo de producción- y se constata cierto acuerdo sobre las características propias del sector: productores agrícolas que, utilizando fundamentalmente mano de obra familiar, producen para el mercado y para el autoconsumo, controlando el recurso tierra pero estando imposibilitados de embarcarse en procesos significativos de acumulación.

Para diferenciarlos de los múltiples agentes que componen la estructura agraria se han diseñado tipologías que toman como criterio clasificatorio la relación entre tierra y trabajo familiar presentes en la explotación. (Murmis, M.; 1980). A partir de ello, es

¹⁸ Esta fue la política aplicada bajo la ejida de la Alianza para el Progreso en América Latina. Otra estrategia de modernización productiva fue la llamada Revolución Verde, la que consistió en un paquete de innovaciones tecnológicas que aumentaban la productividad de la tierra.

posible detectar casos “puros” –los que controlan la tierra y predomina el trabajo familiar- pero también una diversidad de situaciones en las que los elementos “típicamente campesinos” se conjugan con otros de naturaleza capitalista (presencia de relaciones salariales, inclusión de capital, procesos de acumulación sostenidos, entre otras). Este abordaje procesual permite ver procesos de diferenciación interna y heterogeneidad del sector como así también fenómenos de descomposición (hacia arriba o hacia abajo) y de descampesinización, ya sea por el surgimiento de tipos empresarios o asalariados de origen campesino.

Otros esfuerzos de tipologización (Llambí, L.; 1981) toman a las relaciones laborales en el proceso productivo como criterio discriminatorio de las diversas situaciones hipotetizadas. Aquí, el caso “puro” está representado por una situación de “autonomía relativa” es decir, en donde se controla el proceso productivo pero pueden aparecer otras situaciones que conducen ya sea a la asalarización o a la transformación en productores capitalizados vía la generación de procesos de acumulación de capital.

Por último, otros aportes utilizan criterios metodológicos estableciendo un balance entre la fuerza de trabajo contratada y ofrecida y el trabajo ocupado en la unidad de producción. (Partnaik, U.; 1988)¹⁹.

Nos hemos referido brevemente a estos intentos surgidos desde la teoría para determinar la noción de campesino porque consideramos que éstos tienen implicancias políticas, particularmente a la hora de decidir sobre el perfil de los “beneficiarios” de los programas ejecutados por el Estado.

Si bien en la Argentina resonaron algunos de estas discusiones²⁰, la acelerada y temprana urbanización del país provocó que la problemática campesina fuera desatendida a pesar de la existencia de vastas regiones en las que la población rural tenía – y tiene aún- un peso importante. La imagen de un país “de base agraria sin campesinos” oscureció la cuestión e impidió la generación de políticas agrarias para este sector del tipo de las que eran implementadas en los otros países latinoamericanos. La ausencia de organizaciones campesinas relevantes contribuyó a consolidar esta imagen.²¹

Las modalidades de intervención estatal en el medio rural de la Argentina siguieron otros caminos²² aunque los debates hasta aquí enunciados se “cuelen” en ellas. Durante este estudio veremos cómo.

¹⁹ Véase la aplicación de esta tasa para el caso de los campesinos cañeros tucumanos efectuada por Giarracca, N. y Aparicio, S.; 1991)

²⁰ En nuestro medio la sociología rural presenta un importante desarrollo tanto desde el punto de vista de los aportes teóricos como de los esfuerzos de investigación y estudios empíricos realizados, de lo que da cuenta una vasta bibliografía que sería imposible consignar aquí.

²¹ Los estudios sobre el campesinado en Argentina son relativamente recientes. Los primeros trabajos datan de los años 70 y entre estos merece destacarse los de Sigal, S; Murmis, M. Delich, entre otros. En años posteriores contribuyeron con reflexiones teóricas y estudios de casos investigadores como Forni, F; Manzanal, M; Benencia, R; Neiman, G; Tsakoumakos, P; Giarracca, N y Aparicio, S.

²² Políticas de precios y/o de stocks agrícolas, políticas de exportación o sustitución de importaciones, políticas impositivas, sanitarias, etc. dominaron la agenda de intervención estatal. La fuerte presencia de un área productiva de alimentos exportables en base a pequeños y medianos empresarios oscureció la zona campesina extrapampeana. Sin embargo, la necesidad de un “acuerdo nacional” llevó a determinar algunas políticas proteccionistas del sector campesino: regulación de precios en azúcar, yerba, algodón, tabaco.

1.3. PROBLEMAS Y DEFINICIONES CONCEPTUALES: LAS DIMENSIONES DE LA INTERVENCION Y LOS CAPITALES SOCIALES

Los interrogantes que guían el estudio

Las discusiones teóricas que hemos presentado hasta aquí remiten al problema de las diversas lógicas de construcción de políticas públicas. Si éstas son consideradas como *“respuestas o tomas de posición frente a cuestiones socialmente problematizables”* - como lo señala el ya clásico enfoque de Oszlak y O'Donnell (1976)- se torna imprescindible desplegar una mirada que jerarquice a los actores sociales intervinientes.

Por ello sostenemos que las intervenciones estatales, que hemos reseñado en la Introducción, no operaron en el vacío sino que son procesos sociales que funcionaron en un espacio de interrelación de varios sectores de la sociedad. En nuestro caso, nos centramos en los productores campesinos santiagueños.

En definitiva, el estudio que hemos realizado analiza estas modalidades de intervención en un espacio social concreto, tomando como casos a un conjunto de políticas públicas (estatales y no estatales) implementadas desde fines de los 60 en el medio rural de Santiago del Estero. Tanto las experiencias previas como la actual fueron seleccionadas porque todas ellas pretendieron, de muy distintas maneras, producir efectos sobre la sociedad civil santiagueña, por ejemplo promoviendo procesos organizativos entre sus beneficiarios, que van desde la formación de cooperativas hasta la expansión de organizaciones representativas con incidencia política.

Dicho de otro modo, el objetivo de este estudio fue dar cuenta de las precondiciones societales necesarias para alcanzar una modalidad de intervención “exitosa” en términos de fomentar procesos de fortalecimiento de la sociedad civil en espacios rurales.

En tal sentido, nos centramos en el estudio de las “nuevas” políticas sociales que se vienen implementando desde la década de los 90 y tomamos el caso del Programa Social Agropecuario por ser ésta la única política nacional destinada al sector campesino.

Pero también nos propusimos revisar experiencias anteriores de intervención en el mismo espacio local, con el objeto de discernir los elementos presentes en ellas que aporten a la discusión. Así fue como analizamos una política estatal – el Proyecto del Río Dulce- que se desarrolló en un contexto de escasa consolidación de asociaciones de la sociedad civil pero que incorporó algunas herramientas que fueron retomadas por la política actual.

De igual manera, resultaba significativo incluir una intervención no estatal – la del programa Santiago de FUNDAPAZ- que, si bien se proponía una acción restringida, implicaba la participación de sectores de la sociedad civil en el desarrollo rural y funcionó como un antecedente de la política estatal en vigencia.

A la manera de un diseño experimental, comparamos situaciones en las que la existencia de una política estatal, la intervención de actores de la sociedad civil y la presencia de organizaciones de base se fueron conjugando de la siguiente manera:

CASOS DE INTERVENCION	POLITICA ESTATAL	INTERVENCION DE ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL	PREEXISTENCIA DE ORGANIZACIONES DE BASE
Proyecto del Río Dulce	SI	NO	NO
Programa Santiago de FUNDAPAZ	NO	SI	NO
Programa Social Agropecuario	SI	SI	SI

Durante el trabajo nos preguntamos por las condiciones que estas intervenciones abrieron en el espacio de la sociedad civil, en términos de favorecer la construcción y/o consolidación de actores sociales dinámicos, con significativos niveles de organización, autonomía y visibilidad social. Es decir, nos interrogamos por las transformaciones que pudieron expresar en la relación entre actores de la sociedad civil local y el propio Estado, dando cuenta de los escenarios sociales en los que operaron estas políticas y de los escenarios resultantes luego de la aplicación de las mismas.

Para ello tuvimos que responder un conjunto de interrogantes previos vinculados a las lógicas subyacentes que comandaron a cada una de estas intervenciones. Aquí surgió la pregunta sobre las diferentes concepciones sobre el desarrollo predominantes en cada momento, sobre los supuestos teóricos y epistemológicos en los que estas concepciones encontraban sustento y, fundamentalmente, por el papel de los actores en estos modelos de desarrollo.

Desde nuestro enfoque el modelo de desarrollo no se circunscribe a las acciones estatales –como lo hacía el concepto de “estilo de desarrollo” de los años 70 promovido por el pensamiento de la CEPAL- sino que se lo piensa como marcos institucionales y prácticas históricamente determinadas, como una matriz que guía las orientaciones de la dinámica social en un espacio temporal determinado. Si bien incluye una estrategia de acumulación y distribución expresada en las acciones que impulsa el Estado, esta estrategia se construye en función de la correlación de fuerzas presentes en la sociedad. En dicho modelo se busca que cada sector social cumpla un rol definido por su complementariedad con los objetivos del desarrollo. (Chiriboga, M. y Plaza, O; 1990).

No obstante, es necesario entender que la determinación de estos objetivos es socialmente construida en un interjuego de transacciones en el que se negocian recursos, intereses y “proyectos sociales”; como así también precisar que los distintos modelos que emergen son el resultado de las interacciones, acuerdos y luchas que tienen lugar entre los diferentes tipos de actores, porque todo cambio social involucra la intersección de “mundos de vida” de distintos agentes. (Long, 1992)

En esta concepción de los modelos de desarrollo, la acción social puede modificar estructuras, aunque las elecciones estén delineadas por marcos mayores de sentido y de acción.

Identificar cuál era el papel de los actores en el desarrollo nos permitió comenzar a responder cuáles eran las formas de relacionamiento posibles entre el Estado y la

sociedad civil y cómo éstas se habían materializado en cada una de las modalidades de intervención bajo estudio.

Para continuar con este interrogante nodal comenzamos a formularles un conjunto de preguntas a cada uno de los casos analizados, direccionado la mirada hacia los actores sociales: ¿Quiénes eran los actores involucrados y cuál era el rol que se les asignaba? ¿Con qué recursos -materiales, sociales y simbólicos- contaban los actores? ¿Que tipo de relaciones sociales se configuraron? ¿Cuál era la dinámica y densidad de la sociedad civil con la que tiene que operar la política en cuestión? ¿Hasta qué punto se establecieron nuevas modalidades de articulación entre Estado y sociedad civil?

Este abordaje nos aleja de aquellas concepciones simplistas del cambio social planificado, las que entienden al desarrollo como un fenómeno lineal; que se esfuerzan por poner de manifiesto relaciones lógicas entre objetivos, metas, actividades y recursos; que sostienen que el cambio no es conflictivo y, que en los procesos es posible eliminar la incertidumbre. Por el contrario, esta perspectiva nos acerca a enfoques que, en reemplazo del anterior, proponen desplegar una mirada sobre los actores sociales tales como las organizaciones de base, las ONGs y otras instituciones, el Estado, las agencias de financiamiento, y mostrar que estos tienen su propia racionalidad, sus objetivos, estrategias de acción y comportamientos. (Martinez Nogueira, R.; 1991).

Por otra parte, nos preguntamos por el tipo de condiciones que planteaban las modalidades de intervención para las organizaciones de la sociedad civil local. ¿De qué manera la vinculación con el Estado permite o no la acumulación de determinados "capitales" o capacidades sociales? ¿Por qué y de qué manera un tipo de modalidad puede abrir el espacio para estos fortalecimientos mientras que otros lo obstaculizan? ¿Cómo juegan en esto sus planteamientos metodológicos, sus modelos o estilos de acción, sus formas gestión institucional? ¿Cómo surgen en el proceso nuevos actores sociales?

En otras palabras, lo que planteamos es que existen vinculaciones entre una determinada modalidad de intervención en políticas públicas y el dinamismo de la sociedad civil. La hipótesis subyacente es que las particularidades de la modalidad de intervención -su concepción del desarrollo, su planteamiento metodológico, la forma de gestión, etc- posibilitan u obstruyen la adquisición y/o acumulación de determinadas capacidades o "capitales" sociales que contribuyen al fortalecimiento de la sociedad civil vía la construcción de actores sociales persistentes y organizaciones consolidadas.

Continuando con el estudio de las vinculaciones Estado-sociedad civil nos interesamos por las posibilidades para la promoción organizativa, por los grados de autonomía logrados, por los mecanismos de participación efectivizados, por los niveles de visibilidad social y política que pudieron alcanzar los beneficiarios, así como también por las relaciones clientelas -tradicionales o nuevas- que pudieron establecerse, por los peligros de la cooptación, por las asimetrías que pueblan estas relaciones.

¿Se construyeron actores sociales persistentes o, por el contrario sólo aparecen ciertos agrupamientos esporádicos que no permanecen cuando desaparece la política? ¿Cómo se produce este proceso de crecimiento? ¿Cómo influyó la política en la construcción de los escenarios sociales locales? ¿Qué posibilidades y limitaciones plantea la vinculación con el Estado? Estas fueron algunas de las preguntas centrales del trabajo.

En definitiva, para explicar uno de los modelos construidos – la política actual sobre campesinos en Santiago del Estero– apelamos a la comparación con otras experiencias previas desarrolladas en la provincia. El estudio de las deficiencias, límites, restricciones y logros de estas intervenciones anteriores contribuyó a construir la hipótesis central de esta tesis: las condiciones para una intervención exitosa se asocian con la iniciativa estatal, pero también incluyen la acción de actores de la sociedad civil y, la participación de formas asociativas de los propios beneficiarios.

Hacia la noción de modalidad de intervención

Por otro lado, y a fin de ir acotando el problema del que se ocupa este estudio, cabe observar que, como bien advirtiera García Delgado (1994), existen diferentes niveles de relacionamiento del Estado con la sociedad (por ejemplo, el modelo de acumulación o el régimen político). Como señalamos, aquí nos interesa aquel que surge en las diferentes “modalidades de intervención” puestas en juego en la implementación de políticas hacia sectores rurales. Este ámbito de problemas nos servirá de punto de partida para iniciar una reflexión sobre las vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil.

En este trabajo se entiende por modalidad de intervención a un conjunto de postulados, estrategias, técnicas, estilos y prácticas que se encuentran en la base de los “programas” y “proyectos” que pretenden operar sobre el mundo social.²³

Una modalidad de intervención es un concepto complejo en el que múltiples componentes y factores se conjugan para imprimirle el particular estilo que lo caracteriza. No se trata tan sólo de “modas” de acción implementadas en diferentes épocas y contextos sociales sino que, detrás de toda modalidad de intervención se esconden construcciones teóricas y acciones que, como derivaciones prácticas de las primeras, van delineando un estilo particular.

Por ello, una modalidad de intervención contiene una determinada concepción del desarrollo o del cambio social planificado. En estos paradigmas subyacen ciertos supuestos epistemológicos acerca de la relación entre los sujetos transformadores y las estructuras sociales, un marco conceptual que define las condiciones del proceso de desarrollo buscado y, cierto papel que le es otorgado a los distintos actores sociales intervinientes, entre ellos al Estado.

En el caso de las intervenciones en el medio rural, a este enfoque conceptual se le suma determinado modelo de desarrollo agrario. En él subyacen planteos teóricos sobre la

²³ Durante el análisis concreto de las modalidades de intervención que desarrollaremos en este estudio veremos como nos acercamos a la noción de prácticas de intervención de Long, a la que arriba argumentando que *“el concepto de intervención debe ser deconstruido para poder verlo como lo que es: un proceso social en constante construcción y negociación, y no la simple ejecución de un plan de acción predeterminado con resultados esperados. En tal sentido, es importante focalizar en las prácticas de intervención que resultan de la interacción entre los distintos participantes antes que en modelos de intervención, basados en las construcciones ideales que los planificadores tienen sobre esos procesos. La noción de prácticas de intervención permite focalizar en las formas emergentes de interacción, los procedimientos, las estrategias, los discursos y categorías culturales presentes en contextos específicos”*. (Long, 1992).

dinámica de la problemática agraria a abordar, y por ende, proposiciones acerca de las transformaciones estructurales a lograr y del escenario económico y social al que se tiende con la implementación del modelo.

De estos enfoques conceptuales macro de la política se derivan ciertos planteamientos metodológicos conformados por determinadas líneas de trabajo (proyectos, componentes y actividades) e instrumentos y técnicas para la efectivización de tareas concretas. En la práctica, el planteamiento metodológico se traduce en un modelo de acción definido, en un estilo que permea toda la intervención. De ese modelo de acción hemos resaltado algunos ejes que nos interesan particularmente en este estudio: la participación, la organización y la autonomía de los beneficiarios.

Por último, una modalidad de intervención propone cierta forma de gestión institucional, esto es determinados mecanismos que permiten el gerenciamiento y operativización de la política, programa o proyecto. Este modelo de gestión contiene un esquema interinstitucional por el que se determina el rol desempeñado por los actores e instituciones sociales intervinientes, ciertas estrategias de financiamiento, determinada estructura organizativa o modelo organizacional y cierta dinámica de trabajo.

El siguiente cuadro resume las dimensiones y variables que fueron tenidas en cuenta para caracterizar las modalidades de intervención propias de las políticas analizadas, tanto de las previas como de la actualmente en vigencia.

MODALIDAD DE INTERVENCION	CONCEPCION DEL DESARROLLO PREDOMINANTE	Supuestos teóricos y epistemológicos
		Marco conceptual
		Modelo de desarrollo agrario
	PLANTEAMIENTO METODOLOGICO	Líneas de trabajo
		Instrumentos y técnicas
		Modelo de acción
	FORMA DE GESTION INSTITUCIONAL	Esquema inter-institucional
		Formas y fuentes de financiamiento
		Estructura organizativa
		Dinámica de trabajo

1.4. LA ESTRATEGIA TEORICO-METODOLOGICA ADOPTADA

1.4.1 Planteo del enfoque teórico -metodológico

En este trabajo nos preguntamos por los sentidos que asume la acción en el marco de la implementación de políticas, por los comportamientos de los actores sociales involucrados en éstas, por los efectos de las intervenciones sobre dimensiones tales como la organización social, la participación, la acumulación de “capitales” que permitan la construcción de capacidades sociales entre los beneficiarios, por la dinámica que cobra la sociedad civil y por las prácticas de los actores que la configuran.

Estos ejes delimitan un particular “objeto” de estudio. Siguiendo a Bourdieu (1975) entendemos -como principio epistemológico básico- que la investigación sólo se organiza en torno a objetos que son siempre construidos en función a problemáticas teóricas. De esta forma – y escapando a posturas empiristas- pretendimos ejercer dicho trabajo de construcción de los “hechos”: los casos de políticas analizados no son “datos” sino que fueron apareciendo como el resultado de un proceso de investigación, el concepto de “modalidad de intervención” con el que hemos estudiado comparativamente dichos casos es producto de un trabajo teórico; los diferentes actores sociales que presentamos son elaboraciones efectuadas a partir de una apelación previa a la teoría.

Por ello, la recolección de la información y el registro de “datos” que hemos llevado a cabo durante la investigación se orientó por determinados problemas y supuestos teóricos que culminaron en un proceso de construcción de los fenómenos y de sus relaciones.

Conscientes del hecho de que trabajamos con objetos construidos por nosotros, adscribimos al postulado epistemológico que indica que las diversas técnicas y estrategias metodológicas no son neutrales sino que su rendimiento dependerá de cuánto se adecuen a la forma en que ha sido construido el objeto y los interrogantes que del mismo se derivan.

De ello se extrae que la llamada “metodología” no es una cuestión de procedimientos o protocolos sino que las elecciones metodológicas siempre están asociadas a posturas teóricas. Por eso, en este apartado preferimos hablar de las estrategias teórico-metodológicas seguidas, en tanto que marcos utilizados para interpretar los fenómenos sociales en cuestión.

En tal sentido, es posible establecer correlaciones entre diferentes paradigmas teóricos y enfoques metodológicos. Algunos autores (Vasilachis, 1993) arriesgan la hipótesis según la cuál los presupuestos del paradigma denominado “interpretativo”²⁴ se realizan a través de métodos cualitativos, porque las estrategias e instrumentos derivadas de este

²⁴ Este paradigma se encuentra en vías de consolidación pero abrevia en una larga tradición cuyo origen pueden ubicarse en la sociología comprensiva de Weber. Teóricos contemporáneos de la talla de Giddens participan de este “giro interpretativo” (Aronson y Conrado, 1995) cuyos esbozos se encuentran en escuelas – en ciertos aspectos divergentes- tales como la fenomenología de Husserl, el interaccionismo simbólico propuesto por Mead y continuado por Blumer, la etnometodología de Garfinkel, y los aportes de Schutz, Goffman, Habermas, por citar los más destacados.

enfoque metodológico están incluidas en dicho paradigma en tanto que formas posibles de acceso a la “realidad”.

Esta tradición teórica parte de un supuesto básico que, en general, compartimos en este estudio: la necesidad de comprender el sentido de la acción social desde la perspectiva de los participantes. Bajo su órbita es posible pensar muchos de los interrogantes que nos impusimos, tal como los hemos planteado. Por ejemplo, podemos entender que la producción de fenómenos sociales – como las políticas públicas estudiadas- son obras de la acción humana restringida; podemos centrarnos en el ámbito de la práctica y orientar el estudio a comprender e interpretar la acción, las interacciones y las relaciones sociales que dieron vida a tales políticas.

Al ser éstos nuestros intereses consideramos pertinente plantearnos una estrategia metodológica que partiera de un abordaje cualitativo. Un enfoque cualitativo permite acceder a las estructuras de significados propias de los contextos de acción, captar los sentidos que le atribuyen a ésta los participantes, observar a los actores en su propio terreno.

“El análisis cualitativo se efectúa en base a información observacional o de expresión oral o escrita, poco estructurada, recogida con pautas flexibles y difícilmente cuantificable. Mediante la información que se releva se intenta captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste da a su conducta, lo cual es clave para interpretar los hechos”. (Gallart, M.A; 1993).

Múltiples son las fuentes que permiten acceder a los “datos” con los que trabaja esta tradición comprensivista. Las técnicas más corrientes son el análisis de contenido, la hermenéutica, el análisis lingüístico de textos, las entrevistas en profundidad, las historias de vida, la revisión de archivos. Para algunos autores que adscriben a la investigación cualitativa (Strauss y Corbin, 1991) los medios para reunir la información pueden ser muy variados: desde observaciones y entrevistas hasta documentos, libros, videos, entre otros.

Durante nuestra investigación hemos apelado a muchas de estas fuentes y técnicas: Sin agotar el listado de la inmensa cantidad de material que procesamos²⁵ a modo de ejemplo señalamos que procedimos al análisis del contenido de documentos internos de los organismos públicos, de legislación pertinente, de archivos y memorias de varios eventos, de material institucional de organizaciones no gubernamentales, de artículos periodísticos, de actas de asambleas de asociaciones campesinas, por citar las fuentes más diversas. Todos estos documentos fueron entendidos como registros de la acción y de los sentidos que la orientaban en los diferentes momentos bajo análisis. No los trabajamos solamente como insumos que aportan información fáctica sino que buceamos en los significados que éstos encarnan, sentidos que intentamos comprender.

Asimismo, hemos apelado al uso de entrevistas porque ellas son un medio idóneo para reconstruir el conocimiento que los actores tienen sobre los procesos sociales bajo estudio. Por ello la entrevista se transformó en una de las técnicas privilegiadas por nosotros.

²⁵ Véase el Anexo metodológico en donde se consignan las actividades y procedimientos realizados.

En este estudio las entrevistas cumplieron las funciones –exploratoria, analítica y expresiva- que Bertaux (1989) identificara para los relatos de vida en los procesos de investigación social. En primer lugar, nos permitieron “entrar” en los campos estudiados, conocer los procesos que dieron lugar a las políticas, identificar los hitos significativos de las intervenciones, iniciarnos y familiarizarnos con los problemas a los que se enfrentaron. En segundo término, posibilitaron la “aprehensión” de los fenómenos sociales analizados, la construcción de representaciones sobre los mismos y la interpretación de los procesos que nos preocupaban. Por último, cumplieron una función expresiva, en tanto las entrevistas fueron también usadas para ilustrar algunos puntos de nuestra argumentación.

El trabajo con entrevistas fue gratificante y se jerarquizó en la medida de lo posible. En este estudio se fueron articulando entrevistas efectuadas en diferentes años y a diversos actores (funcionarios gubernamentales, técnicos, miembros de ONGs, dirigentes campesinos de varias zonas de la provincia) lo que permitió acceder a un conocimiento más acabado de los procesos a la vez que introyectar los distintos puntos de vista que juegan en la definición de las situaciones estudiadas.

Sin embargo debimos prestar atención a los problemas derivados de la interacción entre el investigador y aquél al que se interroga, particularmente cuando el objeto de la interrogación es la práctica que en tanto sujetos éstos han producido, muchas veces comprometiendo parte de su vida en ello. El respeto por las posiciones de los entrevistados se presentaba, con mayor fuerza, como una condición para el trabajo.

En principio, debimos recordar que toda técnica de recolección de datos (cuali o cuanti) implica una relación social que se cumple bajo coacciones sociales y por ello tuvimos que intentar conocer y dominar las distorsiones que en ella se inscriben, por ejemplo atendiendo los efectos que produce la intrusión que ejercemos al solicitar determinado relato y, más particularmente, a las “asimetrías” sociales y culturales presentes en esta interacción. (Bourdieu, P.; 1999).

Varios años de trabajo de investigación en la provincia de Santiago del Estero – particularmente con asociaciones campesinas- supusieron relaciones de familiaridad, cercanía y confianza con muchos de los entrevistados que permitieron superar parcialmente los efectos de la distancia social, aunque somos conscientes de los límites de este mecanismo. De allí la necesidad de efectuar un trabajo sociológico que permita arribar a la comprensión de la posición del otro a la vez que se intenta esbozar una explicación de sus prácticas y de los procesos bajo análisis.

Resta justificar la elección de un diseño de investigación que trabajó con la metodología de estudio de casos²⁶. Esta se nos presentó como una estrategia de investigación posible porque permite responder preguntas tales como el cómo y el por qué de los fenómenos sociales; porque trata con relaciones que tienen que ser rastreadas en el tiempo, es decir con procesos; porque se aplica a situaciones donde el contexto es relevante para el análisis del fenómeno. (Yin, R.; 1994).

²⁶ Esta metodología se sustenta fundamentalmente en procedimientos inductivos. Encuentra sus orígenes en la obra que desarrolló F. Le Play en el siglo XIX y se continua en la producción de Thomas y Znaniecki y de otros exponentes de la Escuela de Chicago de principios del siglo XX. (Forni, 1993). Para un análisis exhaustivo de las opciones metodológicas que supone trabajar con la metodología de estudio de caso véase el completo análisis de Yin (1994).

Durante el trabajo hemos desarrollado un método comparativo que enfrentó “casos” de un mismo orden de problemas – la intervención en el desarrollo en Santiago del Estero- que se diferencian en algunas características cruciales – su naturaleza estatal o no estatal, la concepción sobre el papel de los actores en el desarrollo o el estilo de acción derivado de ella- tratando de formular interpretaciones más generales, por ejemplo sobre cuáles son las condiciones que promueven la generación de “capacidades” sociales entre los pequeños productores beneficiarios de esas políticas. En otras palabras, sobre las condiciones de “éxito” de las intervenciones.

Para explicar uno de los casos – la intervención actual- se revisaron otros anteriores en los que estaban presentes ciertos elementos que se potenciaron o resignificaron en el primero, buscando así condiciones necesarias para una intervención exitosa.

Así, el criterio utilizado para la selección de los casos fue intencional, éstos compartían algunos ejes –las tres intervenciones bajo análisis pretendían producir efectos sobre la dinámica organizativa de la sociedad civil local- pero, a la vez, los casos variaban en aquellas características –la presencia de acciones de la sociedad civil, la participación de organizaciones de base y, con ello, la modalidad de intervención de la que eran ejemplo- consideradas relevantes para la respuesta al interrogante planteado.

Fuimos trabajando los casos en base a sucesivas aproximaciones inductivas, elaborando “teoría” a partir de los “datos” a la manera que lo proponen Glaser y Strauss (1967).

Con el trabajo con los casos pretendimos escapar al estilo “ensayístico” que muchas veces predomina en el análisis de políticas, proveyendo de evidencia empírica a los modelos conceptuales sin por ello caer en la mera descripción del conjunto de fenómenos observados.

Asimismo, las “modalidades de intervención” que se fueron delineando durante el estudio se constituyen en conceptualizaciones de procesos macro sociales. Las hemos construido enfatizando rasgos que considerábamos significativos, al estilo de los clásicos “tipos ideales” weberianos. Estos tipos representados por las modalidades de intervención se encarnaron, a nivel micro, en los casos estudiados, es decir en ejemplos concretos que necesariamente presentan sus idiosincrasias, e incluso ciertas desviaciones respecto del modelo ideal.

Los casos funcionaron como ejemplos, como procesos ocurridos en un espacio social concreto que estimularon el pensamiento, pero no fueron pensados como elementos que aportarían una “demostración”, en el sentido que esta noción asume en las “ciencias duras”.

Por último, los “escenarios sociales” en los que buscamos las respuestas a nuestras preguntas centrales fueron construidos como “pinturas” del entramado social que se configuraba, de la acción que desarrollaron actores estatales y no estatales, de sus prácticas y perspectivas, de sus lógicas y motivaciones. Este trabajo se orientó por el propósito de comprender los mundos sociales en los que actuaron y actúan aquellos que se vincularon y se vinculan con los procesos que implica intervenir en el desarrollo en el ámbito rural.

CAPITULO 2: LAS EXPERIENCIAS PREVIAS SOBRE EL DESARROLLO SANTIAGUEÑO: POLITICAS Y ESCENARIOS SOCIALES RESULTANTES

(De la crónica del viaje a Banderas, Santiago del Estero) *“Al solo anuncio de la misión que llevo, sus caras cambian. Para ellos las palabras Gobierno Nacional tienen un efecto mágico. Me refieren sus aventuras, la vida miserable que llevan en el monte (...) Si les dieran tierras fijas, ellos vivirían bien (...) La primer muralla que hay que derribar es el mal estado de la población criolla; hay que darle tierra y todavía darle semillas y herramientas; son suyas porque es el soberano de la tierra. Si no hubiera tierra pública, que la hay mucha y buena, se debería expropiar para dársela. No se nos diga que el criollo no es agricultor, que no sabe, porque no es cierto (...) Hay otra muralla que vencer, la de los latifundios, verdaderos feudos, pero feudos muertos, inertes, improductivos (...) El remedio está en que el Gobierno venda lotes de 500 hectáreas cuando más, sin que una familia pueda tener más de un lote”.* (J. Bialek Massé, *Las clases obreras argentinas a principios del siglo*, 1904).

INTRODUCCION

Cómo adelantáramos, en la provincia de desarrollaron en décadas anteriores distintas intervenciones que se ocuparon de la problemática de los pequeños productores. El primer caso que analizamos es el de las macropolíticas estatales de desarrollo que se implementaron en los años 60 y 70 bajo la órbita de la Corporación de Río Dulce. Su estudio es significativo por algunos de los elementos presentes en ella (líneas de crédito supervisado, prestación de asistencia técnica, entre otras) reaparecen luego en la política actual aunque revisados y reestructurados de nuevas maneras. Por su relevancia y magnitud, el proyecto de Río Dulce es un destacado antecedente de política pública, previo a la acción que el Programa Social Agropecuario desarrollará a partir de la década de los 90.

Pero en la provincia también se dieron otras intervenciones sobre el desarrollo que merecen ser destacadas porque marcaron su impronta en la actual política. Nos referimos en este caso a la acción que las ONGs de actuación rural comienzan a desarrollar por los años 80. Por ello, el segundo caso que analizamos es el del programa que desplegara una de ellas: FUNDAPAZ. Muchas de las lógicas que gobernaron estas intervenciones no estatales sobre el desarrollo son retomadas, ya en los 90, por la acción del Estado. Asimismo, la presencia de organizaciones campesinas –conformadas precisamente con el apoyo de estas ONGs- son un dato relevante a la hora de evaluar las condiciones locales que se le presentan a la actual política pública.

Del análisis de estos antecedentes se ocupa este capítulo. En el punto siguiente estudiamos estas dos intervenciones presentando los casos y caracterizando la particular modalidad de intervención que ellos manifiestan. Posteriormente, en el punto 2.2. vamos a dar cuenta de los espacios sociales en los que cada intervención operó, y de las modificaciones que fueron conformando los escenarios locales resultantes luego de la aplicación de cada una de estas experiencias de intervención sobre el desarrollo en la provincia.

2.1. LAS INTERVENCIONES ANTERIORES: EL DESARROLLO DESDE EL ESTADO Y DESDE LAS ONGS

2.1.1. LOS AÑOS 60 Y 70: LAS MACROPOLITICAS ESTATALES DE DESARROLLO

INTRODUCCION

En la década del 60 la concepción del desarrollo prevaleciente se sustentaba en la necesidad de provocar cambios estructurales significativos en los espacios en los que se pretendía intervenir. Por ello, las acciones se inscribían en el nivel macrosocial y el desarrollo era visto como un proceso externo a las comunidades y sostenido por planificaciones centralizadas. Podemos sostener que, para esta postura mecanicista el desarrollo podía ser alcanzado removiendo los factores estructurales que lo limitaban.

En este enfoque el Estado, entendido como agente interventor, era el principal promotor del cambio social y el único agente con capacidad para revertir procesos estructurales. Detrás de la asignación del rol modernizador del Estado se encuentra la idea de que su sola acción era capaz de motorizar procesos de transformación social de envergadura, independientemente de la dinámica de la sociedad civil.

Partiendo de un diagnóstico ingenieril de la política se sostenía que el Estado podía y debía crear –en los casos en que esto era requerido– al “sujeto del desarrollo” porque éste se consideraba inexistente a nivel de los espacios sociales locales.

Esta concepción macro del cambio social coincide con planteos que, desde el ámbito del desarrollo agrario, se encontraban vigentes por aquellos años. Tanto los esquemas propulsores de reformas agrarias en América Latina – de raigambre cepalina- como el modelo de política conocido como el de desarrollo rural integral (DRI) parten de marcos conceptuales y supuestos epistemológicos compartidos. Estos eran aportados por corrientes de pensamiento que hegemonizaban la producción en el campo de la teoría social.

Así, el estructuralismo -en auge por aquellos años- enfatizaba en las limitaciones que las estructuras imprimen a las acciones de los sujetos y jerarquizaban las determinaciones sociales de las acciones individuales. Si bien era posible intervenir – porque de eso se trataba la política de desarrollo- dicha intervención debía imprimir transformaciones estructurales motorizando procesos de cambio social a gran escala. Si se garantizaba el cambio de las condiciones estructurales, los procesos sociales se desencadenarían en forma mecánica, sin participación de los sujetos involucrados, porque las estructuras -en particular las económicas- funcionaban como determinantes en última instancia.

Para ilustrar cómo se manifestó esta modalidad de intervención regida por las macropolíticas y siguiendo los principios rectores presentados, comenzamos este punto centrándonos en el estudio de un caso de política pública implementado en Santiago del Estero entre los años 60 y 70.

Así, en el contexto del régimen social de acumulación conocido como de “industrialización sustitutiva de importaciones” y en la línea de las iniciativas continentales de la Alianza para el Progreso se asistió a una estrategia de expansión del área de riego provincial que cristalizó en el emprendimiento de mayor envergadura llevado adelante en la zona rural de Santiago del Estero, conocido como Proyecto del Río Dulce.

Su propósito fue incentivar la práctica de la agricultura intensiva bajo riego en unidades familiares de producción, lo que implicaba operar sobre la estructura agraria local. Con dicha transformación se buscaba erradicar la que se entendía como la principal causa de la situación de pobreza rural: el minifundio. Para ello se diseñaron obras de infraestructura de riego y se planificó un proceso de colonización de tierras en donde el asentamiento de los pobladores sería acompañado por apoyos técnicos, financieros y de servicios.

Como veremos en este punto, su implementación durante los años 60 y 70 estuvo signada por significativas deficiencias de diversa índole, muchas de las cuales se asociaron a la concepción del desarrollo que animaba dicha modalidad de intervención: demoras en los plazos de ejecución de las obras, desarticulación de etapas, improvisación, retrasos en el financiamiento, trabas burocráticas, inadecuaciones entre las actividades elegidas y las características de la población objeto producto de la desatención y desconocimiento de las estrategias de los pobladores, entre otras.

Asimismo, y si bien originalmente se pretendía la consolidación de una vía “farmer” para el desarrollo agrícola de la zona, las decisiones tomadas provocaron cambios en la población-objeto incorporando otro perfil de beneficiario que tendieron al reforzamiento de un modelo capitalista clásico con alta concentración de la tierra y uso de mano de obra asalariada. Como resultado de la intervención del proyecto de Río Dulce se expande el área de riego irrigada a la vez que se registran procesos de diferenciación social en la estructura agraria local.

En definitiva, en este punto veremos por qué el tipo de planteamiento metodológico que guió la intervención del Río Dulce no suponía un estilo de gestión que tendiera a promover la acción autónoma y organizada de los pobladores y con ello al fortalecimiento de la sociedad civil local. Sostenemos que, entre otras cosas, no se previeron mecanismos que garantizaran un eficiente traspaso de la experiencia a sus beneficiarios, ni canales que permitieran que los mismos se ejercitaran en la toma de decisiones a los efectos de apropiarse de las capacidades de gerenciamiento necesarias para llevar adelante las acciones de manera autónoma. Si todo dependía de la acción estatal, la sociedad civil no tenía rol alguno que jugar en los procesos de cambio.

2.1.1.1. EL PROYECTO DEL RIO DULCE: PRESENTACIÓN DEL CASO

2.1.1.1.1 Los antecedentes

En la década del 60 se asiste, en Santiago del Estero, al desarrollo de una política de expansión del área de riego provincial.

No obstante, desde décadas anteriores, la cuestión del riego había sido atendida a partir de determinadas medidas que, con intermitencias e interrupciones, se ocuparon de la cuestión. Nos referimos a un conjunto de estudios y a la ejecución de obras cuya construcción, en la mayoría de los casos, demoró varios años. La construcción del dique derivador Los Quiroga a 14 kilómetros de la capital provincial y la habilitación de canales, autorizada en 1935 y finalizada en 1946; el inicio de las Obras de construcción de la presa de Río Hondo destinada a regular las crecidas del río dulce y a proveer servicios de riego y energía eléctrica a fines de los 50; junto con la realización de estudios tendientes a asegurar la utilización de los recursos; la celebración de convenios entre el gobierno provincial y la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica de la Nación (Ay.E.E.) para efectuar estudios complementarios y; la constitución de la Comisión del Río Dulce a principios de los 60, ente encargado exclusivamente de la realización de estudios y planificación, se encuentran entre los antecedentes más cercanos del emprendimiento de mayor envergadura efectuado en la zona, conocido como el proyecto del Río Dulce.

A pesar de la existencia de los estudios y obras de riego mencionadas, no se habían desarrollado, hasta esa fecha, intentos sistemáticos para “modernizar” esta área de la provincia. La necesidad de dinamizar la producción de la zona se explica, en parte, por los procesos de expansión del mercado interno y por la sostenida demanda de alimentos, producto de la política de industrialización sustitutiva, que comienza a implementarse desde los años 40 y que estaba aún vigente a comienzos de los 60. (Foguelman, D.; 1985).

Asimismo, debe considerarse la dinámica del contexto internacional. Por estos años, los EE.UU. lanzan un programa de apoyo a los países del Tercer Mundo conocido como Alianza para el Progreso. En este marco se despliegan en el mundo rural múltiples iniciativas, muchas de ellas implementadas con financiamiento de entidades crediticias tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este contexto, al que nos referiremos posteriormente, se inscribe el proyecto del Río Dulce. A mediados de los 60, la Comisión del Río Dulce encara la formulación de un proyecto a ser presentado ante el BID. Con posterioridad, dicha entidad crediticia evalúa la propuesta enviando dos “misiones” a la provincia. Finalmente, en 1967 se firma el contrato de préstamo por el que se consigue el financiamiento inicial para dar comienzo a las obras.

La región de asentamiento del proyecto es elegida, entre otras cuestiones, con el objeto de revertir los flujos migratorios que convertían a la provincia -y a ésta área en particular- en una zona expulsora de mano de obra. En igual sentido, los problemas derivados de la estructura minifundiaria, las deficiencias en la comercialización de los productos, el deterioro físico del área, entre otras cuestiones, coadyuvaron en la elección de la zona.

En el diagnóstico inicial del área²⁷ se observa que el 50% la población ocupada de la zona de influencia del proyecto eran asalariados en actividades agrícolas. De esto se desprende que no se trataba de un área puramente campesina, sino que gran parte de sus pobladores se habían involucrado en procesos de asalarización o semiasalarización, con altos niveles de subempleo y presencia de migraciones tanto permanentes como transitorias. Los ingresos revelaban, como era de esperar, insatisfacción de necesidades esenciales, lo que se agudizaba en el caso de los minifundistas. El cultivo principal era el algodón y para llevar adelante las actividades productivas estos pequeños productores no recibían asistencia técnica ni contaban con medios de trabajo mecánicos. La comercialización presentaba serias deficiencias y se realizaba a través de intermediarios. Todas estas observaciones remiten a los obstáculos más comunes con los que los campesinos se enfrentan para llevar adelante sus actividades agrícolas.

Tal como se las describiera posteriormente (Paz, R.; 1994), se trataba de unidades campesinas que producían en condiciones de escasez de recursos, utilizando mano de obra familiar, produciendo para la venta y para el autoconsumo; obteniendo ingresos tanto por la colocación de la producción en el mercado como por la venta de fuerza de trabajo familiar y; no pudiendo desarrollar estrategias de acumulación de capital. En los predios, de aproximadamente 5 hectáreas promedio, se evidenciaba una tendencia a la diversificación, combinándose el cultivo del algodón con el del maíz y hortalizas.

Asimismo, problemas vinculados al deterioro de los recursos físicos -en particular suelo y agua- fueron diagnosticados en el área. Un significativo número de hectáreas se encontraban abandonadas por la salinización del suelo y eran de difícil o imposible recuperación; el mantenimiento del riego tradicional provocaba el ascenso de la capa freática, acelerando con ello el proceso de degradación de los suelos; se carencia de sistemas de drenaje artificiales que contribuyan a la evacuación de las aguas. Estos eran los principales problemas que, según los estudios técnicos, limitaban las capacidades productivas de la zona. Estas deficiencias eran vinculadas con la conformación de la estructura socio agraria local, haciéndose nuevamente visible el "problema" del minifundio. *"Por ello resulta imposible la capitalización de las economías de las familias tradicionalmente agricultoras, lo que explica que de 7.500 predios que figuran hoy en los padrones, 4.500 son minifundios"*. (Obras del Río Dulce, CRD, 1967).

Sobre este tipo de población y con el objeto de dar solución a los problemas mencionados se pretende intervenir con una política de importante envergadura, que movilizó significativos recursos y que puede pensarse como la intervención estatal de mayores dimensiones llevada adelante en la zona rural de Santiago del Estero.

²⁷ Los datos son extraídos de "Investigación Social y Económica". Informe Nro.1 Departamento de Promoción de Comunidades. Gerencia de Colonización. Corporación del Río Dulce (CRD). 1966.

2.1.1.1.2. La formulación del proyecto y las actividades planificadas

En 1966 se pone en marcha el Proyecto del Río Dulce cuya zona de influencia original eran 14 departamentos del área de riego, ubicada aproximadamente en el centro-oeste santiaguino.

Para ello, el Gobierno de la provincia transforma a la Comisión de Río Dulce, anterior organismo de investigación y planificación, en la Corporación del Río Dulce (CRD), ente autárquico al que se le otorgan facultades de ejecución de planes y programas.

La Provincia, a través de la CRD firma, en 1967, un Contrato de Préstamo con el BID por el cual se compromete a efectuar tareas de Colonización y Rehabilitación de Tierras en el área de influencia del proyecto. Las obras de Riego y Drenaje -que también se preveían y que fueran convenidas con el BID en otro Contrato de Préstamo-, quedarían a cargo de un organismo nacional: la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica (AyE.E.).

Tanto de la legislación de creación de la CRD y de sus documentos posteriores como del mencionado contrato de préstamo con el ente co-financiador surgen los *fundamentos y objetivos* de esta medida de política. Entre ellos se destaca: la promoción del desarrollo agroindustrial, el asentamiento de productores en colonias fomentando su participación, la promoción del crédito planificado, integral y supervisado, y el desarrollo del cooperativismo agrario.

Una de las hipótesis de intervención sostenía que mediante las actividades de colonización propuestas sería posible estimular la producción agrícola a partir del riego y, con ello, mejorar la situación social y económica de la población de menores recursos de la zona rural. (Neiman, G.; 1983) Para ello, se pretendía aumentar la producción agropecuaria y capitalizar a los productores de la zona ampliando al área irrigada, mejorando sistemas de producción, eliminando el minifundio, aumentando los ingresos familiares, radicando nuevas familias e instalando agroindustrias de transformación y conservación de productos (Aufgang, L. y Manzanal, M.; 1977). En definitiva, el propósito era incentivar la práctica de una agricultura intensiva bajo riego en unidades familiares de producción. Esto implicaba operar sobre la estructura agraria local.

El proyecto era de naturaleza integral y tendía a “superar las barreras del subdesarrollo” Para ello se encaran obras de infraestructura con el fin de incrementar la superficie regada y expandir en ella cultivos que en ese momento gozaban de alta rentabilidad como el algodón y la alfalfa, los que reemplazarían a los que hasta entonces sustentaban la economía regional: las hortalizas para consumo fresco. Asimismo se orientaba a racionalizar los sistemas productivos, a mejorar la comercialización y a modernizar las prácticas productivas. (Fogeliman, D.; 1985).

Por otro lado, y complementando la infraestructura de riego, se planifica un proceso de colonización, asentamiento y de rehabilitación de tierras, por lo que se facilitaba a los colonos el acceso directo a la propiedad de la tierra (Paz, R.; 1993).

La necesidad de lograr un “desarrollo integrado” era prioritaria. El mismo se alcanzaría “incrementando, diversificando, tecnificando e industrializando la producción agrícola” (Síntesis General, CRD, 1967).

La “planificación racional” era la herramienta básica para alcanzar el éxito. En tal sentido, el uso “racional” del recurso hídrico (Anteproyecto de drenaje, AyE.E., 1972), la colonización, rehabilitación y “racionalización” de las explotaciones rurales (Reglamento de adjudicación de parcelas, 1970), y la promoción de una “producción organizada racionalmente” (Obras del Río Dulce, 1967) coadyuvarían al logro de los objetivos planteados.

En definitiva, operar racionalmente y de manera integral sobre el desarrollo se constituyeron en los principios que modelaron la intervención, los que se derivaban de los esquemas conceptuales predominantes por aquellos años.

Las *actividades* planificadas se orientaron a la consecución de tales objetivos. Se preveía la realización de obras de desarrollo integral -de riego y colonización- en 70.000 hectáreas. Se habían identificado dos etapas. Solamente para la primera, que duraría 6 años, se contaba con la formulación y planificación de actividades y con el financiamiento necesario. Esta a su vez se dividía en dos fases de 2 y 4 años respectivamente.

El subproyecto de Riego y Drenaje abarcaba 120.000 hectáreas con riego, de las cuales 76.000 se harían en la primera etapa, y el de drenaje alcanzaría a 56.000 hectáreas. Entre las actividades se incluía la terminación de Dique Río Hondo -que se finaliza en 1967-, reparaciones en el Dique Derivador Los Quiroga, el mejoramiento y ampliación de canales secundarios y la construcción de canales terciarios y drenajes en las zonas afectadas por la salinidad, la remoción de sedimentos en canales existentes, la construcción de defensas y de acequias, tomas, puentes, etc, así como también la red de riego y drenaje de una futura colonia ha erigirse en una extensión de 10.300 hectáreas de propiedad fiscal situadas en el departamento Robles: La Colonia El Simbolar. (Obras del Río Dulce, 1967).

Según los documentos consultados, el subproyecto de Colonización y Rehabilitación abarcaría 118.000 hectáreas de las cuales 70.000 serían afectadas en la primera etapa. En la primera fase de ésta se trabajaría sobre 45.000 hectáreas de las cuales 34.790 serían predios rehabilitados mientras que las 10.300 restantes serían tierras fiscales a colonizar. Para su realización se identificaron los siguientes componentes con sus respectivas actividades:

1. Estudios de agua y suelo;
2. Infraestructura general: construcción de 265 kilómetros de caminos pavimentados cuyo costo total es financiado en un 4% por el BID (lo que correspondía a los caminos para la Colonia El Simbolar), en un 79% por la Provincia y en un 17% por la Nación; un programa de electrificación que comprendía dos líneas de 64 kilómetros totales y obras de electrificación rural para las cuales el BID aportaría el 15%, la Provincia el 64% y la Nación el 21% de los fondos y; el desmonte de 10.300 hectáreas en El Simbolar. En esta línea de infraestructura general también se contemplaba la construcción de centros comunales y servicios de educación y salud pero en los documentos no figuraban mayores especificaciones.

3. Infraestructura a nivel de los predios: Para su ejecución se otorgaría créditos a largo plazo a los beneficiarios. Aquí se preveía la nivelación de terrenos; la construcción de 2.900 kilómetros de acequias para el riego interno que sería totalmente financiados por el BID; la ejecución de 939 tomas, sifones y puentes en los predios que serían financiados en un 60% por el BID, en un 25% por la provincia y en un 15 por la Nación. Finalmente se contemplaba un programa de viviendas que incluía la construcción de 480 casas y la remodelación de las 1393 existentes. Una vez efectuadas estas obras se procedería al asentamiento progresivo de 480 nuevos colonos en las 10.300 hectáreas del Simbolar.
4. Industrias: se contemplaba la instalación de 25 plantas industriales cooperativas, algunas de ellas aisladas y otras agrupadas en torno a un gran parque industrial a diseñarse y construirse. Estas actividades serían financiadas con fondos locales, a partir de un crédito del Banco Industrial de la República Argentina (BIRA).
5. Economía y mercados: Para este componente se ideó un sistema de crédito supervisado de tres tipos: largo, mediano y corto plazo. Los créditos de largo plazo serían destinados a la financiación de las viviendas en los predios mientras que los de mediano plazo podrían ser usados para la adquisición de stock vacuno, maquinaria o alambrados. Por último, los créditos de corto plazo se otorgarían para financiar las labores culturales. Además del crédito se preveía brindar servicios de asistencia técnica a los productores que serían impartido por el servicio de Extensión Agrícola con el que contaba la CRD y por su cuerpo de asistentes sociales. Asimismo se preveía la realización de estudios de mercado y planificación de la comercialización vía formación de cooperativas.

En síntesis, desde el punto de vista productivo se planeó acompañar el asentamiento de colonos con la promoción del asesoramiento y de la asistencia financiera a través del otorgamiento del crédito agrícola para cultivo y adquisición de maquinaria. Se propusieron planes de cultivo en los que se fomentaba la producción de algodón y hortalizas. Dicha diversificación se articulaba con el uso de insumos como fertilizantes y de modernas técnicas de manejo agrícolas, tal como proponían los modelos de intervención vigentes.

En el campo de los servicios sociales y comunitarios se preveía la instalación de escuela agraria y de cursos de capacitación, la instalación de centros de salud y la existencia de planes de asistencia técnica a través de la organización de servicios de investigación y de cooperativas. La estrategia de integralidad transmitía su impronta al diseño de la intervención.

Algunos trabajos (Paz, R.; 1994) identifican tres aspectos centrales de las acciones de intervención del proyecto: la implementación de un parque de maquinaria y equipos de uso comunitario; la conformación de una cooperativa integral y; el otorgamiento de crédito supervisado.

De todas formas la integralidad del proyecto se evidencia en la planificación de esfuerzos de construcción de obras de infraestructura de riego, articulados con la promoción de la colonización de las futuras tierras irrigadas, y acompañando dicho asentamiento con apoyos técnicos, financieros y de servicios, tanto para la actividad productiva ha desarrollarse como para la vida social y comunitaria de las futuras poblaciones.

Así como en la etapa de formulación del proyecto se planifican las actividades y líneas de acción centrales, también se identifican los requisitos que deberían cubrir los *beneficiarios* potenciales de esta experiencia de intervención estatal. El criterio central era tanto el volumen de tierra que se controlaba como también el tipo de régimen de tenencia, por lo que se considera que para que un poblador del área pudiera acceder al programa tenía que detentar la categoría de minifundista, esto es, tener el control de un predio de menos de 10 hectáreas bajo cualquier forma de tenencia. Pero también podían ser destinatarios los ocupantes de tierras fiscales o privadas e incluso los trabajadores agrícolas que se comprometían a dedicarse a la actividad en el predio adjudicado. Se estableció un orden de prioridades para la adjudicación de los predios, según el cual se jerarquizaba tanto la condición de "minifundista" como la disposición de mano de obra familiar en abundancia y la asociación de los potenciales adjudicatarios a cooperativas agrarias.

Las obligaciones eran residir en el predio o en los centros habilitados a tal efecto, realizar directamente la explotación de la finca (Neiman, G.; 1983), no arrendar ni subdividir la parcela y tener a la actividad predial como ocupación principal (Ley de Colonización, 1973). Los beneficios serían la "*posesión inmediata del predio, préstamos de fomento y asesoramiento técnico*" (Decreto reglamentario 659/66).

Asimismo se determina qué tipos sociales agrarios serían afectados por el proyecto. En la primera etapa, el 31% estaría compuesto por familias de agricultores campesinos (entre los que se encontraban los 480 colonos del Simbolar), el 49% serán asalariados agrícolas y el restante 20% serían familias dedicadas a actividades no agrícolas (Aufgang, L. y Manzanal, M.; 1977).

Según las estimaciones efectuadas, las familias que habitaban en el área -las cuales se constituían en los beneficiarios potenciales del proyecto y dan idea de su nivel de cobertura - representaban 7.860 explotaciones agrícolas, de las cuales casi el 60% eran minifundios.

Por otro lado, se estipula cuáles son los agentes agrarios que estarían excluidos de la acción del proyecto. No podían ser adjudicatarios aquellos que fueran propietarios de otro inmueble semejante o superior, los predios de más de 50 hectáreas no recibirían ni crédito (Contrato de Préstamo BID, 1967) ni se les aseguraba el riego (Reglamento de agua, AyE.E., 1970) y, lo más importante, quedarían incluidos en la declaración de utilidad pública de la provincia (Foguelman, D.; 1985). Luego veremos como estas restricciones se modifican provocando un cambio en el perfil de los beneficiarios.

La envergadura de las proyecciones efectuadas requería de *costos* significativos. La misma formulación del proyecto estuvo asociada a la posibilidad de conseguir el financiamiento del BID. En tal sentido, de un costo total de casi US\$ 100.000.000 -60 millones para riego y 40 para colonización-, el 67% sería cubierto por aportes nacionales (37% Agua y Energía, el 14% la Provincia, el 11% la Nación y el 5% varios organismos) y el 31% restante quedaría a cargo del organismo de financiamiento externo que entregaba un crédito con cláusulas de prohibición de cambio de destino. En total el BID aportaría 32.680.000 US\$ siendo 10.400.000 US\$ para colonización y rehabilitación de tierras (Contrato de Préstamo Nro. 136 con el Gobierno Provincial) y 22.200.000 US\$ para riego (Contrato Nro. 135 con AyE.E.).

En documentos posteriores las cifras fueron modificadas. Así, en 1967 ya se calculaba que para la primera etapa del subproyecto de colonización serían necesarios U\$S 57.000.000 que serían erogados según un plan de inversiones en el que se preveía:

**SUBPROYECTO DE COLONIZACION
PLAN DE INVERSIONES
(En millones de dólares)**

RUBRO DE EROGACION	INVERSION PROYECTADA
Infraestructura general	18,5
Infraestructura a nivel de los predios	9,8
Créditos agrícolas a mediano plazo	9,8
Créditos agrícolas a corto plazo	9,9
SUBTOTAL	54,5
Gastos operativos	3,4
TOTAL	57,9

Fuente: Elaboración propia en base a Obras de Riego del Río Dulce. CRD. 1967

Por otro lado, resulta interesante describir el *esquema institucional* conformado para la ejecución del proyecto del Río Dulce. El mismo suponía la articulación de múltiples organismos provinciales, nacionales e internacionales: además de la entidad financiera internacional participaron la CRD, como ente autárquico de nivel provincial de carácter ejecutivo, Agua y Energía Eléctrica encargada de las obras de infraestructura y explotación del recurso hídrico, entidades financieras nacionales (BCRA, BIRA, BHN, BNA), el Banco de la provincia de Santiago del Estero y varios organismos consultivos como el Consejo Federal de Inversiones (CFI), el Consejo Agrario Nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo, etc. Esto supuso la existencia de conflictos a la hora de la implementación y ejecución del proyecto del Río Dulce que serán analizados más adelante. No obstante, la consideración de la conflictividad potencial -producto de los disímiles intereses que corporizaban cada uno de estos organismos- fue una variable oscurecida por la misma lógica del modelo de intervención.

De estos organismos, la CRD nos interesa particularmente, en tanto se constituyó en el organismo ejecutor del proyecto. Tanto su estructura funcional como la composición de su personal dan cuenta de la preponderancia de disciplinas técnicas tradicionales y ello puede expresar el perfil que fue cobrando el esquema institucional previsto.

PERSONAL JERARQUICO DE LA CRD

ESPECIALIDADES	NIVEL JERARQUICO				TOTAL
	Directorio	Asesores	Gerentes	Técnicos	
Ingenieros agrónomos, forestales y agrimensores	1	1	2	11	15
Contadores y Economistas	-	2	2	7	11
Ingenieros civiles y arquitectos	1	1	2	8	12
Ing. Químicos, Lic. en Química y Geólogos	-	-	-	7	7
Abogados	2	4	-	3	9
Cientistas Sociales	-	-	-	2	2
Militares	1	1			2
Sin profesión	2	-	-	-	2
TOTAL	7	9	6	38	60

Fuente: Elaboración propia en base a Obras de Riego del Río Dulce. CRD. 1967

Tal como surge del cuadro, el 63% del personal jerárquico de la CRD presenta un perfil profesional asociado a especialidades tales como ingeniería agronómica, civil, arquitectura y economía, las que parecen vincularse con la dirección de la ejecución de obras físicas. En menor medida encontramos profesionales que pudieran dedicarse a la realización de estudios y diagnósticos. Por ejemplo, sólo el 11% pertenecen al área de disciplinas como la química y la geología. Asimismo es sumamente notable que, dados varios de los objetivos de promoción planteados por el proyecto, los científicos sociales sólo representen el 3% de los profesionales universitarios de la CRD. Esto es coincidente con el enfoque "tecnicista" que imbuía a la intervención.

Pero asimismo del cuadro surge que existe cierta relación entre especializaciones y nivel jerárquico en el esquema institucional de la CRD. Así, es de destacar la presencia de las profesiones más "tradicionales" entre los gerentes y asesores. En este sentido, ninguno de los profesionales de las ciencias "duras" o sociales se encuentran en los rangos superiores de la jerarquía de la CRD. Por otro lado, los dos miembros del Directorio para los que no se puede identificar profesión, muy probablemente sean los dos representantes de los productores, que, tal como normaban los decretos reglamentarios, debían componer el máximo órgano de la CRD. La presencia de militares en el Directorio puede hablarnos de la influencia que el gobierno provincial -de facto por esos años- ejercía sobre la Corporación, lo que evidencia las intervenciones y presiones políticas a las que este organismo estaba sujeto, con lo que podemos pensar que no se trataba de un ente puramente técnico de ejecución de programas agrícolas, sino que la dinámica del poder vigente por aquellos años, lo influenciaba.

Finalmente, en niveles jerárquicos inferiores y dependiendo de la Gerencia de Colonización, encontramos al Servicio de Extensionistas Agrícolas y al cuerpo de Asistentes Sociales que se denominaban "*equipos de agentes de cambio*" (Síntesis General, CRD, 1967) cuyas funciones eran, entre otras, supervisar el destino de los créditos otorgados a los beneficiarios, brindar la asistencia técnica agronómica y realizar tareas de promoción social en las comunidades.

Asimismo, y a partir de los requerimientos del BID se debían incorporar un conjunto de "expertos" que efectuarían los estudios necesarios para la correcta implementación del proyecto y/o que prestarían asistencia técnica a organismos y personal local. Estos eran especialistas en diversas orientaciones vinculadas a las actividades del proyecto, tales como economía agraria, suelos, extensión agrícola, organización y administración contable, cooperativas agrícolas y educación, técnicos en crédito agrario, mecanización agrícola, industrialización y comercialización de productos (Contrato de Préstamo).

2.1.1.1.3. La ejecución y el desarrollo de las actividades

A poco de andar comienza a incumplirse la planificación original. Tomaremos como ejemplo lo acontecido con la implementación, desde 1971, de la colonización de la Colonia El Simbolar, en el departamento Robles, pues la misma es un hito significativo en la historia del proyecto del Río Dulce y puede considerarse como su más importante realización.

Recién para 1973 se había finalizado la red de riego de la futura colonia, lo que coadyuvó a que el ritmo de colonización previsto no pudiera cumplirse. Para el resto de las obras se hacían nuevas previsiones. Demoras, discordinación, desarticulación de etapas, improvisación, falta de financiamiento o retraso en los mismos, trabas burocráticas, son las características centrales de la etapa de implementación.

A pesar de ello, en la Colonia El Simbolar se realizan fuertes inversiones para suministrar agua de riego a las parcelas y se incorporan técnicas de manejo del agua acompañadas de esfuerzos de capacitación. También se construye cierta infraestructura general y se otorgan créditos para pequeños productores.

El proceso de asentamiento en la Colonia es sumamente lento. En una primera etapa, que va desde el inicio de las actividades hasta 1974, sólo se habían asentado 16 colonos que tenían 400 hectáreas en producción²⁸. Esto contrasta con la planificación original, según la cuál, para el primer año tenían que haberse entregado 2.575 hectáreas a 120 colonos. Luego, entre 1974 y 1975 se intensifica el ritmo ya que para abril del primer año se contaban 46 colonos que cubrían más de 1.000 hectáreas y al año siguiente sumaban 170 colonos adjudicatarios de 4.250 hectáreas. (Aufgang, L. y Manzanal, M.; 1977).

La última etapa comienza, significativamente, en 1976. Aquí se cambian los criterios de selección de beneficiarios permitiéndose el ingreso de otro tipo de productores más capitalizados pero aún así nunca se llegó a completar el número previsto de colonos. Asimismo los predios otorgados sobrepasan el límite inicial estipulado en 25 has. y se ponen en venta tierras fraccionadas en explotaciones de 125 has., cambiando así el perfil de la unidad de producción que se fomentaba con las iniciativas de colonización. El modelo de intervención original comienza a desvirtuarse.

A principios de los 80 la tendencia se profundiza aún más. Datos más recientes muestran cómo el gobierno provincial entregaba lotes de 500 hectáreas y de 1.000-2.000 hectáreas ubicadas al sur de El Simbolar, describiéndolas como integrantes del área de

²⁸ El mecanismo de selección se basó en un sistema de inscripción de los interesados, los que eran evaluados en función de la obtención de ciertos puntajes. Luego de dicha evaluación se resolvía su incorporación al programa o el rechazo de la solicitud.

riego y, para las que se preveía el otorgamiento de derechos de riego (Foguelman, D.; 1985). Otros estudios (Paz, R.; 1993) señalan que particularmente desde los años 80, no se respetaron las cláusulas iniciales para la adjudicación de tierras y que las mismas son otorgadas a productores con importantes niveles de capitalización, por lo que no necesitaban de los aportes provenientes del proyecto.

En definitiva, hasta 1973 el reglamento se aplica rigurosamente pero no se cumplen los plazos de adjudicación. "Los colonos asentados en este período recibieron los servicios de maquinaria, de la cooperativa integral y del crédito de manera eficiente, completa y oportuna" (Paz, R.; 1993).

En los dos años siguientes aumenta significativamente el número de colonos aplicándose estrictamente las pautas de adjudicación, pero no se los acompaña con los recursos necesarios para su instalación. Los colonos instalados por estos años no tuvieron atención financiera y el servicio de maquinaria que se brindaba comenzó a ser deficiente.

Finalmente, a partir de 1976 se dan nuevas disposiciones en materia de incorporación que alteran el perfil de los adjudicatarios y se modifican las limitaciones para el otorgamiento de créditos a explotaciones mayores de 50 has. Esta última etapa se caracteriza por el reforzamiento de la tendencia hacia un modelo capitalista clásico con alta concentración de la tierra y uso de mano de obra asalariada (Neiman, G.; 1983), factores que estaban intencionalmente prohibidos en la formulación inicial.

En el subproyecto de Riego y Drenaje, y hacia 1977, el panorama también era de un gran atraso. Se habían terminado obras ya comenzadas con anterioridad al proyecto - como el Dique Río Hondo- pero las etapas de obra se alejan cada vez más de lo proyectado. Dado el incumplimiento de los plazos el proyecto sufre replanteos. (Aufgang, L. y Manzanal, M.; 1977). Si bien la red de riego del Simbolar se finaliza, cabe aclarar que las necesarias obras de drenaje nunca fueron completadas con los consiguientes problemas de salinización y deterioro del suelo que provocó esta situación. (Foguelman, D.; 1985).

Pero durante la etapa de ejecución del proyecto también tienen lugar cambios institucionales de importancia. Entre ellos se destaca el alejamiento del BID como organismo contraparte del proyecto, lo que se efectiviza en 1974. Como veremos, tal separación es producto de discrepancias de criterios entre organismos estatales de niveles nacionales y provinciales y el ente financiador, que ponen de manifiesto los distintos intereses y lógicas que guían la acción de los actores estatales. Posteriormente al alejamiento del BID, el Ministerio de Economía de la Nación se compromete a aportar los fondos necesarios para la terminación de las obras. Para ello se crea el Comité Coordinador del Proyecto del Río Dulce presidido por Economía e integrado por la CRD y por AyE.E. (Aufgang, L. y Manzanal, M.; 1977).

Por otro lado, las obras de infraestructura proyectadas -incluyendo el parque industrial previsto en terrenos próximos al área urbana Santiago-La Banda- no se realizaban en los tiempos acordados, la rehabilitación de tierras y el asentamiento de nuevos colonos no se desarrollaba según las planificaciones y, los objetivos y pautas iniciales fueron modificados en función de las orientaciones políticas de los funcionarios de turno. Las crisis institucionales tampoco estuvieron ajenas a esta compleja trayectoria.

Muchos de los problemas que aparecieron en la etapa de implementación pueden explicarse en función de las notorias inadecuaciones de las acciones planificadas y/o ejecutadas frente al perfil de los beneficiarios, derivadas a su vez, de deficiencias en la formulación y planificación del proyecto.

Por ejemplo, y como señalan algunos autores (Neiman, G.; 1983) los fracasos en el asentamiento de familias se originaron en ciertas reglamentaciones que estipulaba el proyecto -como la prohibición de realizar actividades de autoconsumo en los predios, de efectuar trabajos extraprediales o la separación entre unidad productiva y lugar de residencia- las cuales chocaban con las estrategias productivas de los pobladores de la zona, tal como surge de la caracterización efectuada en los diagnósticos socio-económicos iniciales. No se trataba de impulsar cambios de "actitudes" sino más bien de modificar las pautas de reproducción y obtención de ingresos que tradicionalmente desarrollaban las familias beneficiadas. Suponía ir de un modelo más autosuficiente a otro más dependiente de los mercados para incentivar un proceso de acumulación. (Neiman, G.; 1989).

Otros aspectos que caracterizaban las estrategias productivas de los pobladores tampoco fueron contemplados. Así, la mediería, el arrendamiento y demás formas de tenencia -también conocidas como "relaciones al partir"- prácticas recurrentes entre los pobladores, no sólo no son tendidas en cuenta en la formulación del proyecto sino que, en virtud de la reglamentación, eran particularmente penalizadas. (Paz, R.; 1993).

Asimismo las modalidades habituales de uso del agua entraban en oposición con las nuevas técnicas propuestas por el proyecto. Quienes analizaron esta cuestión (Paz, R.; 1994) encuentran en las deficiencias en los contenidos de las capacitaciones una de las causas de las reticencias a la adopción de la nueva tecnología transferida. No se intentó adaptar tecnologías tradicionales sino más bien transferir y desarrollar nuevas tecnologías que hacían caso omiso a las prácticas con las que los productores venían manejando el recurso hídrico. Con ello se privilegió el saber técnico, lo que manifiesta -en coincidencia con los principios rectores del modelo- la escasa atención que se le otorgó a la perspectiva de los sujetos de la intervención.

A este desconocimiento de las estrategias campesinas, se le sumó la falta de consideración de ciertos aspectos de las experiencias laborales y de vida de los futuros colonos, las que jugaron negativamente a la hora de decidir el asentamiento en los predios. El tipo de organización previsto para la colonia suponía una alta dependencia de los colonos respecto de la CRD y esto recordaba las vivencias de coacción y disciplinamiento que los pobladores -ex trabajadores forestales- habían experimentado en los obrajes. Como sugerentemente decía un entrevistado: "*Nos van a esclavizar*".

Hasta aquí nos hemos referido a lo acontecido en Colonia el Simbolar. No obstante, el proyecto del Río Dulce también incluía la creación de otras dos colonias en la zona de la Reserva Provincial de Río Hondo. Colonia Trinco y Nueva Villa Río Hondo eran las dos "soluciones" que se les darían a los pobladores evacuados por las obras del Dique. En estos dos casos el asentamiento tampoco tuvo los resultados esperados. Los problemas que se encontraron eran la poca adaptación de los pobladores a las tareas agrícolas ya que se trataba de trabajadores golondrinas y, al continuar la falta de trabajo

en la zona, siguen recurriendo a la migración transitoria y el trabajo extrapredial. *"En algunas épocas, quedan las colonias despobladas"*. (Aufgang y Manzanal, 1977).

En definitiva, el proyecto intentó, a partir de su intervención, operar un conjunto de modificaciones, no sólo en los tipos de tenencia y patrones de concentración de la tierra - y por ende en la estructura agraria local- sino también en las pautas socio-productivas de los pobladores. La escasa atención prestada a las estrategias preexistentes puede ser útil para explicar el porqué de la mayoría de los fracasos encontrados en la etapa de la implementación del proyecto. Pero veamos cuál es el saldo de la experiencia del Proyecto del Río Dulce.

2.1.1.1.4. Los Resultados más visibles

A partir de la intervención del proyecto se expande notoriamente el área irrigada, se aumenta la producción y se fomenta la colonización de nuevas tierras. Para dar cuenta del escenario resultante nos referiremos nuevamente a la Colonia El Simbolar pues ella es el resultado más visible de la acción del proyecto del Río Dulce.

Producto de la iniciativa de colonización estatal, la colonia presenta una estructura agraria internamente diferenciada. En la localidad se dieron procesos de movilidad materializados en trayectorias hacia la capitalización o hacia un creciente deterioro de la capacidad productiva de ciertas explotaciones. El modelo productivo que se consolida es mucho más intensivo que el original y se articuló alrededor de la horticultura. Se asemeja a un modelo capitalista clásico con concentración de la tierra y uso de fuerza de trabajo asalariada. (Neiman, G.; 1983; 1989). Otros trabajos (Aufgang, L. y Manzanal, M.;1977) enfatizan en los cambios estructurales operados, cómo así también se señala la presencia de estratos o tipos de colonos que no estaban previstos en el programa de colonización que se había impuesto (Paz, R.;1993).

Datos de principios de los 80 muestran como *"la proyectada desaparición de los predios de menos de 5 has se convierte en un aumento de los existentes y que los mayores de 50 has que se esperaba reducir del 47% en 1965 a sólo un 6%, en 1982 suman un 49%"*. (Foguelman, D.; 1985).

En cuanto al manejo de los recursos, se evidencia por esta época un marcado deterioro de los suelos por problemas de salinización y de drenaje, los que llevan al abandono de los predios.

A mediados de los 80 el proyecto pierde centralidad y dinamismo. Se desencadenan fuerzas opositoras a esta experiencia que ya se había transformado profundamente, desvirtuándose la orientación de la iniciativa inicial. Sus objetivos dejan de ser prioritarios y se interrumpen los aportes técnicos, financieros y crediticios y el mantenimiento de las obras hasta aquí desarrolladas. La CRD, cada vez más, va perdiendo poder decisorio y económico y con ello la ingerencia que una vez tuvo, allá por los años 60.

2.1.1.2. LA MODALIDAD DE INTERVENCION EN LOS AÑOS 60 Y 70²⁹

2.1.1.2.1. La concepción del desarrollo en los 60

Detrás de la concepción del desarrollo imperante en las décadas de los 60 y 70 se encuentran implícitos ciertos *supuestos epistemológicos* que coinciden con aquellos aportados por las corrientes de pensamiento que hegemonizaban la producción en el campo de la teoría social.

El estructuralismo -en auge por aquellos años- enfatizaba en las limitaciones que las estructuras imprimen a las acciones de los sujetos y jerarquizaban las determinaciones sociales de las acciones individuales. Si bien era posible intervenir – porque de eso se trataba la política de desarrollo- dicha intervención debía imprimir transformaciones estructurales motorizando procesos de cambio social a gran escala. Si se garantizaba el cambio de las condiciones estructurales, los procesos sociales se desencadenarían en forma mecánica, sin participación de los sujetos involucrados, porque las estructuras -en particular las económicas- funcionaban como determinantes en última instancia.

Concordante con estos supuestos, el *marco conceptual* que guiaba las intervenciones en el campo del desarrollo social por esos años jerarquizaba el nivel macrosocial como el principal ámbito sobre el cual operar, apuntaba a aportar soluciones tecnológicas capital-intensivas porque se las consideraba como las principales promotoras del desarrollo económico y, partía de la posibilidad de replicar modelos estandarizados en diversos contextos locales. En esta concepción el desarrollo era visto como un proceso externo a las comunidades y sostenido por planificaciones centralizadas de carácter técnico.

El Estado, entendido como un agente interventor, era el principal promotor del desarrollo social y el único agente con capacidad como para revertir procesos estructurales. En tal sentido, dentro de este marco conceptual los actores de la sociedad civil –que muchas veces eran pensados como actores de clase- sólo podían intervenir con éxito en la medida en que ocuparan y colonizaran determinados sectores claves del aparato estatal.

Este rol modernizador de Estado derivaba de paradigmas en auge en los años 50. El agente estatal debía introyectar impulsos económicos, sociales y culturales para la modernización, debía proveer de innovaciones técnicas a los efectos de disipar las resistencias al cambio.

En los años 60, la concepción del Estado “desarrollista” –imbuido por enfoques de cuño cepalino- lo plantea como una instancia técnica neutral, que debía ejecutar los imperativos objetivos del desarrollo. Se partía entonces de un diagnóstico ingenieril de la política evidenciándose una confianza en la planificación en tanto que mecanismo orientador de los caminos que llevarían a dicho desarrollo, el que no dependía de los cursos de acción que pudieran tomar los actores sociales de la sociedad civil (García Delgado, D. ; 1994).

²⁹ Para una mejor comprensión de los ejes que se toman para caracterizar esta modalidad de intervención, nos remitimos al esquema conceptual presentado en el punto 1.3 del capítulo 1 de esta tesis.

Esta concepción del cambio social planificado que imperaba en los 60 acompañó a un conjunto de intervenciones sobre las regiones rurales de varios países de América Latina, las cuales persiguieron distintos objetivos porque partían de diferentes *modelos de desarrollo agrario*.

En la Argentina, el desarrollo rural fue objeto de una menor atención. Los altos índices de urbanización, el temprano desarrollo industrial y la relativamente escasa presencia de significativos sectores campesinos determinaron que estas políticas tuvieran una importancia mucho menor que en el resto de los países de la región.

No obstante, las acciones que se emprendieron en áreas rurales, como las del caso de la Corporación del Río Dulce en Santiago del Estero, adscribieron a modelos que encontraron sustento en las tendencias teóricas e ideológicas imperantes en aquellos años.

El tipo de conceptualización del desarrollo subyacente en la modalidad de intervención que dio origen al proyecto del Río Dulce se asocia con estos planteamientos prevalecientes en los años 60 y 70.

Por esos años, circularon en los ámbitos académicos y técnicos dos vertientes explicativas acerca de los procesos económicos agrarios³⁰. En los 60 predomina la interpretación “estructural”, según la cual la tenencia y distribución de la tierra es un obstáculo estructural al desarrollo. Este enfoque, también llamado modelo Cepalino, encontró sustento en las teorizaciones sobre la dualidad latifundio/ minifundio en América Latina. En él, los problemas de crecimiento de la producción se asocian a las características de la estructura social rural y, particularmente a la estructura de la propiedad de la tierra. Si ésta era la causa del problema agrario la política a seguir no podía ser otra que la de Reforma Agraria. Diversas experiencias de reforma agraria que tuvieron lugar en América Latina se originan en esta vertiente explicativa.

La segunda interpretación sobre los procesos agrarios es la “neoclásica”. En auge durante los años 60 y 70, este enfoque se destaca por el papel central que se le da a los estímulos económicos en el desarrollo. En este caso, el modelo de desarrollo agrario deberá tender a una creciente modernización de los sectores tradicionales o atrasados de la economía. Los proyectos de Desarrollo Rural Integral (DRI) aplicados en América Latina respondieron, mayoritariamente, a esta vertiente explicativa.

Muchos de los supuestos subyacentes en estas interpretaciones se conjugaron en el modelo de desarrollo agrario implícito en el Proyecto del Río Dulce. Por un lado, reaparece la concepción de la estructura de la tenencia de la tierra como traba para el desarrollo, propia de la vertiente estructural; pero también manifiesta supuestos de la visión neoclásica, como la necesidad de modernizar procesos productivos y, la estrategia de integralidad, propia de los programas DRI.

Esta particular conjunción se debe, en parte a que en esas dos décadas convergen distintas concepciones sobre el desarrollo rural que dan origen a tres políticas estratégicas: las de “desarrollo de la comunidad” (desde 1950 hasta mediados de los

³⁰ Como en otras ocasiones (véase capítulo 1), utilizamos la sistematización y tipologización realizada por Astori, D. (1981).

60); las de Reforma Agraria (desde los 60 hasta mediados de los 70) y la de Desarrollo Rural Integral (desde mediados de los 60 hasta la década del 80).

En nuestro caso, el proyecto del Río Dulce, diagnostica que la estructura minifundiaria de tenencia de la tierra predominante en la zona era el principal obstáculo para el desarrollo regional. En tal sentido, la intervención se orientaba a remover las limitaciones que impedían el acceso a ese recurso -y al agua- así como a modificar la inequitativa distribución de los mismos. Los supuestos adoptados sostenían que de esta deficiencia fundamental se derivaban los otros problemas que fueran detectados: baja productividad, escasos ingresos, problemas de comercialización, necesidades insatisfechas, inadecuada calidad de vida, y demás.

El enfoque sostenía que en la medida en que se brindaban recursos (tierra, agua, capital, tecnología, mano de obra) en cantidad y calidad suficientes, la causa que explicaba el atraso del área sería superada. Pero para ello se debía operar sobre la estructura agraria, facilitando el acceso a dichos recursos. Con los planes de colonización, de rehabilitación de tierras y de puesta en disponibilidad pública de las unidades productivas de mayor tamaño se aseguraba el acceso a la tierra para la mayoría de los pobladores. Con las obras de riego e infraestructura se les brindaba disponibilidad de agua para llevar adelante la actividad productiva. A su vez, se facilitaba el acceso a los otros factores necesarios para desarrollar eficientemente esta actividad (crédito, tecnología, canales de comercialización, caminos, mercados).

En este sentido, y cómo adelantáramos, de la formulación del proyecto surge que el modelo de desarrollo agrario implícito coincidía, en parte, con ciertos planteos derivados de los marcos conceptuales aportados por la política de cooperación internacional conocida como Alianza para el Progreso que se implementa en la década del 60. Un ejemplo de ello es la necesidad de plantear reformas estructurales al régimen de tenencia de la tierra, con el fin de modificar la estructura social que estrangulaba las posibilidades del desarrollo provincial.

Del esquema general que impulsó las políticas de Reforma Agraria en otros países de la región se rescataba: 1) la intención de ampliar la frontera agrícola a partir de la puesta en producción de tierras antes ociosas y, 2) la preminencia de unidades familiares como tipos "ideales" que reemplazarían a las grandes explotaciones.

El modelo sostenía que era posible - y deseable- lograr, mediante un proceso inducido, la modernización económica de la zona. Dicho modelo implícito tenía como objetivo fundamental, la formación de un estrato de productores familiares capitalizados, lo cual consistía para la sociedad agraria en Santiago, "un componente novedoso y conflictivo a la vez" (Neiman, G.; 1989). Esta "farmerización" de la estructura agraria local iba a terminar con los problemas asociados con el minifundio.

Algunos datos nos permiten comparar la estructura agraria "inicial" con aquella en la que cristalizaría el modelo de desarrollo que se intentaba introducir y, ver cómo las transformaciones operadas iban a eliminar tanto el minifundio como las explotaciones mayores y a consolidar un sector de medianos propietarios cuyas explotaciones se triplicarían.

Estratos	ESTRUCTURA INICIAL		ESTRUCTURA PLANIFICADA	
	Explotaciones.	Cant. de has.	Explotaciones	Cant. de has.
0 a 5 has.	39%	7%	0%	0%
5 a 10 has	26 %	10%	31%	17%
10 a 20 has.	19%	17%	57%	56%
20 a 50 has	10%	19%	10%	20%
50 a 100 has.	3%	12%	1%	6%
Más de 100has.	2%	35%	0%	0%
Totales	100	100	100	100

Fuente: Agua y Energía Eléctrica: "Proyecto del Río Dulce, riego y drenaje". Gestión ante el BID, 1965. (Tomado de Aufgang, L. y Manzanal, M.; 1977).

Múltiples estudios de los procesos del área de riego (Neiman, G., 1989; Paz, R., 1993; Forni, F. y Benencia, R., 1991) coinciden en señalar que el propósito básico del proyecto era formar una capa homogénea de unidades familiares de producción autosuficientes, un estrato de productores capitalizados. Estos trabajos que analizaron la experiencia con posterioridad sostienen que, partiendo de la modernización de campesinos, el proyecto del Río Dulce intentaba consolidar la vía "farmer", afianzando procesos de acumulación en las unidades de los colonos³¹.

No obstante, y al igual que en muchas de las experiencias de Reforma Agraria, en nuestro caso no se encontraban suficientemente clarificados los caminos para llegar al tipo de estructura agraria deseada, es decir la vía o modelo de desarrollo a priorizar. (Grupo Esquel; 1989).

Partiendo de una determinada concepción del desarrollo se pretendía crear exógenamente un sector social hasta ese momento inexistente, el que sería capaz de generar la modernización del área a partir de la incorporación de recursos - institucionales, económicos, tecnológicos y sobre todo, culturales- externos al mundo rural.

En tal sentido, es necesario destacar que el modelo suponía la ausencia de un sujeto social con capacidad empresaria que propulsara el desarrollo. Es decir, dentro de la estructura social santiagueña no existía el "sujeto del desarrollo" (Aufgang, L. y Manzanal, M.; 1977), éste debía ser creado a partir de la acción estatal. Es el Estado el que, a través de su intervención, movilizaba recursos económicos (crédito), organizacionales (cooperativa) y culturales (educación, alfabetización) para fomentar el surgimiento, fortalecimiento y consolidación de este sector social.

De esto se desprende que detrás del proyecto hay una determinada concepción sobre la vinculación entre lo social y lo político, por medio de la cuál el Estado asume el rol de agente modernizador, su sola acción interventora puede motorizar procesos sociales de envergadura, independientemente de la dinámica de la sociedad civil local.

Así como el modelo de desarrollo que persiguió la experiencia de la Corporación de Río Dulce incorporó principios propios de los esquemas propulsores de Reformas Agrarias en el continente; también tomó elementos de otra política estratégica que surge a

³¹ De ser así, se estaban abandonando otras alternativas posibles de cambio planificado, como aquella que se centra en la consolidación de sectores campesinos. Como veremos en los próximos apartados, la "vía campesina" será la elegida en la década siguiente por la intervención de las ONGS

mediados de los 60 y que extiende su influencia a la década siguiente: los proyectos de Desarrollo Rural Integral (DRI).

Estas políticas, que encuentran sustentos en vertientes explicativas neoclásicas, parten de un enfoque más productivista y, a diferencia de las anteriores, ya no proponen cambios sustanciales en el régimen de tenencia de la tierra sino la necesidad de dotar a las poblaciones rurales de un conjunto amplio de servicios. No obstante, el enfoque integrado suponía incluir en los proyectos ligados a la realización de grandes obras de infraestructura otros componentes de contenido social (vivienda, educación, salud). El supuesto subyacente en la estrategia de los DRI -y que se adopta en el proyecto del Río Dulce- sostenía que el enfoque integral era adecuado para atacar los problemas de la pobreza rural y elevar los ingresos de los pequeños productores objetos de las políticas.

Vinculado a lo anterior, otro aspecto a considerar para dar cuenta del modelo de desarrollo agrario subyacente son los criterios para definir la población objeto de las intervenciones. Detrás de esta elección se ocultan determinaciones conceptuales acerca de cuáles son los sujetos de política estatal, quiénes son los sectores rurales que necesitan de la intervención del Estado para modificar su situación actual y, por ende, quienes son los que deben estar excluidos de los efectos distributivos derivados de toda acción estatal.

En el caso analizado se observa que los “minifundistas” fueron considerados como los destinatarios prioritarios de los programas de colonización de la CRD. Es decir que el criterio de selección pasó fundamentalmente por la cantidad de hectáreas que los beneficiarios elegibles controlaban - siempre menos de 10 has- y por el régimen de tenencia de la tierra - ser ocupantes o tenedores precarios-. Esto suponía que no todos los pobladores de la zona serían universalmente beneficiados. Por el contrario, el enfoque general de la modalidad de intervención preveía como adecuada una acción no universalista sino “focalizada” en un sector poblacional determinado y elegido a priori.

En la concepción del modelo se sostenía que el sólo acceso a los recursos era necesario para dinamizar un proceso de modernización del área y de transformación de los “minifundistas” en productores rentables. En tal sentido, otras “características” de los pobladores de la zona - migrantes, trabajo extrapredial, complementación de ingresos con autoconsumo- propias de economías de subsistencia fueron oscurecidas. No se analizaron las estrategias ocupacionales, ni de ingresos familiares porque la forma en que se construían estos arreglos no era relevante desde el punto de vista del modelo.

Asimismo, los requisitos impuestos a los beneficiarios impulsaban el tipo de productor que se perseguía con el modelo. Este sería un productor básicamente familiar, dedicado exclusiva y directamente a las actividades prediales que, al momento de ser elegido, no contará con niveles importantes de mecanización pero que sí pudiera garantizar una dotación suficiente de mano de obra familiar.

En igual sentido, de los requisitos para la adjudicación de tierras y de los futuros beneficios a obtener al involucrarse en el proyecto, se deriva el tipo de estructura agraria a alcanzar. Al adjudicarse sólo una unidad económica³² -estipulada en 25 hectáreas- por

³² Se entiende por unidad económica a determinada dotación de recursos (tierra, trabajo y capital) que permite obtener ingresos que retribuyan el trabajo aplicado a la explotación y una rentabilidad que -al menos- garantice la amortización del capital.

familia, se inhibían explícitamente procesos de concentración de la tierra y se fomentaba una estructura más bien homogénea compuesta mayoritariamente por productores familiares medianos. Esto se reforzaba con la exclusión de los beneficios del proyecto de los productores de más de 50 hectáreas.

Por otro lado, de las previsiones sobre la población que sería afectada por el proyecto surgen los cambios en la estructura agraria que se iba a operar. Así, se suponía “transformar” a “familias de agricultores” pero también a sectores de asalariados agrícolas. No obstante, las formas bajo las que o las condiciones en las cuales se producirían los cambios de estrato para ambos tipos sociales agrarios no fueron explicitadas, por lo menos en la documentación revisada. Esto indica que no hubo previsiones acerca de las trayectorias por las que los sujetos sociales podían atravesar. Más bien se supuso que, frente a la inclusión externa de ciertos factores, los cambios se producirían de manera más o menos mecánica, sin importar el punto de partida del que comenzara la “farmerización” buscada. Estas suposiciones se derivan del marco conceptual que orientó la intervención.

Como se planteó en la presentación del caso, los cambios que posteriormente sufre el perfil del potencial beneficiario, no sólo delimitan una serie de etapas por las que pasa el proyecto, sino que también cuestionan y modifican algunos ejes del enfoque general que sostenía la modalidad de intervención en el momento en que fuera formulada.

En definitiva, el marco conceptual que constituía la base de la modalidad de intervención proponía la modernización de los campesinos para incluirlos en un modelo de desarrollo capitalista en donde primara la lógica de la economía de mercado como la principal asignadora de los recursos. Sin embargo, algunos autores señalan que, en el caso del Proyecto del Río Dulce, y aunque *“el modelo reconocía en el minifundio al obstáculo principal de todo intento de mejoramiento tecnológico, la redistribución de la tierra y el agua no se encaran, ni siquiera cuando fue una condición impuesta por el BID, en la época en que se veía en la estructura de tenencia de la tierra una limitante básica de todo posible desarrollo agrario”* (Foguelman, D.; 1988).

2.1.1.2.2. El planteamiento metodológico derivado

Esta concepción del desarrollo se traducían en cierto planteamiento metodológico por medio del cual tomaban forma las intervenciones estatales. Profundamente vinculado con el enfoque conceptual, dicho planteamiento fundamenta y acompaña la realización de las acciones efectuadas; contiene determinada perspectiva técnica que anima las líneas de trabajo seguidas; hace referencia a los instrumentos y técnicas implementadas así como también consolida ciertos mecanismos propios del modelo de acción de los programas y proyectos.

En nuestro caso nos interesa particularmente dar cuenta de cómo la propuesta metodológica que inspiró a las acciones del proyecto del Río Dulce facilitó o, por el contrario inhibió cierto grado de *participación de los beneficiarios*, si promovió la *autonomía* de estos y posibilitó que los mismos se “apropiaran” del proyecto y si fomentó la *organización* de la comunidad local y de qué manera lo hizo.

Estos son las cuestiones en las que centramos nuestra caracterización de la modalidad de intervención. Elegimos efectuarla en función de tales aspectos porque consideramos que dan cuenta de las relaciones posibles entre el Estado y la sociedad civil local en la generación de políticas públicas como las corporizadas en el caso de este proyecto, tema central en este estudio.

En este sentido, los “componentes” de los programas y proyectos implementados y las acciones planificadas van conformando ciertas *líneas de trabajo* que se jerarquizaron por esos años.

Partiendo del análisis del caso se observa como las líneas de trabajo seguidas recogen más bien la impronta del enfoque integral sobre el desarrollo rural que acompañó a los proyectos DRI. Esta integralidad se expresaba en la incorporación de una gama variada de actividades en la formulación de los proyectos: grandes obras hidráulicas, re-aseguramiento de pobladores y colonización, acceso al crédito, transferencia de paquetes tecnológicos, acciones de investigación y extensión rural, capacitación, actividades productivas orientadas al mercado, actividades de comercialización, dotación de infraestructura vial y de servicios, transporte, educación y salud. Si bien el eje estaba puesto en la construcción de grandes obras de infraestructura –como las obras de riego– éstas debían complementarse con una diversidad de componentes vinculados tanto a la producción agropecuaria como también a los servicios productivos y no productivos (electrificación rural, caminos, postas sanitarias, escuelas, viviendas).

De todas maneras, y a pesar de la perspectiva integral, los elementos de carácter productivo fueron los más priorizados en la propuesta del proyecto del Río Dulce. Según algunos autores (Foguelman, D.; 1985) ésta partió de un esquema económico “productivista”, en el que la promoción oficial intentaba hacer jugar a las agroindustrias algún rol en el desarrollo regional. Sus acciones se centraban en la construcción de obras de riego y en facilitar tanto tierra como infraestructura física y el acceso al crédito y a la asistencia técnica para dinamizar la producción agrícola en la zona del proyecto.

En virtud del planteamiento metodológico seguido, dichos componentes y actividades fueron ejecutados a partir de una batería de *instrumentos y técnicas* específicas.

En primer término cabe aclarar que, a pesar de los sofisticados métodos económicos con los que se diseñaban las propuestas por aquellos años –cálculos de Tasas Internas de Retorno (TIR)³³, estudios de factibilidad, etc.- las metodologías de intervención en sus aspectos más instrumentales no fueron suficientemente explicitadas.

No obstante, de la propia concepción del desarrollo imperante por aquellos años se puede inferir que no era habitual la utilización de técnicas participativas. En el caso de la Corporación del Río Dulce, tanto la formulación del proyecto como su puesta en marcha estuvieron integra y exclusivamente a cargo de los organismos técnicos y administrativos de ejecución.

El planteamiento metodológico sostenía que la experiencia podía efectuarse sin necesidad de que los beneficiarios intervinieran en la misma, siendo solamente destinatarios de los beneficios proyectados, supervisados, y administrados por los organismos técnicos que participaban del macro emprendimiento. Por ello no se apeló a la participación de la comunidad afectada.

Otras alternativas metodológicas ponen de manifiesto que esta opción excluyó a los beneficiarios y no permitió la posible integración de las distintas lógicas -técnicas y “campesinas”- que podían conjugarse en la construcción de la intervención.

Por el contrario, la perspectiva técnica delimitó un estilo de intervención en el que se suponía que la acción estatal, racional, planificada y sistemática era un factor necesario y suficiente para motorizar los cambios buscados. Dicha perspectiva parte de interpretar a los beneficiarios como “población-objeto” en el sentido más literal de la expresión, esto es como elementos moldeables a partir de actuaciones técnicas externas más o menos adecuadas.

A modo de ejemplo, podemos decir que la definición e identificación de los beneficiarios potenciales, no surgió de una elaboración metodológica que partiera de la realización de estudios específicos centrados en la importancia relativa de los actores sociales involucrados sino que más bien se trabajó con definiciones rígidas como la que surge de la imagen del “minifundista” en tanto destinatario potencial del proyecto. La lógica y dinámica propias de los sujetos sociales es soslayada en pos de una planificación omnicomprensiva y excluyente.

La concepción tecnicista de los proyectos determinó un modelo en el que las acciones emanaran de criterios técnicos y donde la planificación y la programación eran los principales instrumentos metodológicos. Planificando y coordinando actividades los cambios proyectados estarían asegurados.

En el caso del Río Dulce, dicha planificación no sólo era el eje central de la realización de las tareas y obras. También se planificó la futura organización de la actividad económica y por ende, de la vida en las futuras colonias. La conformación espacial de las colonias, los servicios sociales con los que contarían, el tamaño de los predios, las actividades productivas a realizarse, las modalidades de trabajo, el tipo y el manejo de los cultivos, las técnicas de uso del agua de riego, las modalidades de comercialización,

³³ Muy simplificado, se trata de una metodología que permite analizar la rentabilidad de un proyecto valorizando todos los factores de la producción.

incluso las vías para la transformación y envasado de los productos, fueron todos objetos de minuciosas planificaciones.

Por otro lado, y si bien entre los objetivos del proyecto del Río Dulce se encontraba la creación de cooperativas agrícolas, las actividades de asistencia técnica y de capacitación no se orientaron a la promoción de grupos de beneficiarios. El trabajo grupal no fue considerado como un instrumento metodológico válido y tampoco se efectúan acciones de capacitación de cuadros directivos.

Por último, la transferencia tecnológica -en tanto que componente principal de la metodología de intervención- se asentó en la introducción de paquetes tecnológicos modernos más que en el uso de tecnologías tradicionales. La evaluación de la puesta en marcha de esta opción en otros casos, que seguían los principios aportados por los proyectos DRI, demostró que la tecnología así elaborada no se adecuaba a los pequeños productores de países latinoamericanos. (Grupo Esquel, 1989).

Como dijimos, la propuesta metodológica de la intervención requirió de la realización de estudios de factibilidad, elaborados con sofisticados métodos de medición y evaluación, lo que manifiesta la complejidad técnica de la metodología planteada. No obstante, este excesivo tecnicismo dejó de lado otras variables intervinientes, -fundamentalmente de naturaleza política y socio-cultural- que produjeron sus efectos en la etapa de implementación y cuya desatención permite explicar muchos de los desajustes que tuvieron lugar en la marcha del proyecto.

Siguiendo con el análisis de la modalidad de intervención que prevaleció en las décadas de los 60 y 70 vemos cómo, de su planteamiento metodológico, emana un particular *modelo de acción*. Por dicho modelo se entiende a una particular forma de intervenir sobre la población objeto de la política pública, el que corresponde al nivel de las prácticas sociales. Si bien responde a un modelo teórico o ideológico, es en la acción cotidiana en donde debe ser evaluado y caracterizado.

Así, las agencias estatales involucradas en los proyectos pueden desarrollar un modelo de acción que tienda hacia posturas "asistencialistas" o, por el contrario sus acciones pueden orientarse hacia el "desarrollo". En los años 60 y 70 la política pública dirigida a sectores de la población rural se entendió en el marco del desarrollo agrícola y económico y ésta opción estratégica se refleja en el modelo de acción emanado de las experiencias de los DRI en América Latina.

No obstante, la concepción tecnicista que imbuía a las experiencias de política de aquellos años resultó en la construcción de relaciones asimétricas y paternalistas con los beneficiarios, en donde no se respetaron ni los "saberes" propios del mundo de vida de estos, ni sus prácticas, ni sus "tiempos", y en donde prevalece la lógica técnica de los "expertos".

En el caso del proyecto del Río Dulce, y derivado de su esquema conceptual, se sostenía la idea de que era posible -y deseable- cambiar ciertas actitudes de los pobladores para embarcarlos en un proceso de modernización agrícola. Para la difusión y transferencia de esta "*nueva cultura productiva*" (Neiman, G.; 1989) se utiliza un enfoque metodológico que partía únicamente de las decisiones de los "expertos". El proceso de cambio actitudinal buscado no incluía reflexiones e intercambios con la

propia comunidad, no tendía a construir espacios de discusión e interacción entre técnicos y beneficiarios. Con ello, se reforzaba el carácter de “objeto” de los beneficiarios.

En definitiva, el modelo de acción encontró sustento en la idea de la superioridad de los criterios técnicos, en el trabajo a escala macro social, por lo que devino en un estilo de tipo “paternalista” y “cientificista” que poco se ocupaba de revalorizar los saberes populares y locales.

Asimismo revela que la intervención se relacionó con los “beneficiarios” a partir de ciertas prácticas que muchas veces fueron “verticales”, configurando un estilo que hacía valer el poder emanado del Estado para lograr los objetivos de cambio buscados de manera compulsiva.

A modo de ejemplo, apelamos a los recuerdos de los participantes de una de las acciones que se ejecutaron en el marco del proyecto del Río Dulce: el éxodo de la población de “Villa Río Hondo” que fue sepultada bajo las aguas del dique frontal.

“Las promesas fueron muchas y los cumplimientos pocos [...] Nadie aceptaba el cambio de la noche a la mañana, a tal punto que un grupo de familias se mudó en marzo, otras en julio y el resto en setiembre de 1966, cuando la Corporación anunció que era el último plazo porque las aguas comenzarían a llenar la presa [...] El nuevo barrio no era ni moderno ni cómodo. Nos dieron por vivienda unos galpones con techos de chapas de zinc donde era imposible vivir [...] Nos engañaron, después nos construyeron las casas de material. A todas las tuvimos que rearmar y ampliar para vivir dignamente [...] Fuimos los primeros en llegar a la nueva villa, todo el mundo se resistía a abandonar el pueblo, recuerdo los llantos, la tristeza de la gente..” (Entrevista a Juan Gregorio Soria, ex poblador de Villa Río Hondo. Publicado en La Gaceta, en Junio de 1988, al cumplirse 32 años de los hechos).

Siguiendo con la caracterización del modelo de acción implementado nos ocupamos a continuación de la vinculación entre dicho modelo y tres cuestiones que son centrales para este estudio: la posibilidad de la participación de los beneficiarios en el proyecto, su nivel de autonomía y “apropiación” de las actividades que los involucraban y, la promoción de procesos de organización en la comunidad local. Lo que definiremos es cómo el planteamiento metodológico, que venimos de caracterizar, puede influir en los procesos sociales que estas tres dimensiones suponen en el plano de la sociedad civil.

¿El modelo de acción permitía la participación de los beneficiarios?

Quienes evaluaron las experiencias resultantes luego de la aplicación de los proyectos DRI en diversos países de la región (Grupo Esquel; 1989) coinciden en señalar que *“los representantes de los beneficiarios en los Comités de los proyectos solían tener poca influencia en relación con la complejidad de las técnicas que se adoptaban”*. Consideraciones similares podrían hacerse para el caso de la Corporación del Río Dulce.

Como hemos expuesto, su propuesta metodológica no partía de esquemas participativos. En este sentido, la sociedad local era más bien concebida como mera

receptora de las acciones estatales. Y con este supuesto -derivado de la propia concepción estatista del desarrollo- se operó sobre los beneficiarios. Como bien señalaran Aufgang L. y Manzanal M. (1977) *"los nuevos componentes de la planificación hablan de voluntad política, procesos dinámicos de planificación que incluyan la retroalimentación, sistemas extensivos de educación, participación de los agricultores en el proceso de planificación y administración del agua, de la necesidad de no imponer externamente métodos de trabajo por parte del Estado, en definitiva, que los beneficiarios no sean receptores sino participantes activos de los procesos que los involucran [...] La Corporación del río Dulce no cumplió ninguna de estas exigencias"*.

No obstante, en su formulación original se contemplaban ciertos mecanismos de participación de la población afectada por el proyecto. En tal sentido, en la legislación de creación se estipula que la Corporación del Río Dulce (CRD) sería administrada por un Directorio compuesto por 7 miembros: *"el presidente y tres directores designados por el Poder Ejecutivo provincial, un representante del Banco de la provincia y dos representantes de los productores agrarios de la jurisdicción de la CRD"* (Ley 3363/66).

Estos representantes de los beneficiarios serían elegidos en forma directa por el conjunto de los regantes, según ciertos requisitos entre los que se encuentra la residencia en la zona, la condición de agricultor con derecho a riego, el pago de los servicios de irrigación y colonización o de otros prestados por la CRD.

Seguramente que la situación de minoría en la que se encontrarían estos representantes de los beneficiarios podía convertirse en una limitante de su efectiva participación y, por ende, convertirla en un acto meramente formal. En los años posteriores (entre 1967 y 1972, bajo el gobierno de facto autodenominado de la Revolución Argentina) los mecanismos para la elección se modifican: se deja de lado la elección directa y se estipula que los *"representantes de los productores serán designados por las cooperativas agropecuarias en funcionamiento en el área de jurisdicción de la CRD"*. Esta situación agregó un nuevo elemento que dificultó la participación.

La posterior marcha del proyecto parece indicar que tal participación de los productores, o nunca se produjo o fue muy restringida. Esta falta de participación en espacios decisorios del proyecto puede ser una consecuencia del planteamiento metodológico que guió la intervención. Pero esto sólo lo explica en parte.

En la zona no existían, con anterioridad al proyecto, experiencias significativas de participación en procesos colectivos por parte de los pobladores. De hecho, los estudios previos efectuados manifiestan escasos niveles de participación y organización social. Tal como se consigna en uno de ellos, *"sólo hay un 15% que participa en el club deportivo y en la cooperadora escolar. El 98% no es socio de ninguna cooperativa"* (Informe Socio-Económico. Dpto. Banda. CRD, 1966).

Cabe destacar que la difusión del cooperativismo era muy acotada en la zona. Por ejemplo, en el Dpto. Banda, sólo existía la cooperativa algodonera de la Banda y la de Agricultores Unidos de Clodomira, pero esta última ya prácticamente no funcionaba en la época en que se desarrolla el proyecto.

Evidentemente la sociedad civil local presentaba un escaso desarrollo en términos de densidad de asociaciones comunitarias y de experiencias colectivas³⁴. Por ello es que la participación de los beneficiarios sólo podía producirse si, en la propuesta metodológica de la intervención, se incluían acciones específicamente orientadas en tal sentido. Si estos esfuerzos no se desarrollaban, por ejemplo a través de la promoción de dirigentes locales y del fortalecimiento comunitario, el grado de participación de los beneficiarios tendería a ser muy bajo. Esto parece ser lo que efectivamente ocurrió con el proyecto del Río Dulce.

De esta situación hablan la escasa injerencia de la población involucrada en la formulación y ejecución de las actividades, los problemas para el asentamiento de colonos en los predios, la inexistencia de una gestión compartida del manejo de la cuenca hídrica, las reticencias para acatar la forma de organización de las colonias que proponía la CRD, y demás dificultades que fueron apareciendo en la marcha del proyecto.

El escaso grado de participación se vincula fuertemente con la autonomía de los beneficiarios y con la imposibilidad de generar procesos de “apropiación” de la experiencia por parte de los sujetos involucrados en la misma.

¿El modelo de acción permitió la autonomía de los beneficiarios y facilitó la “apropiación” del proyecto?

Con esta dimensión nos referimos a la posibilidad que tiene la población afectada por una intervención de involucrarse en la misma, aportando sus necesidades, decisiones y puntos de vista de manera tal que no se encuentren en una situación de excesiva dependencia frente a factores externos. Un mayor involucramiento en las acciones facilitará que los beneficiarios asuman como propia la experiencia y puedan generar mecanismos de “apropiación”.

Con relación a ello, los paradigmas teóricos y metodológicos que guiaron las experiencias en torno al desarrollo rural en las décadas de los 60 y 70 no hicieron eje en esta cuestión ya que en la acción de los sujetos no estaba la clave del éxito de la intervención sino en la eficaz dirección de los procesos por parte del agente estatal. Ya desde la concepción de la política las posibilidades para la acción autónoma de los beneficiarios se encontraba comprometida.

En el caso bajo estudio se observa cómo desde las primeras formulaciones se le imprime a la CRD un papel excluyente y protagónico que amenazaba la autonomía de los potenciales beneficiarios. *“La CRD vigilará la explotación de los predios(...) en razón de lo cuál queda autorizada a impartir instrucciones de carácter técnico agronómico y de uso general a los adjudicatarios o propietarios”*. (Decreto reglamentario 659/66). “Vigilar” e “impartir” son acciones que hablan de la concentración de poder en manos de la CRD. Esta impronta se fue confirmando con las acciones posteriores del proyecto, socavando las posibilidades de considerarlo como una experiencia relativamente autónoma por parte de los beneficiarios.

³⁴ Estos temas serán retomados en el punto 2.2.1, cuando presentemos el escenario social y los actores sociales operantes en Santiago del Estero durante estas décadas bajo estudio.

A modo de ejemplo, podemos referirnos a los problemas suscitados en torno a la colonización de la más importante iniciativa de asentamiento de pobladores realizada en el marco del proyecto: la colonia El Simbolar.

Como indicáramos, el ritmo de asentamiento de colonos fue inicialmente muy bajo. Estudios sobre el proceso de colonización (Neiman, G.; 1983) interpretan que las causas de esta situación se deben, entre otras cosas, a las reticencias de los colonos a acatar el modelo impuesto por la CRD. Es significativa la asociación que los potenciales beneficiarios hacen entre la vida futura en las colonias y sus anteriores experiencias en los obrajes como trabajadores forestales. La forma de organización de las colonias promovida por la CKD recordaba el modelo de disciplinamiento y subordinación propio de las empresas forestales. *“Opinaban que no iban a tener posibilidades de decisiones propias y que -al igual que en el obraje- si contraían deudas con la CRD no podrían abandonar la colonia hasta que no las saldaran”.*

Producto de falta de información o de malos entendidos, lo cierto es que estas opiniones reflejan el alejamiento de los pobladores de las decisiones centrales que los afectaban.

Asimismo, las prohibiciones y obligaciones a las que estaban sujetos dan cuenta de la escasa capacidad de decisión y autonomía que el planteamiento metodológico imponía. Muchas de estas obligaciones -como residir fuera del predio o no desarrollar actividades de autoconsumo- afectaban especialmente prácticas tradicionales y su propio estilo de vida. Tales incumbencias de las autoridades de la intervención en la cotidianeidad de los sujetos involucrados nos hablan de la imposibilidad de apropiarse autónomamente de la experiencia.

En el caso de las otras colonias también aparecen procesos similares. Un estudio contratado por un organismo estatal nacional indica que entre los problemas encontrados se destacan la *“falta total de identificación de los colonos con el proyecto, el descreimiento de los colonos respecto de las intenciones de la CRD”.* (Citado por Aufgang L. y Manzznal M.; 1977).

Por otro lado, sabemos que las políticas de desarrollo rural integral presentan un planteamiento metodológico que determina que los proyectos sean íntegramente motorizado por técnicos y recursos externos. Esta exterioridad frente al proyecto afectó sensiblemente las posibilidades de apropiación de una experiencia para la que los beneficiarios no fueron consultados.

En definitiva, productos del esquema metodológico seguido, los factores enumerados contribuyeron a que, en el caso del Proyecto del Río Dulce, las posibilidades de toma de decisiones autónomas por parte de los beneficiarios se encontraran deterioradas. Los pobladores de las zonas afectadas carecieron de capacidades para influir en las determinaciones de la propia intervención, con la consecuente falta de involucramiento y sentido de pertenencia sobre el proyecto.

¿La modalidad de intervención facilita la promoción organizativa de los beneficiarios?

Las evaluaciones posteriores efectuadas sobre políticas de desarrollo rural implementadas en América Latina en los años 60 y 70 que fueran anteriormente citadas (Grupo Esquel; 1989) advierten que en las áreas de acción de dichas experiencias no se habían consolidado organizaciones campesinas de importancia, aún cuando esto fue un objetivo enunciado por la política pública en cuestión.

En igual sentido, entre los propósitos centrales del proyecto del Río Dulce se encontraba la promoción y desarrollo del cooperativismo agrario, objetivo que se señala en reiteradas oportunidades, principalmente en la legislación que crea y norma las acciones de la CRD: *"promover la formación de cooperativas, prestándoles asistencia técnica para su constitución, organización y funcionamiento, brindando apoyo y colaboración a los pobladores de cada colonia para que organicen su cooperativa, etc"*. (Ley 3363/66).

Asimismo, se preveía en cada colonia la donación de un predio para la instalación de la sede social cooperativa y un tratamiento preferencial a las mismas. Incluso aquellos pobladores que estuvieran organizados en cooperativas tendrían prioridades para la adjudicación de tierras. Todo ello evidencia que el fomento de la organización social de la comunidad se encontraba entre las prioridades del proyecto del Río Dulce.

Por ejemplo, en el caso de las Colonias Trinco y Nueva Villa Río Hondo, la preferencia de colonos que estuvieran organizados en cooperativas demuestra que, ya en el momento de la selección, el proyecto pretende fomentar el desarrollo del cooperativismo.

Sin embargo, el modelo de acción que emana del planteamiento metodológico obstaculizó la consolidación de organizaciones campesinas de importancia y no tendió al fortalecimiento de asociaciones cooperativas. No sólo no se previeron los mecanismos que tenderían a ello, por ejemplo utilizando técnicas adecuadas a tales fines sino que el estilo paternalista bloqueó estas construcciones.

El planteamiento metodológico derivado de las concepciones sobre el desarrollo imperantes en aquellos años no contempló, por ejemplo, acciones de promoción de actividades comunitarias, ni la realización de encuentros en los que se discutieran problemas y necesidades comunes, ni la ejecución de actividades puntuales de manera participativa, ni esfuerzos de capacitación de dirigentes locales. Si no se efectivizaron estas acciones -lo que parece muy probable dado el tipo de esquema metodológico elegido- la promoción del cooperativismo queda a nivel del discurso declamativo.

Las causas de la inexistencia de procesos organizativos de importancia son múltiples. No obstante, podemos afirmar que numerosas experiencias indican que la creación "desde arriba" de instancias de organización, en términos generales, están condenadas al fracaso en términos de autogestión, pluralismo y espíritu democrático. Estas elecciones son coincidentes con el modelo de intervención aplicado. Si la acción de los sujetos es desestimada, el planteo metodológico impide ver en la trama social algún tipo de organización preexistente (grupos parroquiales, cooperadoras escolares, sociedades vecinales, clubes sociales) y considerarla como el "germen" para una construcción

organizativa más amplia. Si este entramado local no es visualizado sólo resta la opción de crear organizaciones desde la acción del agente externo.

En definitiva, el tipo de planteamiento metodológico que guió la intervención del Río Dulce no suponía un estilo de gestión que tendiera a promover la acción autónoma y organizada de los pobladores y con ello al fortalecimiento de la sociedad civil local, en particular una vez que el proyecto se retirara de la zona. No parecen haberse previsto mecanismos que garantizaran un eficiente traspaso de la experiencia a sus beneficiarios, ni canales que permitieran que los mismos se ejercitaran en la toma de decisiones a los efectos de apropiarse de las capacidades de gerenciamiento necesarias para llevar adelante las acciones de manera autónoma. Si todo dependía de la acción estatal, la sociedad civil no tenía rol alguno que jugar en los procesos de cambio.

2.1.1.2.3. La forma de gestión institucional desplegada

La forma de gestión institucional hace referencia a ciertos mecanismos que se actualizan en el gerenciamiento y operativización de determinada la política, programa o proyecto ya sea de naturaleza estatal o "privada".

Diferentes formas de gestión institucional pueden desplegar procesos diferenciales. Muchos de los resultados alcanzados por las intervenciones en el campo del desarrollo social -pero también sus efectos no esperados- pueden explicarse por las condiciones que plantean estos esquemas de gestión. En este sentido, el diseño de las formas de gestión institucional se vincula, por ejemplo, con las posibilidades para la transferencia y generación de capacidades en las comunidades locales, ya sea potenciando o, por el contrario, obstaculizando estos procesos.

Esta forma de gestión será analizada en dos niveles: el que corresponde al diseño de la política y el que es propio del trabajo concreto en campo. En el primer nivel nos interesa el tipo de esquema inter- institucional conformado y las formas y fuentes de financiamiento de la política en cuestión. Para el segundo nivel de análisis resulta sugerente dar cuenta de la estructura organizativa por medio de la cuál se vehiculiza la intervención como así también de la dinámica de trabajo que se le imprime.

Con la noción de *esquema inter-institucional* nos referimos a la conformación de una trama de aparatos institucionales -estatales o no estatales, locales, nacionales e internacionales-, interrelacionados que bosquejan el modelo de gestión de una intervención. Tanto la cantidad y tipo de organizaciones intervinientes como sus vinculaciones dan cuenta de este esquema.

Cuando se trata de políticas públicas, los esquemas inter- institucionales se vinculan con el grado de desarrollo de los aparatos técnicos estatales en sus distintos niveles - nacionales o provinciales- y con las condiciones en que se desarrollan las burocracias estatales.

En el caso del proyecto del Río Dulce se diseñó una trama institucional conformada por múltiples - y a veces superpuestos- organismos intervinientes. La ejecución de las obras estaba a cargo de La Corporación del Río Dulce, ente autárquico provincial, y de la empresa estatal de nivel nacional Agua y Energía Eléctrica. Pero también intervienen otros organismos. En el nivel internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) era el ente de financiación y supervisión técnica, pero también participan múltiples instancias nacionales y provinciales que se encargaron consecutivamente de la administración y explotación del recurso hídrico por esos años. Además de Agua y Energía Eléctrica participan el gobierno provincial, la Dirección de Recursos Hídricos de la provincia, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), el Consejo Agrario Nacional, El Consejo Nacional de Desarrollo. Asimismo, cuando por problemas institucionales y de disparidad de criterios, el BID se aleja del proyecto, el Ministerio de Economía de la Nación interviene con el compromiso de hacerse cargo de la financiación faltante. *"Así se conforma un Comité Coordinador del proyecto del Río Dulce presidido por Economía e integrado por A y E.E., y por la CRD"* (Foguelman, D.; 1985).

Estos organismos detentaban recursos diferencialmente distribuidos, desiguales cuotas de poder y también intereses y lógicas divergentes que crearon varias situaciones conflictivas. Si bien esto será trabajado en el punto siguiente, cuando analicemos al papel de los actores sociales y sus consecuencias políticas en el proceso, no queremos dejar de señalar que esta trama institucional compleja y conflictiva, de dificultosa coordinación, produjo varios efectos sobre el desarrollo de las acciones y sobre los resultados de la modalidad de intervención.

Por otro lado, partiendo de este esquema institucional no se logró que las políticas destinadas a los pequeños productores sean un componente estable del resto de las políticas estatales nacionales. Y esto fue así porque se generó una entidad regional o local -la CRD- paralela, por fuera de los aparatos estatales ya consolidados y escasamente vinculada a ellos.

Finalmente, tampoco pudo articular sus acciones con otras organizaciones que estuvieran trabajando en el área. Nuevamente tanto el planteamiento metodológico como la escasa consideración de los actores que operaban en el escenario provincial³⁵ obstaculizaron dicha alternativa que hubiera contribuido a integrar acciones y experiencias coordinando esfuerzos para potenciar acciones entre el campo estatal y las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, y en relación con el *financiamiento* de las experiencias de desarrollo rural en los 60 y 70, cabe destacar que el mismo dependía de las estrategias y políticas de los organismos crediticios internacionales. Así, por esos años predominan las operaciones de Gobierno a Gobierno y son los Estados - en sus diferentes niveles- de los países periféricos los que recibían los fondos otorgados por los Estados centrales. Las transacciones efectuadas en el marco de la Alianza para el Progreso y la política seguida por el BID por aquellos años reflejan estas condiciones.

El segundo nivel que revisamos para dar cuenta de la forma de gestión institucional es el del trabajo concreto. Aquí cobra relevancia la *estructura organizativa* que se dieron los organismos ejecutores de las políticas.

En tal sentido, la estructura de la CRD muestra un notable centralismo a pesar de ser un ente provincial. La centralización y burocratización fueron trabas a las acciones del proyecto. Asimismo, y como señaló, no se coordinan acciones con organizaciones comunitarias o asociaciones de base. Esta falta de articulación con instituciones de la sociedad civil emana del planteamiento metodológico propio de la modalidad de intervención.

La estructura organizativa era fuertemente rígida, jerárquica y piramidal, con especializaciones funcionales pero escasas interrelaciones entre las áreas. Entre sus deficiencias aparecen la poca agilidad y dinamismo y la excesiva burocratización. Estos elementos se convertían en obstáculos que dificultaban la toma de decisiones de manera oportuna.

³⁵ No obstante, la Iglesia Católica venía desarrollando actividades de evangelización y promoción en la zona. Junto con las parroquias se encontraban otro tipo de asociaciones comunitarias más o menos informales: sociedades de fomento, cooperadoras escolares, y otras del mismo estilo. Ninguna acción fue coordinada con ellas.

Las características de la estructura organizativa determinaron una *dinámica de trabajo* fuertemente centralizada. La toma de decisiones partía de los niveles gerenciales y no se preveían mecanismos de consulta hacia los otros sectores involucrados, particularmente hacia los propios beneficiarios.

Por último, de la dinámica de trabajo que caracteriza a la forma de gestión institucional se derivan ciertos modelos de planificación.

En el caso de la CRD, se trató de un modelo rígido, exhaustivo que no permitió aprender de las experiencias, que no tuvo en cuenta imprevistos, por lo que no permitió afrontar los cambios ni operar en un contexto turbulento.

Así, la planificación resultante fue una secuencia de acciones consecutivas a realizarse para las que aparentemente no se previeron caminos alternativos y situaciones no esperadas, como tampoco se contemplaron las posibles resistencias a estas acciones, los obstáculos que diversas fuentes pudieran producir, la impronta de las estrategias sociales de los sectores involucrados, la variabilidad propia de los esquemas económicos y sociales con los que se trabajaba, etc. Los incumplimientos de plazos, retrasos y demás problemas detectados en la marcha del proyecto evidencian estas imprevisiones.

En resumen, y siguiendo algunas reflexiones sobre los tipos de esquemas institucionales adecuados para el desarrollo rural (Grupo Esquel; 1989), podemos decir que el modelo institucional del proyecto del Río Dulce presentaba serias deficiencias: no existía una instancia de coordinación nacional que contara con fuertes respaldos políticos, lo que socavó su legitimidad y fuentes de apoyo; no parece haber tendido a fortalecer los sistemas institucionales que operan localmente, dada la carencia de acumulación de conocimientos técnicos y de experiencias que parecen sufrir las administraciones de la provincia; no impulsó efectivamente la participación de las organizaciones de pequeños productores ni tampoco colaboró sistemática y eficientemente en su construcción y consolidación.

Una vez caracterizada la modalidad de intervención en la que se enmarcó la experiencia del proyecto del Río Dulce, pasamos a presentar otra intervención sobre el medio rural santiagueño que se origina en la década siguiente. A mediados de los 70 el Estado se retira del campo de las acciones sobre el desarrollo y esta área de problemas comienza a ser tomada por una serie de instituciones emanadas de la sociedad civil: las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). De estos temas se ocupa el apartado siguiente.

2.1.2.: LA DECADA DE LOS 80: LA INTERVENCION DE LAS ONGS

INTRODUCCION

Desde mediados de los 70, y en el marco del predominio de vertientes de pensamiento neoliberales, comienzan a implementarse en América Latina políticas de ajuste estructural que acompañaron al fenómeno conocido como el “retiro” del Estado. Este abandona su pretensión de intervenir sobre el desarrollo económico y social y la lógica del mercado aparece como el más eficiente principio de regulación social.

Estos procesos se profundizan en la década de los 80 en donde, a partir del auge neoconservador, toda intervención estatal reguladora o correctiva es estigmatizada. El Estado “mínimo” deviene en el modelo deseable de gestión estatal.

Sin embargo, en ese momento, nuevos actores sociales comienzan a intervenir en el campo del desarrollo haciéndose cargo de algunas de las funciones que el Estado había abandonado o que nunca había cumplido: se trata de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). La sociedad civil comienza a generar acciones y a intervenir a partir de una lógica que le es propia y que defiería de la que ordenaba las antiguas intervenciones estatales.

Durante el estudio hallamos que la intervención de las ONGs encuentra sustento en una concepción del desarrollo que lo entiende como un proceso social que involucra a una multiplicidad de actores colectivos con competencias para intervenir en los procesos que los afectan. Así la intención de operar sobre la “realidad social” parte de enfatizar en las capacidades de la acción de los sujetos para modificar las estructuras sociales. Con ello, este nuevo enfoque elude los determinismos estructurales que caracterizaron los paradigmas anteriores de naturaleza objetivista. Si el desarrollo es un proceso construido por los agentes, ahora los beneficiarios dejan de ser pensados como “objetos” de políticas para convertirse en “sujetos” que pueden promover e intervenir en los procesos sociales.

Como lo sostiene gran parte de la bibliografía consultada, se trata de un estilo de desarrollo “alternativo” concebido como el resultado de un complejo proceso de toma de decisiones de varios actores sociales. Parte de una línea de trabajo centrada en las “estrategias de sobrevivencia”, pone énfasis en lo cualitativo y en los fenómenos microsociales. Así, y cómo veremos, se construye un nuevo paradigma que alimenta la acción de las ONGs.

Según éste, el desarrollo es siempre un “desarrollo desde la base”, los cambios son planificados y producidos “de abajo hacia arriba”, se trata de un “desarrollo a escala humana” (Max Neef, M. *et al*; 1986), sustentable y autogestionario, ya que es protagonizado por los propios sujetos del desarrollo de manera independiente, posibilitando procesos de acumulación controlados por estos.

En este apartado vamos a demostrar que esta concepción del desarrollo supuso asimismo una modificación de los roles y papeles que se le otorgan a los actores involucrados en el desarrollo, lo que plantea una nueva relación entre Estado y sociedad civil. Si en la concepción anterior el Estado era el encargado de orientar el modelo de

desarrollo, el nuevo enfoque permite que las organizaciones de la sociedad civil –las ONGs pero también las organizaciones populares o de base– sean vistas como alternativas válidas para la intervención en el desarrollo social aumentando su protagonismo como verdaderos agentes del desarrollo.

Para ejemplificar cómo es que cristalizó esta modalidad de intervención propuesta por las ONGs en un espacio social concreto, iniciamos el punto presentando el estudio del caso del programa que desarrollara la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ) en Santiago del Estero.

Durante los 80, esta ONG, que ya venía trabajando en el medio rural, comienza a gestar una intervención de envergadura en la provincia que va a extenderse en la década siguiente y continúa en la actualidad.

Como veremos detalladamente, se trató de un proyecto vinculado a la producción caprina con componentes organizativos que intentaba introducir una alternativa productiva en la zona a partir de la producción de leche de cabra para su posterior elaboración en una planta industrial de fabricación de queso.

En definitiva, la propuesta consistía en el fomento de la organización de grupos de pequeños productores de la zona para mejorar el autoabastecimiento familiar y la producción caprina, incluyendo una etapa de industrialización y comercialización del producto. La transformación de productores marginales de cabras en tamberos expresaba que se tendía a fomentar una “via campesina” consolidando la condición de productores de los beneficiarios.

En el transcurso de la experiencia veremos cómo se cumplen algunos de los objetivos planteados desde lo productivo y cómo, desde el aspecto socio –organizativo comienzan a surgir grupos de productores locales que luego se integraran zonalmente. Asimismo observamos cómo aparecen un conjunto de problemas y cuáles son las estrategias para enfrentarlos, procesos que dieron lugar a la reformulación del programa durante los años 90. En la actualidad, y como resultado de la experiencia, encontramos que se han producido procesos de diferenciación importantes en la zona y que las asociaciones campesinas surgidas enfrentan dificultades para su consolidación organizativa.

Por último veremos cómo, siguiendo los supuestos emanados de su concepción del desarrollo, la modalidad de intervención de las ONGs abrió ciertas condiciones para el fortalecimiento de la sociedad civil.

Por ejemplo, dicha modalidad contempla acciones, líneas de trabajo y metodologías que tienden a la promoción organizativa. Pero, no en todos los casos los esfuerzos se traducen en la construcción de procesos organizativos sólidos y perdurables sino que, cómo veremos, deben darse ciertas condiciones para que ello sea posible. Al estudiar el caso de FUNDAPAZ encontramos que los modelos organizativos resultantes hablan de la construcción de organizaciones de naturaleza económica pero no político-gremial, de heterogeneidades y diferenciación social entre los grupos y, de disímiles niveles de crecimiento y fortalecimiento, factores que entendemos, no siempre contribuyen a la consolidación del actor social campesino en Santiago del Estero.

Asimismo, del análisis de la modalidad de intervención de las ONGs surge que las formas de efectivizar la declamada participación de los beneficiarios es una cuestión metodológica a resolver. Para garantizar una participación plena y activa se requieren estrategias y procedimientos específicos y explícitos, es decir esfuerzos adicionales por parte de la ONG para involucrar a todos los actores, especialmente a los beneficiarios en la elaboración de las decisiones.

En igual sentido, hemos verificado que, a pesar de avanzar hacia procesos de desarrollo autogestionados, la modalidad de intervención no siempre impulsa la autonomía de los beneficiarios sino que ciertos estilos y elecciones metodológicas pueden encapsular y ahogar procesos asociativos.

Finalmente, observamos que, en ciertas circunstancias la acción de las ONGs permite el crecimiento de las capacidades sociales de los grupos, es decir la acumulación de ciertos "capitales" sociales, culturales, - y a veces políticos- que le otorga a los grupos de beneficiarios nuevas posibilidades porque implican la detención de mayores cuotas de poder.

Todas estas cuestiones evaluadas -la participación, la organización, la autonomía- nos permiten mostrar que la modalidad de intervención de las ONGs contribuye a fortalecer a la sociedad civil sobre la que opera aunque, esta tarea constituye un desafío no sólo porque depende de opciones metodológicas complejas sino porque en ella intervienen las diversas lógicas de los actores y las relaciones de poder que estos entablan.

2.1.2.1. EL PROGRAMA SANTIAGO DE FUNDAPAZ: PRESENTACIÓN DEL CASO.

2.1.2.1.1. Los antecedentes (1970-1987):

Desde fines de los años 70 y principios de los 80 comienzan a aparecer, en la provincia de Santiago del Estero, un conjunto de instituciones -la mayoría de ellas vinculadas a la Iglesia Católica- que, preocupadas por la situación de los sectores campesinos, van a conformar equipos técnicos y a desarrollar acciones puntuales de promoción social y desarrollo económico y productivo en diversas áreas de la provincia. Entre estas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) tomamos el caso de la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ) que despliega su acción en los departamentos Robles, San Martín, Sarmiento y Avellaneda, zona que se superpone, en parte, con la antigua área de influencia del Proyecto del Río Dulce.

Desde principios de los 70, algunos miembros fundadores de esta organización venían trabajando en la problemática del desarrollo rural, a partir de diversas acciones de apoyo a otras instituciones, tales como el Instituto de Cultura Popular (INCUPO), una institución dependiente de la Iglesia Católica con una larga e importante trayectoria de trabajo en el medio rural de la Argentina. A partir de estas actividades comienza a acumularse un conjunto de experiencias de acción y de reflexión sobre la problemática campesina.

La ONG se origina en 1973 e inicia sus actividades brindando apoyo económico y asistencia técnica y capacitación a otros equipos de promoción o pastorales que intervenían en diversas áreas del norte del país, entre las que se encontraba una zona de riego en la provincia de Santiago del Estero³⁶.

A comienzos de los 80 ya trabaja en Santiago con pequeños grupos campesinos otorgando financiamiento para actividades puntuales. Por esos años, la ONG modifica su estrategia de intervención y empiezan a gestarse acciones de mayor envergadura. Frente a la dispersión tanto de zonas como de problemáticas a abordar que caracterizaron la etapa inicial, se plantea un modelo que tiende a concentrar esfuerzos y recursos en zonas más acotadas, abandonando el apoyo a terceros y gerenciando programas en temáticas específicas con equipos propios. Asimismo, el cambio de estrategia supuso la búsqueda de otras fuentes de financiamiento, que brindarían recursos acordes con la nueva modalidad. Esto se materializa en la radicación de técnicos en Santiago del Estero³⁷ y en el inicio, en 1982, de las gestiones ante un organismo financiero de cooperación internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para obtener financiamiento para la ejecución de un programa vinculado a la producción caprina.

³⁶ Por esos años, y hasta 1980, Fundapaz destina fondos provenientes de la donación que le da origen a apoyar diversos proyectos gestionados por terceros en provincias del NEA -Corrientes, Chaco, Formosa- del NOA -Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán- y en el norte de Santa Fe.

³⁷ En esta etapa de principios de los 80, Fundapaz prioriza, además de Santiago del Estero, otras 3 zonas: Chaco, Salta y la cuña boscosa santafesina. Posteriormente, en los 90, Fundapaz considera cumplidos los objetivos planteados y se retira de Chaco, área en la que además se concentraba el trabajo de varias instituciones de promoción como INDES, INCUPO y el INTA. Actualmente la Ong despliega sus acciones en las tres zonas restantes: Santiago, Salta y Santa Fe.

La etapa preparatoria queda reflejada en las palabras de uno de sus miembros originarios:

"... la búsqueda de alternativas productivas que ayudaran a mejorar la situación de la población, hizo surgir en un grupo de personas de la institución, la idea de hacer algo con el tema cabras. Entendimos que podía ser el hilo conductor de una propuesta de cambio que mejorara integralmente sus vidas. Después de trabajar la idea y lograr un consenso institucional comenzó el contacto con el BID. Se llegó al año 1986 con un proyecto definido. Se logró el acuerdo con el BID. Hicimos contacto con el Movimiento Laico para América Latina (MLAL) de Italia³⁸, formamos un equipo y nos vinimos para Santiago". (Entrevista a integrante del equipo técnico inicial, citado por De Dios, R.; 1992).

La elección de la actividad caprina como eje central del programa se fundamentaba en una hipótesis según la cual, en la región NOA, la pobreza rural estaba fuertemente asociada a las cabras (Pereda, M.; 1992). Así se empezaron a analizar tanto las condiciones necesarias para desarrollar una cuenca lechera como también las posibilidades de mercado para colocar la producción resultante: el queso de cabra.

Una cuestión a definir era la priorización de las zonas en las que implementar el Programa. El área de Forres, departamento Robles, la zona de desarrollo del proyecto caprino-lechero es elegida tanto por cuestiones técnicas –condiciones agroecológicas propicias para la actividad (riego, prácticas agrícolas), cercanía a vías de comercialización- como institucionales –la relación y el compromiso de FUNDAPAZ con las parroquias católicas de dicha zona. El programa también incluía a la zona de Garza, en el departamento Avellaneda, un área menos propicia para el desarrollo de la propuesta lechera. Esta área, aunque se encuentra en la zona de riego de la provincia, presentaba serias dificultades para realizar agricultura bajo regadío, siendo el agua uno de los recursos más escasos de la localidad.

Para la formulación del proyecto BID se realizó un diagnóstico, que consistió en la elaboración de un estudio técnico y económico financiero que demostrara la viabilidad de la propuesta con el objeto de obtener el financiamiento necesario para su ejecución. Posteriormente, en 1987, cuando se inician de las actividades, se efectúa un segundo diagnóstico, cuyos objetivos eran conocer los sistemas productivos predominantes en la zona, las estrategias de supervivencia de las familias pobladoras y, vinculado a ello, el volumen y composición del ingreso familiar.

A partir del mismo surge entonces una caracterización socio-económica de esta área de intervención. La mayoría de sus pobladores eran semiasalariados rurales, es decir grupos familiares que despliegan una estrategia de ingresos en la cual el componente de trabajo fuera del predio es mayoritario, junto con el aporte efectuado por familiares migrados. Residentes en parcelas rurales, generalmente desarrollan actividades productivas vinculadas al autoconsumo.

Según Pereda, M. (1992) los pobladores de la localidad de Garza son, en su mayoría, tenedores precarios de tierras, producto de sucesiones indivisas, en las que cultivaban

³⁸ El MLAL contribuyó a la financiación del funcionamiento de los equipos técnicos en ambas zonas del programa bajo los rubros de asistencia técnica y capacitación. En años posteriores estos componentes son financiados por otras agencias internacionales.

productos para el consumo doméstico (maíz, zapallo, alfalfa) en pequeñas superficies. La principal actividad productiva es la cría de ganado menor (cabras) en muy pequeña escala que se destina tanto al mercado como al autoconsumo. La mayor parte del año se dedican a tareas extraprediales y se conchaban como cosecheros o jornaleros forestales en la zona aunque también emprenden migraciones tanto transitorias como permanentes alejándose de la localidad.

Un estudio previo a la intervención de la ONG indica que los campesinos semiasalariados representaban casi el 85% de la población del área, mientras que el 15% restante eran pequeños productores o campesinos más "puros". Asimismo, FUNDAPAZ identifica en su diagnóstico inicial los principales problemas de estos grupos sociales: aislamiento político y social, debilidad frente a otros sectores sociales, falta de capital, tecnología y capacitación y los componentes asalariados que impiden dedicarse al trabajo predial y permanecer en la comunidad de origen. (Pereda, M.; 1992).

Si bien las familias que iban a convertirse en beneficiarias del proyecto sustentaban una parte significativa del ingreso familiar en la venta de trabajo fuera del predio, también desarrollaban actividades prediales: horticultura, producción de algodón y alfalfa. La tradición agrícola, que se daba fundamentalmente en la zona de Robles, posibilitaba la introducción de la producción de forrajes, actividad imprescindible para el desarrollo del proyecto caprino-lechero en tanto que alternativa productiva. Por estas razones esta zona reunía las mejores condiciones para convertirse en el eje de dicha propuesta y en virtud de esto es que se la elige. Es sobre estos campesinos semiasalariados es que se pretende intervenir con el proyecto productivo y organizativo que inicia FUNDAPAZ allá por 1987.

2.1.2.1.2 El diseño del Programa Santiago: la formulación del proyecto BID y las actividades planificadas

El programa Santiago consistía fundamentalmente en una *"propuesta organizativa y económica centrada en promover la producción de leche de cabra entre los pequeños productores para abastecer una planta industrial de fabricación de queso de cabra, a construirse en la localidad de Forres"*. (De Dios, R.; 1992).

En ese marco, se identificaron dos tipos de propósitos de largo alcance, que se planteaban de manera articulada y complementaria. Los de naturaleza económico-productiva apuntaban a la consolidación de la economía campesina a través del mejoramiento y diversificación de la producción para el autoconsumo, y del aumento o generación de excedentes para la transformación y posterior venta conjunta en el mercado:

"La estrategia de trabajo de FUNDAPAZ siempre apunta a lograr la autosubsistencia familiar e implementar actividades que generen un excedente comercializable. Es fortalecer el autoconsumo pero también generar actividades que permitan comercializar ese excedente. Es decir el autoconsumo y la vinculación con el mercado. Y en este proyecto se apuntaba a eso." (Entrevista a presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Los otros propósitos, de índole socio-organizativa, se orientaban a la recreación de una identidad colectiva que cristalizara en procesos organizativos para obtener una mayor autonomía y determinados recursos para la defensa de sus derechos, *"mejorando sus condiciones de vida y desarrollándose integralmente como personas"*. (Pereda, M.;1992).

El componente económico productivo -que signaba fuertemente a la propuesta- suponía la búsqueda e introducción de una alternativa productiva en la zona. En este marco, el proyecto que se presentó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contemplaba la instalación de una fábrica de queso de cabra; la construcción de una cabaña caprina para investigación, demostración, experimentación y transferencia tecnológica y; el financiamiento de una cartera de créditos para pequeños productores.

El financiamiento del BID se complementaba con otras fuentes que subvencionaron tareas de capacitación y asistencia técnica a productores. En tal sentido, el Programa caprino en Santiago se planifica a partir de una diversificación tanto de fuentes de financiamiento (proyecto BID, MLAL, y otros) como de modalidades de otorgamiento de ayudas a los beneficiarios (créditos, subsidios, fondos rotatorios).

En definitiva, la propuesta consistía en el fomento de la organización de grupos de pequeños productores de la zona para mejorar el autoabastecimiento familiar y la producción caprina, incluyendo una etapa de industrialización y comercialización del producto.

De ello se desprende que el componente organizativo estaba ya en el origen de la propuesta. La formación de grupos se articulaba con el proyecto productivo en tanto en el seno de estos los miembros mejorarían su producción o incorporarían nuevas alternativas productivas, se proveerían de insumos básicos y industrializarían y comercializarían colectivamente sus productos.

No obstante, el proyecto original presentado al BID era una propuesta agroindustrial compleja en la que, si bien se contemplaba la complementariedad con el fomento de la organización de los beneficiarios, se enfatizaba fuertemente en los componentes económicos y productivos. Asimismo, de la formulación de este proyecto -efectuado con el fin de acordar con los criterios del BID- se desprende cierta lógica de intervención basada en el supuesto de que la promoción socio organizativa iba a producir efectos en el corto plazo. En dicha formulación inicial se planteaban tiempos ejecutivos, suponiendo no sólo que los grupos se conformarían más o menos rápidamente sino que los mismos adquirirían las capacidades de gerenciamiento necesarias en esos mismos plazos.

"El proyecto BID decía que al cabo de tres años la fábrica pasaba a manos de los productores" (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

No sólo el tema de los "tiempos" fue debatido en la formulación del proyecto. Vinculado a ello, también la priorización del tipo de actividades con las cuáles comenzar la intervención y, por ende la secuencia que estas debían seguir devino en una cuestión a definir. Según se desprende del proyecto BID, se suponía que más o menos rápidamente un campesino con rasgos de semiasalarización podía dejar de ser un productor marginal de cabras para convertirse en un tambero, con una significativa

12

producción de leche destinada a la elaboración de quesos. En ese rápido proceso de cambio productivo, además incorporaría habilidades que en el corto plazo lo habilitarían para la gestión colectiva de una empresa agroindustrial. No obstante, desde la institución de promoción se consideraba que éste era un proceso mucho más lento, el que debía ser inducido a partir de la generación de actividades complementarias pero no directamente referidas a la producción lechera.

En tal sentido, y para comenzar con la intervención en la zona, se diseñan un conjunto de "actividades de entrada" consistentes en pequeños emprendimientos que respondían a necesidades visualizadas por los pobladores. De naturaleza casi siempre productiva, estas actividades tendían a incorporar el componente organizativo, fomentando la creación de grupos de familias que emprendían una tarea en común.

En el plano productivo, se pensó en introducir productos novedosos y adaptables a la zona como el semillero de alfalfa, nuevas variedades de maíz y algunas pasturas tropicales (para mejorar la dieta caprina), así como prácticas de manejo del monte natural, relevamiento y mejoramiento de las majadas y de las instalaciones prediales destinadas a los tamboos caprinos. Para ello eran necesarias también acciones orientadas al mejoramiento tanto de la sanidad como de la alimentación de la majada caprina. Esto se efectuaría, en parte, a través de la conformación de un sistema de botiquines comunitarios para la sanidad animal de administración y uso colectivo.

Como dijimos, la idea original era que los productores caprinos mejoraran sus majadas y conformaran tambos que proveerían de leche de cabra a la fábrica de Forres. Pero también se planearon actividades complementarias como los semilleros de alfalfa, la implantación de gramíneas tropicales, producciones de autoconsumo, compras y ventas comunitarias, y otras, que permitieran diversificar los ingresos familiares.

En este caso no se trataba de modificar la estructura agraria local a partir de la redistribución del recurso tierra o agua – como en otros modelos de desarrollo agrario – sino de generar una alternativa productiva en una zona en donde esta no existía, evitando así el éxodo y despoblamiento por las migraciones y consolidando un sector de campesinos asentados en sus tierras. Sí en el caso del proyecto del Río Dulce se intentaba transformar a "minifundistas" (que en realidad eran semiasalariados rurales) en "farmers", el proyecto de FUNDAPAZ pretendía consolidar un proceso que permitiera que los campesinos con componentes de asalarización típicos de la zona ingresaran en un proceso de consolidación productiva del predio que finalizara en su definitiva campesinización. En la mayoría de los casos se trataba de *"revertir, en una estrategia contra corriente, el proceso de descampesinización y asalarización en que esta población se encontraba inmersa"*. (Benencia, R.; 1992).

Dicho proceso de consolidación de la condición campesina se lograría a partir de la diversificación de los sistemas productivos de los beneficiarios y de la valorización de un recurso existente como la cabra. La propuesta caprino-lechera, como alternativa productiva, complementaba y potenciaba otras actividades – agrícolas y ganaderas – tendientes a diversificar la producción predial: cultivo de alfalfa, cría de cabritos para carne, etc. El fortalecimiento del autoconsumo³⁹ y la viabilización de producciones orientadas al mercado eran las herramientas que asegurarían la autosubsistencia

³⁹ En el marco de la propuesta, el autoconsumo era conceptualizado como un fin en sí mismo, un objetivo a mantener y no como una etapa preliminar a superar en el conjunto de la estrategia de intervención.

familiar. En este sentido, el modelo de desarrollo agrario implicaba el uso de recursos disponibles, el manejo de prácticas y tecnologías tradicionales, el fomento del autoconsumo pero también incorporaba un proyecto agroindustrial novedoso que suponía modificar hábitos de trabajo y formas de manejo productivo (por ejemplo, suplantando manejos pastoriles por actividad de tambo) e introducir nuevas racionalidades en el interior de los predios, en los mecanismos de comercialización, en la relación con los mercados.

En cuanto a los criterios para la incorporación de los beneficiarios al Programa, no se plantearon requisitos y obligaciones especiales para participar del mismo, exceptuando la necesidad de conformar grupos. No obstante, la relativa "homogeneidad" de los beneficiarios se aseguraba porque el tipo de productores sí fue definido a priori por la institución de promoción según un conjunto de criterios entre los que se destacan la pobreza rural y las condiciones productivas adecuadas.

"Si bien eran productores pobres, minifundistas y se encuadraban dentro del tipo de población con la que trabaja FUNDAPAZ, estaban en un nivel que permitía que pudiese trabajar en una propuesta innovadora como es la lechería caprina". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

En este sentido, no se trataba de incorporar a la mayoría de los pobladores de un área, como en el caso del proyecto del Río Dulce de los años 60, sino que se elegía explícitamente un grupo social con el que se consideraba adecuado trabajar. En tal sentido, la intervención fue mucho más "focalizada" que aquella de los años 60 en la que no sólo no se apuntó a una población acotada sino que, en el devenir de las acciones, se suscitaron cambios en el perfil inicial de los beneficiarios.

No obstante, en el criterio de selección de beneficiarios del Programa Santiago de FUNDAPAZ aún subsiste una modalidad de intervención basada en una concepción del desarrollo "integral", propia de los años 70. Luego veremos cómo la focalización se ajustará, cuando, entrados los 90, se planteen otros criterios para garantizar el sostenimiento de la propuesta.

La adecuada formulación no sólo permitió definir la población objeto del proyecto y el nivel de cobertura alcanzado sino también conocer el número exacto de beneficiarios directos. En el caso del Proyecto, y a partir de su acción, se habían formado, en la localidad de Garza -a principios de los 90- unos 11 grupos que incluían a 120 familias, lo que hacía un total de 720 personas. Por otro lado, en la zona de Robles se habían organizado a 250 familias. Como comentáramos, estas familias eran, en su gran mayoría semiasalariados rurales. Otros grupos sociales que no pertenecieran al sector campesino se hallaban expresamente excluidos de la acción del proyecto. No obstante, los pobladores incluidos no compartían el mismo sistema productivo sino que había cierta heterogeneidad en términos de "tipos agrarios" y de estrategias familiares. La delimitación de estos tipos permitió definir las actividades preponderantes a fomentar en cada grupo (por ejemplo tambo o semillero de alfalfa) según las mejores condiciones que cada uno tuviera para su desarrollo.

Para llevar adelante sus acciones, la ONG conforma equipos técnicos en cada una de las áreas de intervención. Estos equipos zonales, en la etapa inicial y durante los primeros años del programa, se componen por un técnico agrónomo que realiza la coordinación y

tres personas del área socio-organizativa, las cuáles podían ser profesionales –por ejemplo trabajadoras sociales- o miembros de la propia comunidad. Asimismo los equipos iniciales incluían: un zootecnista (encargado del campo-cabaña), un economista (encargado de la fábrica) y un técnico en administración agropecuaria (a cargo de la administración de la cartera de créditos)⁴⁰.

El diseño de la estructura organizativa de estos equipos interdisciplinarios permitía un estilo de funcionamiento poco jerárquico y más bien organizado a partir de una división funcional que implicaba la asunción de determinadas responsabilidades para cada uno de los miembros del equipo. Así, había diferentes roles y funciones como el de coordinador, técnico, etc. Por ejemplo, el equipo de FUNDAPAZ en Garza estaba compuesto por un coordinador, un capacitador-comunicador y dos promotores locales, especialidades que indican la significación y jerarquización que tenía en el proyecto la promoción de la organización y el fortalecimiento de la vida asociativa de la localidad. No obstante, la coordinación de ambos equipos recaía en un profesional del área productiva.

Es de destacar que los promotores locales eran miembros de la propia comunidad que ejercían la función de lazo mediador entre los agentes externos y sus pares locales. Como analizaremos más adelante, este arreglo se deriva de un planteamiento metodológico que, a la vez que tiene a evitar dificultades en la comunicación, pretende fomentar la participación de la comunidad en la ejecución del proyecto.

Además de los recursos humanos aportados por FUNDAPAZ y financiados por diversas vías, el proyecto contaría con el apoyo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que se ocuparía de brindar asistencia técnica para las actividades vinculadas a la experimentación y difusión de los cultivos alternativos propuestos: las semillas de alfalfa y las pasturas tropicales.

2.1.2.1.3. La ejecución y el desarrollo de las actividades (1987-1995)

En términos generales las actividades planificadas se fueron cumpliendo según los criterios previamente establecidos -aunque no siempre en los plazos previstos- con lo que el grado de cumplimiento de las actividades fue relativamente alto.

Para ello se debían resolver previamente cuestiones de financiamiento. El BID otorga aproximadamente \$ 500.000, de los cuales 150.000\$ correspondían a un subsidio para la instalación de la fábrica y el equipamiento de un campo-cabaña caprino que prestaría servicios de asistencia técnica, investigación y experimentación. Los restantes 350.000\$ conformaron la cartera de crédito para el otorgamiento de ayudas a los grupos de beneficiarios que, a su vez FUNDAPAZ se comprometía a reinvertir, amortizar y devolver en un plazo de 20 años. Por último, el proyecto BID financió parte del funcionamiento del equipo técnico en la etapa de puesta en marcha a través de los rubros asistencia técnica y capacitación.

⁴⁰ La estructura organizativa inicial fue reformulada varias veces. En la actualidad el equipo del programa Santiago esta compuesto por 11 personas: dos peones en el campo-cabaña, 5 técnicos queseros en la fábrica y 4 personas en la "zona" (dos ingenieros agrónomos, una contadora y un administrativo).

Pero, para garantizar la continuidad del funcionamiento de estos equipos y del Programa caprino mismo, la ONG debió recurrir a otras fuentes de financiamiento. Por ejemplo, el Movimiento Laico para América Latina -MLAL- financia dos proyectos para que se logre continuar brindando asistencia técnica y capacitación a los grupos beneficiarios⁴¹. Asimismo, estos proyectos con fondos de la agencia de cooperación italiana contemplaban el otorgamiento de subsidios bajo la forma de fondo de ayudas económicas a grupos de productores.

El proyecto comienza en 1987 pero, un año antes ya se empezaron a efectuar las "actividades de entrada" tales como la organización de los botiquines veterinarios comunitarios, iniciando así la promoción organizativa y, simultáneamente el mejoramiento de la producción caprina. Estos botiquines funcionaron a la manera de un fondo rotatorio por medio del cual la ONG otorgaba un subsidio pero la comunidad se comprometía a mantener el stock de medicamentos reemplazándolos en la medida en que éstos eran consumidos.

En 1989 ya estaba instalada la fábrica de queso de cabra, con lo que se efectuó la mayor inversión física de todas las que estaban originalmente previstas. La misma se inaugura en 1991 en la localidad de Forres, a 60 kilómetros de la Capital provincial. En ella se coloca la producción de leche de los pequeños productores asociados a los grupos tamberos⁴² y se elabora queso de cabra que es comercializado en diversos mercados, entre ellos la Ciudad de Buenos Aires.

La incorporación de alternativas productivas comienza a cristalizar tanto en la existencia de semilleros de alfalfa -destinados a la venta y al consumo doméstico- como en la organización de los tambos caprinos, actividad de las que se ocupan mayormente las mujeres. Otras actividades efectivamente promovidas fueron las pasturas y la prestación de arada en conjunto.

El mejoramiento caprino no sólo abarcó el uso de los botiquines sino que también se ampliaron los cercos y potreros, y las familias dedicadas a esta actividad fueron construyendo pequeñas salas de ordeño en sus predios y adquiriendo nuevos animales. El financiamiento para estas mejoras provino fundamentalmente de la cartera de crédito provista con fondos del BID. Estos créditos, individuales o grupales, eran devueltos por los productores a valor producto, con un interés anual del 6% para ser reinvertidos. Según algunas estimaciones el nivel de morosidad osciló entre el 30 y el 40%.

Estas actividades productivas se complementaron con la estrategia organizativa, ya que para su realización se fueron conformando grupos de familias que se dedicaban a las mismas. En la zona de Garza, para 1992 se contaba con 11 grupos que incluían a 199 familias. Estas familias se dedicaban a actividades diferentes pero participaban de estas simultáneamente porque las fueron incorporando gradualmente en sus predios: 4 grupos tenían participantes en la actividad tambera (31 familias), 8 en semilleros (comenzando con 9 familias hasta llegar a 30 familias que implantaron 25 has), 9 grupos de siete comunidades trabajan con los botiquines sanitarios, 7 grupos con

⁴¹ Posteriormente, durante la década de los 90, se recibirán fondos de agencias vinculadas a las iglesias, tanto evangélica (EZE) como católica (MISERIOR).

⁴² Las 31 familias tamberas que, para 1993 se habían conformado en la localidad de Garza, entregaban 130 litros de leche en verano y 60 en invierno.

pasturas (de tres parcelas demostrativas se pasó a 45 familias en 1992) y todos los grupos participaban de las tareas de arada. (Pereda, M., 1992; Benencia, R., 1992).

En la zona de Robles se fomentó la creación de grupos diferenciales ya que algunas familias se especializaron en torno a la lechería mientras que otras participaron de otro tipo de actividades. Así, para 1992 se contabilizaban 13 grupos que aglutinaban unas 189 familias. En 12 de estos grupos zonales había familias que participaban en la actividad lechera, en 11 de ellos a los botiquines comunitarios, en 7 se encontraban familias integrantes de los talleres de mujeres y en 10 grupos se registraban familias que utilizaban los servicios del camión.

En definitiva, la promoción organizativa tuvo por resultado la creación de grupos en los distintos parajes del área pero las familias que componían estos grupos zonales se dedicaban a diferentes actividades, de forma exclusiva o efectuando diversas combinaciones de éstas.

Es decir, que podemos identificar dos tipos de agrupamientos diferentes de los beneficiarios del proyecto: si se toma por criterio de agrupación la zona o paraje tenemos 13 grupos en Robles⁴³ y 11 en Garza⁴⁴ pero existe un segundo criterio de agrupamiento: por la actividad desarrollada. Según este segundo eje los beneficiarios del proyecto se agrupaban de la siguiente manera:

ACTIVIDAD	FAMILIAS ROBLES	FAMILIAS GARZA	TOTAL DE FAMILIAS*
TAMBERAS	49	23	72
FERIA	61	-	61
BOTIQUIN	170	84	254
CAMION	169	-	169
MUJERES	42	-	42
GALPON	52	-	52
SEMILLERO	-	20	20
ARADA	-	119	119
PASTURA	-	15	15

Fuente: Información consignada en Benencia, R.; 1992

* Como las actividades no son excluyentes, el número total de familias supera el total de familias que se registran según zona (308 familias)

Una síntesis del proceso de promoción organizativa producido por esos años surge de las palabras de los propios miembros de la ONG:

“La llave de entrada en cierta forma fueron las parroquias. FUNDAPAZ entra mucho por el lado de las parroquias. Convoca, se da a conocer, se empieza a plantear algunas líneas de trabajo. FUNDAPAZ va promoviendo la constitución de organizaciones, que son por parajes, como El Paraíso, Los Pereira, después

⁴³ Estos grupos son: Villa Robles (12 familias), Los Pereyra Sur (7 familias), Los Pereyra C. (24 familias), Tiuchacra (20 familias), Tuamilla (10 familias), La Higuera (24 familias), Pampa Atun (17 familias), El Paraíso (8 familias), Los Arias (10 familias), La Florida (7 familias), Chilquita (13 familias), Taco Puggio (12 familias) y Mili (15 familias).

⁴⁴ Los grupos de Garza eran en 1992: Tusca Laganita (17 familias), Molle (10 familias), Pampa Muyo (16 familias), Pozo Mozoj (7 familias), Quimiltoj (7 familias), San José (20 familias), La Falda (6 familias), Ampa (4 familias), Santa Rosa (2 familias), Percas (7 familias) Santo Domingo (10 familias).

se trata de acompañar para la constitución de una organización más zonal, que represente a las organizaciones de los parajes". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Por otro lado, también se promovió la realización de compras comunitarias de productos de consumo familiar como también ventas de cabritos y hortalizas bajo la misma modalidad. Dichos productos se comercializaron, a partir de 1989 en un puesto de la feria Municipal de la capital provincial Los traslados de la mercadería se realizaron con un camión que fuera transferido por la ONG a la organización de los productores en 1990. (De Dios, R.; 1992).

Todas estas acciones fueron acompañadas con esfuerzos de asistencia técnica, capacitación y transferencia tecnológica a cargo de la ONG. La capacitación abarcó -además de cuestiones técnicas y de organización- temas que hacen a la defensa de los derechos de los pobladores, entre ellos el derecho a la tierra. No obstante, esta problemática fue la menos abordada y las capacitaciones se centraron principalmente en las temáticas productivas.

La promoción organizativa cristaliza en la conformación de 11 comisiones vecinales en la zona de Garza y en la creación, en 1989, de la Asociación de Pequeños productores Agrícolas y Cabriteros (APPAC).

En definitiva, la intervención de FUNDAPAZ en la provincia registra etapas diferenciadas: en la primera se efectuaron apoyos económicos muy puntuales a algunos grupos de campesinos de la zona. La segunda comienza con el proyecto caprino y supone un cambio en la estrategia de la ONG, ya que se caracteriza por concentrar toda la acción de promoción social y económica en una zona acotada, elevando significativamente el número de familias involucradas en la experiencia. (De Dios, R.; 1992).

Estos momentos diferenciales en la implementación de programa Santiago se corresponden con las diferentes etapas por las que atraviesa la ONG en su desarrollo institucional en general. En la primera, que va desde su fundación -en los 70- hasta 1987, FUNDAPAZ apoya a iniciativas de terceros que realizan actividades de promoción en Santiago del Estero, como equipos pastorales vinculados a las parroquias o a comunidades religiosas.

A partir de 1987 y con la implementación del proyecto BID, se cristaliza el cambio que se venía efectuando en la modalidad de intervención desde los 80. Esto marca el comienzo de la segunda etapa⁴⁵, que se extiende hasta 1995, momento en que el programa sufre una importante reestructuración.

A partir de esa fecha la experiencia ingresa en su tercer etapa, la que se continúa en la actualidad. Como veremos, el proyecto se reformula en función de una racionalidad más gerencial: las acciones se focalizan en zonas y problemáticas más acotadas, cambian las funciones otorgadas tanto a la ONG como a las organizaciones de base y comienza a

⁴⁵ Por su significación, en este estudio nos centramos en esta etapa por considerar que la misma manifiesta más acabadamente el estilo de intervención típico de las ONG en Santiago del Estero durante los años 80.

predominar una lógica de gestión más empresarial. Así, la modalidad de intervención actual difiere significativamente de aquella predominante desde fines de los 80.

Este cambio de estrategia comienza a ser reflexionado, entre otras cosas, como producto de una evaluación externa que tiene lugar a comienzos de los 90. Dicha evaluación evidencia un conjunto de cuestiones inherentes a la implementación del Programa que conviene revisar porque explican, en parte, el cambio de rumbo que experimenta el proceso.

2.1.2.1.4. Los problemas

A pesar de relativo "éxito" alcanzado en sus acciones, el programa Santiago no estuvo exento de dificultades⁴⁶. Algunas de ellas se vinculan a problemas presentes en el momento de la implementación mientras que otras cuestiones problemáticas disparan reflexiones acerca del desarrollo posterior y futuro de la experiencia.

En primer lugar cabe destacar que la ONG optó por efectuar un diagnóstico y formulación del proyecto en el que no participaron directamente los beneficiarios. Esta decisión se sostuvo en la idea de que se generarían expectativas que -de no conseguirse el financiamiento- no podrían ser satisfechas. En tal sentido, los problemas y las soluciones propuestas en el proyecto, en tanto que alternativa productiva y social para la zona, fueron formulados por los agentes externos sin que se contemplara la perspectiva y posibles planteos de los pobladores involucrados. Esto no sólo comprometía la marcha del proyecto, -en tanto habría que generar esfuerzos adicionales para involucrar a los beneficiarios en cada acción propuesta-, si no que también afectaba a la consolidación organizativa, en tanto que la misma tendría que hacerse cargo de un proyecto que no contribuyó a diseñar desde sus inicios (De Dios, R.; 1992).

Una segunda cuestión problemática se vincula con la necesidad de adecuar el tipo de actividades promovidas con el tipo social agrario involucrado. Desde la reflexión académica algunos autores (Benencia, R.; 1991) señalan que las intervenciones que se ocupan de los sectores de semiasalariados rurales deben promover -por lo menos en una primera etapa- acciones de tipo asistencialistas, mientras que los proyectos productivistas y organizativos son más adecuados para productores de tipo más puramente campesino⁴⁷. No obstante, la ONG decide implementar un proyecto de este segundo tipo en pobladores con características de semiasalarización, entre los cuales el componente migratorio y de trabajo fuera del predio era central. Esta opción seguramente conllevó dificultades a la hora de la implementación. Por ejemplo, insuficiencia de mano de obra familiar continua para la realización de actividades productivas, imposibilidad de los trabajadores extraprediales de asumir compromisos organizativos que requieren continuidad y permanencia (Pereda, M., 1992).

⁴⁶ Algunas de estas cuestiones problemáticas son señaladas por quienes estudiaron precedentemente el caso de la intervención de FUNDAPAZ. En particular nos referimos a los trabajos de De Dios, R. (1991) y Benencia, R. (1992).

⁴⁷ Esta correlación entre tipo de proyectos y tipo de productores surge de experiencias de evaluación y monitoreo de proyectos de desarrollo rural implementados en el NEA. Cuando se evalúa el programa Santiago de FUNDAPAZ se reconoce el desafío que el mismo implica, ya que se señala que "se desconocen proyectos de estas características que hayan sido acompañados por el éxito entre este tipo de actores sociales". (Benencia, R.; 1992).

No obstante, otras opiniones minimizan la significación del trabajo extrapredial de los pobladores de esa zona y con ello, ponen en cuestión el carácter de semiasalariados de los mismos:

“Yo creo que el trabajo extrapredial es una condición general de los productores minifundistas santiagueños. [...] Yo no diría que esa es la condición particular”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

En tercer lugar, otras decisiones de la intervención afectaron el modelo organizativo propuesto. Como describimos anteriormente, la estrategia del agente externo promovió la organización local pero, en los hechos, el criterio de agrupamiento de los pobladores partió de las actividades productivas que éstos compartían. Lo que se fue generando fue un modelo de asociación por producto (tamberos, semilleros, y otros). Y aquí aparece el problema de la diferenciación social en la medida en que las actividades generan o pueden generar en el futuro excedentes desiguales⁴⁸.

Si bien existen múltiples alternativas para atenuar estos efectos no deseados -como mecanismos de distribución equitativa de excedentes-, la misma propuesta productiva de la ONG generó esta dificultad adicional, la cual -de no corregirse- atentaba contra los principios de igualdad que se pretendía que mantuvieran las organizaciones de beneficiarios. Asimismo, seguramente afectó el proceso de consolidación organizativa al definir diferentes núcleos de pertenencia (ser tambero, ser forrajero, etc) para los asociados⁴⁹.

Una cuarta cuestión problemática que se desprende de la naturaleza de las actividades promovidas es la de las condiciones, tiempos y forma bajo la cuál se efectuará el traspaso de la experiencia a los beneficiarios. Fundamentalmente es el gerenciamiento de la fábrica de quesos el componente que más dificultades presenta en este sentido. Según los dirigentes de la organización campesina (Citado por De Dios, R.; 1992) el traspaso es visto como una posibilidad lejana, de largo plazo, con lo que la gestión empresarial seguiría en manos de FUNDAPAZ afectando así los mecanismos de “apropiación” de la experiencia por parte de los beneficiarios. Las dificultades para dicha transferencia son múltiples⁵⁰, entre las que se destaca el nivel de complejidad que requiere el gerenciamiento de un emprendimiento de tal envergadura, en particular para sectores sociales no familiarizados con el manejo de una empresa.

“La idea, el compromiso de FUNDAPAZ frente al BID era que la fábrica esa debe pasar a manos de los productores, de cooperativas. Pero para eso debía darse un proceso en el que gradualmente FUNDAPAZ fuera transfiriendo

⁴⁸ En la evaluación externa de 1992 se señala asimismo que algunas de las actividades productivas promovidas eran de carácter “masivo” (botiquín, camión) mientras que otras eran “selectivas” (tambo, feria), esto es que demandaban un conjunto de requerimientos previos para ingresar en la misma. Esto, se argumenta en dicha evaluación, se transformó en una fuente de diferenciación social que se traduce en los grupos. Véase Benencia, R.; 1992.

⁴⁹ Esta cuestión, que es central para el problema de la naturaleza y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas, será retomada en el punto 2.2.2. donde se la analizará con detenimiento.

⁵⁰ Otra dificultad no menor reside en acordar cuál será el grupo de beneficiarios con “derecho” sobre la fábrica: ¿todos los participantes del programa, los grupos tamberos, sólo los tamberos “profesionales”? Esta faceta del problema fue analizada por De Dios, R. (1991) y retomada por Benencia, R. (1992) y ha sido fuente de numerosas discusiones al interior de la institución.

responsabilidades y nivel de gestión del proyecto a los productores". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

En este sentido, algunos trabajos sobre el proceso interpretan que los directamente involucrados, es decir los grupos tamberos, *"parecen más preocupadas por recibir en tiempo y forma un precio justo por la entrega de su leche, antes que compartir los problemas a resolver en la administración de una fábrica"*. (De Dios, R.; 1992). Es decir, que se visualiza a la fábrica más como un comprador externo que como un componente del proyecto productivo colectivo, lo que plantea no pocas dificultades a la hora de planificar el referido traspaso de los bienes.

Indagaciones posteriores (Benencia, R.; 1992) encargadas por la propia ONG han hallado que, si bien la posibilidad de transferencia de la fábrica es visualizada como lejana en el horizonte de representaciones de la mayoría de los beneficiarios, no todos se encuentran en las mismas condiciones. Las respuestas a esta cuestión mostraron que los grupos no vinculados directamente a la fábrica se desinteresaron del tema a diferencia de algunos de los grupos tamberos. Sin embargo también se evidenció una diferenciación al interior de estos. Aquellos tamberos que entregaban más de 30 litros diarios se guiaban por una concepción o racionalidad de productores articulados a un sistema agroindustrial mientras que los tamberos de mucha menor producción láctea se orientaban por una racionalidad más asalariada. Estos hallazgos se asocian a los problemas de la diferenciación social y de la desigual apropiación del proyecto que señaláramos más arriba.

En síntesis, el debate sobre las condiciones y los tiempos necesarios para el traspaso es una cuestión que está presente desde el inicio del programa caprino-lechero. Desde el perentorio plazo de tres años que preveía el proyecto BID hasta los casi 10 años que cumple la gestión de la fábrica en manos de la ONG se han escuchado múltiples propuestas.

El problema continúa vigente y es visualizado como tal por los miembros de FUNDAPAZ:

"FUNDAPAZ iba a tener la gestión de todo este proyecto y a partir de todo un proceso de asistencia técnica y de capacitación a las organizaciones, para que ellas se hicieran cargo progresivamente de la gestión del proyecto. Eso es lo que estaba enunciado, lo que no estaba desarrollado era el cómo. Y ese fue uno de los grandes problemas que tuvo el proyecto, el cómo llevar adelante todo ese proceso". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Como veremos más adelante, la reestructuración que el Programa experimenta a mediados de los 90 se vincula, en parte, al intento de resolución de este complejo tema del traspaso, no sólo de las capacidades de gerenciamiento para llevar adelante un emprendimiento agroindustrial sino, de la transferencia de activos y bienes a la organización de los beneficiarios.

En quinto lugar, la concepción subyacente en la formulación del Programa implicó que, en la etapa de implementación, se pusieran en marcha un amplio y variado conjunto de actividades. Esto, en la práctica, llevó a una significativa dispersión de esfuerzos y

recursos en un amplio conjunto de tareas que el equipo técnico debía desarrollar para satisfacer los requerimientos de las múltiples propuestas que el Programa fomentaba⁵¹.

“Nosotros hablamos de un programa de desarrollo caprino lechero que es algo muy concreto pero sin embargo había una gama inmensa de actividades: el trabajo con la mujer, costura, semillero de alfalfa, una cosa impresionante”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

En el trabajo cotidiano, la dispersión de actividades distorsionaba la priorización de tareas y metas, lo que a su vez, obstaculizaba el seguimiento y concreción de los objetivos centrales del Programa.

Una sexta cuestión a destacar se vincula con las modalidades seguidas para el otorgamiento de los créditos para los beneficiarios que se financiaba, principalmente, con fondos del proyecto BID y se destinaban, por ejemplo, al mejoramiento de las instalaciones prediales dedicadas a la lechería. Si bien el nivel de morosidad que declara la misma ONG no es excesivamente alto⁵², un conjunto de deficiencias en los criterios para la aprobación de las solicitudes impidió un manejo más adecuado de esta cartera de crédito. Uno de los factores que influyó fue la escasa diferenciación de roles en el seno del equipo técnico:

“El otorgamiento de la ayuda económica estaba en manos del mismo equipo promotor. Entonces se hacía muy difícil diferenciar entre lo que es el trabajo de promoción con lo que sería un trabajo de evaluación de una solicitud, aprobarla o no y después hacerle un seguimiento”. (Entrevista Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Otra deficiencia en los criterios para el otorgamiento fue la inadecuada evaluación del tipo de solicitante. En tal sentido, se partió del supuesto de la homogeneidad de los beneficiarios cuando, de hecho, se trataba de productores con cierto nivel de heterogeneidad derivado de situaciones agroecológicas, sistemas productivos, estrategias de supervivencia y niveles de ingreso disímiles. Estas características diferenciales implicaban, entre otras cosas, diferentes capacidades de endeudamiento⁵³ entre los solicitantes, lo cual no siempre fue contemplado a la hora de otorgar las ayudas económicas, en particular, porque se partía de criterios no diferenciados según tipo de productor.

⁵¹ De hecho, este “problema” se evidenciaba en la institución en su conjunto. En esta etapa de su vida institucional, FUNDAPAZ mantenía una modalidad de intervención basada en una concepción del desarrollo de tipo “integral”, por medio de la cual encara proyectos ambiciosos y muy diversificados. Esta dispersión en temáticas, zonas y acciones será revisada a partir de mediados de los 90, lo que coadyuvará al cambio en la estrategia global. La reformulación de aquel concepto de intervención “integral” caracteriza la actual etapa de desarrollo institucional de la ONG.

⁵² Algunos estudios revelan que el nivel de morosidad del sistema bancario formal alcanza al 23%.

⁵³ La evaluación de la capacidad de pago de los pequeños productores solicitantes de crédito es una cuestión compleja y que no siempre se resuelve adecuadamente. Variables como estrategias ocupacionales familiares, nivel y composición de los ingresos actuales, modificaciones posibles en los costos de producción, variaciones en los ingresos en función de la incorporación de la nueva actividad para la que se solicita financiamiento, entre otras, son elementos a tener en cuenta a la hora de evaluar la conveniencia de otorgar el préstamo. En múltiples experiencias de manejo de carteras de crédito para campesinos se evidencian por ejemplo, problemas de sobreestimación de la capacidad de endeudamiento de los productores.

Asimismo, y ya en los 90, comienzan a aparecer para estos productores, otras ofertas o alternativas para acceder al crédito⁵⁴, con lo que se dan casos de sobre-endeudamiento comprometiendo aún más su capacidad de pago.

Finalmente, durante la etapa de implementación se evidenció una escasa articulación de los componentes del Programa. En particular, el trabajo de promoción de las “zonas” - tanto productivo como organizativo- y las tareas inherentes a la actividad lechera y de transformación del producto -como el gerenciamiento de la fábrica- se encontraban crecientemente desvinculados. Lejos de ser elementos suplementarios de una propuesta agroindustrial de manejo colectivo, se produce una especie de “competencia” entre ambos componentes.

Esto tiene que ver, por un lado, con la forma en que se construía la relación entre los diferentes eslabones de la cadena agroindustrial en el marco del programa, la que no estuvo exenta de pujas económicas:

“La fábrica es de alguna manera el enemigo porque con él tenemos que discutir el precio de la leche”. (Entrevista a presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Pero, por otro lado, lo que esto ponía en evidencia era la existencia de dos lógicas en tensión: la lógica de la “promoción” y la lógica “empresaria”, tal como las denominaron los propios miembros de la ONG. La primera de ellas se orientaba por los objetivos de la difusión de la actividad, la creación y fortalecimiento de los grupos, el fomento de actividades conjuntas. Se apoyaba en un estilo más inclusivo y abarcativo, buscando incorporar a la mayor cantidad de familias posibles en la propuesta, independientemente de las condiciones que estas presentaran para desarrollarla. La otra, hacía énfasis en la rentabilidad económica y en la viabilidad conjunta del emprendimiento. A partir de la primera lógica era posible subvencionar una actividad económica, hasta que los tiempos “sociales” se ajustaran a los “productivos” mientras que para la segunda se debía arribar prontamente al autosostenimiento económico, pues de ello dependía la sustentabilidad y permanencia del emprendimiento en conjunto.

El problema residía en la desvinculación de ambas lógicas. Si se partía sólo de la primera lógica se descuidaban criterios empresariales necesarios para gerenciar la agroindustria.

“No se diferenciaba que la fábrica era una empresa, una empresa con una concepción empresarial particular, un enfoque más social pero es una empresa que tiene que tener una racionalidad de empresa. Y estaba el trabajo de promoción que tiene otra racionalidad”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Por el contrario, si se exacerbaba la segunda lógica, se perdían de vista los objetivos de apoyo a la organización, fortalecimiento comunitario y promoción social que animaban las acciones de la ONG. La reformulación que sufre el proyecto tiene que ver, en parte, con la resolución de esta tensión.

⁵⁴ La más significativa proviene de programas públicos nacionales destinados a pequeños productores, como el caso del Programa Social Agropecuario (PSA).

2.1.2.1.5. La reformulación del proyecto en los 90 (1995 a la actualidad).

En 1991 la experiencia del programa Santiago comienza a ser evaluada. Muchos de los problemas que identificáramos en el punto anterior son visualizados a partir de los mecanismos de evaluación externa que comienzan a implementarse.

No obstante, recién en 1995 los debates y reflexiones que dispararon la identificación de problemas cristalizan en medidas tendientes a superarlas.

Esta última etapa se caracteriza por una reestructuración de las zonas y problemáticas sobre las que interviene el Programa, en una mayor focalización de las acciones, por un cambio en las fuentes y en la estrategia de financiamiento y asimismo, por un intento de otorgar mayor autonomía y protagonismo a las organizaciones campesinas que había surgido en el marco de la propuesta organizativa.

Estas transformaciones ponen de manifiesto la construcción de una nueva lógica que comienza a comandar la implementación de la experiencia y que se corresponde con la que guía la reconversión de la estrategia de intervención global de la ONG.

Como lo expresara uno de sus miembros:

“Se ponía más acento en el desarrollo de actividades y no en la evaluación de resultados, de impactos de la intervención de los proyectos. Esto no estoy hablando solamente de FUNDAPAZ. [...] Esto tiene que ver un poco con como va cambiando la concepción. Antes uno intervenía en todos los aspectos. Eso se relaciona a cuando hablábamos de desarrollo integrado. La intervención de FUNDAPAZ y de otras instituciones era en todos los aspectos. Ahora es como que hay que priorizar, hay que focalizar en función de cumplir ciertos objetivos y metas [...] Hoy FUNDAPAZ o las instituciones de apoyo focalizan su acción en determinados aspectos y promueven y acompañan a las organizaciones para que ellos busquen soluciones a problemas que no pueden recibir de las instituciones de apoyo, que históricamente les aportaron. Hay ciertas cosas en que antes se intervenía y que hoy en día ya no interviene [...] Ahora se pone mucho acento para que la organización asuma la gestión frente a diferentes organismos a fin de ir buscando solución a ciertas problemáticas.[...] Se empieza a tratar de delegar ciertas responsabilidades a las organizaciones, por ejemplo cierta asistencia técnica la van a hacer los demostradores de cada zona, no es ya el técnico de FUNDAPAZ”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Esta nueva estrategia de intervención basada en la concentración de recursos y esfuerzos institucionales en algunas actividades centrales se conjuga y tiene como consecuencia que el agente de promoción se retire de ciertas áreas, dejando espacio para que los propios beneficiarios comiencen a gerenciar autónomamente algunos ejes de la experiencia.

No obstante, esta delegación de funciones debió ser acompañada por la transferencia de un conjunto de capacidades y habilidades para la gestión de emprendimientos complejos. Que estos trasposos de responsabilidades sean decisión del agente de intervención o, por el contrario, un reclamo de mayor protagonismo surgido en el seno de las propias organizaciones va a hablar sobre las capacidades acumuladas por éstas últimas. Esta cuestión será retomada en el próximo punto, en tanto se refiere a la

posibilidad o no de acumular determinados “capitales” sociales por las entidades campesinas.

Asimismo se intenta resolver la tensión entre la lógica de la pura promoción y la lógica económica, cuestión que había contribuido a profundizar la crisis institucional que atravesaba el Programa desde comienzos de los 90. Como consecuencia de este cambio de enfoque se redimensiona la cuenca lechera: la zona de Garza queda desafectada del proyecto caprino y se incorpora otra área con mayores condiciones agroecológicas para integrar dicha cuenca. Aparece así la zona de Los Cardozo⁵⁵ cuya inclusión se basaba en el supuesto de que la misma otorgaría mayor sustentabilidad a la propuesta global. Los productores de la misma presentan un mejor nivel técnico y productivo que aquellas familias iniciales de la zona de Garza.

Como puede visualizarse, las razones de esta reestructuración de la cuenca lechera se vinculan a requerimientos de rentabilidad y viabilidad económica del Programa. Dentro del nuevo esquema ya no es posible mantener la fábrica en funcionamiento apelando a subsidios, como una actividad subvencionada por el resto. El Programa había cumplido un ciclo y esa etapa inicial debía ser superada. El autofinanciamiento se visualiza como una meta prioritaria.

“una de las cosas que se ve es que no es viable la zona de Garza como parte del proyecto [...] no permitía la viabilidad del conjunto, eso era lo que estaba pasando, porque el costo era muy grande y estaba afectando el conjunto”.
(Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Esta zona, de menores condiciones para la producción caprino-lechera entregaba leche a la fábrica pocos meses al año. Mantenerla dentro de la propuesta implicaba costos operativos y económicos altos -por ejemplo los derivados del largo recorrido que se debía hacer para recolectar la leche de los tamberos de esta zona- que el programa no estaba en condiciones de solventar si lo que se buscaba era resguardar la viabilidad del conjunto.

A partir del rediseño que caracteriza esta nueva etapa, la fábrica -que representa la racionalidad económico-productiva- esta en condiciones de efectuar requerimientos en términos de calidad de la leche y volumen entregado por los grupos tamberos. Las dimensiones de la cuenca pueden ser pensadas en términos económicos y no ya desde los parámetros de una estrategia meramente promocional. La racionalidad empresarial comienza a ser tenida en cuenta.

Este cambio en la concepción que orienta la intervención se traduce en el fomento de nuevas acciones y la reformulación de las existentes.

“Durante toda una primera etapa el proyecto tiene una actitud de promoción y entonces estaba el subsidio. Se subsidia una actividad para promoverla y eso tiene un plazo. Por ejemplo, la recorrida para buscar la leche era casi tambo por tambo, el precio de la leche tenía un precio promocional importante, con bonificaciones. Pero cuando se intenta lograr la viabilidad de la fábrica hay

⁵⁵ La ONG se vincula con la cooperativa “Los Cardozo”, una entidad pre-existente de larga trayectoria. De hecho, es una de las primeras cooperativas que aparecen en Santiago del Estero. Para una caracterización de esta entidad véase De Dios, R.; 1992.

83
problemas. Entonces se trabaja el tema del acopio, de los centros de acopio para que los productores lleven su leche allí". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Asociado a estas transformaciones en el estilo de intervención en Santiago y a cambios en los escenarios de actuación, se verifica también una modificación de la estrategia de financiamiento global de la ONG que repercute en el trabajo en esta provincia.

En la nueva etapa se ve crecientemente obstaculizado el acceso a las fuentes de fondos tradicionales que apoyaban económicamente a las ONGs de desarrollo—por ejemplo las agencias de cooperación internacionales—. Por tal motivo se vuelve imprescindible la construcción de una estrategia de financiamiento basada en la diversificación de apoyos.

En tal sentido, FUNDAPAZ incorpora otras fuentes alternativas: la prestación arancelada de servicios de asistencia técnica a terceros y, el apoyo económico de empresas privadas. La primera es posible a partir de una larga experiencia acumulada en algunas temáticas específicas —como la actividad caprino lechera o el manejo agro-silvo-pastoril en el caso de Santiago— mientras que la segunda se hace viable desde un cambio en los escenarios sociales producidos en los 90. La "filantropía" empresaria comienza a desarrollarse con fuerza y las ONGs pueden aprovechar esta coyuntura.

"Porque ahora se está dando toda una línea de que las empresas que están trabajando en las diferentes provincias quieren destinar fondos para el desarrollo local". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Con este nuevo estilo de intervención el Programa caprino lechero que FUNDAPAZ comenzara a diseñar e implementar en la década del 80, se continúa en la actualidad.

2.1.2.1.6. Los Resultados más visibles hasta el momento

Es indudable que a partir de la acción del proyecto comienza a esbozarse una alternativa productiva rentable en una zona en donde no la había y en donde sólo era posible la migración y la asalarización paulatina. El contar con mejores y más productivos stock ganaderos caprinos; poder comercializarlos más eficientemente y obtener de ellos ingresos relativamente regulares; encontrar fuentes de ingresos adicionales como las provenientes de los semilleros de alfalfa; la posibilidad de industrializar la producción propia y de generar con ella utilidades significativas; la existencia de una organización campesina que defienda los intereses de sus asociados marcan la diferencia entre el "antes" y el "ahora" y se constituyen en los principales logros del proyecto de FUNDAPAZ en la zona.

Otros resultados significativos se asocian a aprendizajes colectivos acumulados en la implementación de diversas actividades: las formas alternativas de comercialización, la novedosa experiencia que implicó el manejo de los botiquines caprinos comunitarios y la práctica de los demostradores en tanto que modalidad de transferencia tecnológica.

Asimismo, los miembros de la ONG jerarquizan los logros alcanzados en el plano socio- organizativo⁵⁶:

"Eso fue muy importante, la organización de los grupos, la organización zonal, después lo que se dio en el MOCASI. Eso fue muy importante" (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

No obstante, y para 1992, no se había aún alcanzado el propósito de largo alcance que consistía en generar un proceso de campesinización en la zona de influencia. Por esos años, y según una encuesta realizada por la propia ONG, el ingreso extrapredial de las familias aún representaba más de la mitad del ingreso bruto total (De Dios, R.; 1992). Es decir, a pesar de los esfuerzos y de las inversiones realizadas, todavía no se evidenciaban cambios sustantivos en las condiciones de trabajo y de vida de los beneficiarios, los mismos continúan manteniendo las estrategias laborales y de ingreso previas a su incorporación al proyecto, las que los convertían en campesinos con fuertes componentes de semiasalarización.

Para fines de los 90, lo que se evidencia es una profundización de procesos de diferenciación social entre los beneficiarios del programa Santiago⁵⁷. Aquellos productores incorporados en la propuesta caprino-lechera -que en la actualidad suman casi 90 familias tamberas- han modificado sus sistemas productivos y mejorado sus ingresos como resultado de participar de esta actividad. Estas transformaciones no se detectan en el resto de las 400 familias beneficiarias del proyecto. Este fenómeno puede pensarse como un resultado no previsto del proyecto, en tanto, en su diseño inicial se

⁵⁶ Dada su significación en términos de fomento de las "capacidades sociales" entre los beneficiarios, esta cuestión será retomada a lo largo del trabajo.

⁵⁷ La tendencia hacia la diferenciación social ya había sido identificada a comienzos de los 90. Por esos años se evidenciaba que eran los "tamberos" (un grupo pequeño y selectivo) los que habían podido apropiarse de la propuesta pero que dentro de este grupo también se daban diferencias internas. No todos habían alcanzado el mismo nivel de producción y de los 65 productores que entregaban leche a la fábrica en ese entonces, sólo unos pocos podían considerarse como tamberos profesionales en función de la cantidad de leche producida. (Benencia, R.:1992).

esperaba que el número de familias implicadas en la propuesta caprino-lechera fuera mucho mayor.

“Hoy uno ve una diferencia sustancial entre el tambero y el otro tipo de productor”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Derivada de la propia modalidad de intervención de la institución o como resultado de la propia actividad promocionada como alternativa productiva, lo cierto es que en el área se registran procesos de diferenciación social. Esta circunstancia influyó en el propio desarrollo de las organizaciones campesinas que surgieron en el transcurso del proceso y de aquellas que tienen actual presencia en la zona del Programa: Los delegados de Garza y su cooperativa denominada “La Criollita”, la CAPPAC (Cooperativa de Pequeños Productores Agrícolas y Cabriteros) y la Cooperativa “Los Cardozo”.

Pero asimismo, sostenemos -y esta es una de las hipótesis central de este estudio-, que el tipo de modalidad de intervención que el caso del Programa Santiago de FUNDAPAZ representa, se asocia fuertemente con la posibilidad o no que han tenido las organizaciones campesinas de la zona, para acumular un conjunto de capitales sociales que contribuyen a su construcción como actores sociales dinámicos, a su consolidación como entidades representativas y al fortalecimiento de la sociedad civil santiagueña en su conjunto.

En el apartado 2.2.2. trabajaremos esta cuestión. Pero a continuación nos detenemos en el análisis del estilo de intervención que despliegan las ONGs en el campo de la promoción y el desarrollo social. Para ello ilustraremos nuestras reflexiones con el caso que venimos de caracterizar.

2.1.2.2. CARACTERIZACIÓN DE LA MODALIDAD DE INTERVENCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGS).

Introducción:

El caso del Proyecto Santiago diseñado e implementado por Fundapaz que venimos de describir se ajusta, en términos generales, a un tipo de modalidad de intervención particular que caracteriza las estrategias de acción de las ONGs. En este apartado pretendemos analizar e interpretar esta modalidad de intervención.

Para ello partimos del análisis de la concepción del desarrollo o del cambio social planificado subyacente en estas experiencias, del planteamiento metodológico que guía dichas actuaciones y de la forma de gestión institucional por medio de la cuál se implementan. Cada uno de estos ejes será referido e ilustrado con el caso elegido.

Al plantear las principales especificidades de este tipo de actuación en el campo de la promoción y el desarrollo social – y como lo hiciéramos para las macropolíticas estatales de los años 60⁵⁸ - pretendemos responder asimismo interrogantes vinculados al rol que se le otorga al Estado en esta modalidad de intervención, a las funciones que se le asignaron a distintos actores sociales intervinientes y, fundamentalmente, que consecuencias tiene esta intervención para el desarrollo de la sociedad civil.

Finalmente cabe efectuar una aclaración conceptual. La literatura especializada en el fenómeno de las ONGs coincide en señalar que se trata de un campo variado y heterogéneo, ya que bajo la misma denominación se agrupan a instituciones y actores de naturaleza diferente y con objetivos muy variados: desde cooperativas hasta fundaciones empresarias, desde centros vecinales hasta institutos de investigación.

Por ello se han construido tipologías que dan cuenta de los distintos subgrupos que conforman el mundo de las ONGs. Algunos distinguen entre estas organizaciones de la sociedad civil, a las ONGs de desarrollo y las definen como un grupo de instituciones que se dedican a actividades de investigación, acción y/o capacitación en distintos temas y que se componen por técnicos y profesionales que llevan adelante programas y proyectos para promover el desarrollo de los sectores poblacionales más desprotegidos. (Bombarolo, F.; 1992).

Otros autores las denominan "*organizaciones de apoyo a la base*" para distinguir las de los grupos de base (mutuales, cooperativas, organizaciones barriales) a los que les brindan servicios y se las entiende como entidades orientadas al desarrollo. (Carroll, T.; 1992).

En otras tipologías (Luna, E.; 1998) se entiende por organizaciones de apoyo a aquellas que trabajan a partir de recursos de fuentes externas de financiamiento y no con recursos propios y, cuyos beneficiarios no son los mismos miembros. Dentro de éstas se distingue un subgrupo que denominan organizaciones de promoción.

Otras categorizaciones (Filmus, D.; 1997) efectúan una clasificación tricotómica por medio de la cual distinguen a las organizaciones que desarrollan trabajo de asistencia

⁵⁸ Véase el punto 2.1.1.2. de esta tesis.

directa a población beneficiaria (OPAD), de las organizaciones que prestan asistencia técnica a otras organizaciones (OPAT) y de las dedicadas a estudios e investigación (OPEI).

En éste capítulo nos circunscribimos a la llamadas ONGs de desarrollo y promoción – las OPAT en la clasificación de Filmus o las de apoyo a la base en la de Carroll-, y dentro de este grupo haremos especial referencia a aquellas que trabajan en el mundo rural. Lo que hemos hecho es tomar un “tipo teórico”, a la manera de los tipos ideales weberianos, para luego analizar las especificidades que adquiere el caso de estudio. En otras palabras, la acción concreta de FUNDAPAZ está incluida en un tipo teórico que conceptualizamos como la modalidad de intervención de las ONGs de desarrollo rural.

2.1.2.2.1 La concepción del desarrollo para las ONGs

En la modalidad de intervención que despliegan las ONGs subyacen ciertos *supuestos teórico epistemológicos* que plantean proposiciones asociadas a una de las preocupaciones centrales de la teoría sociológica: la relación entre estructuras y sujetos sociales.

El intento de las ONGs por operar sobre la “realidad social” supone que el énfasis está puesto en las capacidades de la acción de los sujetos para modificar las estructuras sociales – eludiendo los determinismos estructurales del objetivismo-. Este enfoque deriva en una concepción del desarrollo como un proceso social, que puede ser considerado como un sistema interactivo que involucra a una multiplicidad de individuos y actores colectivos con capacidad de “agencia”⁵⁹ desigualmente distribuida. (Bartolomé, L., 1989).

Esta opción teórica evidencia la existencia de una reformulación epistemológica de la relación entre sujeto y objeto. Si el desarrollo es un proceso construido por los agentes; los beneficiarios dejan de ser pensados como “objetos” de políticas para convertirse en “sujetos” que pueden promover e intervenir en los procesos sociales. Esta reversión del sentido de las determinaciones permite acuñar el concepto de “cambio social planificado” (Martinez Nogueira, R.; 1991) en reemplazo de la noción de desarrollo en tanto que fenómeno exclusivamente estructural. La tarea de las ONGs se ajusta más a esta nueva conceptualización del desarrollo social. Se trata de un estilo de desarrollo “alternativo” concebido como el resultado de un complejo proceso de toma de decisiones de varios actores sociales.

El cambio de enfoque teórico revela asimismo la revisión de los paradigmas o *marcos conceptuales* que guiaron la intervención de agentes externos de la sociedad civil en décadas anteriores. Así, se parte de la concepción de los pobres como sujetos históricos de cambio macrosocial propia de los 60; pasando por la metodología de “desarrollo de la comunidad” que con diversos horizontes ideológicos prepondera en los 70; para arribar, en los 80, al desarrollo de una línea de trabajo centrada en las “estrategias de sobrevivencia” y en la acción de los actores con énfasis en lo cualitativo y en los procesos microsociales. (Feijoo, M.C.; 1991). Estos estudios aportan a la construcción de un nuevo paradigma que, aproximadamente hace dos décadas, viene alimentando la acción de las ONGs.

⁵⁹ Se utiliza el concepto de agencia en el sentido de Giddens, A., como agentes conocedores y capaces de intervenir, de producir una diferencia en el flujo de eventos sociales.

Lo que se evidencia es un cambio en el marco conceptual que guiaba las intervenciones en el campo del desarrollo social. El nivel macro como referente de la acción; la jerarquización de las soluciones tecnológicas capital-intensivas en tanto que promotoras del desarrollo económico y; la replicación de modelos estandarizados, externos a las comunidades y sostenidos por planificaciones centralizadas caracterizaron, entre otros elementos, al marco conceptual que ha sido reemplazado por la acción de las ONG⁶⁰.

Según este nuevo paradigma que se consolida en los 80, el desarrollo es siempre un “desarrollo desde la base” (Forni, F. y Benencia, R.; 1989) ya que los cambios son planificados y producidos “de abajo hacia arriba” contando generalmente con la participación de una organización popular; un “desarrollo a escala humana” (Max Neef, M. *et al* ; 1986); sustentable y autogestionario (Neiman, G.; 1998) ya que es protagonizado por los propios sujetos del desarrollo de manera independiente posibilitando procesos de acumulación controlados por estos. Para algunos autores (Bartolomé, L.; 1991) se trata de una concepción “contracultural” del desarrollo y no solamente el surgimiento de una propuesta metodológica alternativa o novedosa.

Tanto la jerarquización de la acción transformadora y de las estrategias de los sujetos como esta nueva concepción del desarrollo apuntalaron una mirada hacia lo micro social que se tradujo en la generalización de pequeños proyectos como instrumentos promotores del estilo de desarrollo buscado por los agentes de apoyo externo. Estos proyectos se caracterizan por implementarse en el espacio local y comunitario, por partir de una escala reducida y restringirse a un cierto número de beneficiarios dándole a la experiencia un carácter acotado.

En el caso de la intervención de FUNDAPAZ que hemos analizado vemos como la elección por lo local está asociada a una determinada concepción del desarrollo y de los caminos que conducen al mismo:

“Fruto de la experiencia lo que se ve es que para que se produzcan cambios importantes era necesario concentrar esfuerzos y recursos en zonas y desarrollar ciertas temáticas. FUNDAPAZ decide elaborar proyectos y concentrar recursos”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Si bien en la mayoría de los casos no se pretende efectuar modificaciones estructurales de magnitud sino más bien resolver problemas más inmediatos (Martinez Nogueira, R.; 1991), entre los objetivos del cambio social propuesto por las ONGs se encuentran el de fortalecer la capacidad de los grupos beneficiarios en la gestión de sus asuntos, para resolver sus problemas y satisfacer sus necesidades (autonomía) y; el de aumentar sus recursos para obtener mayor eficacia en sus relaciones con el contexto (visibilidad social). Para ello se jerarquizan tanto el aprovechamiento de los recursos y la tecnología autóctonos, como los valores culturales y la “cosmovisión” de los beneficiarios.

En definitiva, las ONGs comparten una “mini-ideología” (Bombarolo, F. *et al.* 1992) sostenida por valores tales como la democracia y la participación, la redistribución de recursos y la horizontalidad del poder. Este sustrato ideológico enfatiza en el valor per

⁶⁰ Esa fue la concepción del desarrollo que guió la implementación de las macropolíticas de los 60. Remitimos a lo expuesto en el punto 2.1.1.2. de esta tesis.

se de la organización, la autogestión y la educación, el respeto y reconocimiento de los conocimientos y tecnologías tradicionales de los grupos con los que trabajan (Bartolomé, L.; 1991). La opción ideológica se opone al planteamiento convencional, basado en criterios verticales, tecnocrático y no participativo y descansa en un proceso progresivo orientado al beneficiario (Rofman, A.; 1989).

En el caso analizado, los principios filosóficos que guían el accionar de FUNDAPAZ derivan también de su inspiración cristiana, por lo que ésta visión incluye el crecimiento integral de la persona, aún en sus aspectos espirituales y en su religiosidad.

“La filosofía viene por ese lado, la Doctrina Social de la Iglesia y los documentos post- conciliares como Medellín y San Miguel [...] Desde el origen se mantiene la idea de desarrollo integral de la persona, el componente cultural y el componente religioso para nosotros es muy importante en nuestro trabajo con la gente”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

El marco conceptual supone asimismo una modificación de los roles esperados y del papel que se busca que jueguen los actores involucrados en el desarrollo⁶¹. Si en la concepción anterior el Estado era el encargado de orientar el modelo de desarrollo, el nuevo enfoque permite que las organizaciones de la sociedad civil –las ONGs pero también las organizaciones populares o de base- sean vistas como alternativas válidas para la intervención en el desarrollo social aumentando su protagonismo como verdaderos agentes del desarrollo.

Como adelantáramos, cuando las ONGs trabajan con sectores rurales su actuación encuentra sustento en un particular *modelo de desarrollo agrario*. Aunque el mismo se encuentre implícito, el diseño de la modalidad de intervención presupone ciertos escenarios rurales deseables a los que se tendería y, apunta a efectivizar transformaciones más o menos relevantes en el área rural local en la que se actúa. Esto se asocia con la conformación de patrones de desarrollo rural buscados.

En el caso de las ONG de actuación rural⁶², si bien encontramos múltiples variaciones y heterogeneidades, es posible afirmar que, en su mayoría siguen una estrategia de desarrollo que tiende a enfrentar a la pobreza rural incrementando la organización campesina y llevando adelante políticas diferenciadas para este sector de manera tal de fortalecer su sistema productivo. Esta estrategia se operativiza a través de micro proyectos locales.

Si bien la concepción del desarrollo rural de las ONGs incorpora una novedad ya que parte de la jerarquización de la escala microsocioal, la implementación de microproyectos rurales encuentra sus antecedentes en modelos de desarrollo agrario anteriores como aquellos que funcionaron como sustento a *“programas rurales ejecutados por agencias públicas gobernados por la concepción del desarrollo comunitario predominante a fines de los 50 y comienzos de los 60; la modalidad de*

⁶¹ Esta cuestión será profundizada cuando, en el próximo subcapítulo analicemos el escenario social en el que opera -y contribuye a modificar- la modalidad de intervención. Asimismo veremos más adelante, cómo esto modifica la relación entre Estado y sociedad civil.

⁶² Sus características, antecedentes y el desarrollo de su trabajo en la Argentina serán tratados en el próximo subcapítulo ya que explican cambios en el escenario social.

acción ligada a las políticas de reforma agraria o a los proyectos de desarrollo rural integrado". (Martínez Nogueira, R.;1991).

Desde el punto de vista teórico, los modelos de desarrollo agrario se asocian de cierto modo con las transformaciones operantes en el agro. El posicionamiento de determinada política de intervención frente a estas tendencias fue conceptualizado por algunos autores como "vías de desarrollo" (Forni, F. y Benencia, R.; 1989). A partir de algunas experiencias recogidas⁶³ es posible identificar, por ejemplo, la vía farmer con extrema diferenciación, la vía farmer pura y la vía campesina cooperativa, en tanto que existen situaciones en donde no se observa vía de desarrollo alguno. Según esto, la intervención de las ONGs podía estar guiada por alguno de estos patrones de desarrollo.

Por ejemplo se puede elegir la vía campesina cooperativizada, como lo han hecho muchas de las ONGs rurales en Argentina- y desarrollar un conjunto de estrategias que, concordantes con el modelo de desarrollo buscado, permitan fortalecer la agricultura de subsistencia y/o promuevan el desarrollo de agroindustrias campesinas⁶⁴.

Dicho de otro modo, intentar desarrollar algunas de estas vías implica llevar adelante una política -ya sea pública o privada como en el caso de las ONGs- que tienda a facilitar o a obstaculizar tendencias o procesos operantes en el agro.

Cuando el proceso es definido como "deseable" por el modelo de desarrollo, la intervención acompaña la tendencia dominante y puede orientarse a eliminar obstáculos o a mejorar las condiciones de aquellos actores que no pueden por sí solos incorporarse a dicho proceso. Pero la acción también puede orientarse a revertir procesos -en el caso que estos sean definidos como negativos en términos del modelo de desarrollo buscado- a mejorar las condiciones de adaptación de los beneficiarios sin modificar la tendencia predominante o; finalmente, a intentar proponer modelos alternativos con un esquema denominado de "contracorriente"⁶⁵. (Forni, F. y Benencia, R.; 1989).

Esto supone una concepción teórica de las estructuras agrarias y de los sistemas productivos como fenómenos dinámicos, sujetos a procesos de transformación. La literatura especializada ha dado cuenta de estos cambios estructurales a partir de nociones como reproducción, descomposición o diferenciación interna (Murmis, M.;1980), que expresan a su vez, procesos de movilidad social de sectores rurales y dan cuenta de la heterogeneidad de situaciones presentes en el mundo agrario.

La escala reducida, la selectividad, el carácter local y el enfoque micro propio de las intervenciones de las ONGs rurales se ajusta al trabajo con estas situaciones heterogéneas y cambiantes.

Algunas de ellas, han desarrollado una visión más agroindustrial que primaria, de gestión y de organización económica de las explotaciones de los beneficiarios que

⁶³ Nos referimos a la evaluación de los proyectos implementados por una ONG rural, el INDES, en el NEA durante los 80.

⁶⁴ Estas distintas opciones estratégicas son trabajadas por Carroll, T (1992).

⁶⁵ Quienes evaluaron la experiencia del proyecto Santiago de FUNDAPAZ destacan que la misma constituyó un desafío en tanto se concibió como una política "contracorriente" porque intentó incorporar una alternativa productiva en una zona donde no la había, forzando así un proceso de campesinización. (Benencia, R.; 1992).

facilita su integración al mercado y han promovido asimismo la asociación entre los productores (Neiman, G.; 1998). Estas constituyen algunas de las dimensiones que conforman el modelo de desarrollo agrario en el que encuentra sustento la acción de las ONGs rurales y que contribuye a caracterizar la concepción de desarrollo o del cambio social planificado que alimenta sus intervenciones.

En el caso del Programa Santiago de FUNDAPAZ el modelo de desarrollo agrario perseguido sostenía como deseable la consolidación de la economía campesina. Quienes estudiaron previamente la experiencia (Benencia, R., 1992; De Dios, R., 1992) coinciden en señalar que se trató de un intento por fomentar un proceso de campesinización entre sectores de semiasalariados rurales. En la zona del programa, el área de riego del río Dulce, se asistió desde los 70 a fenómenos de descampesinización⁶⁶ que intentan ser revertidos con la intervención de la ONG.

Su propósito final era generar un proceso de movilidad social ascendente por medio del cual un productor marginal de cabras- un semiasalariado rural- podía transformarse en un tambero vinculado a un proyecto agroindustrial, esto es en un pequeño productor consolidado como tal y con posibilidades de capitalización. Si los pobladores de la zona del proyecto se encontraban "*resistiendo el flujo hacia*" la asalarización definitiva, el proyecto pretendía crear condiciones para modificar la situación de manera tal de colocarlos "*en flujo hacia*" la consolidación como campesinos con posibilidades de acumulación. De este modo, la vía de desarrollo elegida era la "*vía campesina cooperativizada*" puesto que, por un lado se revalorizaban las prácticas y conductas productoras mientras que, por el otro, se suponía que el manejo de la agroindustria debía hacerse a través de cooperativas o entidades similares que representarían a los beneficiarios en tanto que agentes económicos.

Resulta interesante ver cómo detrás de la intervención del programa FUNDAPAZ hay una serie de supuestos teóricos subyacentes que la justifican. Estos se vinculan con debates que se han dado en el campo de la sociología rural y que manifiestan distintas interpretaciones de los procesos sociales agrarios en los que intervienen los campesinos:

- a) la movilidad social es posible: Planteos teóricos vigentes señalan que los sectores campesinos no son ni homogéneos ni estáticos. Por el contrario, se evidencian recurrentes procesos de diferenciación y descomposición entre estos pequeños productores; las unidades campesinas encuentran "*en flujo hacia*" o "*resistiendo el flujo hacia*" otros tipos de unidades productivas que en algo se le asemejan (Murmis, M.; 1980). Precisamente, la intervención de FUNDAPAZ pretende reorientar esos flujos en un sentido.
- b) determinadas políticas pueden contribuir a modificar el ingreso campesino: Se parte de la idea de que interviniendo a partir de ciertas líneas de trabajo (asistencia técnica, fomento de la producción de forrajes, mejoramiento de la sanidad de la majada caprina, cambios en el manejo productivo, y demás) era posible incrementar sustancialmente el ingreso de las familias beneficiarias. En palabras de los miembros de la ONG: "*la propuesta lechera caprina mejora sustancialmente los ingresos familiares*". (Entrevista a Presidente de Fundapaz, 1999). Esta idea se vincula con argumentos más o menos corrientes en el mundo del desarrollo rural y

⁶⁶ R.Benencia y F.Forni (1986) analizan este proceso dando cuenta de las estrategias resultantes tanto para familias campesinas como de asalariados rurales.

en el de la teoría social rural, los que sostienen que algunos campesinos pueden elevar sus ingresos y mejorar su tecnología en la medida en que se ligen a sectores agroindustriales o que sean objetos de políticas estatales (Grupo Esquel; 1989).

- c) no hay ligazón unívoca y mecánica entre producción campesina y mercado interno de productos de consumo popular. Esa relación es la que tradicionalmente estableció la literatura académica y técnica de la sociología rural. Por el contrario, el Programa Santiago de FUNDAPAZ supone que los productores involucrados pueden producir un bien que no es de consumo masivo como el queso de cabra sino que más bien es consumido por sectores de alto poder adquisitivo.
- d) no siempre los campesinos ceden excedente por la vía de los precios. Otra hipótesis, refutada por estudios de casos, es la que indica que los sectores campesinos, por la lógica misma de la economía campesina, estaban incapacitados para retener excedentes y que por lo tanto los cedían a otros sectores fundamentalmente a través de los precios. En oposición a esta línea argumentativa, la idea corporizada por el programa es que, de cumplirse ciertas condiciones, los beneficiarios podían retener excedentes valorizando su producción y manejando las etapas de transformación y comercialización de manera de conseguir mejores precios para sus producciones, lo que evita ceder excedentes frente a otros agentes económicos.
- e) los campesinos pueden avanzar en procesos de acumulación de capital: la idea de generar las condiciones para llevar adelante un proceso agroindustrial implica una postura contraria a los argumentos que sostienen la existencia de una "racionalidad" campesina adversa a la capitalización. Estos planteos surgen de diversas vertientes como los aportes de la antropología en torno a la aversión al cambio técnico de los campesinos (Redfield, 1960); de concepciones que plantean modelos sociales duales como el de los sectores tradicional y moderno (Lewis, 1960) y de posturas chayanovianas que refuerzan esta imagen del campesino poco apto para iniciar procesos de capitalización.
- f) la economía campesina presenta situaciones heterogéneas, existen diversos sistemas productivos que combinan fuentes de ingresos, actividades productivas y destinos de dicha producción. Precisamente, en el caso de FUNDAPAZ, la intervención parte de un diagnóstico cuyo objetivo era *"conocer cómo eran los sistemas productivos de las familias, las estrategias de supervivencia y cuáles eran sus ingresos[...]. Ahora hemos definido políticas diferenciadas para sectores diferenciados [...] la población no era homogénea"*. (Entrevista a Presidente FUNDAPAZ, 1999).

Esta opción teórica de la ONG se vincula con el enfoque de los *"sistemas agropecuarios"* que ha tomado fuerza en la última década. Este ha sido considerado como el más ajustado a las especificidades de las explotaciones campesinas ya que respondería a la complejidad de este sistema de producción. Este abordaje se presenta como superador de otros enfoques monodimensionales que operaban sobre uno de los elementos del sistema campesino. (Grupo Esquel; 1989. IICA).

Volviendo al análisis de las modalidades de intervención de las ONGs podemos afirmar que los marcos conceptuales que dibujan una determinada concepción del desarrollo se traducen en cierto planteamiento metodológico que pasamos a revisar.

2.1.2.2.2 El planteamiento metodológico de sus intervenciones

Derivado de la concepción del desarrollo que guía el accionar de las ONGs se desprende un enfoque metodológico novedoso y muy particular, característico de los estilos de intervención de estos agentes externos de promoción. Si bien existen elementos de este planteamiento metodológico que son compartidos por el conjunto de ONGs de desarrollo y que caracterizan su accionar, nos referiremos particularmente al enfoque metodológico que estructura el trabajo de aquellas que actúan en el medio rural.

Los proyectos que estas instituciones llevan adelante contienen ciertos componentes y actividades que conforman sus *líneas de trabajo*. Estos son determinados por la problemática o área en la que desarrollan su accionar (medio ambiente, hábitat, género, desarrollo rural, etc.), por el tipo de población con la que trabaja cada ONG (menores en circunstancias especialmente difíciles, mujer, población aborígen, pobres urbanos, campesinos, etc.) y, obviamente por el modelo de desarrollo que se persigue.

En el caso de las intervenciones de las ONGs rurales asimismo interviene en la definición de las líneas de trabajo la existencia de diversos tipos de productores con los que trabajan (semiasalariados, campesinos "puros", pequeños productores familiares capitalizados), de múltiples y variados sistemas productivos y de distintas estrategias familiares presentes entre estos sectores sociales. Esto se asocia con el fenómeno de heterogeneidad de la pobreza, circunstancia que es muy profunda en el mundo rural y que complejiza la elección de los "proyectos" y las actividades a fomentar.

A partir del accionar de estas ONG rurales -y en base a la evaluación de múltiples experiencias de desarrollo rural implementadas- ha sido posible identificar diferentes tipos de proyectos en función de los componentes que preponderan en ellos: proyectos de tipo "*asistenciales*", en los que de manera subsidiada se entregan recursos para paliar coyunturalmente necesidades básicas de la población, incluyendo, por ejemplo, insumos para el autoconsumo; proyectos de tipo "*productivo*" en los que se dota a los beneficiarios de recursos para mejorar la producción orientada al mercado con lo que se pretende alcanzar un nivel de capitalización tal que permita la autosuficiencia predial; proyectos que "*tienden a promover la organización*", en donde los recursos productivos se gestionan de manera comunitaria y; finalmente proyectos conceptualizados como "*organizativos puros*" en donde los recursos se destinan totalmente a fortalecer procesos organizativos, generalmente a través de actividades de capacitación. (Benencia, R.; 1991).

En los primeros, el propósito se orienta a la recuperación productiva y social mientras que en los productivistas se intenta incrementar el nivel de actividad económica de los productores mejorando prácticas culturales de la producción principal o alentando cambios en la estructura productiva. (Forni F. y Benencia, R.; 1989).

Vinculando el tipo de proyecto elegido con la vía que persigue el modelo de desarrollo agrario subyacente a la intervención, se podría decir que los proyectos de corte asistencialista no implican vía de desarrollo alguno (Forni F. y Benencia, R.; 1989); mientras que los otros varían entre las diferentes vías de desarrollo posibles, siendo más clara la relación entre proyectos que tienden a la organización y los organizativos puros con el intento de desarrollar la vía campesina cooperativa. Algunos proyectos productivistas -y en particular aquellos que son más selectivos y refuerzan

comportamientos más individualistas- pueden fomentar procesos de diferenciación social o reforzar los ya existentes en el área con lo que se consolida una vía farmer con extrema diferenciación⁶⁷.

Otras tipologías más generales clasifican a los proyectos en tres rubros: de mejoramiento económico, de “desarrollo humano” y, de obtención de derechos sociales y económicos (Bartolomé, L.; 1991). Los proyectos asistenciales y productivistas corresponden al primer tipo, en donde el énfasis está puesto en la satisfacción de necesidades vía el desarrollo económico mientras que; los proyectos que tienden a la organización -y más claramente los organizativos “puros”- se asocian con la posibilidad de que los beneficiarios obtengan capacidades para la reivindicación de sus derechos, particularmente cuando estos han fomentado la conformación de asociaciones que articulan varios grupos de beneficiarios u organizaciones de segundo grado.

No obstante, y como señalan quienes plantean estas clasificaciones, los proyectos implementados por las ONGs se integran por un conjunto amplio de componentes o actividades: económico- productivos (créditos, tecnología, asistencia técnica, etc.) socio-organizativos (promoción, acompañamiento, capacitación, etc.). En diferentes etapas, tiende a preponderar un tipo específico de estos componentes que marca la impronta que se le imprime a la intervención.

Este es el caso del Programa Santiago de FUNDAPAZ. Aquí se evidencia un fuerte énfasis en los componentes económicos y productivos, los que signaron fuertemente a esta propuesta. Por esto, el caso analizado es un ejemplo de proyecto de tipo “productivista” en la medida en que los mayores esfuerzos de FUNDAPAZ en la zona se destinan al mejoramiento de la producción comercializable –la leche de cabra, las semillas de alfalfa, etc.- con el objeto de permitir la autosuficiencia de las unidades productivas de los pobladores de Robles y Garza, una vez que estos hayan alcanzado cierto nivel de capitalización.

La persecución de objetivos tales como la búsqueda de alternativas productivas y/o la diversificación de la producción impregnan el accionar de toda la institución en las diversas zonas rurales en las que trabaja:

“FUNDAPAZ desde el origen tuvo un estilo que la diferenció del resto, muy ‘productivista’ como nos llamaban a nosotros, donde el tema económico era importante”. (Entrevista a Presidente de Fundapaz, 1999).

Posteriormente, el redimensionamiento de la cuenca lechera, la búsqueda del autofinanciamiento de la fábrica de quesos y de la reducción de costos operativos muestran cómo el objetivo de la viabilidad económico-productiva se jerarquiza frente a otros. La racionalidad empresarial que comienza a aparecer desde la reformulación del Programa a mediados de los 90 vuelca aún más la experiencia de FUNDAPAZ hacia la orientación “productivista”.

En definitiva, las ONGs rurales desarrollan generalmente un conjunto de actividades relacionadas con la capacitación y prestación de asistencia técnica para actividades

⁶⁷ Esto se dio, por ejemplo, en el caso de los proyectos que el INDES -con financiamiento de la Interamerican Foundation (IAF)- implementó en Goya, Corrientes en los años 80. Véase Forni F. y Benencia R. (1989).

productivas (orientadas al mercado o al autoconsumo)⁶⁸, con el acceso a tecnologías apropiadas y al crédito (subsidiado, rotativos o cooperativos)⁶⁹, con el acompañamiento en procesos reivindicativos y con la promoción de esquemas organizativos. (Neiman, G.; 1998).

Como señalan los propios miembros de una ONG de actuación en el medio rural como FUNDAPAZ:

“Esto lo realiza en un proceso de capacitación, de asistencia técnica y de ayuda económica donde el componente de búsquedas de tecnologías adecuadas es central”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Para implementar estas actividades las ONG utilizan determinada batería de *instrumentos y técnicas*. Entre éstas cobra centralidad las vinculadas con el trabajo grupal, particularmente en los casos en donde los objetivos de largo alcance son la promoción de procesos asociativos, en donde prevalecen los componentes organizativos y se intenta desplegar una vía campesina cooperativizada. Para algunos (Benencia, R.; 1991), hay un supuesto básico del trabajo de promoción de las ONG de desarrollo y es que éste debe realizarse grupalmente.

Las intervenciones se efectivizan a través de proyectos para pequeños grupos, sean estos preexistentes u organizados a partir de la acción de sus promotores. En el primer caso, el equipo de la institución muchas veces procura detectar grupos “naturales” de productores que estén consolidados para fortalecerlos y expandirlos. Otras veces lo que se prioriza es la homogeneidad socio-productiva de estos grupos o que sean cercanos para efectuar economía de esfuerzos. (Forni, F. y Benencia, R.; 1989).

En el caso de FUNDAPAZ la conformación de grupos para el desarrollo de las actividades se constituyó en la base de la experiencia, tanto de sus componentes productivos como socio-organizativos:

“FUNDAPAZ comienza promoviendo que la gente se junte, se organicen, constituyendo los grupos”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Como se señalara al presentar esta experiencia, surgen grupos por “parajes” o zonas. El criterio elegido por la institución para la conformación de estos grupos de familias fue el de cercanía y vecindad de los integrantes. No obstante, en los hechos quedan asimismo conformados grupos por actividades, cuyo criterio de agrupamiento es aquí la homogeneidad económica-productiva de los miembros.

⁶⁸ A su vez, las actividades productivas pueden ser desarrolladas por todos o por algunos de los beneficiarios. En el caso del programa Santiago de FUNDAPAZ se promovieron las siguientes actividades productivas: tambo, feria o venta comunitaria, los semilleros de alfalfa, la siembra de pasturas. Este primer grupo de actividades es de naturaleza selectiva porque suponían ciertos requisitos previos para poder desarrollarlas. Por el contrario, otras actividades propuestas como las del uso del botiquín sanitario, el uso del camión, y la prestación de servicios de arada son de carácter masivo, ya que pudieron acceder a ellas la mayoría de los grupos beneficiarios. (Benencia, R.; 1992).

⁶⁹ Una de las líneas de trabajo central de las ONG rurales ha sido la de crédito supervisado. En los trabajos consultados -en donde se recopilan estas experiencias- se señala que el otorgamiento de créditos fue el eje central de estos proyectos. Al respecto véase Rofman, A. (1989); Forni F. y Benencia, R (1989); Neiman, G. (1998). El desarrollo de la línea de crédito, sus condiciones (de corto o largo plazo, individual o grupal) y el tipo de actividades que se financian (capital de trabajo, para comercialización, para inversiones físicas) puede ejemplificarse, entre otros, con el caso del Proyecto Santiago de FUNDAPAZ.

Es decir que el trabajo grupal, en el caso de FUNDAPAZ, llevó a la existencia de una doble lógica de cohesión de grupos: por un lado la que representa los lazos comunitarios y societarios y, por el otro, la que se orienta por el interés económico-productivo. Estas dos orientaciones de pertenencia van a constituirse en un problema a la hora de desplegar la estrategia de promoción organizativa. ¿Estas dos lógicas están en tensión?, ¿Sobre qué ejes se apela a la identidad de los beneficiarios?⁷⁰

En términos generales, técnicas grupales como las de rol-playing, juegos y uso de gráficos son utilizadas por las ONGs para varias actividades como son las de capacitación -tanto productiva como organizacional-, las de encuentro y reflexión, las de formación de dirigentes y, para llevar adelante el acompañamiento permanente de los grupos. Muchas veces la capacitación está orientada a promover y articular grupos y a mejorar su poder de autogestión. (Neiman, G.; 1998).

Las tareas de acompañamiento de grupos implican una relación directa y cotidiana con los beneficiarios, acercamiento que se constituye en una de las ventajas de la modalidad de intervención de las ONGs, en tanto supone un mayor conocimiento de las necesidades de los beneficiarios y permitiría la aceptación y consentimiento de los mismos sobre el proceso en el que se involucran.

Como dijimos, la metodología de promoción organizativa implica, además del trabajo cotidiano con los grupos, esfuerzos de capacitación de dirigentes. Por ejemplo, se diseñan e implementan una serie de encuentros, pensados como talleres de aprendizaje en los que se vierten experiencias y problemáticas campesinas trabajando con metodologías dinámicas que implican un alto grado de participación. (Benencia, R.; 1991).

De lo expuesto surge que la capacitación es un componente muy importante de los proyectos de las ONGs rurales. Esta es pensada como un proceso bidireccional, grupal, operativo, crítico, global y sistemático, y es brindada a partir de técnicas participativas.

Según las distintas experiencias, la capacitación tiene asignado un peso relativo con relación a la inversión física: en algunos casos se priorizan los montos destinados a estas actividades de capacitación y generación de conocimientos mientras que en otros esta subvaluada porque el énfasis está puesto en inversiones en infraestructura, créditos, mejoras productivas, etc.

En el caso del proyecto Santiago de FUNDAPAZ se preveía desde el inicio el desarrollo de estas actividades de capacitación como así también la prestación de asistencia técnica. No obstante, los fondos requeridos para implementar ambos instrumentos se "mezclaban" con el financiamiento necesario para el mantenimiento y funcionamiento de los equipos técnicos locales.

"El proyecto BID financia parte del equipo con la asistencia técnica y la capacitación para la puesta en marcha del proyecto. Otros proyectos van a

⁷⁰ Los criterios para el agrupamiento de productores es un tema central, ya que de su elección depende no sólo el "éxito" de la propuesta productiva de la intervención sino también el carácter y desarrollo posterior de las organizaciones de beneficiarios. Esto será retomado cuando en este mismo punto, analicemos el modelo de acción por el que se pone en práctica el planteamiento metodológico.

financiar al equipo, a partir de trabajo en las zonas, de asistencia técnica y capacitación". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999)

La prestación de la asistencia técnica define asimismo a la estrategia de intervención de la mayoría de las ONGs rurales⁷¹. Esta se efectiviza desde varias técnicas como las visitas a las explotaciones, la realización de capacitaciones o cursos, el diseño y entrega de material didáctico, y otras herramientas.

Un instrumento novedoso es el uso de "demostradores" o parcelas demostrativas por medio del cual se efectúa, a modo de prueba, una innovación técnica o de gestión que, de ser exitosa puede ser replicada en el resto de los predios de los beneficiarios. Esta innovación metodológica fue incorporada por FUNDAPAZ en el proyecto Santiago. Para ello fue de suma utilidad la instalación del campo-cabaña-caprino en donde se desarrollaron actividades de investigación, generación de tecnología apropiada, divulgación y extensión.

"FUNDAPAZ ha incorporado una modalidad de trabajo que son los campos de prueba y capacitación. Son lugares en donde se reproducen las condiciones de los pequeños productores y se trata de trabajar con ellos en lo que sería el desarrollo de ciertas tecnologías, probarlas, evaluarlas para luego generalizarlas, primero a través de demostradores y luego a través de la comunicación grupal". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Otras de las técnicas utilizadas por las ONGs se vinculan a la necesidad de contar con mecanismos de comunicación que recodifiquen los lenguajes técnicos para que estos se acerquen a los marcos culturales de los beneficiarios. De allí la presencia de comunicadores en los equipos. (Bombarolo, et al; 1992).

La transferencia tecnológica es otro de los ejes metodológicos centrales. Esto se vincula con el debate sobre lo que se entiende por generación de tecnología "apropiada", por la decisión de utilizar técnicas tradicionales o la introducción de paquetes tecnológicos modernos. En general la estrategia de las ONGs se ha basado en el uso o rediseño de tecnologías tradicionales pero muchas veces supuso también cambios en el manejo tecnológico o la creación de sistemas técnicos alternativos a las tecnologías convencionales, porque éstas muchas veces no prestan soluciones a los problemas a resolver. En estos casos se trató de innovaciones tecnológicas. Pero, como en muchas otros aspectos metodológicos, la falta de sistematización de estas innovaciones dificultó y limitó su difusión (Carroll, T.; 1992).

Todos los componentes expuestos tienden a ser trabajados a partir de metodologías participativas. La planificación y ejecución participativas es una tecnología que ha sido desarrollada y es manejada por las ONGs en general. En el caso de las rurales, se las adaptó para el trabajo con campesinos y otros sectores que expresan situaciones de pobreza rural. Estas metodologías participativas son el eje central del planteamiento metodológico de estas instituciones, al punto tal que algunos autores (Forni F. y Benencia, R.; 1989) las jerarquizan, junto con el carácter local, para definir a la propia acción de las ONGs rurales.

⁷¹ Según Neiman G. (1998), quien se basara en la base de datos del GADIS, las ONG dedicadas a la asistencia técnica y la promoción son el 60% de las ONGs rurales. El 15% corresponde a las de educación popular y promoción cultural y el 20% están dedicadas a estudios e investigación.

No obstante, muchas veces las metodologías participativas no son implementadas en todas las etapas de la intervención. Por ejemplo, en el caso de la experiencia de FUNDAPAZ en Santiago, no hubo un diagnóstico preliminar ni un diseño participativo de la propuesta. Esta decisión puede influir en el posterior desarrollo del proyecto, en particular sobre las condiciones de “apropiación” del mismo por parte de los beneficiarios.

Por último, el planteamiento metodológico incluye -además de las líneas de trabajo y las técnicas e instrumentos para efectivizarlas que ya hemos señalado- un *modelo de acción*, es decir una particular forma de intervenir sobre el medio, el problema o la temática de la que se ocupa la ONG. El modo de acción corresponde al nivel de las prácticas de los actores sociales. Si bien responde a un modelo teórico o ideológico, es en la acción cotidiana en donde debe ser evaluado y caracterizado.

Si bien con heterogeneidades y disparidades, las ONGs comparten un modelo de acción basado en la participación de los beneficiarios, en el trabajo a microescala, en el acompañamiento paciente y en la progresiva promoción de la autogestión de los grupos (Bombarolo, *et al*, 1992). En concordancia con este modelo, las ONGs rurales corporizan un estilo basado en la valorización de lo micro social, con énfasis en la participación, la organización la capacitación y la autonomía de los actores involucrados (Neiman, G., 1998).

No obstante en el trabajo cotidiano cada una de ellas desarrolla un estilo diferente. En algunos casos las acciones se vuelven “pro-desarrollo” buscando el autosostenimiento, mientras que en otros son más bien “distributivas” o subsidiadas.

Se trata del viejo dilema que atraviesa los debates tradicionales sobre políticas públicas y que reaparece en los esfuerzos de cambio social planificado que plantean las ONGs: la cuestión de la elección de modelos de acción, los que difieren en un continuum asistencialismo -desarrollo. ¿Frente a la urgencia del problema de la pobreza, se deben desarrollar acciones puntuales, que satisfagan necesidades básicas urgentes y con ello apuntar a una política de tipo asistencial o, por el contrario se debe conseguir un equilibrio entre los polos asistencia-promoción social? ¿Qué cuotas de cada componente deben estar presentes?

Este es sin duda un problema conceptual pero, al exigir que se tomen cursos de acción también tiene consecuencias metodológicas (Feijoo, M.C; 1991). Elegir un polo u otro, incluso pararse en un determinado punto del continuum implica tomar decisiones metodológicas en términos de líneas de trabajo o instrumentos y técnicas, eligiendo algunas de las que hemos presentado anteriormente y desechando otras. Asimismo compromete el accionar cotidiano de la institución.

En este mismo sentido, los modelos de acción presentan matices metodológicos cuyas tendencias han sido definidas⁷² como “*basismo*”, en donde se sobrevalora la opinión y la capacidad de los beneficiarios suponiendo que pueden embarcarse con éxito en cualquier tipo de experiencia que se propongan; “*paternalismo*” en donde el estilo desatiende los criterios de los beneficiarios porque no se los considera capaces; “*participacionismo*” por la que todas las decisiones, aún las de menor implicancia,

⁷² Véase la clasificación que presentan Bombarolo *et al* (1992).

deben ser tomadas grupalmente y, "cientificismo" en donde se sobrevaloran los saberes técnicos y académicos en detrimento de los conocimientos populares y locales.

Durante el ciclo de vida de una ONG, especialmente si ésta tiene una larga trayectoria, seguramente pueden aparecer alguna de estas tendencias límites y/o pueden darse procesos que se traducen en un cambio del estilo o modo de acción con el que dicha institución lleva adelante su tarea. Asimismo puede haber momentos en los cuales se logren equilibrios fructíferos entre estos polos promoviendo modelos de acción más eficaces.⁷³

Como hemos señalado, del modelo de acción operante nos interesa discutir principalmente aquello que se vincula con la promoción de la organización de los beneficiarios, con los modos en que se efectiviza la participación de éstos y con el nivel de autonomía que los mismos alcanzan.

- ¿Cómo el modelo de acción puede promover la organización?

Como dijimos, la promoción organizativa de los sectores en situación de pobreza y la creación de estructuras de base es uno de los objetivos centrales de la modalidad de intervención de las ONGs.

De esta tendencia no escapa el caso bajo estudio. Cuando se interroga a sus miembros por la definición de los objetivos globales de la institución éstos señalan que:

"FUNDAPAZ es una ONG cuyo objetivo es, por un lado, promover la constitución de organizaciones a través de capacitación y asistencia técnica".
(Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999)

Derivado de su concepción del desarrollo⁷⁴, este objetivo supone efectuar ciertas elecciones metodológicas y operativas. Por ejemplo, los proyectos de las ONGs pueden montarse y articularse con organizaciones preexistentes que ya agrupan previamente a los beneficiarios o, pueden fomentar ellos mismos la creación de grupos y/o asociaciones, cuyo surgimiento será uno de los resultados de la acción del proyecto.

En el primer caso, la articulación -por ejemplo con una organización gremial de productores o una cooperativa- puede otorgar al trabajo de la ONG un marco de legitimidad y prestigio necesario para actuar en la comunidad aunque plantea nuevos desafíos como el de diferenciar la identidad y los roles de la institución de apoyo y de la organización de base con la que se articula para llevar adelante el proyecto.

Por el contrario, la inexistencia o extrema fragilidad de las organizaciones de la población beneficiaria puede inclinar la balanza hacia la segunda opción, con lo que la promoción organizativa se constituye en una actividad adicional de la intervención y plantea un conjunto de problemas metodológicos: ¿Qué tipo de grupos promover? ¿Qué

⁷³ Muchas de las situaciones descriptas pueden observarse en el caso de FUNDAPAZ, en particular si se analizan las diversas etapas de su desarrollo institucional.

⁷⁴ Perseguir este objetivo supone también sostener que los procesos organizativos de la sociedad civil tienen ciertas condiciones de posibilidad y que la acción de un agente externo, en tanto que actor social, puede influir, de algún modo sobre esas condiciones. Esta es una apuesta teórica fuerte sobre la que no siempre se reflexiona y la que no es revisada en el transcurso de la experiencia organizativa.

criterios de agrupamiento son los más adecuados? ¿Qué actividades se ajustan mejor a los objetivos organizativos?

La forma de resolución de estos y otros dilemas va a tener consecuencias sobre la experiencia organizativa de los beneficiarios. Como advirtieron Forni, F. y Benencia, R. (1989) los tipos de organizaciones resultantes se vinculan con las limitaciones derivadas de las tendencias estructurales (tipo de productores, rigidez de la estructura agraria, imposibilidad de acumulación, etc.); a la idiosincracia de la población (persistencia o no de lazos comunitarios, prácticas solidarias, etc.) a la supervivencia de experiencias anteriores de organización (organizaciones gremiales, procesos de lucha social, desarrollo del movimiento cooperativo) y, como estamos analizando, a la estrategia de los equipos de promoción de las ONGs.

La promoción organizativa presupone al trabajo grupal. Pero, fruto de la experiencia se observa que la modalidad de trabajo grupal no implica, necesariamente, que se produzcan actividades organizativas que transpongan lo meramente formal. Un grupo puede constituirse para acceder a recursos en forma conjunta y luego disolverse sin que la intervención modifique a la comunidad. En este caso, el proyecto no cumple una función diferente a la de los subsidios que habitualmente otorgan los gobiernos provinciales sólo que ahora los beneficiarios deben agruparse. (Benencia, R.; 1991).

Esta observación amerita dos reflexiones. Por un lado, vemos que el requisito de conformar grupos para acceder a recursos no es condición suficiente para generar procesos asociativos sino que deben intervenir otros factores para que se dé la cristalización organizativa. Asimismo, que los beneficiarios estén organizados no es garantía suficiente para el desarrollo social autónomo sino que estas organizaciones de base pueden ayudar a consolidar respuestas pasivas ante los donantes de recursos (Robirosa, 1991), lo cual se vincula a los fenómenos de "nuevos clientelismos"⁷⁵.

En segundo término, y desde el punto de vista metodológico, se desprende que son necesarios mayores esfuerzos que la mera decisión formal de crear comisiones locales. En este sentido cobran relevancia las tareas cotidianas de acompañamiento de los grupos, de formación de dirigentes locales y de transferencia de capacidades para la gestión y la toma de decisiones. Este no es sólo un problema conceptual sino también metodológico en la medida en que implica llevar adelante un conjunto de tareas (reuniones, eventos de capacitación, encuentros de reflexión, etc.) desde un particular modelo de acción que se expresa en la práctica diaria: participativo, que respete las opiniones de las bases, que no favorezca el distanciamiento de los líderes de las bases y que promueva estilos de liderazgos más democráticos. Según puede observarse, el autosostenimiento de las organizaciones dependerá, en parte, de la puesta en práctica de un modelo de acción con estas características.

Pero hay otras dimensiones a tener en cuenta frente al desafío de la promoción organizativa que encaran las ONGs. Una de ellas es la influencia del tipo de proyecto y de las actividades promovidas sobre el proceso organizativo.

⁷⁵ Para una reflexión sobre las nuevas formas que adquiere el clientelismo cuando se trata de ONGs véase Bustelo, E. (1995) en donde se reconoce que las relaciones "caudillo-patrón" también se expresan en estos organismos de la sociedad civil.

Como surge de las experiencias llevadas a cabo por ONGs rurales, los proyectos de tipo productivos tienden a reforzar comportamientos individualistas mientras que los proyectos organizativos tienden a reforzar pautas de acción comunitarias. Los primeros proponen la autosuficiencia económica de los beneficiarios y los segundos la conformación de un movimiento campesino que articule a los diferentes grupos. (Benencia, R.; 1991).

Según esto, el tipo de actividad promovida influye de manera significativa en las posibilidades y características del desarrollo organizativo. En el caso de FUNDAPAZ, la promoción de la actividad lechera – entre otras- llevó a la conformación de grupos de familias tamberas. Esta forma de agrupamiento emanada del modelo de acción de la ONG sentó las bases para el surgimiento y consolidación de organizaciones por producto. Asimismo este modelo centrado en el tipo de actividades predominantes tiene como consecuencia la generación de fenómenos de diferenciación social que se traducen a nivel de los grupos. Por otro lado, tampoco contribuyen a fortalecer la cohesión social e integración necesarias para que los grupos crezcan y permanezcan en el tiempo⁷⁶.

En tal sentido, en el caso bajo estudio vemos cómo el criterio de agrupamiento puede influir en el nivel de homogeneidad de los grupos y/o organizaciones que surjan posteriormente. La estrategia para la promoción organizativa fue diferente en cada una de las dos zonas que componían el área de influencia del Programa. En virtud del tipo de actividades promovidas y de la forma de promoverlas entre los distintos grupos de beneficiarios (combinadas o exclusivas) se observa cómo en Robles se constituyen grupos diversificados mientras que en Garza los grupos conformados eran más homogéneos.

Como planteáramos, la cristalización organizativa no depende sólo del accionar de los equipos de la ONG. Estudios comparativos de casos señalan que la conformación de organizaciones se ve facilitada por la existencia de comunidades con características más “campesinas” (Forni, F. y Benencia, R.; 1989)⁷⁷. Esta es una variable que no puede ser manipulada por la ONG, pero la misma debe tenerse en cuenta, particularmente cuando se quieren promover procesos asociativos en poblaciones que no manifiestan estas características como semiasalariados rurales, pequeños productores con estrategias de trabajo extrapredial, productores más capitalizados. En este sentido, la estrategia de la ONG deberá orientarse también a intentar remover los obstáculos que la situación estructural de los beneficiarios plantea a la acción colectiva.

No obstante, no hay garantía de que estos esfuerzos se vean recompensados por el éxito de la propuesta organizativa. Los fenómenos vinculados a la acción colectiva se asocian a múltiples dimensiones, muchas de las cuales van más allá de las intenciones de los agentes externos de promoción. Por ejemplo, la ausencia de un adversario social nítido diluye las posibilidades para la acción colectiva (Forni, F. y Benencia R.; 1989). Por el

⁷⁶ La estrategia organizativa llevada adelante por FUNDAPAZ será retomada en el punto 2.2.2. Allí analizaremos si la misma contribuyó o no al fortalecimiento de la sociedad civil santiagueña en general y al movimiento campesino en particular.

⁷⁷ Existen otras características de las poblaciones – de índole cultural- que permitirían u obstaculizarían procesos organizativos. En la evaluación del proyecto Santiago de Fundapaz se interpreta que la menor deserción de grupos en la zona de Garza se debe a que en ésta priman valores comunitarios, más tradicionales que en la zona de Robles donde sus pobladores presentan un sistema de valores más individualista producto de su cercanía al mundo urbano.

contrario, la posibilidad de construir antagonismos refuerza el surgimiento de conflictos y con ello la lucha social se hace posible. Las identidades se ponen en juego y aparece la acción colectiva⁷⁸.

De todas formas, se evidencia que las ONGs, a partir de ciertos modelos de acción, han logrado promover procesos organizativos más o menos exitosos y perdurables.

Esto se logró en los casos en que:

- a) se eligieron actividades "de entrada" en las comunidades que respondían a necesidades sentidas por los pobladores, identificables a partir de diagnósticos participativos
- b) la acción cotidiana de los equipos locales de la ONG se apoya en y refuerza estos núcleos convocantes.
- c) hay una intensión expresa de transmitir capacidades de gestión a los grupos, por ejemplo a través de actividades de capacitación de dirigentes, encuentros con otras organizaciones, intercambios de experiencias, acompañamiento de grupos, etc.
- d) se respeta la idiosincracia y características particulares de los grupos, sin intentar imponer modelos organizativos o estilos directivos.
- e) se mantiene una actitud -que se traduce en el trabajo cotidiano- orientada por la idea de que las condiciones para el retiro de la intervención de la ONG deben construirse diariamente a partir de un proceso de crecimiento de los grupos de beneficiarios. La postura contraria sería concebir a la finalización del proyecto como un momento siempre lejano, al cual se llegará cuando las organizaciones, espontáneamente, manifiesten las condiciones de hacerse cargo de la propuesta.

Asimismo, y a partir del trabajo de las ONGs se ha ampliado la organización de los pobres del campo más allá de las organizaciones tradicionales (cooperativas campesinas, entidades gremiales) porque ayudaron a crear y fortalecer comunidades y grupos de base informales para sectores que nunca tuvieron ni voz ni voto, tales como mujeres, pobladores sin tierra y comunidades étnicas. (Carroll, T.; 1992).

Volviendo a nuestro caso de estudio, resta preguntarnos cómo el modelo de acción implementado por FUNDAPAZ en Santiago promovió la organización de los beneficiarios. Frente a la inexistencia de antecedentes organizativos de significación en el área del proyecto, la ONG promovió la creación de organizaciones locales o "de base" que luego se agruparían en organizaciones supragrupales o zonales de naturaleza gremial y reivindicativa de los derechos de los productores.

La tarea de fomentar la organización entre semiasalariados rurales no está exenta de dificultades, derivadas de la condición productiva de estos sectores. Ausencia recurrente de miembros de la familia como consecuencia del trabajo extrapredial y las migraciones, menor predominio de prácticas campesinas, son algunos factores que obstaculizan la construcción organizativa. Por otro lado, la jerarquización de componentes productivos tendió a fortalecer comportamientos de tipo individualista entre los beneficiarios, lo que también dificultó la constitución de la experiencia colectiva.

⁷⁸ Este tema fue ampliamente analizado en Alfaro (1997). "Experiencias de organización campesina en Santiago del Estero. Reflexiones en torno a las acciones colectivas en los 90" *Inédito*. Allí se reflexiona sobre las posibilidades para la acción colectiva por medio de la comparación de experiencias organizativas en Santiago del Estero. El planteo argumenta sobre la existencia de condiciones necesarias y condiciones necesarias y suficientes para el surgimiento organizativo.

La marcha de ese proceso organizativo integró uno de las preocupaciones centrales de la institución. De hecho, a principios de los 90 se efectúa a evaluación socio organizacional de la experiencia en la que se reflexiona sobre esta cuestión.

Interpretamos que de la misma surge que:

1. El modelo de acción de FUNDAPAZ fomentó la diferenciación social entre los grupos de beneficiarios proponiendo actividades de diferente tipo (actividades selectivas derivadas de los componentes productivos y actividades masivas derivadas de los componentes asistenciales y/o que tienden a fortalecer la organización). Este criterio de agrupamiento que se dio en los hechos como consecuencia de la intervención de la ONG puede atentar contra la cohesión grupal puesto que las bases de las organizaciones ya no son homogéneas.
2. Vinculado con lo anterior, dicho modelo de acción apuntaló -tal vez sin buscarlo y como una consecuencia no deseada-, la conformación de grupos por actividad, lo que orientó la experiencia hacia un modelo organizativo particular, pivotado por organizaciones por producto. Otro modelo posible y no suficientemente desarrollado era el que se articula en torno a la lucha gremial, reivindicativa y de naturaleza socio-política antes que económica.
3. Los grupos de base plantean situaciones de diferenciación social que no se derivan de la intervención del proyecto (y de su oferta selectiva para conformar grupos) en sí sino de las características de los mismos grupos: unos son "estratégicos" y otros "apáticos" en el sentido de Crozier y Friedberg (1990)⁷⁹. La recomendación se orienta a generar cambios en el modelo de acción de manera tal que el mismo promueva la transformación de los grupos apáticos en estratégicos vía la adquisición de ciertas capacidades y destrezas.
4. La estructura de la organización de la zona de Robles no presenta -a diferencia de muchas organizaciones campesinas santiagueñas- una jerarquía de roles sino una división de tareas en comisiones de trabajo que se ocupan de las diferentes actividades de los grupos. Este modelo, expresamente buscado por FUNDAPAZ, provoca una diferenciación funcional por actividades y un enfrentamiento entre la lógica zonal (las comisiones de delegados de los grupos locales) y la lógica productiva (las comisiones de tambo, arada, camión, etc). Esto atenta contra la identificación de núcleos claros de pertenencia y se constituye en un elemento que potencialmente podría contribuir a la fragmentación de la/s organizaciones.
5. Por último y vinculado al tercer nivel organizativo, se señala que la participación de las organizaciones del área de influencia del proyecto FUNDAPAZ en la federación provincial⁸⁰ es sólo formal. Según De Dios, R. (1992) esto se vincula a que los agentes promocionales de la ONG no advierten la importancia de esta instancia de lucha gremial y política. En tal sentido, la evaluación recomienda desarrollar componentes organizativos "puros", pues el modelo de acción esta bloqueando las relaciones posibles con otras organizaciones campesinas y la representación de intereses en un nivel mayor de articulación.

⁷⁹ Ver la presentación teórica de la propuesta de estos autores en Benencia (1992).

⁸⁰ Nos referimos al MOCASE, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero cuyo surgimiento será presentado cuando analicemos los escenarios sociales en Santiago durante los 90.

En definitiva, el modelo de acción de FUNDAPAZ promovió la organización pero los modelos organizativos resultantes presentan algunas particularidades: organizaciones de naturaleza económica, heterogeneidad y diferenciación social entre grupos, disímiles niveles de crecimiento y fortalecimiento, indefiniciones acerca de las jerarquías y roles que llevan a pujas de sectores.

Así, del relato de una dirigente campesina de otra organización zonal de la provincia surge la trayectoria y situación actual de estas asociaciones:

"Los que están más débiles son los Delegados de Garza. Ellos han tenido un proceso que se han ido algunos dirigentes, ha habido problemas y recién se están re-encaminando. Así están los de Garza y también la CAPPAC⁸¹, que no están participando [...] Sabemos que están un poco desorganizados a nivel local y eso hace que se queden un poco, han pasado por un proceso que no se reunían, como que parecía que todo se perdía. Todo ese proceso hizo 'bajonear' a la gente, ahora es muy reducido el grupo que está trabajando[...]. Lo que tenemos ahora es la palabra de ellos de que se van a volver a trabajar dentro del MOCASE pero que están en un proceso de reordenamiento de la organización". (Entrevista a L.S. dirigente de la CUPPAF⁸² y delegada en el MOCASE. 1999).

Consideraciones similares se hacen de la cooperativa que no surge a instancias del programa de FUNDAPAZ, pero que se articula a éste por una decisión estratégica de la ONG:

"Los de 'Los Cardozo' no participan. El interés de ellos era más que nada poder sacar algo para la cooperativa de ellos y cuando han visto que a través del MOCASE eso no iba a ser posible, se han retirado de a poco". (Entrevista a L.S. dirigente de la CUPPAF y delegada en el MOCASE. 1999).

- ¿Como el modelo de acción puede permitir la participación?

Diversos trabajos que tratan la temática de la acción de las ONGs identifican a la participación social como uno de los ejes centrales que caracteriza su modalidad de intervención. La participación directa de la población ha sido distinguida como uno de los componentes originales de estos proyectos de desarrollo social (Benencia,R.;1991), (Neiman, G.; 1998); como uno de los elementos de la modalidad operativa de los microproyectos (Martinez Nogueira, R.; 1991) o como uno de las variables de sus paradigmas de acción tendiente a lograr el desarrollo desde la base (Bombarolo, *et al.*; 1992).

Desde el planteamiento metodológico, una cuestión clave es cómo efectivizar en la práctica este propósito y lograr la real participación de los beneficiarios en la propuesta de cambio social planificado.

⁸¹ La entrevistada se refiere a la Cooperativa de Pequeños Productores Agrícolas y Cabreros, forma jurídica que asume la anterior organización zonal que tenía el status de Asociación.

⁸² Las Comisiones Unidas de Pequeños Productores del Dpto. Figueroa (CUPPAF) es una de las organizaciones zonales que componen el Movimiento Campesino de Santiago del Estero.

Esto se relaciona con las opciones que los agentes de promoción deben realizar. Por ejemplo, hay que responder a la pregunta sobre de quién debe partir la iniciativa del proyecto, si de los equipos técnicos de la ONG o de los propios beneficiarios. Si bien el principio de la participación orientaría la respuesta hacia esta última opción, los fenómenos de desorganización de los sectores populares y, con ello, la incapacidad para efectuar reclamos hacen que sean las ONGs quienes asuman el papel de promotoras e impulsoras de iniciativas propias (Bombarolo, *et al.*; 1992). Otras veces la pobreza organizacional del grupo hace difícil implicarlos en este tipo de actividades. (Feijoo, M.C.; 1991).

Esta situación puede modificarse si, en el transcurso de la experiencia, se realizan esfuerzos para que sean las propias organizaciones de beneficiarios las que tomen la iniciativa y participen activamente en la planificación de los procesos que los involucran. La transferencia de capacidades de gestión y/o de contactos institucionales, la capacitación de dirigentes en metodologías de identificación de problemas y formulación de proyectos son ejemplos de medidas que tienden a lograr que los beneficiarios generen iniciativas propias.

Las propias ONGs incluyen entre las características de su modelo de acción a la realización de diagnósticos participativos. Estos se materializan a través del uso de técnicas por medio de las cuales la propia población identifica los problemas y plantea las soluciones posibles para su resolución.

La participación en esta instancia muchas veces se ve obstaculizada por dificultades en la compatibilización de los “saberes técnicos” que portan los equipos de promoción con los saberes propios de los beneficiarios. En el campo del desarrollo rural se ha dado un debate en torno a la relación posible entre los conocimientos derivados del mundo académico y los saberes propios de la cosmovisión campesina, los que no siempre han podido articularse y dialogar exitosamente.

La participación de los beneficiarios también puede alcanzar otras etapas de los proyectos, incluso aquellas que demandan ciertos planteamientos técnicos como es la de diseño. La experiencia indica⁸³ que a la población se le da una baja participación en esta etapa y esto se debe a que el agente externo no quiere despertar expectativas que luego no podrán ser satisfechas por ejemplo, por la falta de financiamiento para desarrollar la intervención.⁸⁴

De todas formas, los especialistas reconocen la necesidad de *“la participación temprana de los beneficiarios en las negociaciones preliminares que moldearán el proyecto, jugando un rol protagónico en el modelamiento de los resultados que se esperan obtener. Sin esta participación es probable que los beneficiarios no se apropien suficientemente del proyecto o no lo asuman en el pleno sentido participativo que pudieron promover los promotores, quedando luego al margen de las decisiones que lo procesan”*. (Robirosa, M.; 1991).

⁸³ Esto surge de trabajos de monitoreo y evaluación de proyectos. Véase Feijoo M.C. (1991).

⁸⁴ Este es el argumento por medio del cual FUNDAPAZ justifica la elaboración no participativa del proyecto presentado al BID para Santiago del Estero.

- ¿Cómo el modelo de acción puede impulsar la autonomía?

El estilo con el que la ONG desarrolla su trabajo puede promover relaciones que suponen la autonomía de los beneficiarios y/o sus organizaciones o, por el contrario, este estilo puede ahogar y encapsular los procesos asociativos, recreando relaciones de dependencia y de dominación con la población sobre la que se interviene. Esta cuestión se inscribe en la discusión sobre las relaciones entre las ONGs de apoyo y las organizaciones de base y sobre los problemas que la misma plantea, en particular en los casos en que las propias ONGs de apoyo crean y fortalecen el desarrollo de grupos comunitarios locales. (Filmus, D.; 1997).

Estas cuestiones no sólo se inscriben en el plano del marco conceptual que guía la acción de las ONGs, en el sentido en que se persigue o no un desarrollo autónomo y autogestionario, sino que también afectan al planteamiento metodológico en la medida en que las acciones concretas que se implementen tenderán hacia la autonomía o, por el contrario a generar relaciones de dependencia.

La experiencia indica que la existencia de relaciones de subordinación o “clientelares” entre ONG y organizaciones de base no es un fenómeno atípico sino que se observa recurrentemente, más allá de las buenas intenciones de los equipos externos. Esto se debe, en parte, a que se emparentan con el problema del poder. Se trata de una relación entre actores con capacidades y recursos – materiales y simbólicos- desigualmente distribuidos. Las asimetrías pueblan estas vinculaciones entre “donantes” y “receptores”.

Asimismo, el campo de las políticas -ya sea asistenciales o de desarrollo, públicas o privadas- ha sido atravesado fuertemente por relaciones de “clientelismo” político, los recursos transferidos han sido más bien pensados como favores de los más poderosos que como derechos sociales y económicos de los sectores populares. Y esto puede reproducirse en la tarea de las ONGs, aún a pesar de ellas. Por otro lado, es probable que los beneficiarios estén imbuidos de una cultura “asistencialista” a la que los acostumbraron las políticas y acciones sociales del Estado y esto es una barrera para la apropiación plena y activa del proyecto. (Robirosa, M.; 1991).

Lo que el modelo de acción debe hacer para impulsar procesos de desarrollo autónomo es modificar las relaciones de fuerza entre los actores, esto es ver al proyecto como una ocasión para desplegar -pero también para redistribuir- poder. (Martinez Nogueira, R.; 1991).

En otras palabras, para fomentar la autonomía de los beneficiarios es necesario primero concebir a toda relación social como una relación de poder, reconocer la existencia de desigualdades y tratar de operar sobre ellas de manera consciente y explícita, yendo más allá del plano ideológico-discursivo y proponiendo acciones concretas. Como señalara Feijoo, M.C. (1991) cuando los proyectos comienzan a implementarse aparecen las asimetrías de clase, de “capital” cultural que no deben ser ignoradas si se quiere superar el dirigismo y el autoritarismo como estilo de trabajo.

En este sentido, sin una democratización de los procesos decisorios del proyecto estos solo tenderán a reflejar las relaciones de poder en su forma más cruda (Robirosa, M.;1991). Los modos de acción de tipo “paternalistas” adolecen de estas dificultades a

las que se le suma la tendencia a atribuir a los técnicos el monopolio del saber, la tutoría de la ONG que encapsula las acciones de los grupos de base quitándoles la energía social suficiente como para llevar adelante procesos asociativos más abarcativos y autónomos.

La prueba final de cuán participativo y promotor de la autogestión ha sido un modelo de acción se verifica en el momento de la transferencia a los beneficiarios de la propuesta del proyecto, esto es cuando la intervención de la ONG está por finalizar. No obstante durante la implementación deben llevarse acciones tales que el momento de la transferencia hacia una organización social autónoma sea posible.

Volviendo sobre nuestro caso, nuevamente el problema del traspaso de la fábrica evoca esta cuestión de la apropiación y la autonomía de la organización de los beneficiarios. Aún en la actualidad y luego de más de 10 años de trabajo, la ONG no está en condiciones de finalizar su trabajo y retirarse de la zona porque las organizaciones de beneficiarios carecen de la autonomía requerida para llevar adelante el proyecto de manera autogestiva.

Quienes estudiaron previamente este caso (De Dios, R.; 1992) y lo compararon con otras experiencias de organización campesina señalan en varias oportunidades que la estrategia del agente promocional –el modelo de acción en nuestro términos– socava el crecimiento autónomo de la organización de beneficiarios. Por ejemplo, la organización zonal dependía del apoyo logístico y financiero de FUNDAPAZ para desarrollar tareas de índole gremial tales como la participación en las reuniones de la Federación de segundo grado que agrupa a las organizaciones campesinas santiagueñas.

En el mismo sentido, Benencia, R. (1992) reconoce que *“los beneficiarios del proyecto aún se encuentran dentro de los límites marcados por la ONG”* y recomienda *“promover propuestas de capacitación que faciliten el despegue en mejores condiciones de los beneficiarios de la tutela de la ONG”*.

No obstante, a partir de la reformulación que la experiencia sufre a mediados de los 90, FUNDAPAZ comienza a abandonar su rol de mediadora entre las necesidades de los beneficiarios y los recursos para su satisfacción. Deja de “representar” a estos frente a otros actores sociales y organismos estatales para dedicarse a acompañar un proceso por medio del cual la organización campesina asuma su propia representación, busque soluciones a sus propios problemas y gestione sus vinculaciones con el “afuera”. En el marco del proyecto, esta reorientación supone la delegación de responsabilidades de ciertas actividades hacia las organizaciones. La autonomía de las organizaciones es un proceso a construir y, el cambio en el modelo de acción que sufre el programa Santiago de FUNDAPAZ parece orientarse en este sentido.

“Tratamos de delegar ciertas responsabilidades a las organizaciones [...] acompañamos a las organizaciones [...] se pone el acento para que la organización asuma la gestión frente a diferentes organismos...”. (Entrevista a Presidente de Fundapaz, 1999).

- ¿Qué pasa con los “capitales” sociales? (o de cómo se produce el proceso de crecimiento de las capacidades de los grupos).

Al promover la organización, al permitir la participación y al impulsar la autonomía de los beneficiarios, el modelo de acción de las ONGs puede también contribuir a reforzar –o a generarlas si éstas no existen previamente- ciertas capacidades sociales de los sectores con los que trabajan.

De ser así, esto conduce a un proceso de acumulación de “capitales” sociales, culturales, - y a veces políticos- que le otorga a los grupos de beneficiarios nuevas posibilidades: capacidades de gestión como agentes económicos, recursos para la reivindicación y defensa de sus derechos, mayor protagonismo e iniciativa en los asuntos que los involucran, recursos para resolver sus problemas, para relacionarse exitosamente con otros actores sociales, para reclamar frente al Estado por sus intereses, entre otras.

La transferencia de estos recursos y capacidades organizativas, de gestión y tecnológicas fue identificado como uno de los atributos centrales de la modalidad operativa de las ONGs (Martínez Nogueira, R.; 1991). Dicha opción se deriva de una concepción de desarrollo según la cuál éste se alcanza cuando se revela que los grupos han adquirido y acumulado mayores capacidades sociales: *“uno de los objetivos que permea toda la estrategia del desarrollo de base es el ‘empowerment’ en el sentido de capacidad de hacer cosas y disponer de poder social”*. (Bartolomé, L.; 1991).

De esta manera, el crecimiento de las capacidades de los grupos beneficiarios aparece como un eje central, que define por sí mismo a las ONG de promoción como aquellas que *“trabajan con grupos de base de manera que estos adquieran un mayor dominio de su situación, mayor autonomía en sus comportamientos y mayor capacidad de gestión de sus iniciativas, proyectos e instituciones, siendo vehículos para la transferencia de conocimientos, tecnologías y recursos”*. (Martínez Nogueira, R.; 1988).

Al analizar los modelos de acción estamos respondiendo, en parte, a la forma en que es posible contribuir a la promoción y la adquisición de mayor poder por parte de los grupos de base. Se trata de generar un aprendizaje sobre cómo la práctica cotidiana que se realiza en el marco de los proyectos puede contribuir al logro de estos procesos de acumulación, los factores que los facilitan u obstaculizan, los elementos que los explican.

Por ejemplo, se trata de ver si ciertos componentes o líneas de trabajo –como la capacitación- se orientan explícitamente a mejorar el poder de autogestión de los grupos. O si se generan sistemas de aprendizaje de la misma gestión del proyecto que aseguren su apropiación por los distintos actores que podrían beneficiarse con ese capital. (Robirosa, M.; 1991). Entre estos actores incluimos a las organizaciones de base.

En tal sentido, la generación de capacidades en los grupos puede entenderse como un criterio significativo a la hora de evaluar el “éxito” de las intervenciones de los agentes externos, ya que aparece como más trascendente la construcción de éstas capacidades sociales –las que, por ejemplo permiten afrontar la incertidumbre propia de las

situaciones de pobreza- que cumplir con determinadas metas cuantificables de la programación de los proyectos.

En igual sentido, algunas propuestas de evaluación enfatizan en la necesidad de medir el "éxito" en función del grado en que se consigue transferir tecnología física y social requerida a fin de que los beneficiarios adquieran nuevas habilidades. (Bartolomé, L.; 1989)⁸⁵.

Como surge de la experiencia, a partir de la iniciativa de algunas ONGs rurales, los productores han obtenido beneficios materiales que les permitieron subsistir como tales y han conocido los beneficios de la asociación. Pero también adquirieron capacidad de gestión, han podido pensar temas comunes y socializar experiencias. (Forni F. y Benencia, R.; 1989).

En el caso bajo estudio la transferencia y/o generación de capitales sociales es una cuestión significativa. La pregunta que intentamos responder aquí es si el modelo de acción contribuyó a la acumulación de estos "capitales" sociales y de qué manera lo hizo.

Un indicio del grado de desarrollo de estas capacidades entre los grupos beneficiarios es, nuevamente, la posibilidad o no de gerenciar autogestivamente tanto la fábrica de quesos como el manejo de la cuenca lechera en general, estructuras económico-productivas generadas a partir de la intervención de FUNDAPAZ.

Las dificultades para el traspaso de la fábrica sólo pueden entenderse si se tiene en cuenta la tensión existente entre apropiación y rentabilidad, la que se encuentra por detrás de la cuestión. La fábrica no es rentable en términos económicos porque no permite amortizar el capital invertido. Para volverla rentable deberían darse una serie de cambios (aumentar el volumen de leche procesada, disminuir la dispersión de los tambos) que implicarían que deje de atender a los pequeños productores. Esto último atentaría contra las posibilidades de apropiación de la experiencia por parte de los beneficiarios originales. Esta es una tensión no resuelta ni por la institución ni por los productores y se constituye quizás en el más importante y complejo desafío que se le plantea al Programa Santiago.

Además de los efectos que produce la tensión señalada, el modelo de acción implementado inicialmente por la ONG no se orientó claramente a contribuir al proceso de crecimiento de las capacidades de los grupos. Dicho modelo no siempre buscó redistribuir poder dotando a las organizaciones de capacidades que les permitieran afrontar por sí solas sus problemas. La reestructuración que la intervención de FUNDAPAZ en Santiago sufre a mediados de los 90 intenta corregir este sesgo presente en el modelo de acción.

⁸⁵ Esta sugerencia plantea cambios en los estilos de evaluación de los programas sociales ya que lo que requiere es el diseño de un enfoque "cualitativo" que permita dar cuenta de los impactos de los proyectos sobre las capacidades sociales de los beneficiarios. Para esto se precisa partir de otras miradas metodológicas y construir otros instrumentos de recolección de datos. Al respecto ver Alfaro (1997) "La evaluación cualitativa de los programas sociales. La cara oculta de las intervenciones". Ponencia presentada a las II Jornadas Internacionales sobre Estado y Sociedad: Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI. CEA.UBA. Buenos Aires, septiembre de 1997.

Así, los análisis previos evidenciaban situaciones de apropiación diferencial de ciertas capacidades sociales entre los grupos beneficiarios. Esto puede interpretarse como una consecuencia no deseada del modelo de acción vigente, que contribuyó a profundizar procesos de diferenciación social, no sólo en términos económicos y productivos sino también socio-culturales. Algunos grupos detentan mayor "capital" social que otros⁸⁶.

En este sentido, cuando presentamos la etapa actual del proyecto, señalamos que se caracterizaba por cierto "retiro" de la ONG de la gestión de algunas actividades y funciones.

"Va cambiando la concepción, antes se intervenía en todos los aspectos. Ahora cambio el rol de las instituciones de apoyo [...] que promueven y acompañan a las organizaciones para que ellos busquen soluciones a problemas que no pueden recibir de las instituciones de apoyo, que históricamente les aportaron. Hay ciertas cosas en que FUNDAPAZ antes intervenía y que hoy en día ya no interviene". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Si bien esta modificación en el modelo de acción responde más bien a una estrategia global de la propia ONG que a un reclamo de las organizaciones de beneficiarios por un mayor protagonismo, los aprendizajes colectivos acumulados durante la experiencia (comercialización conjunta, gestión colectiva de la sanidad caprina, la metodología de los "demostradores") pueden entenderse como ciertos "capitales" sociales que el modelo de acción permitió generar y consolidar.

⁸⁶ En la evaluación socio-organizacional financiada por el MLAL se señala la existencia de grupos diferentes en términos de capacidades sociales y se recomiendan "reforzar actividades de capacitación interna para fomentar capacidades de búsqueda y creación de oportunidades, de intervención y crecimiento". (Benencia, R.; 1992).

2.1.2.2.3. La forma de gestión institucional elegida

La modalidad de intervención desplegada por las ONGs incorpora una forma de gestión institucional novedosa. Por ésta entendemos a los mecanismos puestos en marcha para el gerenciamiento y operativización de la política, programa o proyecto.

Esta forma de gestión puede ser analizada en dos niveles: el que corresponde al diseño de la política y el que es propio del trabajo concreto en campo. En el primer nivel nos interesa el tipo de *esquema inter- institucional* conformado, es decir el entramado de relaciones entre actores e instituciones sociales que se idea y construye para llevar a cabo la experiencia. Aquí se plasma un determinado esquema de relacionamiento, el que expresa el rol o papel que se le da a cada actor en la modalidad de intervención.

En términos generales, para llevar adelante sus proyectos, las ONGs de desarrollo funcionan como mediadores entre dos tipos de actores: las organizaciones de "base" y las agencias internacionales de financiamiento. El esquema de relacionamiento permite canalizar recursos aportados por las agencias externas y ponerlos a disposición de las organizaciones de base bajo la forma de proyectos de desarrollo.

Entre estos actores se plantean determinadas relaciones. En los proyectos de desarrollo rural los organismos internacionales transfieren a las ONGs locales recursos financieros, pero también ciertas líneas temáticas y sugerencias metodológicas. A su vez, las ONGs locales se relacionan directamente con las organizaciones de base a través de las actividades del proyecto (Forni, F. y Benencia, R. 1989).

Entre estas relaciones -que han sido estudiadas por varios autores (Bombarolo, et al., 1992; Filmus, D., 1997; Benencia, R. y Flood, C., 1994⁸⁷)- se destaca la relación de las ONG con el agente externo, ya que la misma ha sido tradicionalmente atravesada por la significativa cuestión del financiamiento. La disponibilidad de recursos proporcionados por estas agencias de cooperación ha sido señalada entre los factores que permitieron el desarrollo de las ONGs en el campo de la acción social. Como señalara Bartolomé, L. (1989) para el caso del desarrollo rural: *"la obtención de un flujo constante de fondos constituye una precondición para la existencia de estas organizaciones"*.

En esta relación se ponen en juego recursos que hablan de las desiguales posiciones de poder de los actores en el momento de la negociación. Muchas veces las agencias externas financian ciertas líneas de trabajo en detrimento de otras, lo que va delineando determinado perfil para la ONG que recibe los fondos, "orientando" sus proyectos en función del organismo financiador.

Esta situación se evidenció en algún momento del ciclo de desarrollo institucional de la ONG que tomamos como caso:

"Nos ha influido el volcarnos más por una temática que por otra. Hay financiamiento para eso y nos volcamos más hacia esa temática". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

⁸⁷ Sugerimos remitirse al análisis de Benencia y Flood quienes, desde una perspectiva sistémica, identifican los recursos que son transados en el despliegue de estas relaciones entre instituciones sociales en el campo del desarrollo rural.

En el caso extremo, las agencias externas son las formuladoras de los grandes ejes de la política, las que aportan una determinada concepción del desarrollo, mientras que las ONGs locales serían los brazos ejecutores de esa política y los beneficiarios entendidos como meros receptores pasivos. En esta situación, aquellos actores con menores recursos y capacidades de negociación no intervienen en la toma de decisiones.

En la práctica y en función de la experiencia acumulada, las relaciones entre agencias externas/ONG y ONG/organizaciones de base han tendido a ser más democráticas y respetuosas, han intentando plantear un estilo marcado por los diálogos y el intercambio entre las partes, aunque estas relaciones no han estado exentas de problemas y dificultades.

(De la relación con las agencias donantes) Por un lado hay coincidencias pero por el otro hay un ajuste, que es mutuo. Es mutuo porque las agencias también han ido cambiando con el tiempo en sus estrategias de intervención, en sus líneas de trabajo. Ha habido un acomodamiento de las dos partes, aunque en esta relación quién tiene la plata es el que logra influir mucho más [...] El que tiene más poder tiene posibilidades de cambiar menos". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

En este esquema interinstitucional más concertado, las agencias externas han sido las financiadoras de los proyectos guardándose asimismo para sí las funciones de evaluación de las metas, resultados e impactos de las acciones que financiaron. El rol de las ONG se orientó a diseñar, formular e implementar los proyectos, gerenciando la experiencia y administrando los fondos recibidos.

El papel de los beneficiarios ha sido muy variable y su participación en el esquema interinstitucional depende de su grado de consolidación como actor social, de las capacidades que detentan y de los recursos sociales acumulados. Cuando se evidencian niveles de consolidación más altos, los beneficiarios han podido participar en el diseño y la evaluación de la experiencia y aún en otras etapas y tareas, incluyendo la administración de los fondos, aunque esto último se ha dado en pocas excepciones.

No obstante los fenómenos de poder se han evidenciado, aún en los casos en que se da una gestión articulada de proyectos. Aún cuando hay convergencia de intereses entre los actores e instituciones, estos elementos compartidos no tienen igual posición jerárquica o valoración para cada actor. A su vez los elementos no compartidos pueden constituirse en base de conflictos. (Robirosa, M.; 1991).

Durante los años 80, en términos generales se evidencia que en los esquemas interinstitucionales de la modalidad de intervención de las ONGs hay un actor ausente: El Estado. Precisamente -y como recurrentemente se señala en la literatura sobre el tema- la expansión de las ONGs viene a ocupar el vacío dejado por el Estado en el campo de las políticas y más particularmente en el del desarrollo rural en regiones extrapampeanas de la Argentina. (Neiman, G.; 1998).

La relación Estado y ONGs en la gestión de programas y políticas sociales es un tema que ha cobrado creciente relevancia⁸⁸. Esta relación ha sufrido modificaciones en el

⁸⁸ Esta cuestión es central para este estudio y será trabajada cuando, en el capítulo 3, analicemos la modalidad de intervención que se consolida en los 90.

transcurso de los últimos 20 años. En los años 80, la modalidad de intervención de las ONGs se efectuaba por "afuera" del Estado, ignorando sus acciones en caso de que éstas existiesen, e incluso compitiendo con el nivel gubernamental tanto por recursos financieros internacionales como por clientelas. Esta escasa vinculación entre los niveles gubernamentales y las ONGs obedece a dos circunstancias: por un lado al ya famoso "retiro" del Estado del campo de las políticas sociales que se evidencia en la década del 80, rescindiendo el papel de promotor y propulsor del desarrollo social que se le había asignado en los modelos anteriores. Y, por el otro, a cierta ideología "antiestatista" que circulaba en el mundo de las ONGs, derivada tanto de la existencia de regímenes políticos autoritarios en el manejo del Estado como a una valorización de la iniciativa privada. Algunas de estas circunstancias cambiarán en los 90⁸⁹ y con ellas la relación entre Estado y ONGs se modificará sustancialmente.

En definitiva, el esquema interinstitucional encuentra sustento en la particular concepción del desarrollo que subyace a la modalidad de intervención. En el caso de las ONGs, en general, se buscó explícitamente la participación de todos los actores involucrados y, muy particularmente, la de los propios beneficiarios, respondiendo a los principios emanados de su concepción del cambio social planificado, según los cuales los beneficiarios eran considerados "sujetos" de la intervención. En la práctica se dieron diversas formas de relacionamiento interinstitucional, en muchos casos no pudo efectivizarse dicha participación de todos los actores y aún de los propios beneficiarios.

Asimismo, y asociado con la concepción de desarrollo vigente, lo que se produce es un cambio en el papel de las agencias de financiamiento y cooperación internacional. *"Se modifica el patrón prevaleciente durante los años 60 fundado en operaciones de gobierno a gobierno y en la presencia casi excluyente de los EEUU como financiador. La canalización de recursos públicos a través de fundaciones y ONGs de los países centrales permitió el financiamiento de proyectos ejecutados al margen de los mecanismos estatales"*. (Martínez Nogueira, R.; 1991) Estas nuevas circunstancias van instituyendo y fortaleciendo la relación entre ONGs locales y agencias externas de la que nos venimos ocupando.

Por otro lado, la forma de gestión institucional que corresponde a la modalidad de intervención de las ONGs ha dependido fuertemente de las posibilidades de obtener **financiamiento** para llevar a cabo las experiencias, ya que estas entidades no se autofinancian. Como hemos señalado, en los primeros años del desarrollo de las ONGs, el financiamiento fue predominantemente de origen privado pero han recurrido a muy diversas fuentes: organismos estatales nacionales –sobre todo a partir del auge de cierta corriente de pensamiento "privatista"-; organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismos bilaterales como las agencias de cooperación internacional de los países centrales; agencias internacionales privadas de diverso origen, algunas de ellas vinculadas a las Iglesias. (Bombarolo, *et al.*; 1992).

La existencia de múltiples –y a veces simultáneas fuentes de financiamiento- permite crear una estrategia de gestión institucional que sostiene un "abanico" de proyectos de diversa naturaleza y dimensión. Lograr articular estos proyectos en un programa que de coherencia a la intervención es una de las tareas a desarrollar por la forma de gestión institucional.

⁸⁹ Por ejemplo la ideología "antiestatista" será revisada con el advenimiento de procesos democráticos.

Este fue el caso del Programa implementado por Fundapaz en Santiago del Estero en el que se observa una diversificación de las fuentes de financiamiento –predominando en los años 80 un organismo multilateral como el BID y las agencias internacionales de origen privado y religioso- y del tipo de proyectos que éstas apoyaban.

Paradójicamente, la disponibilidad de fondos -que, por ejemplo, se registra en los años 80 y que permite caracterizarla como una época de abundancia- puede influir negativamente en el desarrollo institucional:

“Una desventaja fue que el crecimiento no se hacía en forma muy planificada, había posibilidades de financiamiento y se abrían nuevas líneas de trabajo. Las acciones no estaban fundamentadas en una planificación estratégica sino por la oportunidad del financiamiento”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

La diversificación de las fuentes de financiamiento se convierte en una estrategia recurrente de las ONGs. Con ella se pretende, entre otras cosas, reducir los grados de incertidumbre y dotar a la institución de mayor nivel de autonomía. De esta tendencia no escapa FUNDAPAZ:

“Nuestra estrategia fue tener la mayor cantidad de agencias posibles[...] En la medida en que tengamos más éramos menos vulnerables nosotros. Si FUNDAPAZ dependiera de una o dos agencias, teniendo dificultades con esa ya tambalea”. (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Otro problema que surge es el de la orientación de los fondos. Estos fondos pueden destinarse tanto para desarrollar proyectos como para el mantenimiento institucional de la propia ONGs. Este último rubro ha sido generalmente descuidado y ha tenido serios problemas para ser financiado. Por ejemplo las ONGs no han conseguido fácilmente fondos para desarrollar o sistematizar sus destrezas institucionales⁹⁰. Esta área de acciones, que se conoce como fortalecimiento institucional ha cobrado reciente visibilidad⁹¹. De ella dependen no solo la acumulación de un conjunto de capacidades y destrezas institucionales que aportan las ONGs sino también la continuidad y estabilidad de su trabajo. Sin financiamiento institucional es muy difícil por ejemplo, mantener de manera constante equipos de trabajo.

“Los financiadores, tanto locales como extranjeros son reacios a financiar estructura o gastos operativos [...] No tienen en cuenta que para que pueda haber ciertos frutos de un trabajo de una institución de promoción tiene que haber continuidad y que tiene que invertirse en recursos humanos [...] Hay todo un trabajo de promoción, de

⁹⁰ En este sentido, FUNDAPAZ no escapa a esta regularidad. Como reconociera su Presidente *“Siempre quisimos presentar un proyecto institucional pero no pudimos [...] Generalmente las agencias quieren financiar trabajo concreto en zona”*. (Entrevista, 1999).

⁹¹ Ver al respecto el artículo de Elba Luna (1998) en donde se define al fortalecimiento institucional como un proceso orientado a alcanzar ciertas competencias o capacidades institucionales tales como: una cultura organizativa democrática y transparente; capacidad de gestión y capacidad técnica; capital relacional y de articulación con otros actores sociales; etc. En dicho artículo también se identifican los esfuerzos orientados al fortalecimiento institucional que han sido generados por la propia sociedad civil (programas como el FICONG e instituciones como INCASUR o GADIS) y, más recientemente por el Estado (Programas de Fortalecimiento Institucional y organismos como CENOC, ambos dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social)

Estero, cuña boscosa santafesina y Buenos Aires) con las cuatro "áreas temáticas" en las que se trabaja (preservación y recuperación del medio ambiente; programa caprino-lechero; mujer y; comunicación y capacitación). En cada equipo local hay técnicos que se desempeñan en cada una de estas temáticas y espacios de encuentro cuya función es articular los programas zonales vinculados a cierta temática específica.

Si bien las estructuras típicas de las ONGs han mostrado sus potencialidades dotando a la forma de gestión institucional de una mayor agilidad y dinamismo, dicho diseño organizacional no ha estado exento de problemas: dificultades para establecer líneas jerárquicas, alta rotación del personal, poca especialización profesional de estos, falta de capacidad para el manejo gerencial, carencia de capacitación para tareas de dirección, métodos informales y poco transparentes de reclutamiento, formaciones profesionales poco adecuadas para el trabajo propio de las ONGs, por citar algunos.

Por último, de la *dinámica de trabajo* con la que operan las ONGs nos interesa plantear que el nivel decisorio tiende a ser descentralizado pero que muchas veces se estructura un grupo central del que parten las directivas de política siendo los demás niveles meros ejecutores de lo que se decide de manera centralizada.

En este sentido, y volviendo a nuestro caso de estudio, se observa que, como resultado de una profunda evaluación institucional se modifica la estructura organizativa en función de posibilitar ciertas dinámicas de trabajo que pusieran fin a la crisis institucional por la que atravesaba la ONG.

A partir del nuevo modelo que se pone en marcha a fines de los 90, el equipo central se compone de un Consejo que es el que define la política institucional; la Coordinación General y 4 nuevas áreas: Ayudas económicas; Capacitación y sistematización; Administración y; Planificación, monitoreo y evaluación. Estas áreas prestan apoyo a la organización en general y también servicios a los equipos de las zonas.

Este nuevo organigrama permitió un manejo más centralizado, la homogeneización de criterios y la construcción de criterios institucionales. Por ejemplo, actualmente, el área de Ayudas Económicas se encarga de recibir las solicitudes de créditos o de subsidios que presentan los beneficiarios de las distintas zonas. Allí, una Comisión lo evalúa analizando si la solicitud se enmarca dentro de criterios previamente establecidos por el conjunto de la institución. Antes de esta reestructuración, la dinámica de trabajo permitía la existencia de criterios diferentes en cada una de las zonas de trabajo, lo que impedía la constitución de una lógica institucional homogénea. Esta falta de unidad de criterios es percibida como una deficiencia, por lo cual se decide centralizar algunas tareas claves que modifican la dinámica de trabajo. En este caso la centralización se pensó como instrumento que permitía la articulación y coordinación de la tarea de FUNDAPAZ en su conjunto, preservando así la cohesión de la ONG.

"Uno de los problemas que se le presentó a FUNDAPAZ es que finalmente cada programa terminó siendo una institución. Uno de los grandes problemas que, en cierta forma desencadenó una crisis, era que no había funcionamiento institucional sino que FUNDAPAZ fue degenerándose en 4 equipos, había criterios locales para todo". (Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Una última dimensión central de la dinámica de trabajo es la del modelo de planificación con el que operan las ONGs, siendo los casos polares la inexistencia de planificación, situación en que se improvisan constantemente los rumbos de acción y, la planificación exhaustiva y rígida, respectivamente. La labor de las ONG en términos generales, obedece a un modelo de planificación poco rígido desde el punto de vista metodológico en el que es posible la flexibilidad y el margen de maniobra, permite las marchas y contramarchas y, le otorga agilidad a la modalidad de intervención sin por ello caer en el extremo de la pura improvisación de las acciones. En la dinámica de trabajo de las ONGs se observa la tendencia a articular dos estilos de trabajo en tensión: la planificación y el espontaneísmo.(Feijoo, M.C.; 1991).

De esta articulación depende que la forma de gestión institucional demuestre capacidades para afrontar cambios y turbulencias contextuales, para modificar tiempos programados y flexibilizar cronogramas de tareas sin con ello atentar contra los resultados que se esperaban obtener. Asimismo otra de las características centrales del modelo de planificación de las ONGs es que éste tiende a ser más participativo y menos verticalista que modelos anteriores, en particular cuando los modos de acción con que se operativiza el trabajo de las ONGs permite la participación de los beneficiarios.

En el caso de FUNDAPAZ, se observa que, en el transcurso de su vida institucional el modelo de planificación se ha modificado y con él, la dinámica de trabajo.

“Cambia la forma de planificar, se hace una planificación estratégica en donde se marcan las políticas institucionales, se clarifica la misión y los objetivos institucionales que permite una planificación estratégica más a mediano plazo”.
(Entrevista a Presidente de FUNDAPAZ, 1999).

Este tipo de planificación menos espontánea, fragmentada y cortoplacista reduce los niveles de incertidumbre y otorga coherencia y articulación a la tarea que la institución venía realizando sobre diversas poblaciones, problemáticas y regiones del norte de la Argentina

A modo de resumen: ¿Podemos hablar de un sólo estilo de intervención de las ONGs?

En síntesis, en este capítulo hemos querido mostrar que la concepción del desarrollo o cambio social planificado que sostiene el accionar de las ONGs, el tipo de beneficiarios con los que éstas trabajan, la naturaleza de los modos de acción que llevan a la práctica, el planteamiento metodológico, la efectividad de los instrumentos y técnicas que operativizan ese planteamiento, la forma de gestión institucional elegida y la racionalidad de los actores constituyen una integralidad plena de sentido. La correspondencia entre éstas dimensiones le dan coherencia interna al concepto de modalidad de intervención que hemos utilizado para analizar la acción de las ONGs en el campo de las políticas, en particular en el de las de desarrollo rural.

Tomando como marco los distintos análisis respecto del heterogéneo mundo de las ONGs vimos como FUNDAPAZ permite mostrar las tensiones existentes entre las dimensiones de un modelo generalmente aceptado como promotor y participativo y, posturas más asistencialistas. Al trabajar con un caso fue posible poner de manifiesto que en las interacciones “cotidianas” desarrolladas para el logro de objetivos

estratégicos se planteaban una serie de tensiones: promoción del desarrollo (mejoramiento de ingresos como condición de sostenibilidad de un grupo con capacidad de toma de decisiones) versus asistencia a sectores con necesidades básicas insatisfechas; jerarquización de saberes locales versus predominio de conocimientos técnicos, objetivos de rentabilidad económica versus inclusión de pequeños productores, entre otros.

Para interpretar como se desenvuelven estas tensiones presentes en la acción hemos ordenado la diversidad hallada en dos polos extremos que, a la manera de los “tipos ideales”, expresan las dos variantes que creemos ha asumido la modalidad de intervención de las ONGs en las últimas tres décadas⁹². Estos dos “modelos” encontraron sustento en los respectivos escenarios sociales e ideológicos, en las “improntas” teóricas y culturales que configuraron a la sociedad en aquel período.

La primera variante, que denominamos la de “intervención integral”, influencia las acciones en los años 70. Se caracteriza fundamentalmente por sostener que la intervención debía abarcar todas las dimensiones posibles: económicas, sociales, culturales, etc., ya que el desarrollo era concebido como una integralidad; para alcanzarlo se debía operar en todos los planos posibles. Este enfoque tiene como consecuencia la generación de un planteamiento metodológico en el que se priorizan como líneas de trabajo los proyectos ambiciosos y diversificados, lo que también se explica por la existencia de fuertes y constantes flujos de financiamiento externo. También en el plano metodológico, el agente de intervención mantiene un modelo de acción que, en los casos extremos, se acercó a orientaciones “paternalistas”, ya que la ONG asumía todos los roles, funciones y responsabilidades. Esto motorizó un estilo de gestión poco permeable a las vinculaciones con otros actores e institucionales sociales. A grandes rasgos, esta primer variante caracteriza la modalidad de intervención de la mayoría de las ONGs durante gran parte de los años 80.

La segunda variante expresa algunos de los cambios ocurridos en los paradigmas vigentes ya entrados los años 90. En este tipo de “intervención focalizada” la ONGs recorta su ámbito de intervención priorizando algunas temáticas y acciones. Coincidente con la aparición de ciertas crisis de financiamiento, esta variante pretende efectuar contribuciones más modestas al “desarrollo”, incluso se llega a abandonar la noción de “desarrollo” como idea rectora de las acciones, éste deja de ser pensado como problema. Como consecuencia del nuevo enfoque, en el plano metodológico vemos cómo se formulan proyectos más acotados y puntuales y, cómo se configura de un modelo de acción que permite una mayor autonomía de los grupos beneficiarios. Esto se asocia con un modelo de gestión institucional en el que la ONG comienza a redistribuir roles, funciones y responsabilidades que son asumidas por otros actores, particularmente por los beneficiarios.

Una síntesis de los atributos de estas dos variantes de la modalidad de intervención de las ONGs ha sido graficada en el siguiente Cuadro:

⁹² En el caso de FUNDAPAZ, al ser una institución de larga trayectoria, se evidencia cómo en las distintas etapas de su desarrollo institucional sus acciones se orientaron por estas distintas variante de la modalidad de intervención de las ONGs. Esto quiere decir que las variantes no sólo aparecen en distintas ONGs sino que estos cambios de matices en la modalidad de intervención se dan aún dentro de una misma organización y que revela la presencia de distintos proyectos institucionales.

VARIANTES DE LA MODALIDAD DE INTERVENCIÓN DE LAS ONGS

	Variante 1: "intervención integral"	Variante 2: "intervención focalizada"
Concepción del desarrollo: Marco Conceptual	La ONG opera en múltiples dimensiones del "desarrollo"	La ONG restringe su actuación a ciertas áreas o temáticas prioritarias.
Planteamiento Metodológico: líneas de trabajo	Proyectos diversificados y ambiciosos	Proyectos acotados y puntuales
Planteamiento metodológico: modelo de acción	Tendiendo a "paternalismo"	Tendiendo a otorgar mayor autonomía a los beneficiarios
Forma de gestión institucional: esquema interinstitucional	ONG asume todas las funciones y responsabilidades	Redistribución de roles. Modelo coparticipado, Gestión articulada con otros actores.
Forma de gestión: financiamiento	Disponibilidad de fondos y acceso fluido a fuentes de financiamiento.	Escasez de fondos. Disminución y reestructuración del tipo de fuentes de financiamiento. Crisis.
Forma de gestión: Dinámica de trabajo	Planificación rígida	Planificación estratégica

Por último, en los apartados siguientes vamos a analizar como esta modalidad de intervención característica de las ONGs -con las variantes y matices que hemos señalado- ha operado en la provincia de Santiago del Estero y de qué manera a contribuido a transformar el escenario social provincial. Pero antes retomamos el espacio local de años anteriores y volvemos al escenario en el que se desarrollaron las macropolíticas estatales de las décadas previas.

2.2. IMPACTO DE LAS INTERVENCIONES EN EL ESCENARIO SOCIAL SANTIAGUEÑO

INTRODUCCIÓN

En este punto pasamos a reflexionar sobre los escenarios sociales sobre los que estas intervenciones han operado, dando cuenta del papel de los actores intervinientes y de sus motivaciones y; de la densidad y fortalecimiento de las asociaciones de la sociedad civil en cada uno de esos periodos.

En primer término, volvemos al escenario que acompañó la implementación de la macropolítica de desarrollo de los años 60. Al estudiar la dinámica de los actores que operaron durante la experiencia de la Corporación del Río Dulce arribamos a una imagen que revela una sociedad civil de muy escasa densidad asociativa. Comprobamos que, particularmente en el medio rural santiagueño de esos años, no existían significativas organizaciones que agruparan a los pobladores como tampoco se visualizaba la presencia de otras entidades en el escenario provincial. Nada de ello hablaba del dinamismo y la fortaleza de dicha sociedad civil.

A lo largo del apartado veremos que los sectores campesinos santiagueños no se presentaban como un actor dinámico y las intervenciones estatales que se dan por aquellos años contribuyeron a consolidar esta situación de “pobreza” y escasa fortaleza de la sociedad civil ya que no proveyeron a la misma de capacidades “sociales” o capitales que pudieran ser capitalizados por el conjunto de la sociedad.

Finalmente, veremos cómo, bajo la ejida de los supuestos prevalecientes en los 60 se desarrolla una modalidad de intervención que no permite la participación porque la sociedad local era concebida como mera receptora de las acciones estatales. Esto se tradujo en una falta de participación de los beneficiarios en espacios decisorios del proyecto a lo que le se sumó el hecho de que en la propuesta metodológica de la intervención no se incluyeran esfuerzos orientados a revertir los reducidos niveles de participación que derivaba de una sociedad civil escasamente desarrollada.

Durante el estudio hemos verificado que la escasa capacidad de decisión atentó tanto contra la autonomía de los beneficiarios como impidió la apropiación del proyecto por parte de éstos. Los pobladores de las zonas afectadas carecieron de capacidades para influir en las determinaciones de la intervención, con la consecuente falta de involucramiento y sentido de pertenencia del proyecto.

Asimismo, comprobamos que el objetivo inicial de fomentar el cooperativismo agrario se incumplió, ya que el modelo de acción impulsado obstaculizó la consolidación de organizaciones campesinas de importancia, un nuevo paternalismo –en donde el que interviene detenta el “saber”- bloqueó estas construcciones.

En segundo lugar, (punto 2.2.2) mostramos las transformaciones que la llegada de las ONGs provocó en la sociedad civil santiagueña desde los años 80.

Al estudiar los escenarios sociales en los que han intervenido las ONGs de promoción rural en Santiago hemos hallado que, con la aparición de estos actores, la sociedad civil santiagueña se ha transformado profundamente, la acción de estas instituciones la ha complejizado, densificado y fortalecido con lo que adquirió un nuevo dinamismo.

Como resultado del proceso podemos sostener que, por estos años, se asiste a la construcción de experiencias organizativas locales que van a cambiar drásticamente el escenario social en la provincia. Asimismo, sostenemos que se generó un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil santiagueña en general y, del movimiento campesino en particular. Vamos a demostrar que esta fortaleza se manifiesta, por ejemplo, en la presencia de ciertos “capitales” sociales que detentan las organizaciones campesinas, los que les han permitido sobrevivir y desarrollarse hasta la actualidad. Hemos hallado que, en los casos en que estos capitales se hicieron presentes, se puede hablar de la construcción de actores sociales dinámicos.

Durante el trabajo hemos verificado que muchas de las ONGs operantes en Santiago del Estero contribuyeron a la acumulación de estos recursos sociales y a la construcción de organizaciones campesinas, lo que es un hecho inédito en la provincia.

En definitiva, y cómo veremos, la sociedad civil santiagueña se ha complejizado. En estos años se asistió a la construcción de una historia de organización social de campesinos en la Argentina. No sólo en determinado momento del tiempo surgieron un conjunto de experiencias de asociación y lucha campesina sino que éstas han logrado mantenerse y crecer durante más de 10 años. Un conjunto de condiciones convergieron y se articularon para que estos campesinos se involucren en acciones colectivas, logran convertirse en actores sociales y pudieran construir organizaciones dinámicas, representativas, autónomas y políticamente relevantes a nivel provincial y regional.

Sostenemos que la modalidad de intervención de las ONGs rurales en Santiago del Estero contribuyó a densificar el espacio de la sociedad civil y a modificar el escenario social de la provincia: Esto se efectuó en dos sentidos: por un lado la existencia y acción misma de estas instituciones, ya que ellas son organizaciones propias de la sociedad civil. Su expansión habla de la conformación de un entramado socioinstitucional que otorga espesor y dinamismo a la sociedad civil. Por el otro, estas ONGs – con matices diversos- promovieron procesos organizativos entre los beneficiarios, lo cual jerarquiza las iniciativas “privadas”, permite el protagonismo de los sectores populares y con ello aporta riqueza a la sociedad civil.

2.2.1. LA SOCIEDAD CIVIL DE SANTIAGO DEL ESTERO EN LOS 60: ACTORES Y ESCENARIOS SOCIALES

La macro política de desarrollo que hemos caracterizado en el punto 2.1.1 operó en un espacio social concreto. En ese sentido, aquí damos cuenta de cómo una multiplicidad de actores interactuaron entre sí para delinear este proceso social que fue la implementación del Proyecto del Río Dulce en el área de riego en Santiago del Estero. Seguidamente, presentamos cuál era el escenario social local de esos años y, analizamos la forma en que esta política contribuyó a su construcción y eventual modificación.

2.2.1.1. Los diversos actores intervinientes en la política pública

El proyecto del Río Dulce, como toda política pública, puede ser pensada como un espacio en el que intervienen, interactúan y se relacionan diferentes sectores sociales. Portando sus motivaciones e intereses específicos, éstos despliegan cursos de acción en base a ciertos recursos que detentan o pueden incorporar en el proceso. Estos diferentes actores estatales y no estatales negocian, confrontan, establecen alianzas o se enfrentan entre sí en el devenir de la formulación, implementación y desarrollo de esa política.

Qué tipo de sectores sociales intervienen, de qué manera están habilitados a hacerlo, que rol les cabe a cada uno son cuestiones fuertemente asociadas con el esquema general que guía la modalidad de intervención y con el planteamiento metodológico que sustenta sus acciones. A su vez, estas "habilitaciones" están vinculadas con las fortalezas o debilidades que detentan cada uno de estos sectores.

En primer lugar nos centraremos en los actores que impulsaron la realización del proyecto del Río Dulce. Partiendo de un ya clásico esquema de abordaje de políticas públicas (Oszlak, O. y O'Donnell, G.; 1982) pensamos que pueden existir determinados actores que dinamizan la inclusión en la agenda pública de cierta cuestión social y que son éstos los que contribuyen tanto a su definición como a su visibilidad en tanto que problema de política.

Históricamente, la provincia de Santiago del Estero atravesó un proceso de desarrollo agrario centrado fundamentalmente en las actividades ganaderas y de explotación forestal. Los sectores más dinámicos de la economía provincial se vincularon a estos rubros productivos.

Varios autores que analizaron el proceso (Neiman, G., 1989; Aufgang, L. y Manzanal, M., 1977; Foguelman, D., 1985) coinciden en señalar que, en la provincia de Santiago del Estero durante los años 60, la defensa de un proyecto de desarrollo agrícola no coincidía necesariamente con los intereses de los sectores hegemónicos. Tradicionalmente, dedicados a la actividad ganadera o forestal, para estos grupos -que habían logrado movilizar al estado provincial en función de sus intereses-, el problema del riego era secundario⁹³.

⁹³ Incluso para estos sectores la formulación del proyecto original de la CRD significaba una amenaza a sus intereses: los cambios proyectados en la estructura agraria producirían un conjunto de efectos sobre el mercado de trabajo, reduciendo la oferta de mano de obra y elevando con ello los salarios pagados en la región; la "reconcentración parcelaria" -que nunca se efectivizó- incluiría tierras improductivas en manos

Precisamente los sectores vinculados a la agricultura -y potencialmente interesados en un programa de riego- eran marginales en el desarrollo económico provincial. Esta debilidad como agentes económicos pero también como sectores sociales y políticos obstaculizó el despliegue de capacidades para movilizar recursos y poder así instalar en al agenda pública cuestiones que hacen a sus intereses, movilizándolo al Estado para la resolución favorable de dichas cuestiones.

La centralidad que consiguiera el proyecto del Río Dulce en el marco de la política nacional, la atención que se le prestó, las inversiones efectuadas, la calificación y perfil de sus técnicos, y demás factores iban a estar determinados también por el peso social y político de los sectores sociales potencialmente beneficiarios. Precisamente estos eran los sectores más débiles de la sociedad santiaguense. La situación de debilidad de estos sectores y la ausencia de organizaciones que lo sostuvieran debilitó al mismo proyecto y puede pensarse también como uno de los factores que incidieron en la presencia de serios problemas como los que hemos analizado anteriormente.

Pero volviendo al momento del origen de la intervención, podemos afirmar que, frente a la debilidad o escasa visibilidad de un sector potencialmente beneficiario del desarrollo del riego y de la actividad agrícola en la zona, es el propio Estado el encargado de problematizar la cuestión y de motorizar las acciones. Nuevamente aparece la imagen del Estado como agente modernizador de la estructura agraria local, como un actor que interviene en determinada situación y cuyas acciones se orientan a producir transformaciones económicas pero fundamentalmente sociales.

Al analizar el esquema institucional del Proyecto del Río Dulce⁹⁴, vimos cómo múltiples organismos estatales, de diversos niveles, participaban de la experiencia: el Estado nacional a través de la empresa Agua y Energía Eléctrica (AyE.E), el Estado provincial y la Corporación del Río Dulce, el Banco Interamericano de Desarrollo como organismo internacional de financiamiento.

Los cursos de acción seguidos por estas múltiples agencias estatales intervinientes, sus estrategias, intereses, motivaciones y lógicas impiden pensar al Estado como una entidad homogénea sino que más bien se trata de un espacio donde entran en disputa diversos proyectos sociales.⁹⁵

El proyecto del Río Dulce puede entenderse, entonces, como un campo de pujas entre diversos sectores. Las alianzas que se tejieron y los conflictos que se suscitaron entre estos actores -estatales y no estatales- apoyan esta afirmación.

de los grandes propietarios y; el fomento de la organización aumentaría la capacidad de presión de los sectores minifundistas. (Neiman, G.; 1983).

⁹⁴ Nos remitimos a lo dicho en el punto 2.1.1.2.3 de esta tesis.

⁹⁵ Esta condición del Estado se exagera cuando, -como en el caso del proyecto del Río Dulce- la política pública se desarrolla en un contexto de cambios en el sistema político, en el que las orientaciones político- ideológicas se modifican en función de los distintos tipos de gobierno que se suceden (Periodo desarrollista de fines de los 60, gobierno peronista de los 70, dictadura militar de mediados de dicha década). Los distintos rumbos que siguió el Proyecto del Río Dulce expresaron estos cambios en las orientaciones políticas del Estado y en los apoyos, presiones y oposiciones que recibiera.

La diversidad se expresa en el desarrollo de una política pública, en donde actores con recursos desigualmente distribuidos entran en relación. Así, las fuerzas sociales – muchas veces portando intereses opuestos- intentan influir en esta arena de conflicto que es el Estado, a fin de moldear sus respuestas. El “éxito” dependerá de sus posiciones de poder, del equilibrio de fuerza imperante, pero también de la permeabilidad de la propia esfera estatal⁹⁶.

En tal sentido, los diversos niveles del Estado no son igualmente permeables a las presiones locales. En nuestro caso, el Estado Provincial y la propia CRD, manifestaron una lógica más clientelista y vinculada a los grupos de poder local, mientras que el Estado Nacional orienta sus acciones por criterios de índole tecnicista y por ello encontró en el BID a un aliado, por ejemplo al surgir conflictos de poderes internos⁹⁷.

En definitiva, los vaivenes seguidos por el proyecto del Río Dulce y sus marchas y contramarchas se explican por la acción de los diversos agentes estatales y grupos sociales involucrados, y por la correlación de fuerzas presente. Este modelo tenía implícito un objetivo de redistribución, ya que incorporaba recursos en un espacio social. Precisamente por ello amenazaba con cambiar el equilibrio de fuerzas que caracterizaba al escenario provincial en los 60 y produjo que se pusieran en juego los recursos de poder de estos actores.

Por último, fue notoria la ausencia de participación de organizaciones de la sociedad civil local en alguna de sus etapas. Esto se explica por dos cuestiones: por un lado, y como mostráramos, la propia concepción de la modalidad de intervención excluía la participación de estos actores sociales pero; por otro lado, tampoco éstos eran significativamente visibles en el escenario social local. De este escenario pasamos a ocuparnos seguidamente.

⁹⁶ Un ejemplo de ello son las presiones ejercidas por los propietarios de más de 50 hectáreas para modificar las cláusulas originales de parcelamiento. La CRD se enfrenta a grupos de poder local, fenómeno que no fue tenido en cuenta en la formulación tecnicista del proyecto. Similares consideraciones pueden hacerse en experiencias de Reforma Agraria en donde tampoco se evaluaron previamente los potenciales focos de conflicto con los poderes locales.

⁹⁷ Esto se evidenció en el conflicto de poderes suscitado en torno a la caducidad de los permisos de riego y de las facultades del ente encargado de la administración del riego. Inicialmente la administración del riego dependía de la Dirección Provincial de Hidráulica, la que -según la opinión de la empresa nacional AyE.E.- había otorgado permisos precarios con criterios políticos pues alrededor de ella se había tejido una densa malla de intereses que excluía a los minifundistas. Por ello la administración pasa a AyE.E. que estaba menos influida por las presiones locales. El BID apoya a AyE.E. cuando esta exige la caducidad de los permisos. La CRD y el Gobierno provincial se resisten y pretenden sacarle la administración del riego a la empresa nacional y devolverla a la provincia. Esta es una de las causas que precipitan el retiro del BID de la experiencia en 1974. Véase Aufgang L. y Manzanal M. (1977) como también Foguelman, D. (1985).

Otro ejemplo es la disputa en torno al componente de créditos para productores. AyE.E. sostenía, tal como figuraba en el proyecto original, la idea de excluir a los propietarios de más de 50 hectáreas pero la CRD utiliza mecanismos para dar cauce a las continuas presiones de estos sectores sociales.

2. 2.1.2. La densidad de la sociedad civil santiagueña: escenarios “resultantes”

De la presentación de los actores que operaron durante la experiencia de la Corporación del Río Dulce surge una imagen que revela una sociedad civil de muy escasa densidad asociativa. Particularmente en el medio rural santiagueño de esos años no existían significativas organizaciones que agruparan a los productores. Tampoco se visualiza la presencia de otras entidades en el escenario provincial, las que hablarán del dinamismo y la fortaleza de dicha sociedad civil.

En los 60 tal vez la Iglesia Católica haya sido el único actor no estatal significativo presente en el mundo rural de la provincia. Sin embargo tampoco esta institución demuestra la misma presencia y accionar que tuvo por esos años en otras provincias del norte argentino, en particular como actor vinculado al Movimiento Rural Católico, el que fuera el principal origen de los procesos de lucha y organización social en el medio rural conocidos como las “Ligas Agrarias”⁹⁸.

Así, el panorama inicial sobre el que opera el proyecto del Río Dulce mostraba un escenario social con poco desarrollo organizativo de relevancia, fundamentalmente entre los sectores potencialmente beneficiarios de la experiencia.

En este sentido, cuando presentamos el caso se mencionó la existencia de sólo una cooperativa en funcionamiento ubicada en el departamento Banda. En esa zona, un informe efectuado sobre 21 comunidades⁹⁹ registra que, a mediados de los 60, el 6% los productores comercializaba su producción por medio de cooperativas y que sólo 24 de 1.300 familias consultadas veían la necesidad de contar con cooperativas.

Por su lado, en el departamento Robles, había existido con anterioridad una cooperativa dedicada a la comercialización del algodón pero la crisis de este producto determinó su quiebra económica. (Neiman, G.; 1983).

En relación con lo efectivamente logrado por la intervención, de la información recabada inferimos el escaso impulso que el proyecto le diera a la organización de los pobladores.

Si bien en la formulación del proyecto estaba prevista la formación de cooperativas -en particular para alcanzar la mecanización de las tareas agrícolas- los trabajos consultados coinciden en señalar los fracasos que sufre el proyecto en la consecución de tal objetivo. Así, Neiman, G. (1989), refiriéndose a la colonia el Simbolar, afirma que “*no prosperó la consolidación de una organización local capaz de controlar la administración y gestión del proyecto*”; Augfang, L. y Manzanal, M. (1977) reconocen el “*fracaso en la creación de cooperativas*” al igual que Foguelman, D. (1985) que indica el “*fracaso de los intentos de formar consorcios de riego*”.

No obstante, de algunos estudios surgen noticias de la existencia de cooperativas en la zona del proyecto, las que fueran creadas bajo la influencia de la CRD. En este sentido,

⁹⁸ Una breve reseña de estos importantes procesos de acción colectiva en el mundo rural puede encontrarse en el punto 2.2.2.1., en donde nos referimos a la labor de entidades no estatales, como la Iglesia, en el desarrollo de estos hechos.

⁹⁹ “Investigación social y económica”. Corporación del Río Dulce. 1966

se habla de la recepción por parte de los colonos del Simbolar de los servicios provenientes de la cooperativa integral de manera eficiente y oportuna en la época del proyecto de colonización y, para la actualidad, de la existencia de organizaciones que nuclean a los colonos como la cooperativa algodonera de La Banda y consorcios provinciales. (Paz, R.; 1993). Cabe aclarar que la Cooperativa Algodonera de La Banda, que continúa funcionando en la actualidad, es previa a la acción del proyecto del Río Dulce y que los consorcios provinciales son formas organizativas creadas por el gobierno provincial para brindar servicios de mecanización agrícola, pero ajenas a la intervención de dicho proyecto. Es decir que las formas asociativas de naturaleza productiva que pudiéramos encontrar en las comunidades afectadas al proyecto no tienen su origen y explicación en la acción del mismo.

De todas formas, lo cierto es que en la zona el cooperativismo estaba escasamente desarrollado, y lo que es aún peor, se contaba con experiencias fallidas de cooperativización.

Asimismo sabemos que, a partir de la acción del proyecto, se generan algunas acciones tendientes a fomentar el cooperativismo pero que las mismas, aunque hayan efectivamente logrado la creación de asociaciones cooperativas, no fueron lo suficientemente idóneas como para lograr la consolidación y sostenimiento de dichas experiencias. En el largo plazo, no quedan rastros de estas incipientes cooperativas que la Corporación pudo haber contribuido a formar. Tampoco se registran en el tiempo la acción significativa de "consorcios de regantes" previstos en el subprograma de riego y drenaje, la presencia de formas cooperativas que llevaran adelante el programa industrial de la experiencia ni ningún otro tipo de asociación que mostrará crecimientos en el ámbito de la sociedad civil local.

En suma, las tradicionales relaciones de paternalismo y de clientelismo político y la alta dependencia frente a los poderes locales -situaciones muy extendidas en el medio rural santiagueño- afectaban profundamente el fortalecimiento de la sociedad civil local. Este parece ser el espacio social sobre el que operó el proyecto del Río Dulce.

En definitiva, el escenario social de los 60 y los 70 en Santiago del Estero aparece como un ámbito de muy poca densidad asociativa. La sociedad civil santiagueña no se presentaba como un actor dinámico y las intervenciones estatales que se dan por aquellos años contribuyeron a consolidar esta situación de "pobreza" y escasa fortaleza de la sociedad civil ya que no proveyeron a la misma de capacidades "sociales" o capitales que pudieran ser capitalizados por el conjunto de la sociedad.

Este panorama va a comenzar a modificarse en los 80, fundamentalmente con el ingreso de actores externos a la sociedad local que van a transformar el mundo rural de la provincia. De los impactos sociales de estos complejos procesos se ocupará el siguiente apartado.

2.2.2. LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD CIVIL SANTIAGUENA EN LOS 80: LAS ONGS Y EL SURGIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

El accionar de las ONGs motorizó en los 80 un cambio en las modalidades de intervención en el campo de las políticas sociales.

Esta modalidad de intervención ha operado en un escenario social particular, pero sobre el cuál ha producido profundas modificaciones. Para dar cuenta de estas transformaciones -en particular aquellas que hacen a la densidad y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil- partimos de un abordaje que se centra en los actores sociales, analizando el papel desempeñado por los mismos, las orientaciones de sus acciones, sus intereses y las relaciones sociales que han construido.

Cómo dijéramos en el capítulo 1, es posible plantear cierta vinculación entre una determinada modalidad de intervención y el dinamismo de la sociedad civil. Nuestra intención es mostrar cómo y en qué medida estos procesos tuvieron lugar en una provincia como Santiago del Estero durante los años 80. Para ello previamente nos referiremos brevemente a las nuevas condiciones que impone la aparición de las ONGs en el campo del desarrollo social en general y en el mundo rural en particular.

2.2.2.1. El nuevo escenario social: los actores emergentes

El auge de las ONGs en Argentina

La sociedad civil en Argentina comienza a modificarse cuando, aproximadamente hacia los años 80, emerge un nuevo actor social que se consolida en el campo del desarrollo social: las ONGs. Sin embargo, los antecedentes que explican su crecimiento y expansión se ubican varias décadas atrás.

En los años 50, y aún cuando el modelo desarrollista prevalecía con su concepción del Estado como el principal agente promotor del crecimiento, encontramos experiencias de cierta trascendencia. El paradigma del “desarrollo de la comunidad” se sostiene en ciertos principios que reaparecen -aunque modificados y en otro contexto- en la práctica de las ONGs de promoción¹⁰⁰.

Son más bien ciertos procesos que tiene lugar en el interior de la Iglesia Católica -ocurridos en las décadas del 60 y 70- los que se asocian fuertemente con los orígenes de las ONGs en Argentina, particularmente de aquellas de inspiración cristiana. La aparición de corrientes progresistas y un discurso de mayor contenido social, la “Teología de la Liberación” y las “comunidades eclesiales de base” (Bombarolo, *et al.*, 1992), la tarea de grupos cristianos motivados por las transformaciones del Concilio Vaticano II y los documentos de Medellín y San Miguel (Mallimaci, F.; 1996), marcan la orientación hacia el trabajo social con sectores populares.

¹⁰⁰ Por ejemplo, este paradigma hacia eje en la idea de que existen potencialidades en las comunidades locales que dependían de su capacidad para organizarse y para afrontar, con apoyos básicos externos, los problemas del desarrollo. Los técnicos ayudaban a las comunidades a definir necesidades y planificar soluciones en base a la participación local. Una interesante caracterización de esta política estratégica en el medio rural se encuentra en Grupo Esquel (1989). IICA.

Asimismo, la efervescencia de los movimientos sociales y corrientes políticas que promovían el cambio durante los 70, y el clima político que caracterizó a la década contribuyen a la diseminación de estas experiencias de trabajo popular que acompañan a los movimientos reivindicativos, tanto urbanos como rurales¹⁰¹.

Así, aparecen iniciativas desde la base, espontáneas o apoyadas por entidades vinculadas a la Iglesia o a grupos de militantes que dan lugar a organizaciones de base que estructuran sus acciones como proyecto. (Martínez Nogueira, R.; 1991).

En definitiva, el auge de estas instituciones durante los 80 se explica por una conjunción de factores de muy diversa índole:

- a) La crisis económica y la implementación de políticas neoliberales de "ajuste estructural" que implicaron, entre otras cosas, reducciones del gasto público en políticas sociales y el famoso "retiro" del Estado de la intervención social.
- b) Asociado a ello, se asiste al abandono por parte del Estado de su rol como promotor del desarrollo económico y social y al predominio de las teorías del "derrame" como intento explicativo de los nuevos caminos que conducirían a dicho desarrollo.
- c) Fuerte deterioro de las condiciones de vida de vastos sectores populares producto de la crisis pero también de las políticas anteriormente mencionadas. Aumento de la pobreza y complejización del fenómeno, surgimiento de los "nuevos pobres".
- d) Novedosa disponibilidad de financiamiento externo que aporta los recursos para el desarrollo de estas organizaciones¹⁰² y, por último;
- e) La crisis de representatividad que se traduce en pérdida de legitimidad de actores tradicionales como los sindicatos y partidos políticos, y en particular, la falta de representación política de los sectores populares

Como consecuencia de estos factores convergentes, las ONGs pasan a ser un actor social significativo, de creciente importancia en tanto que van adquiriendo protagonismo social. Su significación reside en que se convirtieron en "*porta estandartes*" de una concepción alternativa del desarrollo y participan en un movimiento que reivindica el "*poder local*" y la re-asunción de derechos por parte de la sociedad civil frente al Estado. (Bartolomé, L, 1991).

Algunos trabajos (Thompson, A, 1995) que reflexionan sobre este recorrido -que comienza con el auge de las ONGs en los 80 y continua con su consolidación durante los 90- afirman que el variado universo de las ONGs aparece como el actor más innovador y dinámico del escenario del desarrollo, no sólo en Argentina, sino a nivel mundial. En esos trabajos se muestra la creciente importancia que las ONG tienen para otros sectores e instituciones sociales: las agencias de cooperación internacional y los propios Estados comienzan a verlas como un nuevo actor de relevancia, al que por lo

¹⁰¹ Como bien destacara Mallinacci (1996) un sector protagoniza el trabajo en villas y da lugar al surgimiento del movimiento villero mientras que otro, que trabaja con campesinos pobres, se vincula a la experiencia de las Ligas Agrarias. En el primer caso la acción se enmarca en las discusiones sobre los procesos de urbanización y el problema de la vivienda. En el segundo, el trabajo encuentra sustento en los debates sobre reforma agraria, la cuestión de la tierra y, más particularmente en el caso argentino, el problema de los mecanismos de comercialización monopólicos y la extracción de excedentes.

¹⁰² Si bien ya en los 70 se registran participaciones ad-hoc de las Ongs en proyectos de organismos de financiamiento internacional como el Banco Mundial, es a comienzos de los 80 cuando surgen las primeras directrices internas para la cooperación con Ongs (Winnetou Sosa, 1989)

menos hay que escuchar, cuando no incluir en la ejecución de políticas. Por otro lado, el ejercicio práctico de la ciudadanía por parte de las ONGs es también mirado atentamente por los partidos políticos. El mundo académico, por su parte, estructura un nuevo campo de análisis en torno a las acciones desplegadas por estas asociaciones.

Las ONG RURALES en el norte Argentino.

En el marco de este desarrollo de las ONGs en Argentina, un grupo de instituciones se va a especializar en el trabajo con sectores populares rurales y a focalizar su acción en la zona norte del país. La mayoría de ellas son de inspiración cristiana y surgen y se expanden desde fines de los 70 y comienzos de los 80. Esta emergencia va a cambiar trascendentalmente a la sociedad civil del medio rural de la Argentina.

Antes de explicar este proceso es necesario recordar que la historia social agraria en Argentina presenta dos desarrollos diferenciados. Por un lado, en la región pampeana se da una temprana aparición de organizaciones gremiales agrícolas - la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)¹⁰³ - vinculadas a los diversos sectores que dinamizan la economía de la región. Asimismo el fuerte crecimiento del sector cooperativo contribuye a densificar la trama social de la región.

Por el contrario, la sociedad civil de las zonas extrapampeanas tuvo una evolución diferente. Las organizaciones de representación de intereses aparecen mucho más tardíamente, sus reclamos se sustentan en otras problemáticas y, encuentran su base social en otros sectores sociales agrarios: fundamentalmente campesinos y productores familiares más capitalizados, predominantemente del Noreste Argentino.

En efecto, en los años 60 se produce un fuerte movimiento en el que acciones pastorales provenientes de la línea más progresista de la Iglesia Católica, tareas de educación popular y el ya tradicional cooperativismo agrario se conjugan para dar origen a una de las experiencias de reivindicación y lucha más importantes del campesinado argentino: las Ligas Agrarias, predominantes en regiones extrapampeanas y particularmente en el NEA, su actuación data de la década siguiente. (Forni F. y Benencia, R.; 1989)¹⁰⁴.

Luego de su represión surge un nuevo tipo de acción, ahora centrada sólo en los pequeños productores: la de las Ongs que comienzan a ocuparse del desarrollo rural. A diferencia de las Ligas Agrarias, estas acciones carecen de la masividad y del carácter altamente conflictivo con grupos de poder y/o con el Estado que caracterizó al movimiento de los años 70. (Forni, F. y Benencia, R.; 1989).

Se trata de organizaciones privadas que comienzan a encarar programas alternativos de desarrollo rural. Mientras que el trabajo de promoción de microempresas se concentraba en el sector urbano (Bartolomé, L.; 1991), en el ámbito rural se desarrollaron una variedad de proyectos tendientes a enfrentar la pobreza rural.

¹⁰³ En otros trabajos (Neiman, G.; 1998), donde se periodiza la "historia" de la sociedad civil en el agro también se hace referencia a su temprano desarrollo, expresado en la creación de las organizaciones corporativas del sector producido ya desde fines del siglo XIX. Existe una significativa bibliografía sobre el tema. Entre los autores avocados al tema mencionamos a Horacio Giberti, Marta Palomino y Roberto Martínez Nogueira.

¹⁰⁴ El proceso de las Ligas Agrarias fue ampliamente analizado. De ello dan cuenta trabajos de diversa profundidad y rigor como: Ferrara, 1973; Archeti y Stolen, 1975; Roze, 1992 Lasa, 1988).

En la actualidad podemos decir que las ONGs han tenido, en el medio rural, una larga tradición de intervención. Desde lo económico, su accionar se vincula a la crisis que repercute en la falta de recursos para la implementación de las políticas agrarias de los Estados y, con la existencia de una corriente de financiación desde los países centrales.

Desde el punto de vista social y político, su emergencia se asocia con el rechazo de las relaciones clientelares que devienen del sistema político y con la pérdida de confianza en la eficacia de acciones puramente reivindicativas por parte de las organizaciones de base, como las Ligas Agrarias en el NEA. (Forni y Benencia.; 1989); (Benencia ; 1991).

En definitiva, algunas agrupaciones creadas antes de mediados de los 70 subsisten a la represión y continúan trabajando y extendiendo su accionar durante la dictadura militar mientras que muchas otras surgen y se consolidan con la llegada de la apertura democrática. Como resultado de estos procesos un grupo de ONGs locales trabajan en el desarrollo rural en la Argentina¹⁰⁵, por lo que, durante los 80 se convierte en un campo en el que nuevas iniciativas se ponen en marcha.

Estos nuevos actores sociales que son las ONGs de desarrollo o de "apoyo a la base" procuran llenar el espacio libre creado por el fracaso del Estado y el mercado en llegar a los pobres rurales y satisfacer sus necesidades. (Carroll, T.; 1992).

En este sentido, si el Estado se desentiende del problema del desarrollo, esto implica que en el medio rural no sólo se carezca de políticas que dinamicen una "modernización incluyente" de todos los sectores sino que tampoco se satisfacen las demandas sociales más urgentes. La misión de algunas ONGs parece ser la de cubrir estas deficiencias.

Por último, durante el desarrollo de estas experiencias de promoción, y a partir del esfuerzo conjunto de profesionales¹⁰⁶, ONGs locales -como el GADIS- y agencias externas -como la IAF- se han logrado diseñar e implementar sistemas de evaluación y monitoreo que permitieron sistematizar experiencias, convirtiéndose en base para una estrategia de aprendizaje (Bartolomé, L.; 1991) que contribuyó a construir la "tradición" del desarrollo rural en el norte argentino.

En definitiva, los escenarios sociales de muchas de las provincias del norte argentino comienzan a cambiar en los años 80. A la par de los sectores de poder local, de las estructuras de los Estados Provinciales y los partidos políticos, de las corporaciones gremiales agrícolas y de otros actores de la sociedad civil -y muchas veces oponiéndose a estos- surgen instituciones que van a transformarse en actores sociales relevantes. La sociedad civil local en algunas provincias del NEA y el NOA comienza a complejizarse y a densificarse con la aparición de las ONGs. La provincia de Santiago del Estero no fue ajena a este contexto.

¹⁰⁵ Algunas se han destacado por la significación de los montos transferidos, la extensión geográfica de su trabajo, la magnitud de la población atendida y la diversidad de proyectos en los que se han embarcado. Por ejemplo el INDES que desarrolló su trabajo en el NEA con fondos de la IAF; INCUPO que trabaja en el norte argentino desde una concepción cristiana y un enfoque integrador utilizando fondos provenientes de las Iglesias de los países centrales; FUNDAPAZ que desarrolla un trabajo más centrado en el sostenimiento productivo y se sostiene con un financiamiento similar

¹⁰⁶ Por ejemplo los pertenecientes al Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).

2.2.2.2. Las transformaciones en la sociedad civil santiagueña: la llegada de las ONGs y la organización campesina

La sociedad civil en Santiago no manifiesta la riqueza corporativa de otras provincias del norte. Ajena al proceso liguista de los 70, en ella no surgieron organizaciones como la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas (ULICAF), las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH), el Movimiento Agrario Misionero (MAM) y las Ligas Agrarias Misioneras (LAM) y, las Ligas Agrarias Correntinas (LAC), algunas de las cuales aún persisten en la actualidad¹⁰⁷.

Tampoco se registran las huellas de un movimiento campesino fuerte como el que expresó el accionar gremial del sector cañero tucumano, particularmente durante los años 60 y 70.

En Santiago del Estero, la sociedad civil comienza a dinamizarse con la llegada de las ONGs de promoción rural, las que han desarrollado un fuerte y significativo trabajo.

La mayoría de ellas encuentra su origen en la labor pastoral y social que tanto las parroquias locales como los Obispos católicos venían desarrollando en las distintas comunidades de la provincia. Grupos de técnicos y profesionales vinculados con esta tarea comienzan a conformar equipos de apoyo y promoción que, a nivel local, se dedican al trabajo con campesinos y otros sectores sociales subordinados de la estructura agraria santiagueña. Algunos de ellos son las expresiones locales de instituciones de mayor cobertura geográfica (como el caso de INCUPO o FUNDAPAZ), otros se constituyen especialmente para desarrollar proyectos en cada zona del agro santiagueño.

¹⁰⁷ En el caso de Formosa, las ULICAF reaparecen en el periodo de transición democrática bajo el nombre de MAF. Asimismo en Misiones es el MAM el que reaparece en la democracia.

PRINCIPALES INTERVENCIONES EN SANTIAGO DEL ESTERO DURANTE LA
DECADA DEL 80

DEPARTAMENTOS	INSTITUCION	POBLACION BENEFICIARIA	SINTESIS DE ESTRATEGIA	ORGANIZACIÓN VINCULADA
General Taboada	INCUPO	Productores campesinos	Inicialmente se concentran recursos económicos y de capacitación en una comunidad. Luego, promoción simultánea de varios grupos.	Comisión Central de Campesinos de Añatuya
General Taboada Ibarra	PROINCA	Productores campesinos	Proyectos productivos y organizativos tendientes a transferir capacidades locales. Retiro del agente externo. Capacitación de dirigentes y actividades de uso colectivo. Defensa de la tierra.	Comisión Central de Campesinos de Los Juries y Cooperativa Unión Campesina Ltda.
Moreno	CENEPP	Productores campesinos	Acción promocional de grupos. Pequeños proyectos productivos.	Comisión Central de Campesinos "Aspha Sumaj"
Figueroa	PRODEMUR	Mujeres de familias campesinas	Pequeños proyectos productivos gerenciados por mujeres en los que participa toda la comunidad. Capacitación	Diversas asociaciones de mujeres vinculadas a la CUPPAF
Figueroa	Parroquia de Bandera Bajada	Productores campesinos	Proyectos asistenciales y productivos.	Comisiones Unidas de pequeños productores del Dpto. Figueroa
Copo Alberdi	Obispado de Añatuya	Semiasalariados Con migración estacional	Proyectos asistenciales y productivos tendientes a retener población en la zona.	Unión de pequeños productores del Salado Norte
Sarmiento Robles San Martín Avellaneda	FUNDAPAZ	Semiasalariados Rurales	Proyecto productivo de gran envergadura. Generación de alternativa productiva y procesos organizativos.	Coop. Pequeños Productores Agrícolas y Cabriteros Comisión de Delegados de Garza

Como se desprende del cuadro, estas diversas instituciones centraron su acción en determinadas zonas de la provincia, atendiendo a distintos sectores de la población rural y desarrollando proyectos con variadas líneas de trabajo.

Entre las ONG que han desarrollado un significativo trabajo durante los años 80 encontramos:

- Instituto de Cultura Popular (INCUPO): se trata de una organización vinculada a la Iglesia Católica que acredita una larga tradición en el campo de la acción social con sectores rurales pobres del norte argentino. Esta institución prestó sus servicios a múltiples proyectos promovidos particularmente por las parroquias locales en distintas zonas de la provincia durante estos años: el área de Juries, la zona norte, el departamento Figueroa, el área de Añatuya, etc. En esta última es donde ha centralizado el trabajo que realiza en Santiago del Estero. Sus fuentes de financiamiento fueron principalmente las agencias de cooperación de la Iglesia católica del primer Mundo, tales como MISERIOR.

- FUNDAPAZ: La labor de esta ONG en la provincia constituye nuestro caso de estudio y ya fue oportunamente presentada. Su intervención se ubicó en el área de riego del Dulce y sus fuentes de financiamiento son similares a las de INCUPO.
- Promoción de la Mujer Rural (PRODEMUR): Se trata de una ONG que trabaja la problemática de la mujer campesina desde una perspectiva de género. Su labor se extiende a otras provincias del NOA como Tucumán y Catamarca. En Santiago desarrolló su intervención en el departamento Figueroa.
- CENEPP: Originada en el trabajo parroquial, esta pequeña ONG se crea especialmente para desarrollar un trabajo localizado en el área de influencia de la ciudad de Quimilí. A diferencia de las demás, en sus inicios no cuenta con apoyo financiero de agencias de cooperación internacional, lo que se revierte a medida que se produce su crecimiento institucional.
- Promoción Integral del Campesino (PROINCA): Esta ONG surge a partir de la iniciativa de un grupo de técnicos que ya venían trabajando en la promoción rural en otras instituciones. Vinculada a los complejos procesos de la zona de Juries¹⁰⁸, la misma planteó desde el comienzo un estilo de intervención que se diferenciaba del resto de las instituciones que intervenían en la provincia. Este estilo la llevó a disolverse, acción que desprende de la misma estrategia de intervención, y fue entendida como una colaboración a la autonomía y crecimiento de las organizaciones de pobladores.

Los distintos recorridos institucionales de estas ONGs muestran la complejidad del proceso de constitución de este nuevo actor social en el escenario social santiagueño: organizaciones de larga trayectoria que comienzan a trabajar en la provincia –como INCUPO y FUNDAPAZ–; equipos de trabajo dependientes de la Iglesia católica que luego toman la forma de ONGs –como el CENEPP–, equipos que se escinden de las estructuras de las instituciones de mayor trayectoria y constituyen en nuevas ONGs –como PROINCA–, técnicos que desde una problemática específica comienzan a trabajar en cierta zona de la provincia –tal es el caso de PRODEMUR–.

Otras instituciones de la sociedad civil que, si bien no pueden caracterizarse como ONGs, han desplegado una labor similar son:

- Obispado de Añatuya: Desarrolló un largo trabajo de promoción humana y social en la aislada zona norte de la provincia, en los departamentos de Copo y Alberdi. Esta acción se concreta con la puesta en marcha del denominado “Proyecto del Salado”. Otra área de trabajo del Obispado fue la zona norte del Departamento Figueroa. Al igual que las ONGs de inspiración cristiana ha desarrollado su trabajo con financiamiento proveniente de instituciones de cooperación católicas del primer mundo.
- Parroquias locales: En diversas localidades del interior de la provincia las parroquias católicas han emprendido una labor social. Entre ellas se destaca la acción de la parroquia de Bandera Bajada, en el departamento Figueroa.

¹⁰⁸ Nos referimos al proceso de lucha por la tierra que se desatará en la zona a principios de los 80. Al respecto véase Alfaro, M.I. y Guaglianonne, A (1994) y también De Dios, R. (1993).

Lo que se evidencia es que las ONGs no actuaron en soledad en el escenario social santiaguense sino que se vincularon con muchos otros actores –públicos y privados- cuya acción debe considerarse para entender el proceso. Como se desprende de lo hasta aquí expuesto, la Iglesia Católica ha desempeñado un rol destacado por lo que se constituye en un actor significativo de la sociedad civil santiaguense durante los años 80.

Otro actor relevante fue, sin duda, el Estado. Por esos años la estación regional del INTA comienza a implementar un conjunto de proyectos zonales en el marco de la programación de la “Unidad de Minifundio” de este organismo nacional. Muchos de ellos van a ser ejecutados en las mismas zonas de actuación de las ONGs y demás instituciones de apoyo.

También es necesario considerar la acción del Estado provincial cuya intervención se manifestó, por ejemplo, a partir de una política de fomento a la producción agrícola que es localmente conocida como la de las “mecanizadas”. Se trata de un parque de maquinaria de propiedad del Estado provincial que va recorriendo las distintas localidades de la provincia brindando servicios de arada para los agricultores minifundistas. Este servicio se complementa con un crédito estatal para la adquisición de insumos (semillas, agroquímicos) que los productores deben devolver en el tiempo de la cosecha.

Todas estas instituciones y organismos actuaron sobre los sectores rurales pobres desde distintas orientaciones de la acción. Sus motivaciones e intereses eran diferentes.

La Iglesia Católica -con grandes divergencias que van de posturas más progresistas a enfoques más conservadores- intentó vincular la labor pastoral con la ayuda social, en algunos casos siguiendo la “opción por los pobres” pero en otros con estilos más cercanos a las prácticas de caridad.

La labor de las ONGs también fue permeada por estas lógicas divergentes. Comparten los propósitos de la promoción social pero desde un enfoque más técnico, el cuál a veces se vincula con la problemática más amplia del desarrollo. Pero, la acción de las ONG en Santiago también puede explicarse en función de otras motivaciones: necesitan sobrevivir y mantenerse en el tiempo, consolidarse como instituciones, legitimar su trabajo y obtener prestigio¹⁰⁹. En este sentido, algunas ONG jerarquizaron más su autoperpetuación mientras que otras intentaron ser agentes que acompañaran procesos sociales protagonizados por los beneficiarios.

También dentro del Estado es posible distinguir distintas lógicas que regulan su acción. En este caso, la política del Estado Nacional, a través del INTA, expresa una tarea de tipo técnica, vinculada a los problemas del desarrollo rural. Por el contrario, el Estado Provincial, a partir del manejo del programa de créditos y mecanización agrícola, demostró que sus acciones se orientaban a fortalecer prácticas políticas clientelares.

Todos estos actores, portando lógicas diversas, interactuaron entre sí. Por ejemplo, la política de desarrollo rural que surgía desde la iniciativa privada entabló ciertas relaciones con el Estado en sus diversos niveles. En algunos casos y en ciertos momentos pudo articularse con políticas estatales, mientras que en otros se evidenció

¹⁰⁹ Al respecto véase las consideraciones presentadas en Benencia, R. y Flood, C., 1994.

fomentó la organización de los pobladores, por sí sola no explica los complejos procesos que posibilitan el surgimiento de acciones colectivas.

Este es un supuesto central para este estudio. Precisamente lo que tratamos de hacer es ver cómo la acción de las ONG contribuyó a la acumulación de determinadas capacidades o capitales sociales que permitieran la construcción de organizaciones campesinas consolidadas, pero esto no equivale a afirmar que el surgimiento organizativo sólo dependió de la labor de las ONGs.

Lo que nos interesa plantear es que durante estos años se generó un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil santiagueña en general y, del movimiento campesino en particular. Esta fortaleza se manifiesta, por ejemplo, en la presencia de ciertos "capitales sociales"¹¹² que detentan las organizaciones campesinas que han surgido en la provincia en los 80, los que les han permitido sobrevivir y desarrollarse hasta la actualidad¹¹³.

colectiva, en dónde señalamos que: *"Junto con otros autores (De Dios, 1993) jerarquizamos la importancia de las intervenciones externas y pensamos que, por ejemplo, sin la acción de las ONGs en la provincia los actuales procesos no se habrían desarrollado. No obstante, lo que nos preguntamos es si estas condiciones, además de ser necesarias, fueron suficientes. En tal sentido, pensamos estas emergencias organizativas incorporando otra mirada que -complementando la anterior- priorice los componentes sociales y culturales presentes en la acción.*

La emergencia de organizaciones como las que analizamos, además de necesitar de ciertas condiciones de contexto, supone la cristalización y cohesión de un lugar de reconocimiento colectivo, de un "nosotros" que exprese la construcción de identidad social compartida por quienes deciden participar de un proyecto común.

Es en este sentido que, los actores externos y sus discursos pueden apoyarse sobre cierta representación socio-cultural de los campesinos en donde estén presentes elementos potencialmente identitarios. A nuestro entender, los discursos externos iniciales son relevantes en la medida en que apelaron a éstos y no a otros sujetos, pero por sobre todo porque éstos los incorporaron como un elemento más de sus representaciones sociales. Pero seguramente que esta incorporación fue posible por el tipo y calidad de la estrategia de intervención externa. No todos los discursos ni todas las intervenciones son susceptibles de ser apropiados por los sujetos y por ende, de coadyuvar en el surgimiento organizativo".

(Extraído de Alfaro, M.I.(1997) "Experiencias de organización campesina en Santiago del Estero. Reflexiones en torno a las acciones colectivas en los 90". Inédito.)

¹¹² Tomamos el concepto de "capital" de la teoría de Pierre Bourdieu, como una expresión de los "poderes sociales fundamentales", los que son objeto de luchas.

¹¹³ Estos planteos parten de un modelo de abordaje para el problema del sostenimiento organizativo elaborado en el marco de la investigación anteriormente citada. Allí, se sostenía que los "capitales sociales" se adquirían y realizaban en tres espacios de interacción social: el espacio microsocioal de las prácticas cotidianas, el espacio organizacional y el contextual. En estos espacios se definían modos de interacción social organizados por diversas orientaciones de la acción: en el nivel microsocioal las interacciones están predominantemente orientadas hacia el "adentro" de las organizaciones mientras que en el contextual la interacción social se orienta hacia vínculos externos. Por último, el espacio organizacional comporta un campo intermedio, en donde las interacciones sociales se disponen tanto con arreglo al "adentro" como hacia el "afuera". En definitiva, en estos tres campos de interacción delimitados circulan recursos que, al expresarse en "capacidades organizativas", contribuyen de manera diferencial a su sostenimiento. Estas capacidades podían ser internas o externas. Entre las primeras se jerarquizaron la capacidad para crear una red de relaciones sociales dinámicas y de prácticas sociales sumergidas en la vida cotidiana y; la capacidad de cooperación, solidaridad interna y cohesión social orientadas a la solidez organizativa. Entre las capacidades externas se identificaron la capacidad para crear o buscar oportunidades a partir de la acción estratégica y; la capacidad para construir una red de relaciones institucionales e interactuar con el contexto en busca de mayor visibilidad.

“Hemos logrado que nos conozcan, demostrar que nosotros los pequeños productores existimos”. (M.C. dirigente de la CCPPAS, Quimilí, Entrevista. 1996)

Así, la sociedad civil se fortalece en la medida en que sus organizaciones –como las asociaciones y cooperativas campesinas- hayan podido crear, adquirir o acumular estos capitales. Estos se manifestaron en la incorporación de habilidades, competencias y aprendizajes que permitieron adquirir a los miembros de las organizaciones nuevos saberes y desplegar nuevas prácticas sociales, tanto para la vida cotidiana como para la gestión de sus empresas asociativas.

“Hemos aprendido la cuestión de los negocios, de la producción, cómo se va a vender”. (Dirigentes de la localidad de Santos Lugares, UPPSAN. Entrevista 1995).

“Aprendimos a hacer trámites, sabemos como encarar un proyecto, que es lo que tenemos que diagnosticar en un proyecto para que sea bien presentado”. (M,C, tesorera de la CCPPAS, Quimili, entrevista 1995).

“He podido conocer más, llegar ahora yo misma a ayudarlo a la gente a armar los papeles, a hacer trámites[...] Aprendí todas las partes de gestión. Y ahora ya puedo ayudar a armar los proyectos, a hacer los cálculos, todas esas cosas yo ya las pienso”. (L.S, dirigente de la CUPPAF, 1995).

Asimismo, la adquisición de estos capitales contribuyó a la promoción y/o consolidación de procesos de organización social. Estos recursos son apropiables a nivel colectivo y se orientan al funcionamiento “eficiente” de las organizaciones. Su presencia permitió a las organizaciones desplegar referentes de tipo simbólico hacia sus miembros, generar pertenencias y proporcionar marcos colectivos de contención y seguridad.

“Eso lo ha dado la organización. Es como una confianza que hemos empezado a tener nosotros mismos [...] hemos aprendido a decir las cosas sin miedo, a veces hasta a hablar cosas del gobierno”. (M,C, tesorera de la CCPPAS, Quimilí, entrevista 1995).

Los capitales sociales a los que nos referimos se expresaron en un conjunto de “capacidades organizativas” que permitieron el sostenimiento y crecimiento de las organizaciones, las que están asimismo ligadas a los recursos –materiales y simbólicos- que las entidades colectivas pudieron movilizar. En los casos en que estas condiciones se hicieron presentes, podemos hablar de la construcción de actores sociales dinámicos.

Analizando el proceso social operante en la provincia durante los 80¹¹⁴ surge que las ONGs contribuyeron a la acumulación de estos capitales sociales y a la construcción de organizaciones campesinas, lo que es un hecho inédito en la provincia.

“A partir de que empezamos a organizarnos y a tener contacto con los técnicos ellos nos empezaron a enseñar y a mostrarnos todas las posibilidades que

¹¹⁴ Esto fue efectuado por nosotros en la beca de investigación UBACyT anteriormente citada.

teníamos para defendernos". (M,C, dirigente de la CCPPAS, Quimilí. Entrevista 1996).

"Se ha cambiado mucho, tenemos conocimiento y ganamos experiencia para poder defendernos y poder trabajar". (C.G, dirigente de la comisión vecinal de Nueva Colonia, CUPPAF. Entrevista 1996).

El accionar de las ONGs presentó características compartidas: por ejemplo la misma estrategia de promoción organizativa se orientó, en todos los casos hacia el logro de estos procesos sociales.

"Nosotros les proponíamos que se junten. Con el proyecto pensábamos lograr comunidades organizadas". (F,K. Promotor en la zona de la CUPPAF, Dpto. Figueroa, Entrevista 1995).

"Cuando llegó la gente del proyecto siempre nos dijo esto de que teníamos que trabajar en grupo, ser agrupados. El padre decía que agrupados vamos a tener más fuerza para luchar". (N,V. miembro de la UPPSAN, Zona de Santos Lugares. Entrevista 1995).

Pero asimismo aparecen diferencias en los estilos de intervención que explican, en parte, los diferentes niveles de autonomía, participación y crecimientos organizativos que se observan entre las organizaciones campesinas zonales de Santiago del Estero. Ciertas ONGs facilitaron la adquisición de capacidades y habilidades pero otras lo produjeron en menor intensidad.

Por último, volvemos a nuestro caso para analizar con mayor profundidad cómo la estrategia de FUNDAPAZ contribuyó o no a la acumulación de capitales sociales entre los beneficiarios y con ello, al fortalecimiento de la sociedad civil santiagueña y a la consolidación del movimiento campesino en particular.

A partir de la experiencia de intervención del agente de promoción que tomamos como caso surgen un conjunto de interrogantes en torno a las condiciones para la organización campesina que ésta propone.

El programa Santiago de FUNDAPAZ fomentó la formación de grupos zonales. No obstante también se fue conformando una forma de agrupación de los beneficiarios orientada por la actividad productiva preponderante en los predios¹¹⁵. Nos preguntamos que tipo de consecuencias tiene esta estrategia de promoción organizativa para el desarrollo y consolidación de las organizaciones campesinas.

Se trata de fomentar el surgimiento y consolidación de organizaciones por producto y en este caso cabe preguntarse si las mismas se presentan como formas alternativas de producción o, las organizaciones que se apoyan se van orientando hacia la tarea gremial y reivindicativa y por ello estamos frente al germen de posibles acciones colectivas de mayor envergadura, las que pueden producir efectos en el plano político? ¿Se han

¹¹⁵ En la evaluación externa de 1992, Roberto Benencia se pregunta si estos grupos específicos conformados en torno a actividades productivas no son los "verdaderos" ya que sus integrantes han demostrado tener la capacidad requerida como para aprovechar las oportunidades externas, en este caso, las brindadas por FUNDAPAZ.

generado experiencias organizativas que responden a ambas racionalidades de la acción social?

De esto se derivan dos interrogantes: Desde el plano socio-político, nos preguntamos si ambas estrategias contribuyen de la misma manera al fortalecimiento de la sociedad civil y, desde el ámbito de la intervención en el desarrollo rural la pregunta que surge es cuál es la estrategia más adecuada en términos de contribuir al sostenimiento de las organizaciones surgidas durante el proceso.

En relación con esto último, la opción seguida durante el proceso organizativo desplegado en la zona del proyecto de FUNDAPAZ contrasta con otras experiencias¹¹⁶ en las que se han conformado estructuras organizativas diferenciadas para cada racionalidad: asociaciones gremiales por un lado y cooperativas por el otro. Esto fue conceptualizado por nosotros como una estrategia de “dos patas” – la gremial y la económica- y evaluado como un elemento que permitía el sostenimiento organizativo. A partir de los 90, y junto con la crisis de la estrategia de intervención, FUNDAPAZ toma el rumbo más “organizativista” y tiende a aparecer una estrategia organizativa diversificada.

Por último, y a pesar de las diferencias que señaláramos, estos procesos demuestran que la sociedad civil santiagueña se ha complejizado. En estos años se asistió a la construcción de una historia de organización social de campesinos en la Argentina. No sólo en determinado momento del tiempo surgieron un conjunto de experiencias de asociación y lucha campesina sino que éstas han logrado mantenerse y crecer durante más de 10 años. Un conjunto de condiciones convergieron y se articularon para que estos campesinos se involucren en acciones colectivas, logran convertirse en actores sociales y pudieran construir organizaciones dinámicas, representativas, autónomas y políticamente relevantes a nivel provincial y regional.

En definitiva, sostenemos que la modalidad de intervención de las ONGs rurales en Santiago del Estero contribuyó a densificar el espacio de la sociedad civil y a modificar el escenario social de la provincia: Esto se efectuó en dos sentidos: por un lado la existencia y acción misma de estas instituciones, ya que ellas son organizaciones propias de la sociedad civil. Su expansión habla de la conformación de un entramado socioinstitucional que otorga espesor y dinamismo a la sociedad civil.

Por el otro, estas ONGs -con los matices que hemos apuntado precedentemente- promovieron procesos organizativos entre los beneficiarios, lo cual jerarquiza las iniciativas “privadas”, permite el protagonismo de los sectores populares y con ello aporta riqueza a la sociedad civil.

En el capítulo siguiente veremos cómo estos procesos se continúan, se desarrollan y se amplían durante los 90. Pero aquí se hace evidente la relación que la sociedad civil va a entablar con el agente estatal. En el escenario de la provincia va a reaparecer el Estado, a partir de un conjunto de políticas públicas desplegadas en el marco de lo que denominamos las “nuevas políticas sociales”. De estas cuestiones se ocupará el próximo capítulo.

¹¹⁶ Por ejemplo la Comisión Central de Campesinos de Los Juries y la Cooperativa Unión Campesina Ltda. de la misma zona o; las Comisiones Unidas de Pequeños Productores de Figueroa (CUPPAF) y la cooperativa Unión y Progreso vinculada a ella.

CAPITULO 3: LAS NUEVAS POLITICAS SOCIALES DE LA DECADA DE LOS 90

“Nunca perdemos la esperanza de que el Gobierno nos escuche. Porque lo que un campesino se queja no son cosas de política sino son necesidades” (N.V., pequeño productor del Departamento Alberdi, Santiago del Estero, 1996).

“Por lo menos se han acordado de los campesinos, han pensado que también el campesino forma parte del pueblo, porque la mayoría parece que piensa que todo termina en la ciudad”. (R, A, pequeño productor del Departamento Copo, Santiago del Estero, 1995).

INTRODUCCION

Los efectos de los modelos neoliberales en vigencia han dado lugar, en los 90, a la aparición de nuevos enfoques que -frente a la persistencia y profundización de fenómenos como la desigualdad social, el desempleo, la pobreza y la exclusión- señalan la necesidad de reactivar la acción del Estado a la vez que revalorizan las potencialidades de la sociedad civil como promotora del desarrollo.

Nuevos modelos de gestión estatal, más dinámicos y flexibles, mayor protagonismo de los actores de la sociedad civil, articulación de políticas sociales y económicas, alta eficiencia y calidad de los servicios, promoción de "alianzas estratégicas" entre diversos sectores de la sociedad, son algunas de las premisas que generan mayores acuerdos entre los aportes del mundo académico y técnico. La construcción de un "Estado inteligente" (Kliksberg, 1997), en el que la acción estatal se combine con las potencialidades del mercado y el protagonismo de la sociedad civil, aparece como la nueva prioridad de las sociedades post-ajuste.

La discusión actual, que sitúa en el centro del debate a la propia relación entre Estado y sociedad, es la que revisamos en este capítulo. Así, daremos cuenta de cómo "reaparecen" las políticas públicas, ahora bajo la forma de políticas sociales más que de acciones vinculadas al problema del "desarrollo".

Hemos observado por un lado, que en el campo de las políticas sociales emerge un nuevo paradigma en el que la focalización, la privatización, la descentralización, la desregulación y la participación se convierten en los instrumentos idóneos para alcanzar los principios de la equidad y la eficiencia.

Pero por otro lado, encontramos que, si bien la discusión del desarrollo pierde centralidad como ámbito problemático, en las intervenciones estatales que se producen en estos años -particularmente en aquellas políticas sociales cuya gestión incluye la participación de los beneficiarios- se encuentra implícita una determinada concepción sobre los procesos de desarrollo sostenida en una línea de interpretaciones teóricas que comienza a gestarse en el ámbito de la teoría social contemporánea.

Dichas contribuciones -alejadas tanto de modelos estructuralistas como de voluntarismos ingenuos- parten de la revalorización de la acción social, enfatizan en la interacción y mutua determinación de factores y relaciones externas e internas y reconocen el rol central jugado por la acción humana. Es decir, intentan reconciliar la perspectiva del actor (Long, N.; 1992) y sus interrelaciones con la estructura social en un abordaje teórico donde las estructuras son construcciones de actores sociales capaces, que las animan, pero, a su vez, dichas estructuras modelan sus prácticas.

Partiendo de estos supuestos observamos que el desarrollo deja de ser entendido como un proyecto político único en manos del Estado para pasar a pensarse como un producto de la diversidad de proyectos -individuales y colectivos- emanados de la trama societal.

Para ejemplificar estas nuevas relaciones que se construyen entre el Estado y la sociedad civil tomamos como caso al Programa Social Agropecuario (PSA), entendido como una política pública diseñada bajo los supuestos derivados del paradigma emergente. Comenzamos entonces el capítulo presentando a este programa dependiente de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (SAGPyA).

Se trata de la única política pública nacional destinada al sector de pequeños productores minifundistas entre cuyos objetivos se encuentra el incremento de los ingresos de estos productores y la promoción de su participación organizada en las decisiones de política que los involucran. Esto se pretende alcanzar a través de apoyos financieros o crediticios, de la prestación de asistencia técnica y de una estrategia amplia de capacitación.

Como resultado del análisis que presentaremos podemos sostener que en la nueva forma de intervención estatal que materializa el PSA convergen –con especificidades– una serie de supuestos conceptuales emanados de cuerpos teóricos y ámbitos problemáticos diversos: los criterios con que se piensan e implementan las “nuevas” políticas sociales; la perspectiva del actor con la que se abordan problemas de investigación social en los campos académico y de intervención en el desarrollo y; un abordaje alternativo del desarrollo social que ha guiado las acciones de muchas ONGs de promoción.

A lo largo de más de 5 años de trabajo se han financiado 4.700 emprendimientos productivos asociativos, beneficiando a 36.400 familias que implican 165.000 personas. Todo ello a partir de \$ 26.400.000 que fueron otorgados en las 21 provincias en las que opera el PSA.

En Santiago del Estero comprobamos que el PSA se ha vinculado con los actores sociales locales, que se ha implementado bajo una modalidad que supone el diálogo y la participación de las organizaciones campesinas de la provincia y de las ONG que actúan en la zona. Con aciertos y errores ha ido promoviendo un conjunto de proyectos, actividades y eventos bajo una modalidad y un estilo hasta ahora inéditos en este espacio local.

En resumen, veremos también cómo –y a pesar de sus méritos y aportes, de sus innovaciones y de sus logros– el PSA presenta una serie de limitaciones que encuentran explicación en los escenarios macropolíticos en los que el programa se inserta. Recursos insuficientes en relación a la demanda, y escasos niveles de cobertura indican que no se trata de una amplia política activa del Estado sino de una iniciativa orientada a contener y aliviar los efectos que las políticas de ajuste implementadas en la última década, han producido en los sectores más vulnerables del mundo rural.

Por otro lado, al retomar el análisis de los escenarios sociales en Santiago durante los 90, hemos comprobado que estas políticas del Estado se encuentran con una trama social con la que tienen que interactuar y a la que modifican con dicha interacción. Durante esta década, y como mostraremos a lo largo del capítulo, se profundizan los procesos enunciados para los años 80 y se asiste a la consolidación del actor campesino, particularmente a partir de la conformación y acción del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE).

Esta entidad de carácter político gremial agrupa a las organizaciones zonales que durante estas décadas han ido surgiendo en la provincia, con lo que el entramado social santiaguense se densifica y enriquece. Un actor social inexistente hasta el momento comienza a ocupar un lugar destacado en el escenario provincial: los campesinos organizados.

Esta situación particular de Santiago –muy distinta a otros contextos provinciales- la tornan en un escenario privilegiado para el estudio de las interacciones entre el Estado (ejemplificado en el PSA) y las organizaciones de la sociedad civil (el MOCASE y las ONGs de promoción rural).

En este sentido, hemos hallado que las políticas públicas materializadas en el PSA contribuyeron, en parte, al proceso de consolidación del actor campesino en la provincia. La decisión estratégica de convocar a las entidades campesinas legitimó a las asociaciones existentes, pero también, producto de la labor de estos años, ha permitido ampliar sus niveles de cobertura y representatividad y ha posibilitado su ingreso en espacios estatales de toma de decisiones, dándoles mayor visibilidad social y política.

Lo que verificamos es que este programa abrió los espacios para que los crecimientos de las capacidades de la sociedad civil se produjeran. En tal sentido, fue una condición facilitadora de estas consolidaciones aunque las estrategias elegidas deberían potenciarse y profundizarse. En términos generales, la modalidad de intervención tradujo en acciones el objetivo de la participación de los beneficiarios, mantuvo un estilo alejado del clientelismo que impulsó la autonomía de los grupos y, su modelo de acción se vinculó con los procesos organizativos detectados, aunque los crecimientos asociativos observados no puedan ser atribuidos enteramente al programa. Por eso sostenemos que, en este sentido, el PSA fue una condición necesaria, pero no suficiente.

La construcción de un actor social campesino política y socialmente relevante es un proceso complejo y multideterminado. Sólo podemos sostener que el PSA ha contribuido a la visibilidad y representación del sector y a su consolidación a nivel institucional, y sólo en estos términos es que decimos que puede considerarse “exitoso”.

Sin embargo, el espacio abierto es pequeño y limitado y no parece haber indicios que permitan pensar que la situación se modifique en el futuro próximo, de manera tal que los pequeños productores sean considerados como un actor legítimo en todos los espacios estatales (fundamentalmente los responsables de la política económica) y para que asimismo sean políticamente visibles tanto en el espacio local como a nivel de la sociedad global. Esto adquiere mayor significación en un contexto económico y político desfavorable para el sector campesino de la Argentina, en donde la amenaza de la exclusión social continua latente y continua ofreciendo un frente de conflicto social en el que se deberá seguir librando batalla. Este es un proceso social en construcción y sus resultados dependerán de las soluciones que vayan construyendo los campesinos como actores sociales partícipes de la sociedad civil santiaguense.

3.1. LA ACTUAL INTERVENCION ESTATAL

3.1.1 EL PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO: Presentación del caso¹¹⁷

3.1.1.1 Los Antecedentes: algunas experiencias previas

En la Argentina existe una muy escasa tradición de políticas públicas destinadas a sectores rurales. Las intervenciones sobre el mundo rural han sido, históricamente, parte de las políticas agrarias y agropecuarias que, en diversas épocas y con múltiples orientaciones, ha generado el Estado y que han sido principalmente dirigidas hacia los sectores agrarios pampeanos. En este contexto, los pequeños productores minifundistas¹¹⁸ de otras regiones del país, han carecido de políticas sistemáticas que los atiendan y son pocos los antecedentes de acciones estatales que los han tomado por objeto.

A fines de los 80 comienza a aparecer un conjunto de iniciativas orientadas hacia este sector. Entre éstas se encuentran los Programas de la "Unidad de Coordinación de Planes y proyectos para Minifundistas" del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Creada en 1987, surge como resultado de un trabajo colectivo inter-institucional que, a partir de la apertura democrática, llevan adelante diversos organismos estatales y ONGs dedicadas a la problemática rural¹¹⁹. (Boletín de Desarrollo Social Nro. 5, GADIS. 1989)

Otro antecedente de políticas destinadas al sector de pequeños productores es el caso del "*Programa de apoyo a pequeños productores del Noreste Argentino*" FIDA-BID que se realizó en el marco de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGyP), contó con financiamiento internacional¹²⁰ y se orientó a brindar apoyo a 4.800 pequeños productores de esa región del país.

Vinculado a éste, el "*Programa de organización y administración para el desarrollo rural*" del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) desarrolló acciones de cooperación técnica que permitieron, entre otras cosas, la consolidación de la

¹¹⁷ Para la realización de este subcapítulo se analizaron una serie de materiales institucionales que se encuentran citados en la bibliografía.

¹¹⁸ La noción de productores "minifundistas" ha generado profundos debates en el seno de las ciencias sociales agrarias que se vinculan con las conceptualizaciones teóricas acerca del "campesinado" y del concepto de campesino como tipo social agrario en Argentina. Un ejemplo de las controversias suscitadas se encuentra en el debate entre Norma Giarracca y Mabel Manzanal que, por 1990, fuera publicado en la revista Realidad Económica, Nros. 94 y 97 respectivamente.

¹¹⁹ Este grupo de trabajo se conformó por agencias gubernamentales nacionales -INTA, SAGyP y MsyAS- organismos internacionales -IICA y ONG rurales -FUNDAPAZ, INCUPO e INDES. Hasta 1989 se había aprobado 13 proyectos en regiones con importante presencia de campesinos. La forma de gestión institucional del Programa (descentralización, articulación de espacios institucionales) y el planteamiento metodológico de los proyectos financiados (diagnósticos participativos, generación de tecnologías apropiadas, fomento organizativo, capacitación, etc) se vinculan tanto a la modalidad de intervención basada en el paradigma denominado de las "nuevas" políticas sociales, como al enfoque conceptual de las políticas diferenciadas para el sector rural. Ambas conceptualizaciones se expanden en los 90 y serán objeto de análisis en el próximo subcapítulo.

¹²⁰ 15 de los 23 millones de dólares totales a invertir fueron provistos por el BID y el FIDA. El monto restante lo aportaban los gobiernos provinciales involucrados y el gobierno nacional.

Dirección Nacional de Desarrollo Rural de la SAGyP y la formulación de 20 proyectos para el noreste argentino.

Estas experiencias compartieron un mismo paradigma conceptual sobre el desarrollo rural y proposiciones en torno a las modalidades de intervención más adecuadas para enfrentar los problemas de los sectores rurales más desprotegidos. Estas conceptualizaciones y experiencias acumuladas son retomadas a principios de los 90, cuando se cristaliza la primera política de nivel nacional dirigida exclusivamente al sector de pequeños productores minifundistas: el Programa Social Agropecuario (PSA).

En 1993 el Gobierno Nacional lanza el llamado "Plan Social" por el que se ponen en marcha un conjunto de programas de alcance nacional destinados a operar sobre la "cuestión social"¹²¹. A su vez, se incluyen un conjunto de medidas para el sector agropecuario presentado una *"estrategia novedosa en el campo de las políticas públicas: impulsa formas de intervención segmentadas, más acotadas e indirectas, tendientes a la participación de los interesados a través de formas asociativas y promoviendo la construcción de redes de apoyo"*. (Neiman, et al; 1998)¹²².

En este marco macropolítico, y en la órbita de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), se crea el PSA. *"Este, de alguna forma se suma a programas y proyectos preexistentes en distintas órbitas del Estado, orientados a asistir a los pobres estructurales de áreas rurales"*. (Carballo, C.; 1995).

La justificación de la política se sostiene en un diagnóstico en torno a la magnitud de la población objeto de la misma y a las principales problemáticas que los aquejan. Así, el programa se organiza a partir de la estimación de que existían 160.000 pequeños productores minifundistas (Murmis, M; 1998) -los que se convierten en la población beneficiaria del programa- Se consideró que este sector se encontraba afectado por un conjunto de problemas sobre los que interesaba operar: escasa disponibilidad de tierra (minifundio), situaciones de tenencia precaria, monocultivo, bajos ingresos, escasez de capital, bajos precios para sus productos, falta de acceso al crédito, insuficiente asistencia técnica, debilidad organizativa. Por ello, haciendo uso de los criterios asiduamente utilizados para definir niveles de pobreza, fueron caracterizados como familias afectadas por típicas situaciones de pobreza rural.

¹²¹ Aparecen diversas iniciativas que, en su conjunto, van a delinear la política social que el Estado desarrolla en estos años. Por ejemplo, para el área de educación se formula el Programa Social Educativo, para el área salud se crea el Programa Materno Infantil (PROMIN) y, en la órbita de la acción social había surgido, un año antes, el Programa Federal de Solidaridad (PROSOL). Este último en su ley de creación sostenía la necesidad de partir de enfoques integrales, de lograr un equilibrio entre las acciones asistenciales y promocionales, promover mecanismos de participación en todos los niveles, focalizar las acciones en los conglomerados urbanos, proyectar la participación de las Ongs, de los prestadores de servicios y de las organizaciones de base. Estos elementos permiten caracterizar al momento en el que surgen estos programas iniciales como de transición hacia el paradigma de las "nuevas" políticas sociales, el que se va a consolidar cuando, a mediados de los 90, se crea la Secretaría de Desarrollo Social y se pongan en marcha otro tipo de acciones. Esta discusión será retomada cuando, al analizar la modalidad de intervención, nos refiramos al marco conceptual que orienta este nuevo paradigma.

¹²² En el marco de esta estrategia se elaboraron, además del PSA, otros programas como "Cambio Rural" que es una iniciativa orientada a medianos productores basada en la prestación de asistencia técnica a grupos que se constituyen para tales efectos. Asimismo se continuaron acciones ya emprendidas en esta línea como los proyectos de la "Unidad de Minifundio" y el programa PROHUERTA del INTA, y el PRODERNEA (extensión del Programa FIDA-BID que ya mencionáramos).

Con este diagnóstico global -surgido de numerosos estudios de caso producidos en los campos académico y técnico- sobre las condiciones de los pequeños productores de regiones extrapampeanas de la Argentina se diseñó el programa que comienza a implementarse a fines de 1993.

3.1.1. 2. La formulación del Programa Nacional

El PSA se crea en abril de 1993 mediante la resolución 158 de la SAGyP. Su objetivo general tiende a *“incrementar los ingresos de los pequeños productores minifundistas y; promover su participación organizada en las decisiones de políticas, programas y proyectos que los involucren.”* (Documento Base, 1993 y PSA, 1996, Neiman, et al; 1998).

Tal como surge de los documentos iniciales revisados, sus finalidades y propósitos de largo alcance se orientan al fortalecimiento de la democracia en áreas rurales mediante una mayor participación de la sociedad civil; al estímulo de procesos organizativos de los pequeños productores para que éstos canalicen sus demandas orgánicamente hacia la búsqueda del consenso y la negociación como así también alcanzar una mayor escala en términos económicos; a lograr la sostenibilidad de los recursos naturales y un desarrollo sustentable y, finalmente; a priorizar la participación de mujeres, jóvenes y aborígenes.

Asimismo, y en tanto que política gerenciada desde el Estado, el PSA se propone un conjunto de objetivos generales vinculados con: la posibilidad de plantear una estrategia cooperativa de promoción del desarrollo a través de la creación de espacios de participación y coordinación de acciones; con la necesidad de generar instancias de decisión que favorezcan la descentralización en la toma de decisiones y la coordinación de las distintas acciones destinadas al sector de pequeños productores; con acciones que garanticen la equidad y la transparencia en el manejo de los recursos y, finalmente con la generación de un espacio de participación y apoyo técnico y financiero a este sector.

El PSA comparte con otros programas estatales destinados al sector rural¹²³ la intención de fomentar el asociativismo entre los productores, generar nuevos empleos rurales y, en consecuencia disminuir la migración hacia las ciudades, consolidar la estructura productiva de las explotaciones, a la vez que transformarlas en más eficientes y competitivas (Kleiman, R. y Paz, R.; 1996).

Para dar cumplimiento a estos objetivos se diseñó una estrategia que partió de la identificación de tres subprogramas:

- 1) Subprograma de emergencia socioeconómica y climática. Estuvo dirigido a minifundistas cuyas explotaciones se encuentran en zonas declaradas de emergencia o desastre agropecuario. La asistencia se efectuó principalmente a través de aportes financieros. Estos montos pueden ser reintegrables o no. En este caso toman la modalidad de subsidios selectivos. Este subprograma funcionó en 1993, a raíz de la emergencia por inundaciones.
- 2) Subprograma de Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs): Sobre este subprograma basa principalmente sus acciones el PSA. Se trata de la *“estrategia de fondo del PSA”* (Carballo, C.; 1995). Estos proyectos apoyan la creación o fortalecimiento de actividades productivas generados de bienes o servicios

¹²³ Especialmente con “Cambio Rural”. Ver TORT y LOMBARDO

agropecuarios y agroindustriales mediante formas asociativas. Los instrumentos principales de estos emprendimientos son la asistencia financiera bajo la forma de crédito, la asistencia técnica y la capacitación.

En este subprograma se distinguen, a su vez, dos líneas de acción: la de EPAs propiamente dicha y la de fortalecimiento del autoconsumo. En la primera línea de acción el objetivo específico está puesto en la promoción de emprendimientos conjuntos que aporten a la reconversión productiva a través de cuatro alternativas: a) cambios hacia rubros no tradicionales, b) la diversificación incorporando nuevos rubros, c) la integración vertical integrando pasos post-cosecha y d) la intensificación de sus actuales producciones vía a incorporación de tecnología.

En tal sentido, se distinguen 3 tipos de proyectos: proyectos tradicionales (para actividades ya realizadas por pequeños productores con destino al mercado, con un monto máximo de \$50.000), proyectos innovadores (fondos "semilla" para desarrollar alternativas productivas o de incorporación de pequeñas agroindustrias) y proyectos de experimentación adaptativa (para experimentar tecnologías apropiadas para el sector pero que aún no han sido incorporadas).

La segunda línea de acción es la del fortalecimiento del autoconsumo. Aquí se persigue la incorporación de nuevos bienes alimenticios y la disminución de los gastos de la familia, coordinado acciones con el programa PROHUERTA del INTA. Los fondos, nunca superiores a los \$2.000, serían destinados al financiamiento de capital de giro o de trabajo y para capital fijo o inversiones.

3) Subprograma de capacitación: Su objetivo es facilitar la inserción de los pequeños productores en el sistema productivo, promover la consolidación de grupos asociativos y/o crear nuevos grupos de beneficiarios. Se preveían distintas instancias de capacitación (para técnicos y productores) y diversos componentes de la misma (globales y específicos).

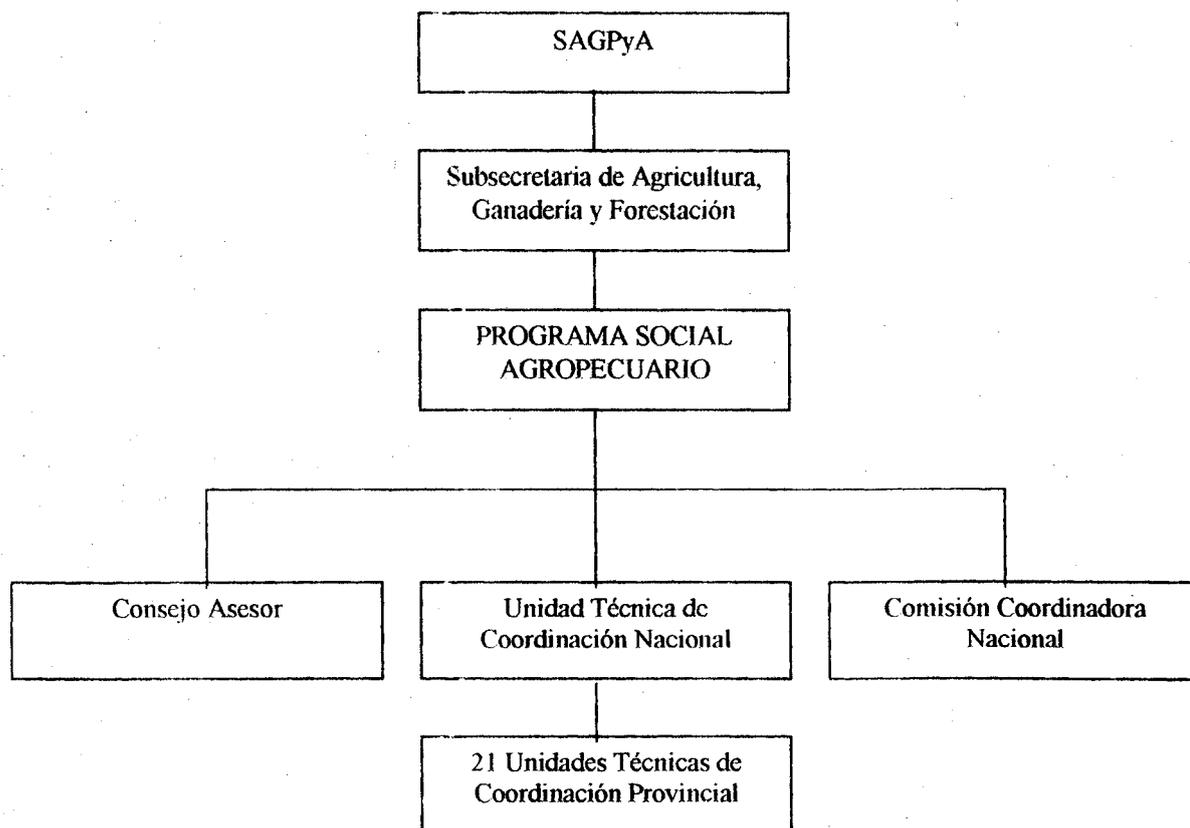
Una cuestión clave en la formulación del Programa fue la definición de su población-objeto. Esto tiene que ver con los tipos sociales agrarios que serían afectados por el Programa y, por ende, con los agentes agrarios excluidos de la propuesta. Así, sus beneficiarios potenciales fueron definidos operativamente como pequeños productores minifundistas (PPM). Se trata de un sector que presenta las características del tipo social campesino: trabaja y vive en una explotación rural, no contrata mano de obra asalariada en forma permanente, sus ingresos no superan el valor de dos salarios de peón rural y el nivel de capital presente en la explotación no excede los \$ 20.000. Dentro de este sector se distinguen dos estratos: el productor orientado al mercado y el semiasalariado rural.¹²⁴

En definitiva, la estrategia del PSA no pretende "*modificar las características estructurales de la agricultura campesina en la Argentina*" (Kleiman, R. y Paz, R.; 1996) sino que se orienta por metas menos ambiciosas. Se trata más bien de una iniciativa gerenciada desde el Estado tendiente a alentar cambios en los ingresos familiares de sus beneficiarios vía transformaciones productivas y, por otro lado, a promover procesos organizativos en este sector.

¹²⁴ La definición del beneficiario supuso un conjunto de reflexiones a las que nos referiremos cuando presentemos las problemáticas que el PSA debió enfrentar.

Para desarrollar estas acciones el PSA contó con financiamiento de origen presupuestario. En el primer año de su funcionamiento su presupuesto fue de \$ 35.000.000 de los cuales, el 70% se destinó a emergencia agropecuaria, el 20% para capacitación y el 5% para los emprendimientos productivos (Neiman, *et al*, 1998). Este presupuesto inicial fue reducido, en 1994 a \$ 10.000.000 y nuevamente recortado en 1995, año para el que sólo se estimaba contar con \$ 6.000.000 (Carballo, C.; 1995).

Por último cabe destacar que para desarrollar una particular forma de gestión institucional, el PSA contó con una estructura organizativa reducida, descentralizada, con perfiles técnico-profesionales y especializaciones funcionales.



La composición de cada una de estas unidades administrativas como así también sus responsabilidades y funciones se presentan en el siguiente cuadro:

UNIDAD ORGANIZATIVA	COMPOSICION	RESPONSABILIDADES	FUNCIONES
Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN)	-1 Coordinador Nacional -1 Responsable del Area Programación y Seguimiento -1 responsable del Area Operaciones -8 técnicos -2 administrativos*	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la ejecución del programa • Reportar a la autoridad política 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y aplicar políticas de desarrollo rural • Articular el PSA con otros programas • Administrar sus recursos • Colaborar con la UTCP para su instrumentación • Monitorear y evaluar • Difundir el PSA
Comisión Coordinadora Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - 6 representantes de la SAGPyA (Dir. Des. Agrop. Dir. Forestal, PRODERNEA, Proyecto de Reconversión Areas Tabacalera, INTA-Unidad de Minifundio-Prohuerta) - 4 ONGs (INDES, INCUPO, FUNDAPAZ, CADIF) - 4 representantes de los pequeños productores** 	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento técnico a UTCN en la coordinación con otros programas públicos y privados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborar en la formulación de planes estratégicos del PSA • Articular PSA con INTA, ONGs y otras organizaciones en términos de planificación. • Contribuir a la distribución eficaz, eficiente y equitativa de los recursos.
Consejo Asesor	- personas de destacada actuación en el desarrollo rural	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento a UTCN en formulación de criterios operacionales tendientes a la equidad, la transparencia y el equilibrio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aportar acciones tendientes a mejorar la situación de la pobreza rural • Elaborar sistemas de información, monitoreo y evaluación.
Unidades Técnicas de Coordinación Provincial (UTCP)	<ul style="list-style-type: none"> - 1 coordinador SAGPyA - 1 representante provincial - 1 representante INTA - 1 representante ONGs - 2 representantes de los pequeños productores 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la ejecución del programa en la provincia • Reportar a la UTCN 	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuar el PSA a la provincia sin contradecir normas nacionales • Difundir el PSA en la provincia • Identificar áreas y características de los minfundistas • Enviar informes a UTCN • Implementar el PSA en la provincia • Cumplir funciones específicas según cada subprograma

Fuente: Elaboración propia con datos del Documento Base PSA.1993 y PSA, 1998

* Esta es la composición actual. Anteriormente la distribución de funciones suponía que los 4 técnicos que componían la UTCN coordinaran una región del país.

** Esta es la composición actual. Anteriormente no estaban representados otros programas de la SAGYP (excepto INTA), no estaban las 4 ONGs y no se habían incluido aún a los representantes de los beneficiarios.

De la composición de cada unidad organizativa de la estructura del PSA surge que se ha diseñado una forma de gestión que plantea esquemas de relacionamiento inter-institucionales tanto para el diseño, la planificación, la implementación y la evaluación de las actividades del programa. Este diseño se construyó con el supuesto de que el mismo facilitaría la participación efectiva de los actores sociales vinculados al programa en la toma de decisiones y en los lineamientos estratégicos de la política. Asimismo le otorgaría legitimidad al PSA como medida de política estatal hacia el sector, ya que partía de una convocatoria amplia que intentaba articularse con las experiencias ya existentes. Esto redundaría en un más eficiente uso de los recursos a partir de la maximización de esfuerzos.

Con este particular y novedoso diseño se pone en marcha el PSA, incorporando gradualmente a las diversas provincias a fin de ir consiguiendo la cobertura nacional pretendida en su formulación como política.

3.1.1.3. El desarrollo de las actividades con especial referencia a Santiago del Estero

En el primer año de su implementación¹²⁵ las acciones se orientan a conformar las estructuras organizativas nacionales y provinciales, a tomar decisiones acerca de la distribución del presupuesto otorgado entre las provincias en función a la presencia de pequeños productores en las mismas y, a construir una estrategia de articulación con otras instituciones –Consejo Federal Agropecuario, Gabinete Social Nacional, Secretaría de Desarrollo Social, Fondo especial del tabaco (FET), IICA, INTA, Ministerio de Trabajo etc- además de las que conforman las propias estructuras organizativas y consultivas del PSA, como las ONGs de cobertura nacional que comienzan a integrar la Comisión Coordinadora Nacional.

Asimismo se llevó adelante el subprograma de Emergencia Agropecuaria en 17 provincias contando para ello con un presupuesto de aproximadamente \$ 25.000.000 para atender a más de 40.000 pequeños productores. De su evaluación surge que el mismo se implementó con alta eficacia sobre todo en relación con otros programas nacionales. Estas acciones contribuyeron a la difusión del PSA en el interior del país.

Por otro lado, y para el subprograma de EPAs, se comenzó con la aprobación de los proyectos que se iban presentando a diferentes ritmos según las provincias que se iban sumando gradualmente a la iniciativa.

Finalmente, también en 1993 se comenzaron con las actividades del área de capacitación efectuándose los primeros talleres provinciales tanto para técnicos como para promotores y productores. Al año siguiente se podían contabilizar 60 talleres sobre metodologías participativas, formulación de proyectos y evaluación ex-ante destinados a promotores y técnicos que se desempeñaban en tareas de apoyo a los grupos de beneficiarios.

¹²⁵ Una síntesis cronológica y una evaluación de las actividades del PSA en 1993 y 1994 pueden encontrarse en Nelson, Tomás "Sistematización y análisis de estrategias y operatorias del PSA". Diciembre de 1994. Para describir los desarrollos de esos años iniciales nos hemos basado en dicho trabajo.

En 1994 se completó la conformación de las UTCP y se efectuaron actividades de capacitación en provincias con menores dotaciones de recursos humanos, se realizaron encuentros regionales de coordinadores en las regiones NOA y NEA y encuentros nacionales de Coordinadores a efectos de unificar criterios y lineamientos básicos. Esta metodología de trabajo se continuó durante los años siguientes en tanto fue pensado como un mecanismo de encuentro y reflexión sobre los grandes ejes que hacen al funcionamiento del Programa.

Al cabo de dos años de su puesta en marcha, el PSA había financiado a unos 18.000 productores. (Neiman, *et al*, 1998). Hasta 1994 se habían aprobado y financiado más de 1.000 EPAs alcanzando una población beneficiaria de 13.000 familias por un monto de casi \$ 10.000.000. La acción inicial se concentró en el NEA y el NOA que son las regiones que cuentan con mayor cantidad de minifundistas. Pero además se observa una concentración especial en aquellas provincias en las que las UTCP presentaban mayores grados de consolidación, lo que a su vez, dependía de los recursos y capacidades “instaladas” con las que contaban al inicio, de decir de sus condiciones de partida.¹²⁶

En definitiva, durante estos dos primeros años se logra crear una red institucional para la generación de acuerdos entre diversos actores aunque todavía no se contaba con la representación de los beneficiarios en las instancias nacionales de toma de decisiones.

Asimismo se consolidan las estructuras organizativas locales que van a dar vida a la experiencia, se convocan recursos humanos calificados y a representantes de los potenciales beneficiarios, se generan espacios de intercambio y de reflexión para homogeneizar criterios y marcar los lineamientos generales del programa, se difunde el PSA en las provincias y se inician un conjunto de actividades en cada uno de los subprogramas que componen sus líneas de acción. Los años siguientes serán los del crecimiento y la consolidación de la experiencia.

Así, durante estos años, la implementación del PSA se efectuó, en términos generales, siguiendo los lineamientos emanados de su diseño original. No obstante, producto de la experiencia y de los aprendizajes acumulados, se efectúan algunas modificaciones y reformulaciones. Por ejemplo, en 1995 se replantean los mecanismos para el otorgamiento de la asistencia financiera y se redacta un “Reglamento de Crédito” que modifica algunos items del Documento Base inicial.

Comparando ambas normativas de funcionamiento surge que la reformulación de 1995 se plantea en un nivel más operativo, con mayor claridad y rigurosidad, contempla un mayor número de situaciones posibles con lo que pone de manifiesto los 2 años de experiencias en la implementación del Programa. Si bien la filosofía del PSA se mantienen en sus grandes concepciones, aparece una “mirada” más orientada a

¹²⁶ Para marzo de 1994 el 82% de los EPAs aprobados se localizaban en Santa Fe, Formosa, Corrientes, Chaco, Misiones y Santiago del Estero. En estas provincias las UTCPs tenían ya un importante nivel de consolidación, el que depende de la existencia de organizaciones de la sociedad civil, ONGs, organizaciones campesinas de base, presencia de recursos humanos calificados, disponibilidad de recursos, etc.) Esta cuestión de los “diferenciales organizativos” será retomada cuando trabajemos sobre los problemas que tuvo que enfrentar el PSA durante su implementación. Asimismo se vincula con la relación entre modalidad de intervención de la política pública y posibilidades de acumulación de capacidades sociales, cuestión nodal para nuestro estudio.

reglamentar la operatoria del componente de crédito supervisado¹²⁷ y, a regular la implementación de la asistencia técnica¹²⁸. Estas modificaciones apuntan a aumentar los controles sobre las devoluciones de los créditos para constituir el fondo de recupero¹²⁹ y clarificar tanto su operatoria como la del programa en general. Asimismo se brindan mayores precisiones sobre la ejecución de algunos componentes significativos como la asistencia técnica, la que es ahora entendida como una actividad de capacitación participativa.

También en 1995 se comienza con una actividad nodal del PSA: la evaluación de las acciones desarrolladas. Así se convocan a técnicos y especialistas externos para efectuar tareas de monitoreo en las provincias –como Chaco, Santiago del Estero y Misiones- en donde ya había cierto trabajo acumulado.

Las actividades de monitoreo se volverán permanentes¹³⁰, a las que se les suma, en 1996 otras actividades de evaluación como la “*Evaluación diagnóstica*” que se efectúa con el objeto de identificar el grado de adecuación entre los objetivos del PSA, la oferta que éste brinda y el impacto sobre los beneficiarios y; la “*Evaluación participativa*” que se realizó en 1997 a fin de conocer la perspectiva de los propios beneficiarios. Ambas evaluaciones fueron financiadas por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

El presupuesto del PSA para 1995 se restringe sensiblemente por lo que el programa comienza a tener dificultades de financiamiento. Por ello se produce un cambio de estrategia global, privilegiando la prestación de apoyo (por ejemplo asistencia técnica) a los grupos ya existentes en lugar de aprobar nuevos créditos con el objeto de consolidar las acciones hasta ahora logradas. Las dificultades financieras fueron, en parte, atemperadas con la inclusión de otros recursos como los aportes provenientes del Fondo Especial del Tabaco -\$5.000.000- y del Fondo de Emergencia Patagónica -\$900.000-, durante 1996. Por otro lado, ese mismo año se firma un convenio con la Subsecretaría de Vivienda de la Nación para fomentar un pequeño programa de autoconstrucción de viviendas rurales.

A fines de 1995, el PSA había logrado conformar alrededor de 1800 grupos de productores, que nucleaban cerca de 18.000 familias campesinas, habiéndose entregado un total de \$12.700.000. Para ese entonces ya comenzaba a funcionar el fondo rotatorio constituido a nivel provincial con los recuperos de los créditos, el que sólo se destinaba al financiamiento de nuevos EPAs.

¹²⁷ En el nuevo documento se habla de sistemas de crédito y de líneas de apoyo financiero con modalidades diferentes en cuanto a montos, recuperos, plazos de devolución, etc: la de autoconsumo y la de EPAs. También se estipulan los mecanismos de tramitación, aprobación, entrega y seguimiento de los créditos. Por último aparecen reglamentaciones financieras en relación al recupero de los fondos y a la constitución del fondo rotatorio.

¹²⁸ Este ítem no aparecía en el Documento Base de 1993. Con él se tiende a reglamentar las condiciones en que un técnico o una institución de apoyo pueden prestar asistencia técnica, se estipulan los montos para tal fin y se definen mecanismos para planificar, controlar y evaluar dichas prestaciones.

¹²⁹ Hacia fines de 1994 cinco provincias disponían de un fondo rotatorio proveniente de los primeros recuperos de cuotas de créditos ya otorgados y/o de pagos de intereses.

¹³⁰ Durante 1996 fueron monitoreadas 11 provincias y se continuó con las restantes en los dos años siguientes.

En este año se produce un hecho de vital importancia para la estrategia institucional del PSA y para el logro de uno de sus propósitos centrales: la promoción de la participación y representación de los pequeños productores en espacios de toma de decisiones. En octubre de 1995 tiene lugar el primer Encuentro Nacional de los beneficiarios del PSA en el que, cerca de 800 minifundistas de todo el país dialogaron, intercambiaron experiencias y reflexionaron de manera colectiva sobre los problemas y situaciones que comparten.

Posteriormente, se continúa con este proceso de construcción de estructuras representativas de los beneficiarios. En numerosos encuentros provinciales y regionales los pequeños productores comienzan a articular sus experiencias organizativas –sean estas recientes o tengan “historia” - y a elegir a sus representantes. Cuatro delegados, uno por cada de las regiones en las que el PSA dividió al país (NEA, NOA, Centro y Cuyo y, Patagonia), pasarán a integrar la Comisión Coordinadora Nacional y a ocupar un lugar que hasta el momento estaba vacío en los ámbitos de decisión de políticas públicas para el sector.

En otro orden de cosas, hacia fines de 1996 se experimenta un crecimiento en los niveles de ejecución de fondos. Hasta esa fecha el PSA había financiado más de 2.000 EPAs, beneficiando a 23.000 familias y entregando fondos por un monto de más de \$ 17.000.000. Nuevamente, la mayoría de los apoyos financieros se concentraron en las regiones NEA y NOA. Asimismo se intensifican las actividades de capacitación, tanto para el personal técnico del PSA como aquella dirigida a los beneficiarios. Se diseñan diferentes módulos que son aplicados en numerosos talleres efectuados en varias provincias.

Así, a lo largo de estos años se fue consolidando un Programa que, contando con escaso presupuesto -en comparación con otros programas sociales- demostró eficiencia en el uso de dichos recursos evidenciándose esto en la gradual concreción de las metas fijadas.

En la Provincia de Santiago del Estero, la implementación del PSA se desarrolló con ciertas particularidades. La UTCP de Santiago es la primera en crearse. Una vez que la UTCN designó al Coordinador en la provincia se convocan a los demás integrantes de esta unidad colegiada: las ONGs que actúan en la provincia y las organizaciones campesinas a los efectos de que estas designen sus representantes. Asimismo se convoca al gobierno provincial y al INTA para que hagan lo propio.

Así, la UTCP Santiago se constituye en agosto de 1993, el mismo año de lanzamiento del PSA y comienza a desempeñar un conjunto de funciones que comparte con el resto de las Unidades Provinciales. Entre estas funciones se encuentran: la realización de la evaluación ex-ante de los proyectos que se iban presentando, de acuerdo con una guía de evaluación en la que operacionalizaban los criterios generales del programa; la evaluación de las instituciones de apoyo que se proponían para brindar la asistencia técnica a los EPAs y/o presentarán curriculas para actividades de capacitación. Asimismo debía definir las modalidades y formas de devolución de los fondos otorgados por medio del componente de asistencia financiera y hacerse cargo del fondo de recupero de dichos fondos. Por último, la UTCP debería definir las necesidades de asistencia técnica de cada EPA. Asimismo identificar ofertas y demandas de

capacitación a nivel local, tareas de capacitación de sus promotores y técnicos y realizó encuentros de organizaciones campesinas a nivel provincial.

A modo de ejemplo, se hace referencia a algunas actividades significativas de esta UTCP durante estos años de implementación del PSA en Santiago.

Entre ellas se destacan la convocatoria a los "*Encuentros provinciales de organizaciones de productores minifundistas*" en donde varias de las organizaciones que componen el Movimiento Campesino de Santiago de Estero (MOCASE) comienzan a conocer y a articularse con las actividades del PSA, a la vez que se genera un espacio de intercambio y reflexión colectivas. Si durante 1993 los objetivos de estos encuentros fue posibilitar el conocimiento e intercambio de experiencias entre organizaciones de productores minifundistas de la provincia; en 1994 sus objetivos tenderán al conocimiento e intercambio sobre los EPAs encarados con asistencia del PSA y a brindar información sobre la marcha del programa en la provincia. En los años siguientes estas actividades se continuarán. Por ejemplo, en 1996 se efectúan encuentros cuatrimestrales de representantes de EPAs.

Asimismo, la UTCP se avocó a la evaluación ex-ante de los proyectos presentados por los grupos de productores. Con la participación de los representantes de las organizaciones campesinas así como también de las ONGs rurales que actúan en Santiago y técnicos del INTA y del Gobierno provincial, esta Unidad analiza las presentaciones en base a una grilla de evaluación en la que se priorizan los aspectos socio-organizativos y de equidad (antigüedad del grupo, presencia de bienes y/o actividades en común, cantidad de familias beneficiarias, participación de mujeres y jóvenes en el grupo) los de producción y comercialización (diagnóstico adecuado, estudio del mercado, análisis de costos, que implique actividades conjuntas y participativas, evaluación de metas, tipo de tecnología propuesta, coherencia interna); la generación de empleo y aumento de ingresos (cálculo del "jornal equivalente" a obtenerse y comparación con el jornal legal, proyección de ingresos familiares); las fuentes y adecuación de los fondos solicitados (existencia de otros aportes y financiamiento compartido, tipo de proyecto) y; la asistencia técnica, capacitación y el tipo de institución de apoyo que eventualmente la brinda (los antecedentes de la ONG y su presencia en la provincia, la adecuación de las capacitaciones y la inclusión en ella de temas socio-organizativos)¹³¹

Todos estos componentes delimitan los "criterios de elegibilidad" que regulan las opciones y prioridades que se fijan durante la implementación del Programa. En otras palabras, son indicadores que representan la operacionalización de los objetivos y propósitos que persigue el PSA.

En cuanto a la magnitud de los proyectos presentados cabe destacar que la convocatoria inicial generó una gran demanda en la provincia, la que excedió la capacidad presupuestaria determinada para el PSA-Santiago en el primer año¹³². Al inicio, la

¹³¹ La priorización de algunos de estos componentes – como el trabajo en conjunto y la capacitación en temas organizativos- manifiestan que el PSA se ha fijado como objetivo de política la contribución a la generación de "capacidades sociales" o "capitales" entre sus beneficiarios. Esto se asocia con nuestras preocupaciones centrales y será retomado en el capítulo siguiente cuando reflexionemos sobre la modalidad de intervención sobre la que descansa el PSA.

¹³² Frente a este exceso de demanda la estrategia de la UTCP fue priorizar aquellos emprendimientos que apuntaran a una mayor capitalización de la unidad familiar.

mayoría de las organizaciones campesinas de la provincia y/o las instituciones de apoyo son las que promueven la presentación de proyectos¹³³. En algunos casos, los grupos de beneficiarios se conformaban por miembros de cooperativas u organizaciones campesinas zonales – como en la zona de Juries y de Quimili- mientras que en otros casos fue la propia organización campesina la que solicitó un EPAs. – tal es el caso de la CUPPAF- aunque se delimitaran aquellos miembros que serían “socios” en el EPA del PSA. Asimismo en ciertos casos la asistencia técnica era brindada por técnicos contratados por la propia organización campesina pero en la gran mayoría de los casos fueron las ONGs que venían acompañando a los productores las que se encargan de brindar la asistencia técnica y la capacitación a través del financiamiento que el PSA reservara para dichas actividades.

Hacia fines de 1995 el PSA- Santiago comienza a producir un cambio estratégico. El punto de inflexión de esta transformación es la decisión de comenzar a trabajar en la promoción de nuevos grupos en zonas que no contaban hasta el momento con experiencias de organización ni con el acompañamiento de ONGs u otros agentes institucionales externos. El objetivo es ampliar la cobertura del programa en la provincia para lo cual había que apoyar la generación de procesos organizativos. Esta iniciativa se materializa en la coordinación de acciones con el MOCASE tendientes a la promoción de nuevos grupos. De esta manera, en 1996 se logró incorporar estas nuevas zonas – como Pellegrini, Ojo de Agua, Aguirre- en las que no había trabajo organizativo previo.

Para esta época, ya se habían financiado mas de 200 proyectos, beneficiando a unas 3.000 familias, por un monto de más de \$ 2.000.000. Fundamentalmente se trató de apoyar proyectos de tipo tradicionales, vinculados a la producción agrícola, a la cría de caprinos y a la adquisición de equipos mecanizados de uso colectivo.

Durante 1995 se decide comenzar con las actividades de monitoreo del programa y una de las primeras provincias elegidas fue Santiago del Estero. En dicha oportunidad se monitoreó el 43% de los proyectos que por ese entonces estaban en ejecución. De este mecanismo de evaluación externo surge que la acción del PSA *“tiene consecuencias favorables al fortalecimiento del MOCASE, lo cual puede representar uno de los impactos más fuertes a nivel de la organización del sector”*. No obstante, la presencia de organizaciones previas implicó, en algunos casos, el riesgo de la desviación de los recursos del crédito de los productores hacia la institución y, con ello una distorsión de los objetivos del Programa.

En cuanto a los rubros productivos apoyados se concluye que estos se corresponden con las actividades principales de los productores de la provincia: los productores algodoneros solicitaron fondos para la compra de maquinaria de uso colectivo y otro grupo de productores caprinos destinaron los fondos a dicha actividad. En general los proyectos muestran un impacto positivo en función de la generación de ingresos y como mecanismo para generar empleo. No obstante, comenzaban a aparecer algunos problemas para la devolución de los créditos y con ello para la constitución del fondo

¹³³ Como nos dijera una dirigente campesina por 1995: *“el 80% de los proyectos son de organizaciones que corresponden al MOCASE, o sea que el 20% son de grupos que se han formado para recibir el crédito o por ahí estaban formaditos sueltos”*. (L.S. dirigente del Movimiento Campesino de Santiago del Estero y representante de los beneficiarios en la UTCP Santiago).

rotatorio provincial. El 36% de los proyectos incluidos en la muestra monitoreada y en condiciones de iniciar el recupero se encontraban en situación de morosidad.

El componente que presentaba mayores dificultades para su implementación era la asistencia técnica. La falta de reglas de juego claras y homogéneas se encontraba en el origen de las deficiencias observadas tales como los casos en los que las instituciones de apoyo priorizaron sus propios intereses y necesidades por sobre los objetivos del PSA. Estas observaciones hechas para el caso de Santiago aparecieron en otras provincias y generaron un proceso de reflexión al interior del Programa. Las modificaciones a la operatoria efectuadas en 1995 –en la que se reglamenta la prestación de asistencia técnica- encontraron sustento en dicho proceso de aprendizaje institucional.

Finalmente, en el monitoreo externo se evaluó positivamente el trabajo institucional de la UTCP y el equipo técnico del Programa, el que se evidencia en el bajo nivel de conflictividad existente entre los sectores participantes (organizaciones campesinas, instituciones de apoyo, propio PSA).

Siguiendo con la implementación del programa en la provincia, cabe destacar que en el subprograma de capacitación se efectuaron un conjunto de actividades destinadas tanto a los técnicos que se iban sumando al trabajo del PSA como hacia los propios beneficiarios. Para estos los temas específicos se orientaron al tema caprino y a la regulación y mantenimiento de maquinaria agrícola, lo que concordaba con el tipo de EPAs que se estaban desarrollando. Las capacitaciones también incluyeron temas grupales y organizativos.

Asimismo, en el área de apoyo al mercadeo se efectuaron acciones tendientes a desarrollar estrategias de comercialización y análisis de las perspectivas del mercado de cabritos en la provincia. En 1996 se impulsó la conformación de la Mesa Cabritera Provincial en donde participaron representantes de los productores y de las instituciones públicas y privadas vinculadas con esta actividad¹³⁴. Posteriormente, en 1997, se incorpora el tema de los reproductores caprinos, lo que cristaliza en la primera exposición y feria caprina, la que fuera desarrollada por dos organizaciones campesinas con presencia de productores cabreros: la Cooperativa "Los Cardozo" y la CAPPAC (Cooperativa de Pequeños Productores Agropecuarios Caprinos)¹³⁵. Este evento se continúa en 1998 extendiendo su cobertura a nivel provincial y fomentando la participación de productores cabreros de otras zonas.

Para mediados de 1998 se habían financiado en la provincia cerca de 300 proyectos que beneficiaron a 3.800 familias otorgando un monto total acumulado de \$ 2.700.000. Si se efectúa un análisis de la distribución porcentual de los montos desembolsados según tipo de actividad productiva se observa que el 56% se destinó a cultivos industriales, el 16% a ovinos y caprinos, el 12% a semillas y pasturas. El resto de los fondos se repartió entre un conjunto de actividades: granja (5%), cultivos anuales (5%), bovinos (4%), frutales (1%) y agroindustria y artesanías (1%).

¹³⁴ En el seno de la Mesa Cabritera se formaron comisiones de trabajo para elaborar estudios sobre manejo productivo, reproductores caprinos, producción de leche y elaboración de productos lácteos.

¹³⁵ Como vimos en el capítulo anterior, estas dos organizaciones se encuentran en la zona de influencia del Programa de FUNDAPAZ.

Por último cabe referirse a una de las actividades que más significación tuvo en la implementación del PSA en la provincia, en términos de montos transferidos y familias beneficiadas: los proyectos de maquinarias de uso colectivo¹³⁶.

Quienes se ocuparon particularmente de la cuestión (Kleiman, R. y Paz R.; 1996) se preguntan por la viabilidad de lo que consideran como una estrategia de desarrollo y advierten que los procesos de mecanización en pequeños productores -en tanto que manifestación de un cambio tecnológico producido en la agricultura campesina- podrían generar procesos de diferenciación social.

Trabajando con casos seleccionados pertenecientes a una misma localidad y bajo la órbita de una misma organización campesina, encuentran que, a pesar de las distintas estrategias seguidas para el uso de los equipos (servicios de arada a socios, a terceros, cantidad de superficie arada y precios estipulados) la capacidad para generar beneficios fue insuficiente para cubrir la deuda. Si bien estos autores reconocen que no están en condiciones de extraer conclusiones acerca de la viabilidad de la mecanización agrícola como estrategia de desarrollo para pequeños productores, sí pueden dar cuenta del impacto que la introducción del tractor tiene en economías campesinas: incremento de la superficie cultivada y fundamentalmente, introducción de nuevas categorías económicas en el cálculo. A partir de esta observación concluyen sosteniendo que se está fomentando un proceso de incorporación de rasgos capitalistas en las explotaciones campesinas. La promoción de proyectos de maquinaria de uso colectivo implementada por el PSA sería, en estos términos, la manifestación de procesos de modernización entre pequeños productores que muestran posibles vías o márgenes de desarrollo¹³⁷.

Por otro lado, quienes evaluarán la experiencia del PSA Santiago (Cerviño, P.; 1995) reconocen que los EPAs mecanizados, al constituir una modalidad colectiva, presentan una adecuada y eficiente relación entre monto invertido y porcentaje de familias beneficiadas. No obstante plantea que habría que tener en cuenta otros indicadores para evaluar los efectos de la mecanización: quién es el beneficiario real de la capitalización que supone la compra de los equipos, si la incorporación tecnológica contribuye a aumentar la productividad, la forma en que se distribuyen los beneficios que retribuye la prestación del servicio, la variación producida en la ocupación de mano de obra familiar, las condiciones y precios a los que se presta el servicio entre los beneficiarios y las lógicas que gobiernan la administración y uso de los bienes.

En suma, el PSA en Santiago se ha vinculado con los actores sociales existentes a nivel provincial. Se ha implementado bajo una modalidad que supone el diálogo y la participación con las organizaciones campesinas de la provincia y con las ONG que actúan en la zona. Con aciertos y errores ha ido promoviendo un conjunto de proyectos,

¹³⁶ Los EPAs mecanizados constituyeron proyectos destinados a la compra de equipos agrícolas que son administrados y utilizados de manera colectiva por el grupo beneficiario. Estos créditos blandos no pueden superar los \$ 50.000, tienen una tasa de interés del 6% anual, con un año de gracia y un período comprendido entre 5 y 9 años para su devolución, distribuido en una cuota anual previamente pactada entre el PSA y el grupo beneficiario. Dicha operatoria de crédito no requiere de títulos en garantía, prendas o hipotecas tal como lo demanda el mercado financiero privado o estatal. Asimismo se prevé la prestación de asistencia técnica. Hacia 1995 existían 31 EPAs mecanizados en Santiago del Estero que beneficiaban a más de 1000 familias, por un monto de cerca de \$ 800.000. Estas cifras han ido creciendo en años posteriores.

¹³⁷ Esta cuestión será tratada cuando analicemos la modalidad de intervención en la que se sostiene el PSA y, presentemos el modelo de desarrollo agrario implícito.

actividades y eventos bajo una modalidad y un estilo hasta ahora inéditos en Santiago del Estero.

Retomando las acciones del nivel nacional podemos señalar que, en definitiva, y por estos años el PSA se consolida como experiencia novedosa de política pública generando un conjunto de acciones significativas en el ámbito del desarrollo social, trabajando con pequeños productores rurales: financia proyectos, efectúa actividades de capacitación, financia la prestación de asistencia técnica a fin de promover y consolidar procesos organizativos, intenta abrir espacios para la participación y representación de los beneficiarios, se articula con otras experiencias, pretende recoger los esfuerzos de diversas iniciativas locales. No obstante, su implementación no estuvo exenta de problemas y dificultades. Algunas de ellas dispararon un conjunto de reflexiones y debates a los que nos referiremos a continuación.

3.1.1.4. Las cuestiones y problemáticas que dispararon reflexiones

Durante la ejecución del PSA fueron emergiendo un conjunto de problemáticas vinculadas con el tipo de acciones que se intentaba promover. Algunas de ellas dieron origen a un proceso de reflexión que pretendió incorporar los aprendizajes que se iban produciendo, corregir desaciertos y reorientar las acciones en función de los nuevos conocimientos y necesidades que iban surgiendo con la implementación del Programa.

En la etapa de la puesta en marcha, el PSA debe encarar un conjunto de problemáticas vinculadas con la operativización adecuada de sus principales lineamientos¹³⁸:

En primer lugar debe enfrentarse con la preeminencia de las prácticas de carácter clientelar que tradicionalmente permearon las acciones del Estado en los espacios provinciales¹³⁹. Particularmente cuando se ejecuta el subprograma de Emergencia Agropecuaria, la naturaleza subsidiada de los fondos transferidos; sumada a este estilo predominante en la administración de recursos públicos, podía afectar la transparencia en el otorgamiento de dichos fondos, así como también sentar precedentes que distorsionaran la operatoria del PSA basada en el acceso a créditos. Mantenerse dentro de un estilo de gestión alejado de tales prácticas clientelares, neutralizar las presiones políticas locales y sostener la metodología del crédito supervisado constituyeron los desafíos iniciales del PSA.

Por otro lado, surgieron un conjunto de cuestiones relacionadas con los instrumentos más idóneos para cumplir con los objetivos planteados en la formulación.

¹³⁸ Al presentar estas discusiones iniciales seguimos los planteos de T. Nelson (1994).

¹³⁹ Para ilustrar tales prácticas nos remitimos a una anécdota que nos relatara una dirigente campesina santiagueña: "La culpa es de los políticos esos. Aquí mismo tenemos uno que nosotros lo tenemos entre ojos, pero ahora vuelve porque el Gobernador lo ha nombrado -por decreto- comisionado municipal de aquí. Ese señor, en la campaña 93/94, les decía a la gente que iba a anotarse para el crédito: ¿por qué estas pidiendo tan poquito? Porque la gente pedía crédito para dos o tres hectáreas que era lo que iba a sembrar. Este hombre les decía: Anotate para diez hectáreas, si total esto no se devuelve!. Y ahí la gente se iba anotando. Después mi papá, que iba de parte de la organización les preguntaba a la gente: ¿Y ud. siembra diez hectáreas? Le extrañaba porque lo veía muy viejito al hombre, que le contestó: No, si yo necesito para tres hectáreas pero él -refiriéndose al político- me ha dicho que me anote para diez porque esto no se devuelve. Mi papá les dijo: Todo lo que ustedes firmen, si hay un documento firmado uds. son deudores (...) Esa gente es muy sufrida con la injusticia, ese caudillo político les mentía, les cobraba y no le hacía el trabajo, cosas terribles..." (L.S. dirigente campesina, Dto. Figueroa, Santiago del Estero)

Uno de ellos fue el tema de la definición de los beneficiarios y de los mecanismos para su identificación y selección. Para definir a los potenciales beneficiarios del PSA debió tenerse en cuenta la heterogeneidad y diversidad típica del sector de pequeños productores rurales en Argentina. Aquí se apeló a ciertos planteos conceptuales en torno a los tipos sociales agrarios y a sus trayectorias y; a los cambiantes procesos que operan en las estructuras agrarias (movimientos del tipo “en flujo hacia”, “en transición desde”, “resistiendo la tendencia hacia”, y demás)¹⁴⁰. Es decir, la delimitación operativa del beneficiario en tanto que pequeño productor minifundista (PPM) debió considerar discusiones teóricas clásicas organizadas por diversos ejes: la definición de campesinado, la problemática de la pobreza rural, las particularidades de la producción familiar, las consecuencias de la modernización capitalista en la agricultura. Finalmente, los criterios elegidos priorizaron características del tipo campesino (trabajo familiar, escasa disponibilidad de recursos, dificultades para generar procesos de capitalización), excluyendo así a otros tipos sociales agrarios –y no agrarios– posibles ya sea que estos se encuentren en situaciones de pobreza (asalariados rurales y peones sin tierra, arrendatarios o medieros sin residencia rural, desempleados que quieran iniciar actividades productivas) o no (productores familiares capitalizados)¹⁴¹.

Asimismo para “atrapar” la diversidad de situaciones presentes tanto en la población objeto como en los contextos provinciales y locales, los criterios de identificación debieron partir del uso de indicadores variados (superficie, ingreso, cabezas de ganado u otro indicador de capitalización) y no centrarse en uno solo (por ejemplo, la superficie cultivada).

La estricta definición del beneficiario¹⁴² cobra significación en un contexto de inexistencia de programas y/o otras ofertas estatales para el sector rural, lo que provocó que el PSA haya atraído a muchos otros sectores de población rural cuyo perfil no corresponde a los beneficiarios. A esto se le agregan las limitaciones de recursos en relación con la población beneficiaria potencial.

En igual sentido, la necesidad de garantizar la equidad familiar (participación de mujeres y jóvenes) se transformó en un eje que disparó un conjunto de reflexiones que intentaron corregir los sesgos que aparecían hacia la participación masculina y/o del jefe de la explotación. Lo mismo puede decirse para los proyectos que incluyeran población aborígen.

Asimismo, por estos años se plantea el problema de la escasa cobertura del programa en relación con su universo potencial. Según algunas estimaciones (Nelson, T;1994) el programaba estaba “llegando” sólo al 7% de su universo potencial calculado en más de 160.000 pequeños productores. Sobre esto operaba fundamentalmente las limitaciones presupuestarias del PSA. En este sentido, caben las observaciones en torno a que el Programa no representaba “*ni siquiera el esbozo de una estrategia para combatir la pobreza rural*”. (Carballo, C.; 1995).

¹⁴⁰ Para este tema recomendamos la revisión del ya citado trabajo de Murmis, M. (1980).

¹⁴¹ Se consideró que para estos últimos ya existía un programa, Cambio Rural, que los incluía como su población objeto.

¹⁴² Esta problemática se asocia a las discusiones sobre el concepto de “focalización” que aparece como eje central de las “nuevas” políticas sociales y que será tratado en la sección siguiente.

Por último, cuando se intentan constituir los organismos ejecutores provinciales surgen dificultades derivadas de heterogeneidades regionales y, particularmente, de la existencia de dotaciones diferenciales de recursos “sociales” en los distintos contextos provinciales¹⁴³. Las “condiciones de partida” eran distintas: inexistencia de trabajo de ONGs rurales, ausencia de organizaciones campesinas consolidadas, escasez de recursos humanos capacitados en desarrollo rural, entre otras. Se debió generar un proceso que tendiera a corregir esos sesgos mediante apoyos explícitos –por ejemplo con acciones de capacitación y de discusión y difusión de los lineamientos del programa– sobre las provincias menos aventajadas. Asimismo, y dentro de estos mecanismos compensatorios, se respetaron los cupos financieros establecidos para cada provincia a fin de que aquellas que se encontraran en mejor situación en relación con estas dotaciones “sociales” no terminaran apropiándose de los recursos.

Por otro lado, y a partir de 1995, es decir en la etapa en que el PSA comienza a consolidarse, son otros los problemas que aparecen. En primer término comienzan a surgir dificultades en materia de recursos que amenazan la continuidad del programa. Los recortes presupuestarios efectivizados afectaron la operatoria del mismo y redujeron notablemente los ritmos de trabajo hasta el momento alcanzados. La estrategia fue entonces, la de establecer acuerdos con otros sectores estatales, ofreciendo la capacidad operativa instalada del PSA, a fin de encontrar fuentes alternativas de financiamiento. Los convenios con el FET, con el Ministerio de Trabajo, con la Secretaría de Desarrollo Social se ubican en ésta línea.

Otra cuestión que suscitó inconvenientes fue la efectivización de la prestación de los servicios de asistencia técnica por parte de las instituciones de apoyo contratadas para tales fines. En muchos casos éstos no se cumplían efectivamente o se supeditaban a los intereses de las ONGs locales. EL PSA, desde la perspectiva de estas instituciones, era visto como una fuente de financiamiento más, y esta conceptualización afectaba los propios objetivos del programa. A fin de evitar tales situaciones –que no sólo comprometían el desarrollo de los proyectos sino que también eran un foco de conflictos potenciales con las ONGs que, por otra parte eran uno de los actores centrales del programa–, se decide tomar un conjunto de medidas. Entre ellas aparecen nuevas reglamentaciones y precisiones sobre la operatoria del componente de asistencia técnica y controles más estrictos sobre la prestación de dichos servicios en términos de asiduidad, calidad y pertinencia

Por último, y más recientemente, en función de los niveles de ejecución de los proyectos, surge la cuestión de la constitución de los fondos rotatorios provinciales producto de las devoluciones de los créditos. Aquí aparecen dos temas vinculados. Por un lado los mecanismos para la gestión de dicho fondo y, por otro los niveles de morosidad existentes que afectan su constitución. En relación a esto último, las actividades de monitoreo efectuadas ya en todo el país señalan que los niveles de morosidad son inferiores a los del sistema bancario¹⁴⁴.

¹⁴³ La problemática de las “capacidades sociales”, que es central para este estudio porque habla de la densidad de la sociedad civil, será trabajada en los puntos siguientes.

¹⁴⁴ Por ejemplo, en la provincia de San Juan no superan el orden de 5%. (Tapella, E.: 1996). Sin embargo, en Santiago llegan al 30 % (Entrevista con representante de productores en UTCP. 1999).

3.1.1.5. Los resultados alcanzados hasta la actualidad

A partir de marchas y contramarchas, de errores y aciertos, el PSA se fue constituyendo como una experiencia de política nacional orientada hacia los pequeños productores que ha ido cumpliendo las metas y objetivos propuestos con relativos niveles de eficiencia.

A lo largo de 5 años de trabajo se han financiado 4.700 emprendimientos productivos asociativos, beneficiando a 36.400 familias que implican 165.000 personas. Todo ello a partir de \$ 26.4000.000 que fueran otorgados en las 21 provincias en las que opera el PSA. La mayoría de los recursos se concentraron en los proyectos de tipo tradicionales: estos representan el 81% de los montos otorgados y el 52% de los EPAs financiados.

Como modelo de política el PSA se destaca por: *“la creación de instancias participativas de coordinación y ejecución provincial; el reconocimiento y potenciación de experiencias previas en las distintas áreas del país; la articulación de recursos y actores públicos y privados; el reconocimiento de la relativa incidencia del componente tecnológico en los aspectos técnico-productivos; el grupo u organización de los productores como instancia de diagnóstico, planeamiento y trabajo común; la capacitación permanente de técnicos y productores como variable fundamental; el Estado, como responsable del asesoramiento de los productores con menos recursos, de favorecer el acceso al crédito, como facilitador de un cambio tecnológico cada vez más complejo en sus interrelaciones y por la tanto con mayores demandas institucionales y políticas”*. (Carballo C.; 1995).

Uno de los resultados no menos importantes ha sido la formación de recursos humanos y equipos calificados. Ya a fines de 1994 se contaba con más de 300 técnicos vinculados al PSA que participaban de sistemáticas actividades de capacitación en la amplia temática del desarrollo rural. Este “capital humano” es uno de los efectos que ha tenido el programa. La efectivización de los mecanismos para la participación y representación de los beneficiarios también se encuentra entre los resultados más visibles del PSA.

En resumen, y tal como lo formulara Mallimaci, F. (1996) el PSA expresa una *“nueva forma de hacer política social, donde los movimientos sociales y las ONGs tienen el desafío de superar el rol de distribuidor-ejecutor de políticas públicas para ser capaces de implementar propuestas de políticas globales”*.

No obstante - y a pesar de sus méritos como estrategia novedosa de política pública, de sus innovaciones en materia de gestión institucional y de su alto nivel de ejecución- la experiencia presenta una serie de limitaciones que van más allá de su capacidad operativa y técnica y, que parten de las condiciones macropolíticas en las que opera.

Los relativamente escasos recursos que le fueran asignados resultan insuficientes para atender la creciente demanda del sector social con el que el PSA trabaja. Entre otras cosas, su relativamente bajo nivel de cobertura lo aleja de convertirse en una amplia política activa del estado para dar respuesta a los vastos y diversos problemas de los pequeños productores de la Argentina. Más bien se trata de una iniciativa que tiende a contener y morigerar los efectos que, las políticas de ajuste estructural y los modelos económicos neoliberales implementados en la última década, producen sobre estos sectores del mundo rural.

3.1.2. LA NUEVA MODALIDAD DE INTERVENCIÓN: EL PARADIGMA EMERGENTE

3.1.2.1. La concepción del desarrollo: redefinición del problema en los 90.

El caso que venimos de presentar reintroduce al Estado como agente comprometido en el proceso del desarrollo social aunque de una perspectiva totalmente distinta de aquella que prevaleció en los años 60 y 70 y que ya fuera trabajada en el capítulo 2 de este estudio.

Desde la época en que estaban en vigencia dichas experiencias anteriores de intervención estatal hasta el momento en que comienza a cristalizar este nuevo tipo de intervención, propia de los años 90, se han producido profundas y sustanciales transformaciones en la dinámica global del capitalismo, en la conformación y roles de los ámbitos estatales que permiten hablar de un nuevo tipo de Estado, en la propia dinámica y densidad de la sociedad civil como así también en las teorizaciones vinculadas a los problemas del desarrollo.

A la par de estos cambios se observa una tendencia que conduce a que el propio problema del desarrollo—y con él la cuestión del desarrollo regional y rural—deje de ser considerado como tal y sea excluido de la agenda de preocupaciones.

Particularmente durante los 80, se produce un corrimiento del eje de la discusión, el desarrollo ya no es una cuestión frente a la cual se torna necesario la producción de algún tipo de respuesta. Lo que aparece entonces es el predominio de la lógica del mercado como único y más eficiente asignador de recursos. Esto se materializó en el proceso conocido como de “retiro del Estado” por medio del cual el agente estatal reemplaza su rol interventor y redistributivo por nuevas funciones: promover competitividad de los factores económicos, prestar servicios que no pueden ser satisfechos por el mercado y dispensar asistencialismo sobre los grupos sociales excluidos del modelo.

Así, “predomina la idea de ‘Estado neutro’ que no interviene en el sector productivo ni en la reglamentación de la actividad económica y que se dedica a promover las condiciones sistemáticas de la competitividad internacional de las empresas y a garantizar las metas mínimas de bienestar social. La noción misma de desarrollo económico se modifica y con ello las funciones del Estado y las relaciones que éste mantenía con la sociedad. El desarrollo económico se re-presenta como producto de las estrategias de las empresas privadas y el Estado queda encargado de asegurar las condiciones sistemáticas para potenciar el capital privado.” (Neiman, et.al., 1998).

No obstante, durante los 90, los Estados latinoamericanos deben hacer frente a un conjunto creciente de desafíos (el aumento y la extensión de las situaciones de pobreza, los altos índices de desocupación que se vuelven cada vez más estructurales, la exclusión social, etc.). Estos efectos “no deseados” del modelo económico neoliberal en vigencia plantean la necesidad de generar un conjunto de intervenciones estatales. Pero, en este caso, las respuestas estatales no partirán de modelos de desarrollo planificados sino que serán entendidas como una nueva forma de hacer “políticas sociales”. Esta nueva problemática comienza a motorizar discusiones teóricas y estrategias de acción.

Un nuevo marco conceptual para la intervención estatal

Nuevos rumbos comienzan a delinearse en los sistemas de políticas sociales de los países latinoamericanos. Así, ya a principios de los 80; surgieron un conjunto de cuestiones controvertidas que dividieron las opiniones y generaron debates - técnicos y académicos - en materia de política social.

Tales debates no solo hacían referencia a aspectos instrumentales de la implementación de programas y proyectos sino que, lo que se ponía en discusión eran el propio significado de la política social. (Franco, R.; 1984).

Los términos de la discusión eran planteados a partir de un conjunto de principios en tensión: centralismo vs. descentralización, estatismo vs. privatismo, profesionalismo vs. voluntariado, universalismo vs selectividad.

En la actualidad, tanto los discursos como las acciones concretas de los gerencadores de políticas sociales -nacionales e internacionales, públicos y privados- manifiestan que de dichas controversias hemos pasado a una situación de relativo consenso acerca de las formas de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas sociales. En general, los segundos términos de las oposiciones que identificamos fueron los "elegidos" y los que actualmente orientan las intervenciones estatales.

En el mismo sentido, numerosos estudios (Tenti, 1992; Isuani, 1992; Lo Vuolo, 1993; Bustelo, 1995) coinciden en señalar que son los propios principios de organización que estructuraron las intervenciones estatales en materia de política social los que han sufrido profundas modificaciones.

Siguiendo los objetivos de nuestro trabajo, queremos destacar aquellas transformaciones que expresan la emergencia de nuevo *marco conceptual* sobre el que se sustentan las intervenciones estatales en materia de política social. Jerarquizamos estas transformaciones porque entendemos que revelan cambios en la relación entre Estado y sociedad civil:

1. El Estado deja de ser el único actor responsable de la programación, ejecución y evaluación de las políticas sociales: Aparecen otros actores sociales e institucionales y con ellos nuevas lógicas y racionalidades se ponen en juego. El criterio para su inclusión es que cada "subsistema" ¹⁴⁵ aporte sus ventajas comparativas para desarrollar determinadas funciones. Este modelo pluralista permite potenciar las virtudes de cada uno de los actores involucrados a través de la integración y la convergencia de las acciones que generan. (Bustelo, E.; 1988).

¹⁴⁵ La noción de "subsistema" fue presentada por Bustelo a fines de los años 80 y hace referencia a los distintos actores que participan en el ámbito de la política social. El autor identifica cuatro subsistemas: el sector público, el mercado, el sector voluntario y el sector informal. En el modelo propuesto se recomienda que cada uno de ellos desarrolle funciones específicas articulándose con los demás. Posteriormente, el autor conceptualizará este modelo como "welfare mix". Ver Bustelo, E. "Política social en un contexto de crisis. Será que se puede?". Ponencia presentada al seminario Banco Mundial/ILPES/ UNICEF. Santiago de Chile. 1988. Y Bustelo, E. El abrazo. En Enoikos. Año III Nro. 9. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires, diciembre de 1995.

2. Los "pobres" se convierten en los nuevos sujetos de la política social: Se abandona la anterior concepción que definía el acceso a las prestaciones en términos de derechos adquiridos por los beneficiarios a través de su condición de trabajadores. Si con la instauración del Estado de Bienestar se modificó la categoría de beneficiario definido como pobre - típica de la asistencia social y de otras estrategias de intervención estatal previas al Estado Benefactor (Tenti, E; 1989)- con su resquebrajamiento vuelve a emerger - aunque con importantes modificaciones y en otro contexto - la categoría de pobre como sujeto potencial de la política social.
3. Se abandona el principio de universalidad. Cabe destacar que el Estado Benefactor en la Argentina se desplegó a partir de una particular combinación por la que un discurso universalista e inclusivo terminó plasmándose en prestaciones y beneficios particularistas y sectorizados (Golbert, L.; 1988). Este "híbrido institucional" (Lo Vuolo, R.; 1993) supuso importantes desequilibrios y desigualdades en las prestaciones. En tal sentido, el universalismo - propio del paradigma de intervenciones estatales que tiende a desaparecer - puede pensarse como un principio rector pero no como la modalidad por la que se efectivizaron las acciones sociales del Estado. Por ejemplo, algunas políticas sociales como las de vivienda, nacieron y se desarrollaron a partir de una dinámica que suponía la focalización en grupos desfavorecidos.

En la actualidad, la selectividad y la focalización en los sectores "vulnerables" reemplazan la pretensión universalista. Surgen así un conjunto de cuestiones que hacen a los peligros que esta nueva modalidad comporta: la construcción de un "estado pobre para los pobres" (Tenti, 1988) y la desatención a las causas que generan situaciones de pobreza (Lo Vuolo, 1993).

Surge así un nuevo paradigma en el que la focalización, la privatización, la descentralización, la desregulación y la participación se constituyen en los instrumentos idóneos para alcanzar los principios de equidad y eficiencia.

Así, al identificar las características centrales de los programas y proyectos estatales que están siendo implementados se hace visible la "forma actual" de hacer política social (Tapella, E.; 1996), cuyos aspectos centrales coinciden con los arriba mencionados. Estos ejes constituyen el marco conceptual sobre el que se apoya el paradigma emergente.

El cambio de orientaciones al que estamos aludiendo se expresó en diversos organismos del Estado. Por ejemplo, en 1994 se crea la Secretaria de Desarrollo Social de la Nación, como una escisión de lo que hasta ese entonces era el Ministerio de Salud y Acción Social. La estructura organizativa y el presupuesto destinado a algunas políticas sociales pasa a la órbita del nuevo organismo. A partir de su creación comienzan a implementarse -con más fuerza- un conjunto de programas que, en términos generales, se guiaban por la nueva lógica de intervención¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Entre ellos aparecen el Programa de Nutrición y alimentación infantil (PRANI), el Programa de Apoyo Solidario a los mayores (ASOMA), el Programa de fortalecimiento de la participación (FOPAR), el Programa de fortalecimiento de la sociedad civil, el programa Prohuerta (en colaboración con el INTA), etc. Estas iniciativas se suman a las que venían siendo ejecutadas por los organismos estatales responsables de otras áreas de política: el Programa Social Educativo (Educación), el PROMIN (Salud), el Programa Trabajar (Trabajo), y, por supuesto el PSA.

Volviendo a las conceptualizaciones que constituyen el nuevo marco conceptual, lo que queremos destacar es que, si bien a nivel global la discusión del desarrollo pierde centralidad como tal, en las intervenciones estatales concretas se encuentra implícita una determinada concepción sobre los procesos de desarrollo y sobre el cambio social planificado que a su vez se sostiene en proposiciones teóricas paradigmáticas. En tal sentido, la tendencia que se va conformando en la gestión de políticas sociales, a partir de los beneficiarios o con la participación de estos, no es ajena a una línea de interpretaciones teóricas que comienza a gestarse en el ámbito de la teoría social contemporánea¹⁴⁷.

Con el objeto de superar las limitaciones de los diversos modelos estructuralistas ortodoxos predominantes en décadas anteriores¹⁴⁸, pero también buscando alejarse de ciertos empirismos ingenuos y de visiones voluntaristas del cambio social, se va conformando un paradigma teórico –pero con consecuencias sobre la intervención– centrado en el actor social, el que enfatiza en la interacción y mutua determinación de factores y relaciones externas e internas y que reconoce el rol central jugado por la acción humana¹⁴⁹.

Los supuestos teóricos y epistemológicos: el regreso de la acción social

Este enfoque parte de ciertos supuestos *teórico epistemológicos* que permiten reconciliar la perspectiva del actor y sus interrelaciones con la estructura social. Aquí las estructuras son construcciones de los actores. Los actores animan las estructuras sociales pero éstas, a su vez, modelan sus prácticas. Se abandonan los modelos explicativos que partían de la descripción de reglas estructurales y se los reemplaza por un enfoque que jerarquiza los repertorios de estrategias que los actores pueden desplegar. Las estructuras son entendidas como ámbitos de acción socialmente construidos en los que los actores intervinientes ocupan posiciones y tejen interacciones. Sus prácticas permiten modificar dichos espacios de acción aunque estén moldeadas por ellos.

Estas vertientes explicativas que comienzan a cobrar relevancia en el campo teórico aportan ciertos supuestos básicos que son retomados –muchas veces de manera implícita y sin una reflexión adecuada– por las nuevas formas de intervención sobre el desarrollo.

¹⁴⁷ Nos referimos a la emergencia de nuevas teorías sobre la acción social que representan avances teóricos sobre cuestiones tales como las relaciones entre estructura y “agencia” – trabajadas por ejemplo por Giddens– o; sobre las “estrategias” y prácticas estructuradas de los actores en los “campos” en que tiene lugar la acción –en los ya clásicos aportes de Bourdieu–. Muchos de ellos parten de un abordaje etnográfico que busca interpretar y comprender los “mundos de vida” de los propios sujetos sociales.

¹⁴⁸ Aunque con diferencias ideológicas, bajo esta denominación convergen los modelos de raigambre “neoclásica” –conocidos como en el enfoque de la modernización– y aquellos que adoptan una perspectiva neo marxista basada en el concepto de modo de producción. Estos paradigmas presentan similitudes ya que ambos conciben al desarrollo como un fenómeno que emana desde los centros de poder, excluyendo así a los actores y proponiendo una visión determinista, lineal y externa del cambio social.

¹⁴⁹ Un exponente de este enfoque lo constituye el trabajo de Norman Long, particularmente el que fuera publicado en 1992.

En este sentido, el énfasis en la participación de los beneficiarios, en la consideración de sus estrategias sociales y en sus “mundos de vida”, que aparecen en el diseño de algunas de las “nuevas” políticas sociales se apoya en esta corriente orientada hacia el actor, hacia sujetos actuantes y conocedores, con capacidad de “agencia”, al decir de Long.

Por ejemplo, en el caso del PSA, se esboza una concepción asentada -parcialmente y con particularidades- en estos supuestos propios de conceptualizaciones teóricas que se destacan por jerarquizar la perspectiva de los actores sociales.

Vinculado a este acercamiento al actor que comienza a visualizarse, en el marco conceptual que sostiene a las actuales intervenciones también convergen supuestos derivados de una concepción del desarrollo alternativa.

Tal vez a diferencia de otros programas sociales, la concepción del cambio social planificado que motoriza al PSA retoma con más fuerza algunos ejes de un enfoque que presentamos cuando caracterizamos la modalidad de intervención propuesta por las ONGs. Nos referimos, por ejemplo, a algunos ejes que estructuran lo que se ha dado en llamar el “*Desarrollo a Escala Humana*”. Concebido en los 80, este enfoque ha sido adoptado por muchas de las ONGs de promoción pero actualmente es retomado -con especificidades y limitaciones- por ciertas intervenciones estatales. Tal es el caso del PSA.

Este abordaje alternativo del desarrollo “*se concentra y sustenta en la adecuada satisfacción de necesidades humanas; en la generación de crecientes niveles de autodependencia, en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales y los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado*”. (Max Neef, et al; 1986).

Aquí también subyacen ciertos supuestos epistemológicos, particularmente en los intentos por lograr la transformación de la “persona objeto” en persona “sujeto” del desarrollo, a partir de la asunción de un rol protagónico en los procesos.

Partiendo de estos supuestos, el desarrollo deja de ser concebido como una expresión de las clases “dominantes” o como un proyecto político único en manos del Estado para pasar a pensarse como un producto de la diversidad de proyectos -individuales y colectivos- emanados de la trama societal.

En definitiva, en la nueva forma de intervención estatal que materializa el PSA convergen -con especificidades- una serie de supuestos conceptuales emanados de cuerpos teóricos y ámbitos problemáticos diversos: los criterios con que se piensan e implementan las “nuevas” políticas sociales; la perspectiva del actor con la que se abordan problemas de investigación social en los campos académico y de intervención en el desarrollo y; un abordaje alternativo del desarrollo social que ha guiado las acciones de muchas ONGs de promoción.

Cabe destacar que tomados globalmente, estos paradigmas coinciden en algunos aspectos pero divergen fuertemente en otros. Así, por ejemplo, las “nuevas” políticas sociales sostienen como deseable la “privatización” de ciertas áreas y funciones -tales como la prestación de determinados servicios sociales-; mientras que el “desarrollo a

escala humana” plantea un enfoque más centrado en la noción de comunidad y en el fortalecimiento de la sociedad civil local.

No obstante, lo que queremos mostrar es que el marco conceptual implícito en la filosofía del PSA no puede ser entendido solo haciendo referencia al nuevo paradigma que impregna las actuales acciones del Estado en la Argentina, sino que; para caracterizarlo hay que hacer referencia a otros desarrollos conceptuales y marcos interpretativos. Estos últimos desbordan la discusión en torno a la política estatal y tienen consecuencias tanto sobre la reflexión teórica en torno a la relación entre sujeto y estructura como sobre el problema del desarrollo social.

Posiblemente uno de los puntos nodales de convergencia de estos diversos despliegues conceptuales es el papel que le otorgan a los actores en los procesos de desarrollo. Así, desde la discusión sobre políticas sociales se plantea la necesidad de aunar los esfuerzos que realizan el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Esto aparece por ejemplo, en la noción de “subsistemas” aportada por Bustelo, E. (1988). Este nuevo rol que se les asigna a los actores intervinientes parece derivarse de una intensión tendiente tanto a la maximización de recursos y como a evitar la duplicación de esfuerzos y, en este sentido se trata de una orientación de naturaleza más bien utilitaria, producto de los contextos financieros y presupuestarios restrictivos.

En el caso de aquella sociología del desarrollo que plantea un acercamiento al actor pero con más especificidad en el paradigma del desarrollo alternativo, en cambio, la reformulación de los papeles del Estado y de la sociedad civil se asocia a principios filosóficos y esquemas valorativos según los cuales la participación de estas organizaciones sociales fomenta la construcción de sociedad más democráticas, abiertas, culturalmente diversas y horizontales.

Así, siguiendo este enfoque, el Estado debería reposicionarse frente a los más diversos sectores sociales de manera de tal de articular soluciones creativas que emanen de “abajo hacia arriba”, tendría que generar nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad social, y fomentar formas más activas de representación. El nuevo rol del Estado debería permitirle ser capaz de estimular y potenciar la generación de “satisfactores sinérgicos”¹⁵⁰ producidos en espacios locales pero con capacidad para abarcar todo el ámbito nacional. El Estado debería así desempeñar un papel fundamental, abriendo espacios de participación a distintos actores sociales. El desafío del Estado en el nuevo modelo es rescatar la riqueza de la dinámica que ofrece las organizaciones y movimientos de la sociedad civil para integrarlos como actores significativos y no residuales de un nuevo modelo de sociedad (Max Neef, *et al.*; 1986).

Estas consideraciones colocan en el centro del debate a la relación entre Estado y sociedad civil, las potencialidades y limitaciones de la misma y los nuevos problemas que dicha vinculación presenta.

¹⁵⁰ La noción de “satisfactores sinérgicos” es acuñada por los planteos del desarrollo a escala humana. Por estos se entiende a determinadas maneras o medios utilizados para la satisfacción de necesidades culturalmente determinados que presentan una propiedad potenciadora, en tanto estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de varias necesidades. Ejemplos de satisfactores sinérgicos son la producción autogestionada, la educación popular, los programas de autoconstrucción de viviendas, el fomento de organizaciones comunitarias democráticas, etc. Al respecto véase Max Neef *et al* (1986). Segunda Parte. Puntos IV y V.

Coincidimos con Neiman *et al* (1998) cuando -pensando en parte en la experiencia del PSA- sostienen que, en la presente década, la puesta en marcha de programas públicos de desarrollo rural con una metodología similar a la utilizada por las ONGs y, en muchos casos, trabajando conjuntamente con ellas, ha venido a reformular aspectos sustantivos de la relación Estado- sociedad civil y de la concepción misma de la política sectorial.

En definitiva, los nuevos enfoques hasta aquí expuestos plantean profundos cambios en el papel que los actores tienen en la nueva concepción: Así la cuestión de las vinculaciones entre Estado y sociedad civil se instituyen en el nuevo eje de las preocupaciones.

En otras palabras, el paradigma de intervención estatal emergente permite y promueve el ingreso de nuevos actores sociales e institucionales al universo de las políticas estatales en materia social. Las modalidades por medio de las que se efectiviza dicho ingreso, las motivaciones de su participación y las lógicas que incorporan conformarán una nueva área de problemas: la de las nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil. Estas cuestiones serán trabajadas en el capítulo siguiente.

El modelo de desarrollo agrario subyacente

Pero antes, y en otro orden de cosas, debemos asimismo considerar que la intervención estatal sobre ciertos sectores del mundo rural materializada por el PSA promueve y se asienta en un particular *Modelo de desarrollo agrario*.

Del mismo modo que cuando presentamos los modelos de desarrollo agrario que perseguían tanto la Corporación del Río Dulce como algunas de las ONGs de inserción rural, cabe aquí distinguir cuáles son los escenarios rurales deseables y las transformaciones que tiende a producir el patrón de desarrollo rural que plantea el PSA.

En este caso, a diferencia de los estilos prevalecientes en los 60 y 70, surgen dificultades para definir dicho modelo de desarrollo agrario en la medida en que, en los 90, las intervenciones estatales en el sector agropecuario se efectúan bajo la forma de “*políticas públicas segmentadas, más acotadas e indirectas*” (Neiman, et al; 1998). A esta circunstancia macro se le suma el hecho de que el PSA parte de un enfoque más bien del tipo de “políticas sociales” que del de las típicas políticas de desarrollo rural, corrimiento que produce sus efectos en la dimensión y naturaleza de la propia política. Asimismo, y como ya señaláramos, esto se asocia al abandono de la discusión sobre el desarrollo que tienen lugar en la década del 90. Todos estos factores coadyuvan a que el modelo de desarrollo agrario se encuentra aún mucho más implícito que en otros casos.

No obstante, y aunque el PSA sea entendido como un tipo de política social, en el se “cuelan” cuestiones que hacen a las preocupaciones del ámbito del desarrollo rural. Sin pretender agotar una basta y rica discusión sobre esta problemática -que ha tenido numerosos aportes y aristas en la producción teórica latinoamericana- intentaremos explicitar los supuestos que sostienen esta particular modalidad de intervención pública en el espacio rural. Estos supuestos se refieren tanto a los procesos operantes en el agro como a las políticas adecuadas para enfrentarlos.

En principio debemos decir que el modelo de desarrollo agrario implícito en el PSA, se apoya -en parte- en un nuevo enfoque en las estrategias de desarrollo rural, no pretende afectar la estructura de propiedad de la tierra ni, por ende, producir modificaciones sustanciales en las estructuras agrarias como sostenían los enfoques teóricos de raigambre cepalina, los que dieron sustento a los más significativos procesos de reforma agraria en América Latina.

Como advirtieron Kleiman, R. y Paz, R. (1995) cuando plantean las limitaciones del PSA en tanto que política estatal: *"su principal objetivo no es modificar las características estructurales de la agricultura campesina"*.

Más bien se trata de una reedición muy particular -con torsiones tales que muchas veces cambian el sentido original- de las "políticas de modernización". Estas diagnosticaban que los escenarios rurales deben ser involucrados en procesos de modernización para lo que se necesita inyectar un conjunto de bienes y servicios casi inexistentes (tierra, crédito, tecnología, capacitación, entre otros).

Sin embargo, en el ámbito de los estudios rurales, y a partir de ciertos aprendizajes derivados de las deficiencias de las experiencias anteriores¹⁵¹, se construye un nuevo modelo que pone el foco de su diagnóstico en las crecientes, extensas y heterogéneas situaciones de pobreza rural, definiendo a la falta de acceso a los medios productivos como su causa determinante. (De Janvry, *et al*, 1989).

Atacar las diferenciadas "pobrezas rurales" es el nuevo desafío del modelo de desarrollo agrario, que ya no parte de un único tipo de intervención moldeado sino que plantea estrategias más flexibles y polivalentes. Por ello se trata de una propuesta que contempla "políticas diferenciadas" coherentes con las especificidades del sector campesino, que tiendan a incentivar la economía campesina y lograr su incorporación en los procesos de reactivación y crecimiento económicos con el objeto, entre otras cosas, de preservar y profundizar la democracia en áreas rurales.

A la luz de los magros resultados obtenidos por los programas de desarrollo rural implementados en América Latina a lo largo de más de tres décadas, las "políticas diferenciadas" (Chiriboga, M. y Plaza, O.; 1990) se proponen como un enfoque alternativo que tiende a superar anteriores planteos reduccionistas, incluyendo en las preocupaciones de la política a los procesos de fortalecimiento de la sociedad civil, de democratización de los espacios agrarios, de equidad, de perfeccionamiento de los sistemas políticos locales, de construcción de mercados internos más sólidos y diversificados, de desarrollo regional y local, de conservación de los recursos naturales y de respeto a la diversidad cultural.

Estas políticas diferenciadas¹⁵² parten del supuesto de la heterogeneidad del mundo agrario, "enfocan" su acción en el subsector campesino, se sostienen en el estudio de las

¹⁵¹ Entre las principales limitaciones de las políticas basadas en el enfoque de la modernización aparecen: el excesivo privilegio de aspectos productivos, el aumento de la heterogeneidad y disparidad estructural, la consolidación de empresas rurales capitalizadas, el uso de tecnología capital intensiva, la fragmentación de explotaciones campesinas.

¹⁵² Se las define como aquellas que "parten del reconocimiento de las características específicas de la economía campesina y de los pequeños productores, de la sociedad rural en que se desenvuelven y de su vinculación con la sociedad y economía global" (Chiriboga y Plaza, 1990)

lógicas y racionalidades propias de las economías campesinas, se apoyan en el enfoque interdisciplinario de los “*sistemas agropecuarios*” y asientan su acción en las “*micro-regiones*” o estructuras sociales locales en tanto que unidades mínimas de planificación. Se trata de acciones integradas, descentralizadas y participativas.

Según este enfoque el desarrollo rural es un “*proceso de transformación de la estructura social local y de las relaciones de ésta con la sociedad nacional, que modifique sustancialmente las condiciones económicas, sociales y políticas de la población campesina*”. (Chiriboga, M. y Plaza, O.; 1990).

Por lo expuesto, la reactivación agrícola que persigue el modelo de desarrollo agrario no es concebida como una política estatal tradicional sino como una estrategia conjunta del Estado y de la sociedad civil, orientada a incrementar el poder de negociación de los pequeños productores frente a otros agentes económicos y ante el propio Estado.

Situando la discusión en estos términos, el PSA en tanto que política estatal constituiría un tímido esfuerzo hacia el logro de dicho proceso, ya que si bien su diseño se orienta por algunas de las recomendaciones de este enfoque, (cobertura del ámbito nacional pero respetando características locales; permanencia en el tiempo, lo que hace perdurable a las acciones; impulso de la participación de los pequeños productores; fortalecimiento de un sistema institucional organizado) el Programa en sí carece de integración y articulación con una propuesta de desarrollo económico y social global, factor imprescindible para este proceso de transformación social que implica el desarrollo rural así concebido.

En definitiva, el nuevo modelo parte de una revisión profunda de los estilos de desarrollo imperantes, ya que intenta incrementar el nivel de participación campesina en dichos procesos de reactivación del sector agropecuario, reorientando la política hacia el logro de tales objetivos, promoviendo la capitalización del sector e incorporando el criterio de equidad en la distribución de los beneficios.

Remover los obstáculos que afectan la rentabilidad de la economía campesina y promover “*un desarrollo autosostenido que posibilite la transformación de los pequeños productores minifundistas en pequeños productores capitalizados*” (Aparicio, SAGYP-PNUD, s/f) parecen ser los fines que delinear el modelo de desarrollo agrario implícito en la concepción del PSA.

Esta observación nos remite a la discusión acerca de las vías de desarrollo agrario buscadas por una determinada política, ya sea pública o privada¹⁵³. En tal sentido, diremos preliminarmente que el PSA – al igual que muchos de los proyectos impulsados por las ONGs,- persigue un modelo de desarrollo agrario centrado en la “*vía campesina*” y; que trata de mejorar las condiciones de adaptación de sus beneficiarios, mejorando las situaciones de aquellos que no pueden por sí solos incorporarse a los procesos operantes en el agro pero sin modificar la tendencia dominante. En este punto se aleja de la estrategia “*contracorriente*” que aparecía en el proyecto de FUNDAPAZ en Santiago del Estero.

¹⁵³ Nuevamente citamos a Forni, F. (1989) donde se explicita esta discusión.

Por otro lado, este modelo de desarrollo agrario se sostiene en una serie de supuestos teóricos que remiten a un conjunto reciente de aportes producidos en el marco de la sociología rural como disciplina académica.

En este campo se han venido desarrollando un significativo número de estudios de casos sobre sectores campesinos en diversas regiones de la Argentina. Los resultados alcanzados permitieron conocer sus heterogéneas condiciones estructurales, los mercados con los que se vinculaban, las actividades productivas y/o complejos agrindustriales en los que se insertaban, pero también sus estrategias ocupacionales, de ingreso y familiares, sus condiciones de trabajo y de vida, sus especificidades locales.

Otros esfuerzos parten de estudiar las economías campesinas, centrándose en la identificación de sus potenciales (solución a los problemas de seguridad alimentaria, generación de empleo y retención de mano de obra, dinamización de agroindustrias locales) con el objeto de diseñar políticas para su posterior aprovechamiento.

Así, otros trabajos vinculados, revisan los efectos de la crisis y de los programas de ajuste estructural sobre el sector y sostienen que la agricultura puede jugar un papel preponderante en el reestablecimiento del crecimiento de las economías latinoamericanas y que por ello puede ofrecer el marco para la puesta en marcha de una nueva generación de proyecto de desarrollo rural económicamente viables que ayuden a reducir la pobreza rural. (De Janvry, A.; 1989).

Según esta perspectiva, los nuevos proyectos deben entenderse como "*inversiones social y económicamente rentables*". En este sentido, es que proponen la sustitución del enfoque de proyecto integrados -propio de los DRI- por una combinación de programas públicos e iniciativas de base descentralizadas, entendiendo que los programas públicos deben ser acciones nacionales que no se limiten a proyectos de desarrollo rural particulares.

Siguiendo estos supuestos es que el PSA se transforma en un programa de cobertura nacional a diferencia de otras intervenciones estatales anteriores que se circunscribían a una provincia o región. Esta decisión encuentra sustento en las proposiciones teóricas esbozadas.

Así, en lo 90 se construye una nueva concepción del desarrollo social en general y del desarrollo rural en particular. La misma es complementada con un planteamiento metodológico específico que pasamos a identificar.

3.1.2.2. El planteamiento metodológico: novedades y continuidades

Una de las principales dimensiones del planteamiento metodológico de la modalidad de intervención son las *líneas de trabajo* ya que éstas definen la naturaleza misma de la propuesta. Derivadas de la concepción del desarrollo imperante y de los modelos de desarrollo agrario perseguidos, estas líneas de trabajo son los componentes que prioriza el programa, los que se trasladan a los proyectos a implementar.

En primer lugar, cabe destacar que todos los apoyos que este nuevo tipo de Programas sociales brinda se desarrollan bajo la forma de un “proyecto” que los beneficiarios deben formular y llevar a cabo. Esta modalidad de trabajo por “proyecto” de micro escala¹⁵⁴ es una forma de trabajo que ha sido desarrollada principalmente por las ONGs y que se opone al estilo de los “macroproyectos” propio de los años 60. Aquí aparece una de las más notables diferencias con las formas de intervención estatal anteriores, en las que el propio principio de “universalidad” de la política – y también la concepción de la política pública como satisfactor de un “derecho” exigible- excluía la idea de “recurso concursable” al que se puede acceder si se cumplen ciertos requisitos entre los que se encuentra la presentación de un proyecto adecuado a los criterios del Programa.

No obstante, *“el peligro de esta forma de política social es que quienes tienen más capacidad, mayor información y habilidades para la formulación de proyectos pueden fácilmente acceder a los beneficios de distintos programas; mientras que los que están más desinformados, alejados de los centros urbanos y con menor nivel de instrucción (los más necesitados) muchas veces no pueden formular un proyecto viable y no acceden a los beneficios. El desafío de quienes aplican políticas sociales diferenciadas o focalizadas es saber identificar al sector beneficiario y orientarlos de modo tal que puedan generar buenos proyectos para que así accedan a los recursos”*. (Tapella, E.; 1996).

También en el debate sobre el desarrollo rural, el nuevo enfoque propone pasar de un conjunto de programas de combate de la pobreza y de políticas de compensación social de los sectores rurales más vulnerables hacia una estrategia de proyectos rentables económica y socialmente (De Janvry, A.; 1989).

Siguiendo estos lineamientos, el PSA canaliza sus diversos apoyos (financieros, técnicos, de capacitación) hacia los Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs), es decir hacia los proyectos que los beneficiarios diseñan e implementan.

Aquí cobra relevancia la discusión en torno a la adecuación entre el tipo de proyecto financiado y el tipo social agrario definido como población objeto.

En principio, recordemos¹⁵⁵ que, tal como indica la experiencia acumulada por el trabajo de las ONGs rurales, los proyectos “productivos” y que “tienden a la organización” tienen más probabilidades de alcanzar el “éxito” cuando son implementados entre campesinos.

¹⁵⁴ Para ver las “ventajas” de este enfoque “micro” nos remitimos a lo discutido en el punto 2.1.2.2. cuando presentamos la modalidad de intervención de las ONGs.

¹⁵⁵ Esta teorización aportada por Benencia (1992) ya fue presentada en el punto 2.1.2.2.

Así, esta cuestión se asocia fuertemente con las pautas para la selección de los beneficiarios, esto es el criterio de “focalización” implementado¹⁵⁶. La definición operativa de beneficiario potencial del PSA¹⁵⁷ –surgida de los criterios de focalización– abarca a una población que, desde la teoría, es relativamente homogénea en tanto tiende al tipo definido como campesino “puro”. No obstante, dentro de este tipo agrario aparece una diversidad de situaciones, ya que los productores ubicables en este sector se redefinen también en función de las variaciones en las estructuras agrarias y contextos locales y regionales (mayor o menor presencia de trabajo extrapredial, más o menos “multiocupación”, mayores posibilidades de autoempleo campesino, etc).

A pesar de no contar con información desagregada que permita evaluar las relaciones entre tipos social agrario beneficiario y componente predominante del proyecto financiado¹⁵⁸, siguiendo la construcción de Benencia, podemos decir que– aunque con variaciones– ciertos tipos de proyectos que impulsa el PSA (aquellos con componentes productivos y que tienden a la organización¹⁵⁹) se adecuan a la población que, ex-ante, ha sido definida como objeto.

Por otro lado, la reflexión acerca de los componentes predominantes en los proyectos impulsados permite establecer conexiones con las “vías” de desarrollo agrario que se persigue en el modelo deseable. Así, mientras que en el caso de la Corporación del Río Dulce la vía elegida era la “farmerización” de minifundistas y, en el caso de las ONGs rurales predominaba la vía “campesina cooperativizada”; en el caso del PSA parece tenderse a una vía campesina pero con elementos de “modernización” en términos de inserción de los productores en el mercado. Esta vía permitiría por ejemplo que, en algunos casos considerados como más “viables”, aparecieran procesos de movilidad social hacia arriba y transformación de pequeños productores minifundistas en pequeños productores capitalizados, vía mejoras en los ingresos y retención de excedentes, lo que posibilitaría cierta acumulación de capital.

El aún escaso tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del programa y la falta de información impiden por el momento evaluar si ésta es la “vía de desarrollo” a la que efectivamente se está tendiendo.

Por otro lado, y en el marco de la política global en la que se inserta el PSA, pensamos que esta no es una discusión que se tiene en cuenta a la hora de evaluar las metas

¹⁵⁶ Como dijéramos en el punto anterior, la “focalización” es una de las condiciones más importantes de las “nuevas” políticas sociales. Asimismo, la idea de focalizar aparece como eje central en la concepción de “políticas diferenciadas” que plantean los actuales esquemas de desarrollo rural.

¹⁵⁷ Son beneficiarios del PSA los productores minifundistas que: 1) viven y trabajan con sus familias directamente en la explotación agropecuaria; 2) no contratan trabajo asalariado permanente; 3) no tienen otras fuentes de ingreso significativas; 4) el nivel de ingresos familiares prediales no supera el valor mensual de dos salarios de peón rural y; 5) el nivel de capital de la unidad productiva no es significativo.

¹⁵⁸ Además, las tipificaciones que hace el programa en proyectos de autoconsumo, tradicionales e innovadores no permiten ver fácilmente si estos tienen un sesgo productivista, asistencial o que tienda a la organización tal como propone la clasificación de Benencia.

¹⁵⁹ En los EPAs, en términos globales, convergen componentes productivos y asociativos. Para acceder a los recursos del PSA es requisito indispensable la formación de grupos, pero esto no indica necesariamente la presencia de componentes asociativos. En cambio, sí lo hace la presencia de actividades conjuntas (por ejemplo de comercialización), o de bienes de uso colectivo (por ejemplo equipos agrícolas). Estas actividades se encuentran en muchos de los EPAs financiados, pero no sabemos de su magnitud.

obtenidas, ya que la reflexión pasaría más bien por temas tales como el autoempleo generado o por el incremento en los ingresos propulsado con los proyectos.

Sin embargo, sostenemos que esta cuestión deberá considerarse al momento de estudiar las transformaciones operadas “por”¹⁶⁰ la intervención del PSA en los espacios rurales en Argentina.

Volviendo a la caracterización de las líneas de trabajo con que opera el PSA, éstas recogen componentes tradicionalmente utilizados en las intervenciones del desarrollo rural –desde los enfoques DRI hasta los microproyectos de las ONGs-, tales como el crédito supervisado, la asistencia técnica y la capacitación. Pero incorpora otros componentes novedosos como el apoyo al mercadeo, lo que forma parte de las innovaciones que el PSA propone. A continuación reflexionamos sobre estos elementos que constituyen sus *líneas de trabajo*.

La más importante proporción del presupuesto con que cuenta el PSA es canalizado hacia los beneficiarios a través del apoyo financiero bajo la forma de crédito. Para acceder a él se debe conformar un grupo y formular un proyecto. El aporte consiste en un pequeño monto por familia con una tasa de interés parcialmente subsidiada¹⁶¹.

Como señalan los “expertos” en desarrollo rural: *“Las políticas crediticias en América Latina han sido centrales en el proceso de distribución de recursos hacia el agro. Su historia es por ende, tan heterogénea como el agro latinoamericano”*. (Grupo Esquel; 1989).

En igual sentido, quienes estudiaran la propuesta del PSA afirman que: *“El crédito en condiciones y momento oportuno y atendiendo a objetivos precisos, constituye uno de los ejes de las estrategias para la superación de las crisis de las agriculturas familiares; en este aspecto no se avanza con relación a las posturas tradicionales pero es destacable su reafirmación en el actual contexto macroeconómico”*. (Carballo, C.; 1995).

Efectivamente, este componente estaba presente en la metodología de los DRI y en algunas iniciativas de las ONGs rurales. La novedad reside en que, siguiendo con la tendencia que marcan las “nuevas” políticas sociales y retomando algunas experiencias de las ONGs, estos créditos tienen mecanismos de devolución y garantías que constituyen una innovación en la temática (devoluciones en producto, compromisos solidarios, etc.). La operatoria de estos créditos está diseñada para que funcionen como fondos rotatorios a la manera de los Fondos de Inversión Social (FIS) que los organismos internacionales de financiamiento vienen promoviendo en América Latina desde hace algunos años.

¹⁶⁰ Cabe aclarar que para esta evaluación de “impacto” no hay que olvidar los efectos de otras variables intervinientes de naturaleza compleja tales como la dinámica de los procesos económicos globales, las particularidades de los desarrollos regional y sectorial, las políticas económicas macro, como así también la acción de los propios actores. Al respecto hay toda una discusión metodológica en torno a las posibilidades de aislar la variable “intervención del programa” que fuera presentada. entre otros, por Cohen y Franco (1997) Punto 7.

¹⁶¹ La tasas de interés subsidiada es un mecanismo muy consolidado entre las políticas agrarias latinoamericanas, utilizado con el objeto de generar transferencias hacia el sector. Fue un instrumento de política compensatoria tradicionalmente implementado en la región. él que se abandona paulatinamente en los 80.

Esto le otorga un atributo de "sustentabilidad financiera" (Tapella, 1996) ya que "el fondo que se va constituyendo se destina a mantener la capacidad de asistencia financiera al sector, mediante la co-gestión en el ámbito local y en cada provincia con organizaciones representativas de los pequeños productores minifundistas"¹⁶². (PSA; 1998).

La constitución de los fondos rotatorios es asimismo significativa en términos sociales porque supone un mecanismo de control social efectivo basado en la apelación a la solidaridad hacia otros futuros potenciales beneficiarios. Además, el manejo asociativo del crédito produce efectos sinérgicos que fortalecen los procesos de organización existentes.

Por otro lado, las condiciones en que se presta el apoyo financiero del PSA alejan a esta operatoria de los tradicionales sistemas de crédito supervisado -en donde se establecían criterios netamente bancarios (prenda, hipotecas, títulos de garantía)- por lo que lo hace ahora accesible a los beneficiarios. Se trata más bien de un "crédito dirigido" (Tappella, E.; 1996) construido como instrumento para solucionar uno de los más significativos "cuellos de botella" de la producción campesina: el acceso al financiamiento¹⁶³.

Quienes estudiaron con anterioridad la problemática (Kleiman, R. y Paz, R.; 1996) afirman que "el crédito ha sido pensado como un ingrediente constitutivo de programas de desarrollo tecnológico y de modernización del sector campesino porque facilita la modificación de patrones tecnológicos utilizados en las explotaciones campesinas". No obstante, la asistencia financiera del PSA no sólo se orienta a la incorporación de tecnología entendida como mecanización e indicando la presencia de capital fijo, sino que también permite el fortalecimiento del autoconsumo o, la financiación de capital de trabajo para llevar adelante un proceso productivo (tradicional o innovador).

En definitiva, siguiendo las recomendaciones surgidas por múltiples experiencias de desarrollo rural, los receptores del apoyo financiero del PSA son aquellos productores que están "fuera" del sistema institucional de crédito¹⁶⁴ y el objeto de este componente es que dichos beneficiarios alcancen un nivel de capacidad que los independice del apoyo crediticio, fundamentalmente del que proviene de los tradicionales intermediarios financieros del mundo rural, los que casi siempre operan en condiciones de usura.

¹⁶² Aún así también está previsto en el marco del PSA, y para los proyectos de autoconsumo, la devolución en producto, hecho que no apunta a la sustentabilidad del apoyo financiero sino que responde a otros criterios. Este tipo de devolución no monetaria fue el implementado en el Programa Santiago de Fundapaz.

¹⁶³ Frente a la ausencia de una oferta crediticia institucional -ya sea oficial o privada- en el sector campesino cobra preeminencia la existencia de intermediaciones financieras (acopiadores, bolicheros, comerciantes o prestamistas) que otorgan crédito (o adelantan insumos) en condiciones generalmente desventajosas para los productores más chicos.

¹⁶⁴ La estricta "focalización" en este sector impediría que los créditos se sesguen hacia productores de mayor tamaño, como efectivamente ocurrió en el caso de la Corporación del Río Dulce allá por los años 60 y 70. Asimismo impediría un uso de tipo político clientelar como tradicionalmente han sido utilizados los créditos y subsidios oficiales en el medio rural, por ejemplo en provincias como Santiago del Estero.

La implementación de esta línea de trabajo presenta tradicionalmente un conjunto de dificultades: la evaluación de la capacidad efectiva de devolución de los productores campesinos que lleva a situaciones de sobreendeudamiento y; los altos costos administrativos de créditos de poco monto. El PSA intentó resolver estas dificultades, en primer término utilizando un criterio para el otorgamiento de los créditos basado en el análisis de la efectiva capacidad de devolución de los beneficiarios, lo que a su vez dependía de la capacidad productiva de sus explotaciones.

En segundo lugar, y para solucionar las dificultades derivadas de la escala reducida, implementó una operatoria ágil y flexible, que demanda escasos costos de administración a la vez que exigió como requisito que los beneficiarios del crédito fueran formas asociativas.

En resumen, *“numerosas experiencias –urbanas y rurales- en América Latina revelan la importancia que tienen las acciones crediticias cuando resuelven la existencia de ‘cuellos de botella’ (acceso a mecanización, compra de animales, capital de giro para emprender el ciclo productivo) en el accionar de los beneficiarios. Asimismo pueden considerarse como un mecanismo relevante para desarrollar y fortalecer organizaciones campesinas locales y la capacidad negociadora de sus integrantes”*. (Grupo Esquel; 1989). Estas últimas observaciones cobrarán relevancia cuando analicemos cómo el modelo de acción puede contribuir a fomentar los procesos organizativos.

Complementando el apoyo financiero, el PSA desarrolla una línea de apoyo al mercadeo de los productos derivados de los proyectos. Posiblemente este sea uno de los componentes más novedosos de las líneas de trabajo del Programa. Vinculado a cuestiones centrales del desarrollo agrario, como el tema de los precios, de la relación de los campesinos con los mercados, de los mecanismos de comercialización y al problema de la retención/ cesión de excedentes de las economías campesinas, todas ellas temáticas recurrentes en las discusiones sobre desarrollo rural pero de las que se cuenta con escasas experiencias de acción.

La estrategia del PSA en este campo ha sido la de vincular a los productores asociados con otros agentes del mercado y facilitar esas relaciones. Para ello se implementaron un conjunto de acciones novedosas y complejas: estudios de mercado, acciones para posibilitar la compra conjunta de insumos, diseño de estrategias de mercadeo, detección de nuevos canales de comercialización –desde ferias o venta a domicilio hasta cadenas de supermercados o exportación-, conformación de esquemas organizativos intergrupales y operatorias de comercialización, organización de “mesas de negocios”, capacitación en información comercial, análisis de mercados y estrategias de comercialización adaptadas a sectores campesinos e, implementación de la figura del Agente de Comercialización. (PSA, 1998).

Lo que podemos ver es cómo el planteamiento metodológico del PSA apunta a operar sobre las cuestiones que la investigación social y la experiencia de políticas consideran como “cuellos de botella” de la producción campesina, en particular porque afectan las posibilidades de mejorar ingresos. En este caso, y para los productores vinculados al mercado, los mecanismos de comercialización, muchas veces resultan desventajosos y dificultan procesos de capitalización; carecen de la escala comercial apropiada; tienen

dificultades para acceder a la información y; para actuar como agentes económicos formales. A la remoción de estos obstáculos apunta el apoyo al mercadeo.

Temas como la circulación regional de productos, estrategias de colocación, segmentación de mercados, canales de transporte y comercialización, en incluso temas de apertura de mercados y exportación cobran relevancia dentro de esta línea de trabajo. Asimismo, el cambiante contexto de globalización de mercados, las políticas de apertura económica, desregulación e integración regional plantean la perentoriedad y urgencia por resolver las nuevas formas en que los productos de origen campesino pueden insertarse en mercados que cobran crecientemente una nueva y compleja dinámica.

Por supuesto que en las acciones de mercadeo prima la diversidad y la especificidad concreta de las situaciones y de los productos locales. Sin embargo, de la experiencia surge que el éxito en esta línea está asociado a la posibilidad de transformar situaciones monopólicas, por ejemplo a través de la adquisición de vehículos para transportar productos hacia los mercados, o acopiando la producción para la venta conjunta desde formas asociativas. Muchas de ellas fueron ensayadas por los EPAs del PSA. No obstante, en muchos casos se constató que, en mercados altamente competitivos *“la mera asociación no es suficiente para afrontar senderos competitivos”* (Grupo Esquel, 1989) Y allí estaba el desafío en el que se embarcó el PSA al incluir ésta línea de trabajo.

Cabe destacar que la línea de apoyo al mercadeo y la comercialización conjunta tienen consecuencias sobre el plano organizativo ya que, en la realización de sus tareas específicas pueden asimismo fortalecer y reforzar acciones organizativas de mayor trascendencia.

El crédito y el mercadeo, como así también las otras herramientas que el PSA propone en sus líneas de acción -la asistencia técnica y la capacitación¹⁶⁵- se vinculan fuertemente con la cuestión de la adopción tecnológica.

“Los esfuerzos del sector público dirigidos al campesinado para facilitar la adopción tecnológica fueron insuficientes, por lo que resultaron poco significativas, con algunas excepciones, las experiencias que pudieron capitalizarse”. (PSA, 1998).

En este sentido, en el rubro ganadero se fomentó la adopción tecnológica en caprinos. Particularmente en provincias como Santiago del Estero, se impulsó un paquete tecnológico y metodologías de aplicación similares a las diseñadas por ONGs de amplia experiencia en la temática, como el caso de FUNDAPAZ. En el rubro agrícola se rescata que *“la amplia difusión de las huertas tecnificadas ha sido quizás el proceso más notorio de adopción tecnológica en la agricultura campesina”*. (PSA; 1998). La mecanización agrícola a partir del uso colectivo de maquinaria también fue una adopción a destacar en el marco del PSA.

No cabe duda que la dinámica de la variable tecnológica en sistemas campesinos es una cuestión sumamente relevante en el debate del desarrollo rural, en particular lo que hace

¹⁶⁵ Estas dos últimas serán trabajadas cuando, seguidamente, presentemos los instrumentos y técnicas que componen el planteamiento metodológico del PSA, ya que nos interesa principalmente dar cuenta del cómo se implementan dichas líneas de acción.

a la adecuación de las tecnologías tradicionales o las ofrecidas por el mercado para este tipo de productores. Como planteáramos cuando nos referimos a este tema en la presentación del planteamiento metodológico de las ONGs rurales, ha tomado fuerza en la última década, el enfoque de los “sistemas agropecuarios” en donde se jerarquiza la condición de sistema en delicado equilibrio que presentan las unidades campesinas. Por eso, *“intervenir sobre un componente (por ejemplo la tecnología) implica analizar las repercusiones que se producen en el resto del sistema (empleo productivo de la mano de obra familiar, ingresos extraprediales, necesidades de capital, competencia en el uso del suelo entre producción de autoconsumo y producción comercial, etc.)”* (Aparicio, SAGyP/PNUD, s/f).

De la experiencia acumulada –en particular de la proveniente de las iniciativas DRI en América Latina- se extrae la necesidad de *“generar y validar tecnologías cuyo carácter diferenciado responda a los sistemas de cultivo y a la organización de la unidad familiar de producción”*. (Jordán, F.; 1989).

En este sentido, los expertos en desarrollo rural han acuñado el concepto de tecnología “apropiada”, la que ha sido definida como aquella tecnología que, entre otras cosas, garantiza el ingreso familiar y la seguridad alimentaria, minimiza el riesgo, incentiva la utilización de mano de obra familiar, facilita el manejo de insumos y técnicas, etc. Además de la generación de este tipo de tecnologías, en la literatura especializada se recomienda la revisión de los procesos de transferencia de dichas tecnologías de manera tal que estos se adecuen a los patrones sociales y culturales de los propios campesinos. La experiencia de las ONGs ha sido particularmente fructífera en este campo y ha dejado muchas enseñanzas que pueden ser capitalizadas en la estrategia de adopción tecnológica del PSA.

Por último, cabe destacar que, entre las líneas de trabajo del PSA, no se encuentre un componente que ha sido frecuentemente incluido en los programas de desarrollo rural de América Latina. Nos referimos a la cuestión de la política de tierras. Este hecho se vincula, por un lado, al carácter de “política social” que tiñe las acciones del PSA pero, por el otro con la orientación global de las macropolíticas económicas vigentes y con la concepción del desarrollo social imperante en los 90.

En lo que respecta al caso particular de la implementación del PSA en Santiago del Estero, en términos generales se han aplicado las líneas de trabajo que venimos de identificar y caracterizar.

En relación con el tipo de proyecto, se observa un fuerte predominio de los proyectos de autoconsumo (39% del total) y tradicionales (58% del total) y, dentro de estos últimos de los EPAS que implican compra de maquinaria agrícola de uso colectivo. Quienes analizaron esta cuestión de los procesos de mecanización en detalle, a partir del estudio de casos, (Klieman, R. y Paz, R.; 1996) se preguntan si esta promoción constituye una vía de desarrollo posible para la zona de Santiago del Estero en donde los EPAs mecanizados cobran mayor preponderancia (el centroeste).

A su vez, el tipo de proyecto se asociaba con el perfil de beneficiario y aquí cobra importancia los criterios de focalización y cómo éstos fueron más o menos fácilmente implementados en Santiago, una provincia con fuerte presencia del sector campesino en su estructura agraria, es decir del clásico beneficiario del PSA. Asimismo se

evidenciaron escasas dificultades para concretar los criterios de focalización en la elección concreta de los proyectos aprobables, porque esos criterios reflejaban el perfil socioeconómico de los miembros de las organizaciones campesinas zonales que formaban parte de la UTCP.

En cuanto a los créditos, se constaron casos de morosidad, y en algunos de ellos se pautaron mecanismos de refinanciación. De todas formas, el fondo de recupero está actualmente en funcionamiento.

Desde la línea de apoyo al mercadeo se destaca la realización de las Mesas Cabriteras Provinciales. La producción caprina y sus derivados aparecen como una actividad cuyo desarrollo y comercialización se pretende impulsar. Esta circunstancia se refleja asimismo en los esfuerzos de transferencia de tecnología apropiada, por ejemplo a partir de la difusión de "paquetes" tecnológicos caprinos.

Retomando la caracterización de la modalidad de intervención del PSA vemos cómo, para el desarrollo de estas líneas de trabajo, el Programa utiliza un conjunto de *instrumentos y técnicas* de intervención que contribuyen a definir el planteamiento metodológico elegido.

En primer término cabe destacar que el PSA basó su estrategia en el trabajo grupal, ya que tanto el acceso a los recursos (financieros, de asistencia técnica, de capacitación) como el desarrollo de las acciones que se efectúan en el marco del programa se sostienen en el principio asociativo. Los mecanismos de los EPAs dan sobrada cuenta de ello, ya que se trata de proyectos elaborados por grupos de no menos de seis familias que se comprometen a encarar acciones conjuntas. El supuesto es que la forma de trabajo grupal permitiría solucionar más adecuadamente los problemas de los productores, a la vez que fomentaría y/o fortalecería los procesos organizativos que se dan entre estos productores, en tanto que actores sociales.

El requisito asociativo como instrumento para la implementación de políticas no es nuevo. Existe una extensa tradición de trabajo grupal aportado por la acción de las ONGs, tanto urbanas como rurales. Dicha metodología también es incorporada en el nuevo paradigma de políticas sociales que viene hegemonizando las acciones estatales en la última década.

Así, los beneficiarios de los programas dejan de ser individuos (minifundistas, trabajadores, menores, mujeres, ancianos, habitantes de "villas") para transformarse en entidades colectivas, ya sea informales (grupos de mujeres, grupos de productores, grupos de autoconstrucción, grupos de jubilados, consorcios rurales) o con mayor nivel de formalidad (asociaciones barriales, cooperativas de vivienda, cooperativas de trabajo, organizaciones zonales, etc.).

No obstante la adopción de este instrumento en la gestión de políticas puede orientarse por diversas lógicas que tendrán efectos diferenciales sobre los resultados alcanzados. La formación de grupos puede pensarse como un mecanismo para efficientizar el uso de recursos escasos, pero también puede concebirse que el trabajo grupal es una herramienta idónea para fomentar acciones asociativas que tiendan a fortalecer y densificar a la sociedad civil.

Como bien advierte Carballo, C. (1995): *“los destinatarios organizados se convierten en los principales sujetos de las iniciativas, independientemente de las razones presupuestarias, el pragmatismo o la concepción filosófica que inicialmente pueda haberla impulsado”*.

En tal sentido, cuando el requisito asociativo responde a una orientación utilitaria, a una lógica de costo-efectividad se corre el riesgo de que los beneficiarios también respondan a dicho requisito a partir de una lógica pragmática y que se constituyan en grupo con el solo fin de acceder a los recursos. Esta situación implica una fuerte distorsión de los principios filosóficos que jerarquizan la adopción del trabajo grupal, por lo menos tal como fuera introducido por las ONGs durante los 80 e incluso, tal como fuera pensado en anteriores modelos de intervención, tales como los del tipo “desarrollo de la comunidad” de los años 50 y 60.

Posiblemente el grado de crecimiento y de sostenimiento en el tiempo –aún después de la finalización del Programa- de los grupos conformados en el marco del PSA será un indicador efectivo del tipo de lógica con que se encaró el trabajo grupal en dicha intervención estatal.

Otro de los instrumentos que caracterizan el planteamiento metodológico de estas nuevas formas de hacer políticas sociales es la utilización de técnicas grupales (rol playing, discusión en talleres, etc.) para la ejecución de actividades de capacitación, para la prestación de la asistencia técnica y/o el acompañamiento de los beneficiarios, incluso para las acciones de evaluación. Estas técnicas, muchas veces diseñadas y probadas por las ONGs, son utilizadas en las numerosas actividades que se efectúan cotidianamente en el marco del programa, destacándose por ejemplo, cuando son implementadas en los Encuentros Nacionales o Provinciales de Beneficiarios, en donde, a partir del uso de técnicas grupales es posible la discusión y reflexión en torno a las problemáticas comunes al sector entre productores de las diversas regiones del país.

Muchas de estas técnicas grupales y participativas son aplicadas en las acciones del componente de capacitación. La capacitación es concebida como una de las estrategias básicas del PSA. Definida como una *“actividad intencional que tiene como objetivo promover que las personas realicen ciertas y determinados aprendizajes que faciliten el vínculo intergrupal”* (PSA, 1998), se orientó tanto a la capacitación de los equipos técnicos como de los beneficiarios. Para estos últimos, los contenidos se refirieron tanto a aspectos técnico-productivos (producción agrícola y animal, manejo de recursos, sistemas productivos) como socio-organizativos (formas asociativas, gestión empresarial, aspectos impositivos y previsionales). Esto últimos remitieron, en ocasiones, a temas que contribuyen a los procesos de construcción de identidades para el sector campesino. Las modalidades aplicadas (talleres, actividades de campo, cartillas, visitas, programas radiales, videos, documentos, pasantías y viajes) partieron de una concepción metodológica amplia y diversificada que intentaba expresarse en un lenguaje apropiado a los beneficiarios.

En cuanto a los técnicos, en un primer momento, se diseñó una estrategia de capacitación dirigida a las provincias donde se registraban mayores déficit de recursos humanos capacitados mientras que, posteriormente, se construyó un *“menú de ofertas potenciales”* de capacitación cuyos contenidos abarcaron una *“amplia gama de temas relacionados con el desarrollo rural”* (PSA, 1998). Desde el punto de vista

metodológico, se hizo uso de técnicas pedagógicas presenciales (jornadas, talleres, cursos), semi-presenciales y “a distancia” (videos, programas de radio, documentos).

Entre los objetivos de la estrategia de capacitación del PSA se prioriza la generación de cambios de actitudes o de puntos de vista acerca de la realidad. Esta afirmación torna pertinente la discusión acerca de las relaciones de poder que se actualizan en las instancias de aprendizaje; de los efectos de los capitales –culturales y simbólicos– desigualmente distribuidos que se ponen en juego en dichas relaciones y; de cómo esto afecta las posibilidades de real participación de los pequeños productores en la estrategia de capacitación. Cuestiones que también están asociadas a las disonancias que se producen entre los “saberes campesinos” y técnicos cuando estos se ponen en relación desde enfoques tecnicistas.

En Santiago del Estero, las acciones de capacitación se orientaron a dar respuesta a los requerimientos planteados por el tipo de actividades que se financiaban. Así por ejemplo, ya en los primeros años se habían efectuado varios talleres que aportaron conocimientos sobre uso y mantenimiento de maquinaria agrícola (empresas de servicios mecanizadas) y producción caprina.

Asimismo se efectuaron numerosos encuentros provinciales de productores con una amplia convocatoria hacia las organizaciones campesinas existentes en la provincia¹⁶⁶.

En resumen, las capacitaciones del PSA incorporan temas novedosos desde la tradición de las políticas públicas, tales como dinámica grupal, gestión asociativa, análisis de mercado, planificación y metodologías participativas, racionalidad y estrategias de vida campesina.

Sin embargo, cierta mirada más crítica se advierte que *“la necesidad de analizar la crisis que atraviesan estos sectores productivos del agro y la consideración de opciones de distinta índole –políticas agrícolas necesarias y escenarios de alternativa inclusive– aparece con mayor intensidad entre los equipos técnicos y grupos con mayor experiencia, o más ligados a las organizaciones gremiales y cooperativas, sin que hasta el momento haya sido sistemáticamente incorporados en la capacitación, ya que se transformarían en una fuente de conflictos y cuestionamiento capaz de hacer peligrar la continuidad de los propios programas”*. (Carballo, C.; 1995).

La incorporación de estas cuestiones permitirá evaluar si los instrumentos y técnicas pero también los contenidos de las capacitaciones fomentan cambios en las sociedades civiles locales y si éstos nuevos aprendizajes y reflexiones plantean, efectivamente, una fuente de conflictos entre las organizaciones sociales y el propio Estado, temas sobre los que volveremos más adelante.

Por otro lado, las acciones de capacitación a las que nos hemos referido están fuertemente vinculadas a otro componente significativo de la estrategia del PSA: la asistencia técnica. Esta es concebida como un instrumento que fomenta la adquisición

¹⁶⁶ Por ejemplo, entre 1993 y 1995 se desarrollaron 11 actividades de capacitación/reflexión orientadas a los productores: seis encuentros de organizaciones campesinas (250 participantes) y 5 cursos vinculados al tema caprino (160 participantes). También se llevaron a cabo 4 encuentros de técnicos y promotores – de los que participaron 80 personas– y 1 encuentro mixto de productores y técnicos sobre evaluación económica de proyectos.

de habilidades y nuevos aprendizajes. Para ello se efectúa a través de ciertas técnicas (reuniones grupales y visitas periódicas) que permiten el acompañamiento sistemático de los grupos de beneficiarios.

“Para el PSA la asistencia técnica es esencialmente una actividad de capacitación participativa” (Tapella, E.; 1996) y de la que se pretende que sea adecuada, participativa, operativa, crítica y sistemática. Muchas de estas condiciones devienen de los planteamientos metodológicos aportados y experimentados por las ONGs y que ahora son retomados por el propio Estado.

Precisamente, diversas instituciones de apoyo con experiencia en problemáticas campesinas son las que, entre otros, se convierten en los agentes capacitadores y prestadores de estos servicios de acompañamiento a los grupos. La inclusión de las ONGs en la prestación de la asistencia técnica, particularmente cuando estas instituciones ya venían trabajando con los grupos de productores, plantea la existencia de lógicas divergentes – a veces en conflicto- que se ponen en juego en la vinculación entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado, sobre lo que nos detendremos posteriormente.

Pero la modalidad que asume la asistencia técnica también plantea debates en torno a la función y responsabilidad del Estado en la prestación de asesoramiento tecnológico hacia los sectores agrarios menos aventajados. Aquí el interrogante que surge es si se está frente a una lógica que tiende a la “privatización” de estos servicios o, si el Estado continúa asumiendo el rol de gerenciador de estas funciones.

A partir del estudio del caso del PSA, lo que aparece es una situación intermedia en la que el Estado se mantiene como ente responsable de la generación y asesoramiento técnico pero no prestando directamente el servicio sino coordinando y planificando su prestación que es efectuada por “terceros”.

Esta cuestión se vincula a los debates en torno a la “privatización” de ciertas áreas de la política social que se encuentra en los planteamientos actuales sobre el tema. Visto del lado de las ONGs plantea el problema del rol de estas organizaciones en su nueva relación con el Estado: ¿son meras “efectoras” de servicios o, pueden participar en el diseño de las políticas?. Lo que aparece en el caso del PSA son más bien soluciones combinadas que disipan, por el momento, los frentes rispídos, pero se trata de un equilibrio difícil de mantener.

Lo que queremos mostrar al referirnos a estas discusiones es que las opciones metodológicas, en este caso la de las baterías de técnicas e instrumentos aplicados, no son neutrales y que su elección depende del marco conceptual subyacente, de la concepción del cambio social que impera y de los roles que se pretende que los diversos actores jueguen en estos procesos.

Por otro lado, tanto la capacitación como la asistencia técnica se asocian con los mecanismos metodológicos utilizados para efectuar la transferencia tecnológica. Según Tapella, E. (1996) esta asistencia está orientada bajo el concepto de tecnología apropiada que presentáramos anteriormente.

Finalmente, la adopción de metodologías participativas se evidencia en múltiples actividades del PSA: desde el diseño del proyecto, hasta las acciones de evaluación pasando por los eventos de capacitación. La experiencia acumulada indica que el trabajo con este enfoque metodológico facilita la “apropiación” del proyecto por parte de sus beneficiarios. Lo que aquí se evidencia es cómo una herramienta que surge del planteamiento metodológico de las ONGs puede ser aplicada –con relativo éxito– por una política pública y cómo esta incorporación redefine la modalidad de intervención estatal.

Continuando con el análisis del planteamiento metodológico, nos detendremos en el **modelo de acción** que el mismo promueve, es decir daremos cuenta de la forma en que se inscriben las concepciones teóricas acerca de la intervención estatal en la práctica cotidiana de las acciones del programa. Particularmente nos interesa cómo y en qué medida este modelo de acción puede promover la organización, permitir la participación, impulsar la autonomía y contribuir al proceso de generación y crecimiento de las “capacidades sociales” de los beneficiarios.

Cuando estudiamos este tema en las experiencias previas que tomamos como casos, sostuvimos que, de manera simplificada, los modelos de acción podían acercarse o alejarse desde o hacia dos polos opuestos: el asistencialismo y el desarrollo. En el marco de esta discusión cabe destacar que la filosofía y el diseño mismo del Programa lo alejan de acciones de naturaleza asistencialista, ya que la mayor parte de sus componentes, técnicas y tareas están orientadas hacia la promoción social. Sin embargo, particularmente en los inicios de las acciones, la puesta en marcha del componente de Emergencia Agropecuaria que se implementa en el marco del PSA podría reeditar prácticas asistenciales ya que se trataba de un subsidio no reintegrable, el que tradicionalmente fue otorgado a partir de criterios político-clientelares. Sólo un modelo de acción que no hiciera eje en la mera asistencia estaría en condiciones de neutralizar los efectos de esta primera operatoria. Esto parece ser lo que efectivamente ocurrió.

En tal sentido, de ello se desprende que el estilo que se le ha impreso al PSA como política estatal tienen que ver más con una estrategia “pro-desarrollo” en el sentido que persigue, por ejemplo, el autosostenimiento de las unidades productivas del sector campesino. Sin embargo, algunos componentes de su propuesta se trabajan como instrumentos subsidiados, a la manera de las políticas redistributivas orientadas a este sector. Esto último cuestiona el principio de búsqueda del sostenimiento de la economía de los pequeños productores. Por lo expuesto lo que parece predomina aquí es un modelo centrado en la persecución de un complejo equilibrio entre políticas de promoción económica y social y, cierta actitud de subsidiar y asistir a estos sectores vulnerables del mundo rural.

A su vez, el modelo de acción que sigue el PSA recoge las experiencias y los aprendizajes generados en otras intervenciones –estatales y no estatales– y con ello elude posturas extremas, ya sea las típicamente “*basistas*”, en donde los beneficiarios siempre tienen la razón, o las también clásicas actitudes “*paternalistas*”, comunes tanto en la implementación de políticas públicas como en la acción de las ONGs.

No obstante esta observación, habría que analizar detenidamente cada uno de los contextos locales de implementación del PSA para dar cuenta del estilo que predominó en cada caso. Muchas veces las particularidades de las historias locales, las

idiosincrasias de los equipos técnicos, las trayectorias de los actores sociales locales y las dinámicas propias de los escenarios locales, entre otros factores, pueden moldear al modelo de acción de manera tal que se aleje o se acerque a alguno de estos estilos extremos a los que nos referíamos.

En el caso de Santiago del Estero, el modelo de acción parece haber permanecido dentro de los equilibrios previstos por el diseño original del programa a nivel nacional. La puesta en acto de un estilo de estas características supone una novedad en el campo de las políticas públicas implementadas en una provincia, en la que es costumbre el clientelismo y el caudillaje político y en la que la política social estatal se desarrolló, la mayoría de las veces, bajo patrones asistencialistas. Dicho asistencialismo también se evidenció, sin que fuera la tendencia generalizada- en el accionar de otras instituciones como la Iglesia Católica y algunas ONGs vinculadas a ella.

Por lo expuesto, la puesta en marcha de un modelo de acción que, partiendo de la órbita estatal, tendiera a la promoción y al desarrollo social puede ser evaluado como un avance en el campo de la política social. Veamos como operó este modelo en los aspectos que interesan para este estudio, los que fueron trabajados para las experiencias previas analizadas en el capítulo 2.

- ¿El modelo de acción puede permitir la participación?

En la actualidad, sostener que un programa social debe contemplar la participación de los beneficiarios en todas sus instancias es ya un “lugar común” en el campo de la reflexión y de la práctica de la política social. Tal es la centralidad que la participación ha adquirido en el nuevo enfoque que, su impulso, no sólo aparece recurrentemente en las recomendaciones de los expertos sino que, gran parte de la bibliografía especializada coincide en identificarla como uno de los atributos –junto con la descentralización y la focalización- que definen al paradigma emergente en materia de políticas sociales.

Como lo expresara una reciente publicación institucional del propio PSA: *“fortalecimiento de la democracia, participación, organización comunitaria, promoción de la sociedad civil son tópicos del lenguaje actual y de las declaraciones de principios de instituciones públicas y privadas y, de programas y proyectos que orientan sus acciones hacia objetivos sociales”*. (PSA, 1998).

Sin embargo y aunque no se perciban disidencias aparentes a nivel abstracto, la participación de los beneficiarios puede orientarse por diversos fines. Puede, por ejemplo, partir de concepciones que pretenden fomentarla para sustituir con ella las funciones del Estado, las que son transferidas a los propios “beneficiarios” diluyéndose así la responsabilidad estatal de dar respuesta a las crecientes necesidades sociales. Estas transferencias son tan peligrosas como las que se efectúan en ciertos procesos de desconcentración que se implementan bajo el discurso de la descentralización.

Una segunda concepción de la participación la piensa en términos de apoyo o colaboración de los beneficiarios en el diseño y puesta en práctica de los programas y/o aceptación de los usuarios de los servicios que prestan el Estado. Esta es la esbozada, por ejemplo, por Cohen y Franco (1997), la que se basa en la crecientemente difundida idea de que dicha participación permite identificar tanto las necesidades reales de la población como el tipo de respuestas más adecuadas para su satisfacción.

formulación conjunta, en la que ambos actores –aunque con recursos y “legitimidades” diferenciales– intervienen y deciden acerca de las características del proyecto a ser presentado al PSA para su posterior aprobación.

Lo que aparece aquí es la puesta en acto por el modelo de acción del PSA de una de las recurrentes recomendaciones de política hacia pequeños productores rurales, en la que se sigue que *“los proyectos presentados deben ser formulados con la participación, tanto en el diagnóstico como en la planificación e implementación, en forma conjunta con los futuros beneficiarios”*. (Aparicio, SAGyP/ PNUD, s/f).

Asimismo, se evalúa si la puesta en marcha de la asistencia técnica permite la participación de los beneficiarios, fundamentalmente viendo cómo y en qué medida intervienen éstos en la planificación de dicho servicio y en su posterior evaluación.

Del análisis comparativo no surge información concluyente acerca del grado de participación de los beneficiarios en la planificación de la asistencia técnica que se les brinda¹⁷⁰. No obstante, en algunos casos, como el de la provincia del Chaco, se observó que las actividades de asistencia técnica brindadas por las instituciones de apoyo no fueron, en la mayoría de los casos estudiados, planificadas con la participación de los pequeños productores sino que, se trata de acuerdos institucionales entre estas ONGs y el PSA. En otros casos, como en la provincia de Misiones el grado de participación de los beneficiarios en la planificación de la asistencia técnica, medida por ejemplo por la consideración de sus requerimientos y demandas de asesoramiento técnico, se encuentra aproximadamente en el orden del 45% de los proyectos relevados. Sin pretender extraer generalizaciones para el total del país ni abarcar toda la trayectoria del programa¹⁷¹ lo que aparece en los casos analizados es una falta de esfuerzos tendientes a incluir las opiniones y demandas de los beneficiarios en las prestaciones de la asistencia técnica.

Esta situación puede estar vinculada con las relaciones –muchas veces potencialmente conflictivas y/o poco “horizontales”– entre las instituciones de apoyo y los grupos de beneficiarios. Asimismo juega aquí el supuesto según el cual la asistencia técnica es un área de decisión exclusiva de los equipos técnicos y que, por sus niveles de complejidad y especialización, los pequeños productores no están habilitados para ejercer su participación en esta área.

Del mismo modo, se constató que no hay indicios de la presencia de mecanismos de evaluación participativa del funcionamiento de la asistencia técnica. Posiblemente la reformulación que sufrió la operatoria de este componente (mayor normatización y reglamentación de su prestación, aumento de los controles sobre su implementación) manifieste que, en el marco del PSA, existen mecanismos de retroalimentación que tienden a corregir deficiencias y, permitan modificar cursos de acción a partir de la generación, en la práctica, de nuevos aprendizajes.

Pero asimismo existen otros componentes y líneas de trabajo, además de las referidas precedentemente, en las que está prevista la participación de los beneficiarios: en las instancias de capacitación, en el seguimiento de los créditos, etc. Como señala Tapella

¹⁷⁰ El “dato” no siempre era relevado en los monitoreos, que se constituyeron en nuestra fuente de información.

¹⁷¹ La metodología aplicada retrató un momento fijo en el tiempo, a la manera de una “foto”, es decir sincrónica y además “parcial”. No se partió de una mirada procesual global y diacrónica.

(1996), *“podría decirse que el PSA está impregnado por el concepto de participación”*. Sin embargo las formas en que se concreta la participación varían en función de los diferentes contextos locales en los que opera la política nacional.

Esto último es particularmente significativo ya que el PSA se ha encontrado con el desafío de promover la participación en dos situaciones muy diferentes¹⁷²: a) en contextos locales con escasos antecedentes organizativos y experiencias de participación colectiva. En estos casos la participación de los beneficiarios sólo era posible si se incluían acciones específicamente orientadas en tal sentido. Si este “sesgo” no se corregía, el nivel de participación en estos casos tendería “naturalmente” a ser muy bajo; y,

b) contextos locales con experiencia organizativa y de participación social. Aquí el desafío era como abrir instancias y mecanismos de participación evitando que estos beneficiarios con “diferenciales organizativos” se apropien del programa en detrimento de la participación de otros con menores recursos para apropiarse de este “beneficio”.

No obstante esta diferenciación, sostenemos que, el modelo de acción del PSA está diseñado de tal manera que, en primera instancia, tendería a permitir la participación, aunque los diversos escenarios locales en los que tiene que interactuar y poner en práctica dicho modelo presenten condiciones que hagan variar el logro efectivo del objetivo de la participación de los beneficiarios en el programa y las formas en que éste se consigue.

De todas maneras, y a los efectos de esta cuestión, parece resultar más significativa la evaluación de la participación de los beneficiarios en las instancias en las que se diseña y discute los lineamientos de la política a seguir. Esto es en los organismos colegiados consultivos y de ejecución que conforman tanto la estructura organizativa como el esquema inter institucional construido, los que, en conjunto, delinear la particular forma de gestión institucional que cristaliza en el PSA¹⁷³.

Así, en el diseño original del Programa estaba previsto que los beneficiarios, a través de sus representantes participen en el marco de las UTCP de la ejecución misma de programa, por ejemplo en la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos; en las decisiones acerca de la aprobación de estos proyectos y; con ello, en la definición de los criterios de “focalización” a implementarse en cada provincia.

Al evaluar esta participación¹⁷⁴, se evidenció que en todas las UTCP aparece la presencia de los beneficiarios. Aunque ésta se haya logrado en tiempos diferentes y luego de procesos específicos en cada una de las provincias, la implementación de programa no se comenzó en ninguna de ellas sin antes contar con la participación de representantes de los potenciales beneficiarios. Es decir que, *“no se aprobó un sólo proyecto sin los pequeños productores”* (entrevista a miembro de Coordinación Nacional, 1996).

¹⁷² Al respecto véase Tomás Nelson, (1994)

¹⁷³ Esta será analizada en el punto siguiente, en tanto constituye una de las mayores innovaciones del PSA. Aquí vamos a reflexionar sobre cómo el modelo de acción, en lo que respecta a la práctica de la forma de gestión institucional, puede aportar a la promoción de la participación.

¹⁷⁴ Para ello analizamos numerosa información documental interna que permitió verificar cómo los beneficiarios participan activamente en las instancias de ejecución y decisión de nivel provincial

En igual sentido, años después se destacaba que *“en ninguna provincia se comenzó a implementar el programa sin presencia en las UTCP de los representantes de los productores [...] esta condición es evaluada al cabo de estos 5 años como uno de los mayores aciertos del PSA”* (PSA, 1998)

La presencia de los productores en las UTCP cobra mayor significación si se tiene en cuenta que las mismas son instancias de decisión en las que se discuten cuestiones tales como la distribución de los fondos del Programa dentro de la provincia, lo que implica determinar los criterios de focalización local con que será implementado el PSA. De igual manera, se evalúan y aprueban los emprendimientos productivos asociativos, los pedidos de refinanciamiento y las morosidades. En este tipo de decisiones participan dos pequeños productores que toman decisiones centrales para la ejecución de un programa social.

Esto constituye una de las novedades que aporta el Programa ya que no se registra con anterioridad ninguna participación de este tipo por parte de los beneficiarios en otras iniciativas de programas sociales.

De las actas de las reuniones de las UTCP revisadas se desprende que, en términos generales, los beneficiarios son quienes más participan, tienen menores índices de ausentismo y son quienes velan con más énfasis por el cumplimiento de las normas del Programa. Asimismo arman comisiones ad-hoc como por ejemplo, las de devolución de los créditos.

Todos estos datos evidencian que, por los tipos de discusiones en las que participan, los beneficiarios, tienen (y tenían ya en 1996), un alto grado de participación en la toma de decisiones que se generaba en los ámbitos locales de implementación del PSA.

Otro indicador considerado son las modificaciones introducidas en el PSA a partir de la intervención de los beneficiarios. En algunas provincias se evidencian cambios en los porcentajes destinados a la financiación de actividades de autoconsumo que fueron propuestos por los pequeños productores, pero en términos generales no se detectan grandes modificaciones. No obstante, tampoco aparecen casos en donde los beneficiarios propusieron cambios que no fueron tenidos en cuenta. Esto significa que no encontramos indicios en sentido negativo que indiquen participaciones meramente formales de los beneficiarios en las instancias locales de ejecución del PSA.

Asimismo, y tal como se explicitó en el Documento Base, la participación de los mismos también estaba prevista en la unidad de asesoramiento y consulta de nivel nacional: la Comisión Coordinadora Nacional (CCN).

Nuevamente se observa cómo el PSA pretende cristalizar en la acción una de las principales recomendaciones de políticas dirigidas al sector campesino según la cual *“deben participar en todas las etapas las organizaciones de base que los nuclean como las instituciones participantes, tanto gubernamentales como no gubernamentales”*. (Aparicio, SAGyP/PNUD; s/f).

Hacia principios de 1996 dicha participación de los pequeños productores aún no se había efectivizado. Las causas de ese déficit fueron atribuidas en estudios anteriores (Soverna, S., 1994; Nelson, T., 1994) a una falta de maduración de las propias organizaciones o a la debilidad del movimiento campesino en el país. No obstante, si

bien no existe en la Argentina una organización representativa de la totalidad de los pequeños productores, tampoco hay una instancia similar de representación de las ONGs de actuación rural, hecho que no impidió que éstas participaran, desde el inicio del programa, en la Unidad de Coordinación Nacional.

Posiblemente cuestiones de tipo operativo -el obvio hecho de las residencias rurales de los beneficiarios- influyeron en el retraso de su participación a nivel nacional. Pero esta cuestión encuentra una razón más de fondo vinculada a la problemática más profunda de la representatividad y de la búsqueda de representaciones amplias y legítimas. ¿Quiénes serían los legítimos representantes de los beneficiarios del PSA? ¿Los dirigentes de las organizaciones campesinas preexistentes sólo en algunas regiones del país? ¿Los delegados de los EPAs recientemente formados y sin experiencia en la práctica gremial? ¿Mediante qué mecanismos se garantizaba la elección de estos representantes? ¿A través de qué formas están podían ser más democráticas y resguardando la igualdad de oportunidades para todos? Estos interrogantes se transformaron en los desafíos que el PSA tuvo que enfrenar a la hora de garantizar la participación de sus beneficiarios en las instancias de toma de decisiones.

Lo que se observa es la generación de un proceso de búsqueda de los canales para la participación y la representación de los beneficiarios, el inicio de un camino que mostraba altas probabilidades de alcanzarlos, en la medida en que los representantes de los pequeños productores de todo el país pudieran sentarse en la mesa de discusión junto a quienes debatían y proponían medidas de política destinadas hacia ellos.

Dicho proceso culminó a mediados de 1996, momento en que tuvieron lugar las primeras reuniones regionales de pequeños productores miembros de las UTCP. En ellas se eligió un representante por cada una de las cuatro regiones del país, los que pasaron a participar en las reuniones de la CCN en calidad de delegados de los beneficiarios del PSA de todo el país, proceso que se continúa hasta la fecha.

En definitiva, estudios anteriores (Soverna, S, 1994) que analizaron la participación de los beneficiarios dentro del programa consideraban que -de haber una maduración organizativa por parte de los pequeños productores- el PSA podría transformarse en una experiencias autogestiva de generación de política social.

Desde un enfoque más cuestionador se advertía que esta participación de diversos sectores en la gestión del programa podría ser *"tanto un estímulo a la confluencia del sector público y de los sectores privados como un mecanismo para 'sacarse' de encima, disfrazada de participación, responsabilidades que le son propias al Estado [...] pudiendo entreverse no obstante embriones de un nuevo tipo de relación Estado- sector privado, similar a la muchas veces propuesta como imprescindible, pero no suficiente como para avanzar en el proceso de desarrollo"*. (Carballo, C.; 1995). Esta observación, producida en 1995, tal vez adquiriera otra connotación en la actualidad, cuando pueden observarse los avances producidos en este sentido.

- ¿Cómo el modelo de acción puede promover la organización?

Consideraciones similares a las que hemos hecho en el caso de la participación caben efectuarse para la promoción organizativa de los beneficiarios, ya que se trata de procesos muy vinculados.

Tal es así que aquí cobra sentido la noción de “*satisfactores sinérgicos*” (Max Neef, M.; 1986) en tanto los mismos mecanismos, procedimientos y herramientas metodológicas adoptados pueden coadyuvar, simultáneamente, al logro, entre otras cosas, de la participación de los beneficiarios y de la promoción asociativa.

La estimulación de procesos organizativos es un objetivo básico del programa, en tanto contribuye a lograr el propósito de fortalecer la democracia en áreas rurales mediante una mayor participación de la sociedad civil. (Documento de Base, 1993).

Aquí la cuestión reside en reflexionar sobre cómo el modelo de acción del PSA tradujo en acciones este objetivo de política.

En primer término, y al igual que en el caso de las intervenciones de las ONGs, se debió tomar la decisión de trabajar articuladamente con las organizaciones campesinas preexistentes o, de fomentar el surgimiento de grupos a partir de la acción de la propia intervención. En este aspecto, el PSA siguió una estrategia que complementó ambas opciones, convocando tanto a las organizaciones campesinas en los contextos en que estas existían como fomentando la creación de nuevos grupos. Esta segunda alternativa se orientó no sólo a replicar procesos organizativos sino también a ampliar la cobertura del programa incorporando a pequeños productores sin experiencia organizativa previa, extendiendo asimismo las acciones a contextos locales en los que no se registraba una tradición de procesos asociativos significativos.

En tal sentido, y para entender esta estrategia hay que considerar que el escenario socio-organizativo con el que el programa se enfrentaba presentaba múltiples heterogeneidades producto de los diferentes desarrollos de las sociedades civiles locales y provinciales. Quienes reflexionaron sobre el tema (Nelson, T.; 1994) presentan un modelo polar de situaciones que expresan de lo que nosotros denominamos como el mayor o menor nivel de fortaleza y densidad de la sociedad civil local. Así, al inicio del programa, se efectúa un diagnóstico por el cuál se comprueba la existencia de espacios provinciales con menor dotación de “recursos organizativos”¹⁷⁵ -medida por la escasa o nula presencia de ONGs, inexistencia de organizaciones representativas de los pequeños productores, carencia de recursos humanos calificados para el trabajo en desarrollo rural, etc-; otros contextos en los que se constataba algún nivel desarrollo de estos factores¹⁷⁶ y finalmente, provincias en que había un nivel importante de consolidación organizativa¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Provincias de la Región cuyana y central (como San Luis, San Juan, La Pampa), de la Patagonia (Río Negro, Neuquén, Chubut) y del NOA (Catamarca, La Rioja, Jujuy) se encontraban en esta situación.

¹⁷⁶ Por ejemplo, Córdoba, Entre Ríos, Tucumán, Salta y Mendoza.

¹⁷⁷ En esta situación más ventajosa se encontraban Santiago del Estero, Santa Fe y las provincias del NEA (Chaco, Misiones, Formosa y Corrientes). Los procesos mediante los cuales estas provincias – particularmente Santiago del Estero- aparecen en los 90 con este desarrollo asociativo fueron descriptos en el subcapítulo 2.2.2 de esta tesis.

La implementación de todo el programa, pero especialmente el fomento de la organización campesina debía seguir caminos diferenciales según cuál fuera la situación de partida. Así, en principio la estrategia se orientó a acortar, en la medida de lo posible, las distancias existentes, apoyando a las provincias con menor dotación de capital asociativo, por ejemplo mediante la concentración de esfuerzos como actividades de capacitación, encuentros provinciales, etc.). No obstante, esta diferenciación constituyó un “dato” con el que el PSA tuvo que operar en el marco de la promoción de la organización.

Por ello resulta pertinente reflexionar sobre los mecanismos que el PSA implementa para fortalecer procesos organizativos entre sus beneficiarios.

El crecimiento organizativo puede evidenciarse por ejemplo, en la creación de nuevas y más complejas organizaciones. Como caso significativo rescatamos el surgimiento, aproximadamente en 1995, de PEPUNOA (Pequeños Productores Unidos del NOA) como una instancia de articulación organizativa de nivel regional. En ella confluyen organizaciones con distintos niveles de consolidación organizativa –entre las que se encontraba el MOCASE-, lo que se vincula a su preexistencia y trayectoria. Aunque en la actualidad dicha organización no se encuentra lo suficientemente institucionalizada como instancia de representación regional, entendemos que la posibilidad de su misma existencia fue aportada por los canales que abrió en PSA, en la medida en que este permitió que diferentes organizaciones de la región se encontrarán y realizaran experiencias de conocimiento mutuo e intercambio.

Por otro lado, la consolidación de organizaciones existentes es vista como un indicador más indirectamente atribuible al modelo de acción del PSA. En tal sentido, tenemos indicios –pero no certezas- acerca de la influencia del Programa en este tipo de procesos. La cuestión reside en que, si bien algunas organizaciones provinciales ya existentes –por ejemplo el MOCASE- han incorporado nuevas asociaciones locales que surgen y/o se formalizan con el apoyo del PSA, no podemos afirmar que estas inclusiones se deban exclusivamente a la acción del Programa sino a un proceso de consolidación organizativa por el que estaban atravesando los productores campesinos, el que podía incluir entre sus elementos potenciadores los espacios de encuentro que habilita el PSA.¹⁷⁸

De todas maneras, y aunque no es posible establecer en qué medida lo hace, el PSA parece estar vinculado a estos crecimientos organizativos detectados.

“Y a nivel organización cambió que hay nuevas organizaciones, la gente ha aprendido un poco más a organizarse, ha tomado conciencia de que la organización es algo importante y que individualmente es imposible que consigan algo. El PSA es el único programa que te pide que se organicen seis familias y de ahí en más todo el trabajo que se hace.” (L.S, dirigente campesina de Santiago de Estero. Entrevista 1999).

En igual sentido, el propio requisito asociativo del Programa, supone necesariamente que a través de su acción se formen nuevos grupos de productores. Los mismos participaban ya en un proceso de delegación con el objeto de construir entidades representativas de los beneficiarios del PSA, lo que se logró posteriormente. Aunque estas instancias no

¹⁷⁸ Este tema será retomado en el subcapítulo siguiente, cuando analicemos la relación entre el PSA y el MOCASE.

suponían la representación de todos los pequeños productores de una zona, provincia o región se trataba seguramente de asociaciones que, en la medida en que incluyeran nuevos grupos de productores, tendían crecientemente a ampliar su cobertura y con ella sus niveles de representatividad.

Una pregunta sugerente que surge en ese contexto es si en las provincias con organizaciones previas había crecido la cobertura de las mismas y si este crecimiento puede atribuirse, al menos en alguna medida, a su relación con el PSA. La construcción de estas respuestas escapan los alcances de este estudio ya que ameritan investigaciones específicas tomando como objetos a cada una de las organizaciones participantes.

Pero para el caso de Santiago del Estero podemos afirmar que, durante 1999, dos nuevas organizaciones (zona de Tintina y del Dpto. Mitre) surgidas de los grupos de beneficiarios del PSA pasaron a integrar la federación provincial y que, otros grupos de zonas donde no había experiencias organizativas previas (Loreto, Pellegrini, Avellaneda y Colonia Dora)¹⁷⁹ se encuentran en un proceso de consolidación cuya próxima etapa será la incorporación en el MOCASE.

Asimismo, pretendemos mostrar cómo algunos componentes centrales del programa pueden contribuir al fortalecimiento de procesos asociativos¹⁸⁰. Así, tomamos la línea de acción de los EPAs y analizamos, por ejemplo la efectivización y asiduidad de las reuniones grupales como un indicador de la presencia de una activa vida asociativa.

En las tres provincias analizadas -con algunas diferencias- se observan significativos niveles de participación. No obstante, se detectaron casos en donde las reuniones no se efectúan con la asiduidad requerida por el tipo de actividad que llevan adelante los beneficiarios de los proyectos. En estos casos parece que el grupo sólo se conformó para la recepción de los fondos provenientes del apoyo financiero del PSA pero que no se comporta en la práctica cotidiana como tal.

Esta observación permite reflexionar sobre una cuestión que ya señaláramos para el caso de las ONGs. Se trata del hecho de que el trabajo grupal no implica necesariamente la conformación de grupos que escapen a lo meramente formal, y muchos menos, la presencia de procesos de fortalecimiento organizativos.

Aquí aparece el peligro de que los grupos se constituyan para acceder a recursos en forma conjunta pero que luego se disuelvan sin que la intervención fortalezca procesos organizativos en la comunidad. En este caso, se torna pertinente la observación de (Benencia, R.; 1991) en la que se advierte que en tales situaciones el proyecto no cumple una función diferente a la de los subsidios que habitualmente otorgan los gobiernos provinciales sólo que ahora los beneficiarios deben agruparse.

En resumen, planteamos que, sin intentar establecer asociaciones estadísticas entre variables, en los datos con los que trabajamos puede leerse cierta relación directa entre la antigüedad y/o preexistencia de los grupos y la efectivización de la participación de sus

¹⁷⁹ En el departamento Pellegrini la organización zonal incluye a 11 grupos del PSA, en Loreto son 19 grupos y en Avellaneda se contabilizan 34 grupos PSA. (Información suministrada por la representante de los beneficiarios en la UTCP de Santiago).

¹⁸⁰ Como en el caso de la evaluación de la participación, aquí los resultados son referidos a los procesos que ocurrieron en tres provincias (Chaco, Misiones y Santiago del Estero) hasta 1996.

miembros. Esto se asocia con el modelo de acción del PSA, ya que de este parte la opción de trabajar con grupos preexistentes y/o de conformar nuevos agrupamientos de beneficiarios. Según sea la opción elegida, los resultados alcanzados serán diferentes.

En este sentido, podemos argumentar que los grupos preexistentes contaban con una mayor experiencia en esta dinámica participativa, y por lo tanto, que dicho fortalecimiento organizativo no partía de su inclusión como beneficiarios del PSA. De todas formas, sostenemos que el propio requisito asociativo del PSA –como elemento de su planteamiento metodológico– abre la posibilidad a la existencia de dinámicas grupales participativas que vayan consolidando organizativamente al sector campesino. Pero señalamos que además son necesarias otras condiciones para que esto efectivamente se evidencie en los grupos. Entre estas se encuentran los recursos organizacionales con que contaban anteriormente los beneficiarios. Los nuevos grupos podrían estar en proceso de aprendizaje y adquisición de estos nuevos recursos organizativos.

Estas observaciones, nos remiten a la cuestión de la dinámica propia de las acciones colectivas. De la misma manera que cuando presentamos este tema en el análisis de la modalidad de intervención de las ONGs, advertimos que los procesos organizativos se vinculan con aspectos que van más allá de los efectos que puedan producir los modelos de acción de determinadas intervenciones en el campo del cambio social planificado, sean estas estatales o no.

De todas maneras, cuando pasamos a analizar los datos desagregados por provincia, surgen algunos indicios interesantes sobre esta relación entre antigüedad del grupo y densidad de su vida asociativa que estábamos evaluando.

Tanto en Santiago del Estero como en el Chaco la relación aparece claramente. Los grupos preexistentes detentan altos índices de participación entre sus miembros y efectúan reuniones con asiduidad. No obstante, no podemos decir que, por el contrario, los grupos nuevos no participen. Primero, porque están subrepresentados en nuestra “muestra”, es decir hay muy pocos grupos nuevos (el 20 y 10% de los casos respectivamente) y cuando se los incluye se consignan pocos datos acerca de sus niveles de participación. Esto nos sugiere que éste no fue un elemento a destacar de la dinámica grupal y que por lo tanto no se evidencian altos niveles de participación entre los grupos nuevos, por lo menos no al mismo nivel de los grupos con experiencia previa de trabajo conjunto.

Estas consideraciones se completan a partir de la información obtenida en Misiones. Allí, en donde sí se tomó una mayor proporción de nuevos grupos (el 50 % de los casos analizados), también se evidenció la relación entre antigüedad y participación pero la misma está mediatizada por una tercer variable: la pertenencia a organizaciones de mayor nivel. En general los grupos nuevos no participan ni se reúnen en la medida en que lo hacen los grupos preexistentes, pero existen algunos grupos nuevos que sí lo hacen. Estos son aquellos que además forman parte de organizaciones provinciales de mayor nivel.

Este dato habilita a reflexionar sobre si esta incorporación reciente se debe al efecto de la inclusión de los grupos como beneficiarios del PSA. Todo parece indicar que esto es así. En estos casos, el PSA fue un elemento que claramente fomentó el crecimiento organizacional de los pequeños productores.

En resumen, los niveles de participación al interior de los grupos de beneficiarios del PSA parecen ser altos en todas las provincias analizadas, aunque este indicador de la existencia de crecimientos organizativos no pueda ser atribuido directamente al PSA, salvo en el caso de los nuevos grupos de la provincia de Misiones que también participan de organizaciones provinciales.

Estas consideraciones hablan de la dificultad de vincular directamente los procesos de fortalecimiento organizativos a la acción del modelo propulsado por el PSA o cualquier otro tipo de modalidad de intervención.

No obstante, lo que queremos mostrar es que determinados modelos de acción facilitan o abren los caminos para que estos fortalecimientos se produzcan. Por ejemplo, cuando se parte del requisito asociativo para acceder a los recursos, cuando se producen acciones de acompañamiento cotidiano de los grupos, cuando se promueven esquemas asociativos que incluyen mecanismos democráticos para la toma de decisiones al interior de los grupos, o cuando se generan acciones que posibiliten la incorporación de habilidades para la gestión asociativa. Estas, entre otras, serían condiciones necesarias –aunque no suficientes– para que en los diversos contextos locales de actuación se consoliden procesos de organización de los beneficiarios.

Otra dimensión evaluada es el nivel de homogeneidad –productiva como social– de los grupos promovidos. Aquí se tornan relevantes interrogantes acerca de los criterios de agrupamiento más adecuados para la promoción organizativa. Fluctuantes según las situaciones y contextos locales, entre estos criterios parece jerarquizarse la homogeneidad grupal, en tanto esta obstaculizaría la generación de apropiaciones diferenciales de los recursos del proyecto, situación que podría darse de tratarse de grupos heterogéneos. En tales casos podrían registrarse además, procesos de diferenciación social acentuados.

De los datos consultados surge que, en las tres provincias analizadas, el PSA había apoyado a grupos relativamente homogéneos, lo que se observa tanto en grupos con antecedentes de trabajo conjunto como en aquellos que fueron conformados para participar del Programa.

Asimismo, otro aspecto a considerar es la organización interna del trabajo en los grupos de beneficiarios y, más particularmente la presencia de bienes de uso colectivo. Aquí partimos del supuesto según el cuál la gestión “exitosa” de proyectos que incluían el manejo de bienes conjuntos es un indicador de la existencia de un elevado grado de consolidación y madurez organizativa.

La promoción de proyectos que contemplaran la adquisición de bienes conjuntos, en tanto estrategia intencional del PSA debe ser relativizada en función de varias cuestiones técnico-económicas, entre ellas, el tipo de sistema productivo de los beneficiarios, las estrategias de ingresos de los pequeños productores, las estructuras agrarias locales, las actividades productivas que se financiaban y sus requerimientos tecnológicos, etc. Es decir, no siempre se estaba en condiciones de apoyar este tipo de proyectos que podrían fomentar el fortalecimiento organizativo de los beneficiarios.

Pero incluso, cuando esta inclusión era posible en términos económico productivos, comenzaron a jugar otros factores de naturaleza socio organizativa, tales como la

preexistencia de los grupos, ya que la experiencia previa en el trabajo grupal podría estar aportando capacidades diferenciales para el gerenciamiento de proyectos que incluyen el manejo de bienes colectivos.

Teniendo en cuenta estas diferencias tanto en las condiciones técnico-económicas como socio-organizativas que presentan los casos analizados, se evidencia que en Santiago del Estero y en Chaco hay una alta presencia de bienes de uso colectivo y/o de actividades conjuntas en los proyectos en marcha. En cambio, en Misiones no se registra dicha presencia aunque sí estaban previstas ciertas actividades conjuntas como la compra de insumos y la comercialización de los productos. Cuando éstas se preveían se trata siempre de grupos más consolidados. Es decir, que aunque la preexistencia del grupo no necesariamente indica que éste maneje conjuntamente los bienes adquiridos a través del PSA, el uso colectivo de dichos recursos necesita y supone ciertos niveles de consolidación grupal, los que no parecen partir de las acciones del PSA sino que se trata de procesos preexistentes. Esta situación parece evidenciarse en los casos de Santiago del Estero y Chaco. Posiblemente lo que sí podamos atribuir a la intervención del PSA es la posibilidad para la generación de crecimientos organizativos a partir del apoyo financiero a este tipo de actividades.

Por ultimo, se consideraron los niveles de cohesión grupal presentes en los grupos bajo estudio. En los casos en que se pudo dar cuenta de esta información los resultados expresan altos niveles de compromiso de los miembros con las actividades grupales. Se trata de grupos en acción y no de meros agrupamientos formales.

Si bien esta situación podría ser una capacidad inicial de los grupos de beneficiarios, argumentamos que la misma no se deterioro con la inclusión de éstos en el programa. Esta observación cobra mayor significación si se tiene en cuenta que los grupos atravesaban por un período de intensa actividad, que incluía el manejo de fondos y de recursos, período en el que debían discutirse cursos de acción a seguir, y tomar decisiones estratégicas, cuestiones que podrían ser potencialmente conflictivas y debilitar la cohesión y niveles de integración que presentaban los grupos.

Sin embargo, lo que se evidencia es que luego de funcionar en tanto que grupos de beneficiarios del PSA, estos no parecen haber disminuido en sus niveles de cohesión grupal, en los casos en que ya contaran con ella. Así, afirmamos preliminarmente que el PSA no generó efectos negativos en la comunidad o impactos no deseados entre los grupos incluyendo –indirectamete- factores potencialmente conflictivos que afectarían los niveles de solidaridad grupal.

En resumen, el componente de apoyo financiero a través de emprendimientos asociativos generó ciertas condiciones para la promoción y fortalecimiento de procesos organizativos entre los pequeños productores beneficiarios del programa. Si bien las metodologías elegidas no nos permiten evaluar los niveles en los que aumentaron los recursos organizacionales de los campesinos, podemos abrir algunos interrogantes orientados en dicha dirección. Por ejemplo aparece la cuestión sobre la incorporación diferencial de “recursos asociativos” entre los beneficiarios, los que se vinculan, en parte, con las condiciones previas que los mismos detentaban al comenzar a participar del programa. Esto habilita a reflexionar sobre el impacto social que el PSA puede desarrollar en el largo plazo. Nos referimos a posibles procesos de “diferenciación

social” que se disparen a través de estas apropiaciones diferenciales de recursos organizacionales.

Por último, se observó de qué manera el componente de asistencia técnica podía contribuir a la promoción de procesos organizativos, poniendo énfasis, entre otras cosas, en la incorporación en dichas prestaciones de contenidos que contemplen aspectos socio-organizativos y el uso de dinámicas de trabajo grupales en el diseño de la asistencia técnica.

Aquí se presentan situaciones diferenciales según la provincia estudiada. En este aspecto, la provincia del Chaco es la que manifestó mayores deficiencias. A pesar de no poder obtener los datos necesarios para todos los casos bajo análisis (lo que puede entenderse también como un problema en la prestación de la asistencia técnica), la presencia de dinámicas de trabajo grupal era baja. En general, la asistencia técnica – cuando efectivamente se prestó– se efectuó de manera tradicional, reduciéndose a las visitas del técnico a campo y centrándose en las cuestiones técnico agronómicas. No aparecen, por lo tanto, modalidades alternativas e integradoras de prestación de asistencia técnica, las que incluyen aspectos socio-organizativos y formas de trabajo grupal. En tal sentido, en el Chaco el componente de asistencia técnica no contribuyó efectivamente a promover y fortalecer procesos organizativos.

En las otras dos provincias consideradas, Santiago del Estero y Misiones, por el contrario, sí aparece una metodología de prestación del servicio que incluía el trabajo grupal en un alto porcentaje. En Santiago esto se producía en el 60% de los casos y en Misiones este porcentaje se elevaba al 70%. Consideramos que la mera existencia de esta forma de trabajo supone que los productores funcionen como un grupo y que están siendo beneficiados con un servicio colectivo. Por ello, esta circunstancia puede aportar a la promoción organizativa. Dicha promoción se acrecentó en la medida en que se incorporaron aspectos socio-organizativos en los contenidos de la asistencia técnica. En las dos provincias esto se efectuó en el 50% de los casos, lo que evaluamos como un porcentaje aún escaso.

A modo de conclusión surge que el modelo de acción del PSA se orienta hacia la promoción organizativa pero que dicha promoción debe consolidarse y fortalecerse de manera permanente a fin de evitar que los grupos de beneficiarios del programa se transformen en meras experiencias formales pero vacías del potencial que supone la organización social efectiva y actuante. Sostenemos que la posibilidad de acrecentar los recursos organizacionales con que cuentan los pequeños productores aparece si se potencian y profundizan los caminos elegidos y las estrategias que parten del modelo de acción implementado.

Sin embargo, y a modo de recomendaciones se sugiere la adopción de acciones orientadas a “aceitar” los mecanismos tendientes a tales fines. Por ejemplo: otorgarle mayor importancia a los aspectos socio-organizativos en la prestación de la asistencia técnica, promover y apoyar financieramente a los proyectos que contemplen la adquisición de bienes de uso colectivo y/o el desarrollo de actividades conjuntas, reconocer y controlar los peligros del “corporativismo”, entre otras.

- ¿Cómo el modelo de acción puede impulsar la autonomía?

La cuestión de la preservación de los niveles de autonomía se plantea no sólo en aquellos aspectos vinculados con la relación que se establece entre los beneficiarios y sus organizaciones y, el programa estatal sino que también importa aquí la interacción que se da entre todas las demás organizaciones de la sociedad civil que se articulan con el Estado en la nueva modalidad de intervención.

En cuanto a la primera cuestión, la pregunta que surge es si el modelo favorece el desarrollo autónomo de los beneficiarios o si, por el contrario plantea relaciones de dependencia de tal naturaleza que terminen, por ejemplo ahogando incipientes procesos asociativos.

Las típicas actitudes paternalistas – que pueden aparecer en modelos de acción estatales o privados, como los anteriormente revisados- hablarían de estos efectos bloqueantes de procesos de desarrollo autónomos.

En la segunda faceta de la cuestión, esto es desde la relación que se establece entre estos programas y el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil¹⁸¹, también aparecen ciertos peligros. En primera instancia, surge la amenaza de la cooptación institucional. Si esto sucediera las organizaciones de la sociedad civil no sólo carecerían de autonomía sino que con ello perderían sus particulares estilos de acción y las potencialidades que hasta ahora las han caracterizado para ser invadidas y colonizadas por la lógica estatal.

Que esto no ocurra depende, por un lado, de la existencia de modelos de acción que, partiendo de las intervenciones estatales, garanticen en la práctica estilos respetuosos de las especificidades, identidades y roles de estas organizaciones. Por el otro que la cooptación no pueda efectivizarse depende de la fortaleza de la trama de relaciones que dichas organizaciones amalgaman y, en definitiva, de la densidad del tejido social.

Cabe destacar que dicha cooptación podría tener lugar -por ejemplo y paradójicamente- en las instancias que han sido diseñadas para permitir la participación de los beneficiarios, sus organizaciones y la de otras entidades de la sociedad civil.

En tal sentido, aquí aparecen también ciertos peligros derivados del problema teórico de la representación. Como reconociera Laclau, E. (1994) la representación entraña en sí misma una ficción, puesto que supone a presencia de alguien en un sitio del que está materialmente ausente. Para este autor, la necesidad de representación aparece porque la identidad del representado esta constituida en determinado lugar (por ejemplo, en torno a la pertenencia a una organización campesina) pero las decisiones que afectan su identidad se toman, en cambio, en otro lugar (por ejemplo, el aparato estatal).

Esta "ficción" de la representación puede agudizarse al punto tal que los representantes "olviden" sus mandatos originarios, sean movilizados por otros intereses, transformándose en "pseudo funcionarios" gerenciantes de políticas, modificando, de hecho, sus grupos de pertenencia.

¹⁸¹ Tema central de este estudio que será posteriormente tratado.

Esto podría suceder ya que, cuando la representación se efectiviza en espacios estatales, ocurre que en dichos ámbitos suceden muchas otras cosas, además de lo relacionado con los intereses de los representados. Aparecen así, un conjunto de cuestiones que desbordan ampliamente lo imaginable y pensable desde el horizonte del representado y que no siempre se articulan sin conflictos con las demandas, intereses y/o lógicas iniciales.

Por otro lado, la reedición de relaciones clientelares en tanto que una de las modalidades tradicionales que asume la vinculación entre el Estado y determinados actores, de la que habla una cuantiosa bibliografía, podría atentar contra el principio de búsqueda de la autonomía.

Asimismo, y a partir del paradigma emergente en el campo de las políticas sociales el riesgo de que el clientelismo se exprese también en las vinculaciones entre actores institucionales de la sociedad civil se hace presente. Así, las ONGs podrían establecer vinculaciones asimétricas con las organizaciones de base a las que prestan asistencia, por lo que se construiría un nuevo sistema de relaciones jerárquicas con estilos de intervención poco horizontales. Lo mismo podría decirse de los organismos internacionales de financiamiento.

Todos estos peligros deberían tenerse en cuenta –se trata de conocerlos para controlar sus efectos- si se quiere preservar un modelo de acción que impulse la generación de procesos autónomos en el espacio de la sociedad civil, objetivos explícitamente reconocidos por el propio PSA.

No obstante, la promoción de la autonomía también puede verse reflejada en la acción cotidiana de la intervención. Por ejemplo, en la forma en que los beneficiarios conciben el hecho de contar con maquinaria propia producto de los proyectos del PSA:

“Ahora se tiene algo que pueden manejar los grupos o las organizaciones y no depender del gobierno que te da las mecanizadas pero a mitad de la campaña ordena que se la llevan y la gente queda sin terminar el trabajo. Ahora esas cosas no nos pasan, no se depende tanto del gobierno, seguimos con lo nuestro”. (L.S, dirigente campesina de Santiago de Estero. Entrevista 1999).

- ¿Qué pasa con los “capitales” sociales? (o cómo se produce el proceso de crecimiento de la capacidad de los grupos).

Cómo dijéramos al presentar la modalidad de intervención de las ONGs, cuando promueve la organización, permite la participación e impulsa la autonomía de los beneficiarios, el modelo de acción de determinadas modalidades de intervención pueden también contribuir a reforzar – o a generarlas si éstas no existen previamente- ciertas capacidades sociales de los sectores con los que trabajan.

Concordante con ello, cabe recordar que la participación de los beneficiarios, el fortalecimiento de sus organizaciones se constituyen en algunos de los principios rectores de las nuevas formas de gerenciamiento de las políticas públicas.

Más allá de la discusión sobre los niveles y cuestiones en la que los destinatarios de las políticas sociales "pueden" o deben participar, hemos mostrado cómo en experiencias

recientes -como la que expresa el PSA¹⁸²- se ha tenido en cuenta la opinión, intereses, estilos y modalidades de los propios beneficiarios y se han diseñado herramientas y construido canales que facilitan su participación.

Consideramos que cuando ésta se efectiviza en los grados y niveles adecuados se abre la posibilidad de incorporar cierto tipo de recursos y bienes, más allá de los que la asistencia de un programa social otorga a su "población-objeto". Nos referimos a distintos tipos de "capital social" a los que los beneficiarios y sus organizaciones pueden acceder y/o acrecentar si es que contaban con dotaciones iniciales.

Es decir que, junto al impacto sobre otros niveles, los programas sociales que incluyen la participación pueden generar cambios sobre dimensiones de tipo socio-política institucional, modificando los niveles de "capitalización social" de los beneficiarios y sus organizaciones.

Con ello nos referimos, por ejemplo, al capital "organizacional", definido como aquel que supone la incorporación de determinados recursos que fortalecen las organizaciones de los beneficiarios, consolidando procesos en curso y/o iniciando acciones asociativas donde no se evidenciaba este tipo de experiencias. Asimismo supone la adquisición de habilidades y competencias colectivas que mejoran y potencian la dinámica de los grupos beneficiarios.

Pero también puede evidenciarse la adquisición de nuevos patrimonios a niveles microsociales. Los sujetos involucrados en este tipo de experiencias están en condiciones de incrementar su dotación de capital "socio-cultural", a partir de la incorporación de recursos, habilidades, competencias, experiencias y aprendizajes que permiten adquirir a los beneficiarios nuevos "saberes" y prácticas. Asimismo pueden fortalecer y jerarquizar "saberes" típicos de la cultura de los grupos sociales a los que está dirigida la política social. Estas destrezas se orientan tanto a los niveles propios de la vida cotidiana como a la gestión organizativa y del uso de bienes colectivos y a la capacidad gerencial para la toma de decisiones.

Finalmente -pero no por ello menos importante- este tipo de programas sociales podría aumentar lo que hemos denominado el capital "político-institucional" de las organizaciones de la sociedad civil. Con esto nos referimos a aquellos medios, mecanismos, canales, estrategias y demás elementos que permiten la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones sobre cuestiones de política; la representación y la visibilidad del sector social al que pertenecen. Se trata de insumos para la gestión gremial que abren la posibilidad de instalar demandas y reivindicaciones en la agenda pública.

Sostenemos que la presencia de incrementos en estos niveles de "capitalización" - de naturaleza claramente cualitativa- pueden ser tenidos en cuenta como indicadores del éxito o el fracaso de la implementación de políticas sociales:

De hecho, en varias oportunidades, cuando organizaciones de beneficiarios interactúan con el Estado, han logrado importantes incrementos en algunos de estos tipos de capitales. Por ejemplo, cuando se habilitaron espacios de reflexión, intercambio y

¹⁸² En realidad los programas que, como el PSA, contienen un diseño y una operatoria netamente participativas son escasos y aún constituyen la excepción más que la regla en el gerenciamiento de políticas sociales.

conocimiento entre ellos, las diferentes experiencias de resistencia y lucha social de los grupos beneficiarios pudieron potenciarse en tanto lograron significativos niveles de articulación.

A nivel político institucional determinados actores sociales se han hecho "visibles", han ingresado en ciertos espacios de poder, sus problemáticas se han difundido y sus organizaciones fueron reconocidas como interlocutores válidos, habilitados para plantear demandas dentro de la arena estatal.

En el caso del PSA muchas de estas cuestiones fueron posibles. El Programa abrió la posibilidad para generar aumentos sustanciales en las dotaciones de capital político de los pequeños productores y por eso sugerimos que, posiblemente, esa es el "área" en donde se han obtenido mejores resultados aunque advertimos que la construcción de un actor social campesino es un proceso complejo y multideterminado, que no puede ser de ninguna manera referido a la intervención de un programa estatal. Más bien lo que aparece es que el PSA contribuyó a la visibilidad y representación del sector y a su consolidación a nivel institucional y, en estos términos puede considerarse "exitoso". No obstante, señalamos que el espacio abierto es aún pequeño y limitado y que no parece haber indicios que permitan pensar que la situación se modifique en el futuro próximo.

Por otro lado, afirmamos que, tal vez menos exitosa que la anterior, pero igualmente notable, fue la contribución del PSA a la consolidación y aumento de los capitales organizacionales de sus beneficiarios. La existencia de nuevos grupos y organizaciones de productores lo demuestra. No obstante, queremos aclarar que no todos sus componentes desplegaron toda su potencialidad como instrumentos que aportan recursos para la organización. Esto es particularmente cierto para el caso de la asistencia técnica.

Finalmente, observamos críticamente cómo los capitales sociales y culturales no parecen haberse incrementado significativamente a partir de la implementación del PSA. A pesar de las dificultades de su "medición" no encontramos indicios que nos permitan suponer fuertes efectos en este sentido. De todas maneras sabemos que se han registrado casos puntuales y particulares de aumento de este capital a partir de -entre otras cosas- la vinculación de los productores con el PSA. Esto es así, por ejemplo para el caso de los dirigentes campesinos de provincias con organizaciones consolidadas. No obstante, no parece haber una distribución "democrática" de este capital; lo que surge es que el Programa acentúa círculos virtuosos (o viciosos) de apropiación en quienes contaban con mayor capital inicial, ya que estos lo potenciaban a partir de la relación con el programa. No obstante, indicamos que algunos sujetos "desposeídos" de este capital comenzaron a acumular ciertos recursos nuevos. Finalmente, sostenemos que, de todas maneras, los componentes del PSA deberían haber contribuido en mayor medida a distribuir más equitativamente este capital puesto que estaban en condiciones operativas de hacerlo.

En definitiva, el Programa aparece como una fuente de capitalización para el sector de los pequeños productores campesinos en la Argentina. Mas allá de la pregunta acerca de quienes son los sujetos que efectivamente se capitalizan -y que remite a la idea de círculo virtuoso para los incluidos- esbozamos una reflexión sobre las posibilidades y límites de estos procesos de capitalización que estamos observando.

Por un lado, sostenemos que el aumento del capital político del sector encuentra su límite en el nivel macrosocial. Visualizamos que aún falta mucho camino por recorrer para que los productores campesinos en Argentina sean considerados como un actor social legítimo por todos los espacios estatales y para que sean políticamente visibles a nivel de la sociedad global.

Por otro lado, advertimos que la dotación de capitales organizacionales y socio-culturales pueden estar generando procesos importantes de diferenciación social, no sólo entre explotaciones productivas sino al interior de las unidades domésticas (por ejemplo, entre varones, mujeres y jóvenes). En tal sentido, sería importante que estos efectos "no deseados" del Programa sean analizados y controlados a los efectos de direccionar su impacto hacia resultados adecuados.

Finalmente, recordamos que la estrecha vinculación de organizaciones campesinas y grupos de beneficiarios con organismos de nivel estatal —que el PSA supone— no se sustenta en una relación entre "iguales" y que ello puede derivar en situaciones de cooptación y de colonización de las instituciones representativas del sector por una instancia de mayor poder material y simbólico como la que constituye el Programa.

Pero asimismo se están dando situaciones que complejizan la afirmación anterior. Por ejemplo, y como surge de las últimas entrevistas realizadas a miembros de la UTCN, en muchas ocasiones los beneficiarios se autodefinen como "productores del PSA". Esta identificación con el programa parece estar borrando o diluyendo otras pertenencias previas o distintas. En tal sentido, el PSA aparece como un elemento aglutinante, que proporciona identidad social.

Este hecho merece ser jerarquizado y atendido porque implica riesgos no desdeñables en términos de las "capacidades sociales" de los beneficiarios y de sus niveles de autonomía. Si los pequeños productores de la Argentina centran sus identidades como actores sociales y políticos en la relación con el PSA, sus posibilidades quedan atadas al devenir de esta política pública. Consideramos que este no es un riesgo menor y que, de profundizarse, podría transformarse en uno de las mayores y más graves efectos no deseados del Programa, en un fuerte impacto no buscado pero igualmente producido sobre la sociedad civil. Esta seria deficiencia deberá ser tenida a fin de corregir los factores que contribuyeron a producirla.

3.1.2.3. Una nueva forma de gestión institucional: la innovación

Con la noción de forma de gestión institucional nos referimos a los mecanismos puestos en marcha para el gerenciamiento de la política, los que incluyen tanto el modo en que se plasma la modalidad de intervención en los aparatos estatales, como asimismo los procedimientos para la articulación con otros actores involucrados en la política en cuestión. En tal sentido, cobra significación el análisis de la estructura organizativa de los organismos estatales responsables, las fuentes y formas de financiamiento de la política, la dinámica de trabajo que se impone (descentralizada o centralizada, estilos de planificación, etc) y; finalmente el esquema inter-institucional conformado y el papel de los actores intervinientes.

Las formas de gestión institucional fueron incluidas en los debates sobre la problemática del desarrollo rural. Fruto de la experiencia acumulada durante décadas, surge, a fines de los 80, un conjunto de recomendaciones acerca de las formas de gestión institucional más adecuadas para la aplicación de políticas dirigidas a los pequeños productores rurales. Entre ellas se destacan: la transformación de las acciones de desarrollo rural en una parte estable de las políticas estatales, desalentando con ello la generación de entidades regionales o locales paralelas; la existencia de una instancia de coordinación nacional con respaldo político del gobierno central; el fortalecimiento de los sistemas institucionales regionales y locales; el impulso de formas activas de participación de las organizaciones de pequeños productores y de otras organizaciones vinculadas con los objetivos del desarrollo rural; la consolidación de equipos técnicos estables y altamente capacitados y; la generación de espacios de negociación entre el Estado, las ONGs, y los organismos multilaterales de financiamiento (Grupo Esquel, 1989).

Estas recomendaciones plantean entonces, la necesidad de construir *esquemas inter-institucionales* para la gestión de políticas destinadas al sector campesino. En la Argentina esto se plasmó, durante los 80, en la acción del Consejo Asesor de la “Unidad de Minifundio” del INTA, en el que se pretendía efectuar un trabajo colectivo entre organizaciones gubernamentales -nacionales e internacionales- y organismos no gubernamentales que no permaneciera sólo en el plano nacional sino que fuera replicado a nivel provincial y local.

Por esos años se entendía que *“la creación de un espacio inter-institucional en el marco de un organismo nacional como el INTA, espacio que está destinado a analizar, difundir y buscar soluciones para sectores frecuentemente relegados y desconocidos en los ámbitos de decisión de políticas nacionales, permite generar expectativas respecto a la consideración e inclusión del sector campesino a la hora de resolver políticas de desarrollo sostenido para el país”*. (Aparicio, SAGyP/PNUD, s/f).

Concordante con ello, la forma de gestión institucional que el PSA diseñó recoge muchas de las recomendaciones actuales de los expertos en desarrollo rural a las que nos referíamos, como así también reconoce y potencia los logros derivados de experiencias previas en las que se articularon recursos y actores públicos y privados (Carballo, 1995). No obstante, dada su continuidad en el tiempo y cobertura geográfica se convierte en una práctica novedosa en el ámbito público y puede considerarse como la más significativa innovación que esta modalidad de intervención propone.

Lo que estamos analizando es un modo de relacionamiento particular entre actores estatales y no estatales, el que presupone la existencia de funciones y roles diferenciales para cada uno de estos. Comienza aquí a definirse el papel que la modalidad de intervención le otorga a los distintos actores sociales involucrados en la política.

Lo que se produce es una red de instituciones y actores de diverso origen (nacionales, provinciales, públicas y privadas) que se articulan y participan en la elaboración y circulación de las decisiones que se toman en el marco del Programa. Así, el esquema del PSA cristaliza en ciertos espacios de discusión, reflexión y encuentro tales como la Comisión Coordinadora Nacional (CCN) y las veintiún Unidades Técnicas de Coordinación provincial (UTCP). La estrategia de multiplicar estos ámbitos se orienta hacia la búsqueda de consenso en torno a los lineamientos y direcciones que el programa va tomando.

La estrategia de relacionamiento institucional propone una red que posibilita la combinación de transparencia en el manejo de los fondos; la eficiencia en la implementación del programa, la participación, la equidad y la prudencia (Soverna, S.; 1994). Este esquema plural es efectivo en tanto permite asimismo corregir errores, generar procesos de aprendizaje colectivos y articular esfuerzos antes dispersos.

Cuando esta red se genera por la iniciativa de un organismo estatal y en el marco de una política pública muestra cómo se conectan efectivamente la sociedad civil con el Estado. Sostenemos que la posibilidad de la existencia de estos espacios de articulación como así también el tipo de papel que los actores intervinientes están habilitados para desempeñar encuentran sustento en las concepciones sobre el desarrollo o el cambio social planificado prevalecientes.

Cómo dijéramos en el punto 3.1.2.1, la nueva concepción del desarrollo que emerge en los años 90 habilita al involucramiento y participación de entidades de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas.

Estas nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil como gerenciadorees conjuntos de políticas sociales están en el foco del debate contemporáneo, particularmente la vinculación entre el Estado y las ONGs. Este debate trasciende el campo académico y se sitúa en el “mundo” de la acción y de la reflexión de las propias ONGs porque lo que se pone en cuestión es precisamente el rol que estas organizaciones pueden asumir en el nuevo paradigma. Surgen así nuevos interrogantes: ¿Las organizaciones de promoción social, deben convertirse en reemplazantes del Estado en la gestión de las políticas (sin cuestionar sus directrices principales), es decir ser la “*mano extensa del Estado*” (Mallimaci, 1996) o; por el contrario, deben participar activamente en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a la vez que, con esta acción fortalecen y dinamizan a la sociedad civil?

Este dilema teórico está siendo respondido de diversas maneras en la práctica concreta de la gestión de políticas sociales actuales. En el caso del PSA, las ONGs de actuación rural no son meros “ejecutantes” del Programa sino que, algunas de ellas intervienen en las discusiones acerca de los lineamientos centrales de la política. La función que se les asigna se orienta a que éstas puedan transferir sus experiencias, metodologías, marcos conceptuales, herramientas o técnicas –es decir lo que hemos denominado en este

estudio como su modalidad de intervención- hacia el Estado de manera de poder – no sin dificultades- replicar y amplificar sus acciones.

Refiriéndose al rol de las ONGs como articuladoras de políticas sociales Mallimaci (1998) cita el caso del PSA y afirma que *“se trata de una nueva forma de hacer política social, donde los movimientos sociales y las ONGs tienen el desafío de superar el rol de distribuidor –ejecutor de políticas públicas para ser capaces de implementar propuestas de políticas globales en el tratamiento de la problemática social”*

Las ONGs también intervienen en la ejecución directa del programa brindando servicios para los que han acumulado una larga experiencia de trabajo. Nos referimos particularmente a la asistencia técnica y la capacitación. Este aprovechamiento de recursos de la sociedad civil por un organismo público no estuvo exento de situaciones conflictivas, en tanto se pusieron en marcha las distintas lógicas con que orientan sus acciones estos diferentes actores, lo que será discutido más adelante.

Pero, en la forma de gestión institucional del PSA no sólo se producen interacciones entre el Estado y las ONGs sino que también interactúan otros sectores: los beneficiarios y sus organizaciones, los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera (IICA) y diversos aparatos estatales de distintos niveles (SAGPyA, INTA, Estados provinciales).

La relación entre Estado y organizaciones campesinas ha sido ampliamente debatida en el marco de los estudios rurales latinoamericanos. Los problemas de la cooptación, de la generación “desde arriba” de procesos organizativos, de la participación “controlada” de los campesinos en la arena estatal han sido cuestiones que se hicieron visibles, por ejemplo en los procesos de reforma agraria que se dieron en la región durante el siglo XX. Si bien las particularidades del desarrollo agrario argentino y la propia naturaleza del PSA como política social nos alejan de estos ejes de discusión, algunas de estas áreas de problemas deberían tenerse en cuenta cuando se evalúa la relación que el programa mantiene con sus beneficiarios y sus organizaciones.

En términos generales a los beneficiarios se les ha otorgado el rol de co-participes del diseño y ejecución de los proyectos y, en el plano “político”, de agentes intervinientes en la toma de decisiones. No obstante, la puesta en acto de esta posibilidad que el PSA les abre depende fuertemente del grado de consolidación de los campesinos como actores sociales, de las capacidades que detengan y de los recursos para reclamar/ negociar/ colaborar/ interactuar con el Estado que puedan manifestar.

Lo que aparece¹⁸³ es que desde el Estado se intentan abrir espacios para la participación de los beneficiarios en la gestión de las políticas sociales. Pero lo que hay que discutir es cuáles son los objetivos de tal decisión.

Aquí cabría preguntarse si esta estrategia de inclusión de los beneficiarios no implica otorgarles responsabilidades y funciones de las cuales los beneficiarios no siempre están en condiciones de “hacerse cargo” lo que “resuelve” al problema desde la “incapacidad” de los beneficiarios para responder a los requisitos que el nuevo paradigma les demanda. Dicha cuestión se vincula con la pregunta acerca de si bajo la fachada de

¹⁸³ Para ello nos remitimos al análisis hecho sobre el modelo de acción del PSA.

participación no se esconde la pretensión de trasladar a los beneficiarios la responsabilidad de su situación presente y futura.

Estas cuestiones hacen al rol que van adquiriendo y construyendo los pequeños productores en el PSA. Hasta el momento las orientaciones de las acciones realizadas permiten suponer que no se siguen estos objetivos a los que nos hemos referido sino que se trata efectivamente de fomentar la apertura de espacios para que los beneficiarios puedan jugar un rol protagónico en la gestión de las políticas que los afectan.

(De las reuniones de la CCN) *"Más que nada lo que se trata son los presupuestos. Se pregunta por qué se recorta, por qué a una provincia más y a otras menos. Se discute la distribución de presupuesto (...) Cuando estamos en la reunión podemos opinar de los distintos temas, después tal vez es necesario que hagamos pedidos por nota al Secretario. No hemos escuchado que se haya decidido algo que nosotros no sabíamos"*. (L.S. representante de los beneficiarios del PSA de la región NOA. Entrevista 1999).

No obstante, dicha apertura es aún muy acotada, los pequeños productores no logran influir en la política nacional aunque sí se ha instalado el tema campesino en algunos ámbitos públicos.

Según lo expuesto hasta aquí y utilizando al esquema del PSA como caso, se evidencia que, en los últimos tiempos las organizaciones de la sociedad civil –incluyendo la que representan a los sectores populares beneficiarios de las políticas sociales- se vinculan con el propio Estado para desplegar prácticas de asistencia y desarrollo social. Esta es la novedad que aporta el paradigma emergente.

Lo que queremos mostrar es que en esta interacción ambos actores se modifican de manera tal que ya no estamos frente al mismo tipo de Estado que por sí mismo programaba y ejecutaba políticas públicas, como tampoco las ONG se comportan de la misma manera que cuando generan sus experiencias de cooperación y desarrollo social por fuera de la arena estatal.

Cuando en otra oportunidad reflexionamos sobre estos ejes (Alfaro, 1996) advertíamos que los actores que se relacionan con el Estado para gerenciar programas sociales no son "iguales" sino que algunos de ellos detentan mayor poder producto de sus acumulaciones previas de capital material, pero fundamentalmente simbólico. Como consecuencia de estas dotaciones diferenciales los actores mejor posicionados poseen, por ejemplo, cierta capacidad instituyente y tiene competencia para imponer determinados principios, incluso, para "crear" a los otros actores sociales.

Así, los participantes habilitados¹⁸⁴ intervienen en este juego con distintas lógicas y estilos y persiguen múltiples objetivos. Por ejemplo, los organismos internacionales de financiamiento argumentan desde racionalidades técnicas y sus discursos aluden, entre otras cosas, a la construcción de una "red de contención social" que permita morigerar los efectos sobre los sectores más vulnerables de los programas de ajuste estructural que estos mismos organismos promueven en la región. El Estado y las ONGs también responden a lógicas particulares.

¹⁸⁴ Por ejemplo, del PSA se "excluyó" a los trabajadores rurales y sus entidades sindicales por considerarse que estos sectores agrarios no eran parte de los "beneficiarios" del programa.

Los actores intervinientes se interrelacionan a partir de un diálogo en el que ponen a circular símbolos, discursos y valores. Al relacionarse entre sí se produce un intercambio de bienes - materiales y simbólicos. Por ejemplo, al relacionarse con el Estado, las ONG están contribuyendo a su legitimación, aportando su presencia para sostener una imagen de transparencia y consenso en la generación de políticas públicas.

A su vez, el Estado al vincularse con una ONG, o con determinada organización de base, le otorga en dicho acto el reconocimiento oficial por medio del cual se convierten en interlocutores legítimos, contribuye a su formalización e institucionalización, y la posiciona como representante válido de ciertos intereses, autorizada para efectuar determinados reclamos y demandas frente al ámbito estatal.

Ambas situaciones se evidencian en el caso del PSA. Todos estos intercambios "invisibles" -que ocurren en el plano simbólico- son sumamente significativos y determinan la participación de los diferentes actores con igual intensidad que aquellos bienes y recursos que se intercambian de forma explícita (asistencia técnica, créditos, bienes y servicios, financiamiento, etc.) cuando se ejecutan las políticas sociales.

Lo que vemos es que las vinculaciones entre los actores están dominadas por relaciones de poder porque cada institución que actúa en el campo de las políticas sociales detenta cuotas diferenciales de capital, lo que lo transforma en un espacio esencialmente estratificado. Asimismo, ese capital acumulado entra en juego en cada interacción, generándose relaciones de dominación. Evidentemente, no se trata de intercambios entre "pares", las jerarquías y las asimetrías pueblan este tipo de vinculaciones.

En definitiva, es en estas luchas por el sentido de la intervención -estatal y no estatal- en materia de política social donde se redefine el rol del Estado y las relaciones que este establece con la sociedad civil

En otro orden de cosas, la forma de gestión institucional de una política pública incluye el diseño de una determinada *estructura organizativa*, que da forma al perfil del organismo estatal responsable de dicha política.

La conformación de dicha estructura -graficada en el "organigrama"- es relevante en tanto da idea de la dimensión del aparato burocrático comprometido; de las trayectorias seguidas para cumplimentar los procedimientos administrativos; y de los circuitos que se establecen para la circulación de las decisiones -las líneas de dependencia-.

En cuanto a la dimensión, y a diferencia de otras experiencias de política pública, la estructura organizativa propuesta por el PSA es pequeña y flexible y, responde a un modelo "matricial" en tanto la estructura jerárquica o de línea se cruza con una estructura horizontal de coordinación de instituciones estatales y no estatales. Este diseño parte de una concepción moderna y novedosa de organización de los aparatos estatales ya que permite el trabajo en grupo, posibilita la delegación de funciones y otorga una mayor horizontalidad a la organización.

Los procesos administrativos se ejecutan de manera sencilla y simplificada¹⁸⁵, lo que les da agilidad, reduciendo pasos innecesarios y demoras en la ejecución. Se parte de

¹⁸⁵ Ejemplo de ellos es el circuito que se sigue para el financiamiento de los proyectos aprobados y para la ejecución de demás recursos asignados. Así, cada UTCP eleva al nivel central un "Programa Operativo

mecanismos de transferencia de recursos relativamente rápidos ya que la operatoria administrativa de los fondos escapa a las restricciones burocráticas de la propia Secretaría de Agricultura¹⁸⁶.

A nivel local la estructura organizativa de las UTCP refleja estas mismas características. Además de las instancias de toma de decisiones colegiadas se constituyen "equipos técnicos de apoyo" conformados por profesionales capacitados en diversas temáticas relevantes para el programa. Estos equipos están conformados por agrónomos, veterinarios, trabajadores sociales o sociólogos que trabajan interdisciplinariamente.

El funcionamiento de la gestión institucional del PSA incluye también aspectos que hacen a las fuentes de su *financiamiento*. En este sentido, diremos brevemente que, históricamente los recursos con los que se ha contado resultaron insuficientes en función de la demanda. En comparación con otros programas sociales al PSA se le han asignado escasos recursos presupuestarios. Aquí el desafío estuvo centrado en la eficiente utilización de los mismos de manera tal de lograr una adecuada relación costo-efectividad. La reducida porción de fondos destinados al rubro de "gastos administrativos" es un indicador de que este objetivo estaba siendo cumplido. No obstante, esta situación de escasez provocó que el PSA no siempre haya podido cubrir las expectativas que el mismo ha generado.

Por último la forma de gestión institucional se refiere a la *dinámica de trabajo* que se le imprime a determinada política pública. Aquí se tornan centrales dos tipos de cuestiones: la estrategia de descentralización que propone la modalidad de intervención y el modelo de planificación que se adopta.

La cuestión de la descentralización en el marco del Estado es una temática de creciente actualidad de la que da cuenta una copiosa producción teórica.¹⁸⁷ La temática comporta problemas conceptuales relevantes que hacen a la definición y profundidad de estos procesos, entre los que cobra sentido la delimitación de categorías teóricas como las de deslocalización de funciones, la de desconcentración operativa y la de descentralización política¹⁸⁸. La descentralización puede entenderse como una lógica particular de gestión pública y por eso define centralmente a la modalidad de intervención estatal

mensual" (POM) en el que se consignan las erogaciones previstas para el mes siguiente. Este sistema, que está informatizado, agiliza notablemente los pasos administrativos.

¹⁸⁶ Esto es posible a partir de un acuerdo con la Fundación ARGENTINA del INTA para la gestión de los fondos y operatoria de desembolsos del PSA. Por medio de este sistema se evitan procedimientos lentos y engorrosos -por ejemplo la necesidad de efectuar una resolución del Secretario de Estado para la acreditación de los fondos a los beneficiarios- comunes en otro tipo de programas sociales, situación que se presentaba en el caso del PROSOL.

¹⁸⁷ Durante los 70 y 80 se registraron procesos descentralizadores en varios países europeos. En América Latina esta preocupación comienza a aparecer más tardíamente, a mediados de los 80 y en los años 90. Una importante bibliografía da cuenta de estas modificaciones en las relaciones entre los niveles centrales y locales de los aparatos estatales, la que también tienen consecuencias sobre la relación entre Estado y sociedad local. Entre los principales aportes teóricos se encuentran: Borja, Jordi (1987) "Organización y descentralización Municipal" Editorial EUDEBA. Buenos Aires; Esteso, Roberto (1989) "Crisis y descentralización en la reforma del Estado en América latina" En Medellín Torres (comp.) FESCOL. Bogotá.; Felcman Isidoro (1991) "La reforma del Estado" Editorial Galerna. Buenos Aires; Herzer, Hilda y Pirez, Pedro (1988) "El Municipio: entre la descentralización y la crisis". En El gobierno de la ciudad y crisis en Argentina. Editorial Gel. Buenos Aires.

¹⁸⁸ La descentralización como problema teórico y de política estatal fue tratado en Alfaro, M. Inés. Catenazzi, Andrea y Nardacchione, Gabriel (1995) "Los mecanismos de descentralización en las grandes ciudades: Los casos de Barcelona y Buenos Aires" Trabajo final para la materia: Administración Pública

Esta problemática es asimismo retomada por el paradigma emergente en materia de políticas sociales de manera tal que la existencia de “acciones descentralizadas” comienza a ser considerado como un elemento característico de estos nuevos enfoques.

No obstante, en el discurso descentralizador convergen objetivos políticos muchas veces contrapuestos. Algunas veces se pretende con ella reducir costos en función de una supuesta “racionalización de gastos” o, en el peor de los casos, “municipalizar” la crisis del Estado social. Otras veces se la concibe como un mecanismo eficientizador tendiente a permitir el acceso a bienes y servicios, es decir como una herramienta que permite aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público. Finalmente la descentralización puede cobrar un matiz más “político” en tanto con ella se busca la profundización de la democracia vía fortalecimiento de la sociedad civil y de los niveles de gestión locales, transfiriendo “poder” (competencias, recursos) a estos espacios, procesos que sólo podrían darse en el contexto de una efectiva descentralización. Las recientes propuestas de “desarrollo local” se vinculan con esta última postura.

Así, la descentralización también se sitúa en el centro de la problemática del desarrollo alternativo porque deviene en una herramienta de asignación de recursos que favorece el fortalecimiento de los espacios locales. (Max Neef, 1986).

Estas diversas concepciones deben considerarse al evaluar en qué medida un estilo de gestión institucional es o no descentralizado. En el caso del PSA, el programa mantiene el carácter nacional –condición novedosa en políticas de desarrollo rural- pero parte de un esquema descentralizado en el último sentido que se le dió al concepto. Las unidades ejecutoras provinciales tienen significativos niveles de autonomía, cuentan con recursos disponibles y están habilitadas para tomar decisiones estratégicas. Estas situaciones lo alejan de experiencias en las que se descentralizan servicios sin la correspondiente transferencia de recursos con los que afrontar los nuevos gastos, por lo que terminan siendo una maniobra de desentendimiento del Estado sobre la cuestión pública.

Como señalara Tapella (1996) *“en algunos casos con el pretexto de descentralizar, se transfiere la obligación del Estado y la responsabilidad de hacer política social a los gobiernos municipales y hasta la misma población por medio de sus organizaciones. En estos casos, más que hablar de descentralización habría que hablar de “desvinculación” y –por que no- de abandono del sector o del problema”*.

Sin embargo, la política descentralizadora del PSA no se ha ejecutado en detrimento del carácter nacional del Programa. La transferencia de recursos a los espacios locales (por ejemplo los recursos humanos capacitados) fue acompañada por un criterio integrador que partía de la Unidad Nacional, tendiente a garantizar la equidad espacial en la distribución de dichos recursos.

En cuanto al modelo de planificación que condiciona a la forma de gestión institucional dijimos anteriormente que éste puede presentar dos casos polares: la pura improvisación o la planificación excesiva y rígida. El modelo vigente en el PSA reconoce algunas pautas de los estilos de planificación aportados por las ONGs (flexibilidad, posibilidad de reprogramación, etc) pero también se hacen presente en él rigideces propias de su

carácter de política estatal. La programación presupuestaria por "programa" y la determinación de metas evaluables a corto plazo son métodos que organizan la planificación de las acciones en el marco del PSA.

Cabría preguntarse aquí por el papel que juegan las prácticas burocráticas que se ejercen en el interior del Estado, las que se rigen tradicionalmente por un tipo de racionalidad que responde a lo que definimos como la "lógica del expediente" y que puede pensarse como la expresión de la tradicional cadena de montaje fordista en el ámbito administrativo.

Cuando el nuevo paradigma incorpora la focalización, la participación y la descentralización a los programas sociales requiere también de un cambio organizacional por medio del cual dicha racionalidad estatal se reemplace por otra, centrada en el trabajo grupal, la flexibilización de los métodos y la autoevaluación de las tareas. Es decir una dinámica de trabajo alejada de los modelos de planificación propios de las intervenciones de los años 60 y 70, por ejemplo.

La pregunta que surge es en qué medida la burocracia pública está preparada para este cambio y si la "lógica del trabajo en grupo" podrá instalarse como una nueva racionalidad para la operatoria de programas sociales o si su incorporación sólo se trata de un fenómeno coyuntural y efímero, efecto de los compromisos y la profesionalidad de algunos funcionarios intervinientes. Si estos se alejan, será posible continuar con esta metodología de trabajo o la racionalidad tradicional emergerá nuevamente? Esta pregunta resulta más que pertinente para el caso del PSA.

En resumen, para caracterizar la modalidad de intervención del PSA hemos presentado, en primer término, los marcos conceptuales acerca del desarrollo en los que encuentra sustento. Aquí hicimos referencia al paradigma emergente en materia de política social y a los enfoques alternativos del desarrollo social. Asimismo planteamos qué tipo de modelo de desarrollo agrario estaba detrás de la propuesta global de esta intervención.

En segundo término analizamos el planteamiento metodológico derivado de dichos marcos conceptuales. Para ello precisamos las líneas de trabajo y los instrumentos y técnicas que lo componen. Asimismo estudiamos en profundidad cómo el modelo de acción de esta modalidad de intervención afectaba dimensiones significativas como la participación, la organización y la autonomía y capacidades de los beneficiarios. Finalmente reflexionamos sobre la forma de gestión institucional que inaugura este tipo de modalidad de intervención.

En el subcapítulo siguiente vamos a volver a la provincia de Santiago del Estero para ver cómo esta modalidad, materializada en el PSA operó en el escenario provincial, vinculándose con los actores existentes y produciendo nuevos procesos sociales a nivel local. Procederemos de la misma manera que en el subcapítulo 2.2., cuando analizamos el impacto de las intervenciones previas en el espacio social santiagueño y mostramos tanto la dinámica de la sociedad civil local en los años 60 y 70 como las transformaciones acaecidas con la llegada de las ONGs en los 80. Ese será el punto de partida del siguiente análisis. Aquí daremos cuenta del espacio social en el que operó el PSA a comienzos de la década de los 90, de los impactos producidos y de la conformación de los actuales escenarios.

3.2. LOS ESCENARIOS SOCIALES ACTUALES EN SANTIAGO: ¿LA CONSOLIDACION DEL ACTOR CAMPESINO?

Uno de los cambios más significativos que se están produciendo en los países de América Latina es la densificación de la sociedad civil micro-regional". (Chiriboga y Plaza, 1990)

Introducción

Como hemos efectuado con las modalidades de intervención previas que fueron analizadas en el capítulo 2, en este subcapítulo queremos mostrar cómo ha operado la estrategia de intervención propia del paradigma que emerge en lo 90 en un escenario social particular. Para eso volvemos a la provincia de Santiago del Estero.

Nos interesa, en primer término dar cuenta de las transformaciones acaecidas a nivel de la sociedad civil local, de su dinámica, densidad y fortalecimiento partiendo del estudio de los actores sociales y de sus interacciones, de los vínculos que tejen entre sí como también con el agente estatal, los que van a configurar la trama social de la provincia.

La presencia de la política pública materializada en la intervención del PSA durante los 90, marca una de las diferencias más significativas de esta etapa en relación con la década anterior. El Estado "reaparece" en Santiago del Estero llevando adelante una política activa y diferente de aquellas escasas y acotadas acciones que tradicionalmente implementaba el Estado provincial en los 80.

Es decir, nos interesa mostrar, por un lado, cuál era el escenario social en el que comienza a intervenir la política pública, qué transformaciones se han operado desde la década anterior, y de qué forma pueden surgir en este proceso nuevos actores sociales.

Por otro lado, queremos reflexionar sobre cómo dicha política ha contribuido a tales transformaciones y/o ha colaborado en los procesos en que los actores sociales se construyen y consolidan. Es decir cómo son las nuevas modalidades entre la sociedad civil y el Estado, cuestiones nodales de este estudio.

Así como en capítulos anteriores, lo que planteamos aquí es que cierta modalidad de intervención en materia de políticas sociales pueden vincularse con la dinámica que cobra la sociedad civil sobre la que opera. Nos basamos en el supuesto de que las especificidades de una modalidad de intervención –en todas las dimensiones en que la hemos trabajado– permite u obstaculiza la creación, adquisición y acumulación de ciertas capacidades sociales o "capitales" que fortalecen los espacios sociales locales, por ejemplo interviniendo en los procesos de construcción de actores sociales persistentes y consolidados desde el punto de vista organizativo. En sentido opuesto, también la fortaleza de la sociedad civil condiciona y modifica a la intervención estatal.

3.2.1 El surgimiento y la acción del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) en los 90

Los años 90 encuentran a la sociedad civil santiagueña atravesando por un proceso de dinamización y crecimiento que se había iniciado fundamentalmente en los 80, con la llegada de las ONGs de promoción, pero que encuentra antecedentes en la acción pastoral y social de la Iglesia Católica desde los 70.

Durante la década anterior se produce el surgimiento de varias organizaciones locales que cambiaron drásticamente el escenario provincial. Se generó así un proceso de construcción del movimiento campesino en la provincia que contribuyó al fortalecimiento de la sociedad civil santiagueña. Si, en los 80 comienzan los primeros gérmenes asociativos, los 90 representan el momento del despegue organizativo.

Por esos años se asiste a la cimentación de una historia de organización social de campesinos. Como señaláramos, un conjunto de condiciones convergieron y se articularon para que estos campesinos se involucraran en acciones colectivas, logran convertirse en actores sociales y pudieran construir organizaciones dinámicas, representativas, autónomas y políticamente relevantes a nivel provincial y regional.

Estos procesos se continuaron, desarrollaron y ampliaron en los 90, entrando en una etapa que podríamos concebir como de consolidación del actor campesino provincial. Un hito de este proceso de maduración es la cristalización, en 1989, de una federación que agrupa a las organizaciones campesinas locales existentes hasta ese momento: el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE).

El MOCASE se crea en 1989 como resultado de una serie de encuentros entre estas organizaciones campesinas que constituyen experiencias asociativas similares: la Comisión Central de Campesinos de Los Juries -su principal promotora-, las Comisiones Unidas de Pequeños Productores del Departamento Figueroa (CUPPAF), la Comisión Central de Pequeños Productores "Aspha Sumaj" de la localidad de Químili (CCPPAS), la Comisión Central de Campesinos de Añatuya, la Asociación de Pequeños productores agrícolas y cabreros (APPAC), los Delegados de Garza y la Unión de Pequeños productores del Salado Norte (UPPSAN).

Luego de aproximadamente cinco años de existencia, la Federación ha ampliado su cobertura provincial incorporando otras organizaciones como la de los Delegados Unidos del departamento de Figueroa Norte de Once comisiones (DUFINOC), la Cooperativa Los Cardozo, La Cooperativa Agropecuaria "La Criollita", la Cooperativa "Pampa Muyoj" y los grupos del ISAN. Recientemente se suman al MOCASE otras dos organizaciones: La comisión central de Tintina y la organización zonal del departamento Mitre.

Esta Federación representa actualmente a más de 6.000 familias campesinas de la provincia agrupadas en cerca de 12 organizaciones zonales que la conforman. Una de sus particularidades reside en que no se trata de una típica forma asociativa por producto, modalidad de representación de intereses prevaeciente en el sector campesino y de pequeños productores generalmente ligados a la expansión de complejos agroindustriales. Por el contrario, en ella confluyen, por ejemplo, los productores algodoneros de la zona este de la provincia, junto con los cabreros de la región central así como semiasalariados rurales de la zona norte de la provincia.

Las organizaciones locales que lo conforman suponen formas de representación zonal pero adquieren cobertura y dimensión provincial a partir de su participación en el MOCASE, sin que esta articulación atente contra la autonomía de las asociaciones federadas.

"El MOCASE es importante porque están representadas todas las organizaciones de la provincia. [...] Es un contacto que más directamente se puede tener con el gobierno provincial o nacional. Cada dirigente puede llevar la inquietud de su organización". (varios dirigentes de la localidad de Santos Lugares – UPPSAN. Entrevista 1995).

La mayoría de éstas desarrollaron un estilo asociativo sustentando en la autonomía, la democracia y la participación; combinan viejas y nuevas reivindicaciones campesinas; descansan y se nutren de un "nosotros" colectivo, en una identidad social que reconstruyen en la práctica cotidiana. Sus preocupaciones por la equidad y la solidaridad se trasladan al plano productivo y plantean modelos alternativos de producción y organización social. Se inscriben en la cotidianeidad de los sujetos a la vez que se articulan en redes institucionales más amplias.

Estas características hablan de organizaciones construidas sobre nuevos patrones de acción colectiva. Comparten un conjunto de atributos que permiten pensarlas como nuevas formas de acción y organización social de las que da cuenta una vasta y reciente producción teórica derivada de los enfoques para el estudio de la acción colectiva y los movimientos sociales. Asimismo se asemejan a otros casos novedosos de experiencias organizativas en el medio rural.

Decíamos que los años 90 representan la etapa de crecimiento y acumulación de capacidades organizativas. Ya entrada la década, la acción del MOCASE comienza a tener repercusiones en los medios locales. Los reclamos son efectuados por *"alrededor de 3.500 minifundistas santiagueños"* (Diario El Liberal, 3/6/ 95) que estaban siendo representados por esta Federación gremial de alcance provincial.

Posteriormente, dicha federación desplegó movilizaciones que han tenido eco en los medios nacionales. *"familias agrupadas en el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) reclamaron al gobierno provincial por la tenencia legal de sus tierras[...] y cuestionaron el manejo de la política agropecuaria por parte de los organismos oficiales"*. (Diario Clarín, 1/10/97).

Recientemente, las acciones del MOCASE también adquirieron visibilidad pública, tanto aquellas vinculadas a la lucha gremial como ciertas actividades institucionales de significativa trascendencia:

"Pasó que el problema de tierras que apareció en La Simona le ha dado mucha difusión a lo que es el MOCASE. Porque el MOCASE actúa allí y toma el asunto desde el primer momento. Ese hecho tuvo bastante repercusión en los medios provinciales. Y también, gente de otros países se han solidarizado con nosotros, con lo que pasaba en esa zona, gente de otras organizaciones campesinas de Brasil¹⁸⁹, o de Paraguay. [...] También el Congreso por los 10

¹⁸⁹ La entrevistada se refiere al Movimiento de los "Sem Terra". la organización campesina más importante y combativa de Brasil, la que, en los últimos tiempos adquirió trascendencia internacional.

años del MOCASE tuvo gran difusión. Ha sido toda la semana que apareció en los diarios, se publicaron los programas, lo que se estaba haciendo. Incluso estuvieron los de la televisión, que nunca se preocupan por darle difusión a nada". (L. S. dirigente del MOCASE. Entrevista 1999).

Lo que se evidencia es que en estas dos décadas los pequeños productores desarrollaron acciones organizativas inéditas en una provincia donde es costumbre el clientelismo y el caudillaje político. Se conformaron como un actor social activo que irrumpe en el escenario público a partir de una estrategia organizativa particular. La misma diversifica los espacios de lucha, incluyendo acciones en los planos gremial -a través de un conjunto de organizaciones zonales- económico-productivo -a partir de la creación de cooperativas- y el político -desde la acción del Movimiento Campesino de Santiago del Estero.

Esta federación ha sido concebida por los campesinos como una herramienta político-gremial:

"El MOCASE está reconocido en el orden nacional y provincial y tiene una propuesta¹⁹⁰ que le presentó al gobierno. Han ido al gobierno de la Nación a plantear el tema, para ver como vamos a hacer para poder defender a los hombres del campo". (C.G. Vicepresidente comisión de Nueva Esperanza – CUPPAF. Entrevista 1995).

Pero también puede ser pensada como un espacio potenciador que permite la construcción de una red de relaciones institucionales, por medio del cual las organizaciones miembros adquieren capacidades para interactuar con el contexto en busca de una mayor visibilidad social y política. Dicho ámbito de articulación les permite a las organizaciones zonales escapar del aislamiento organizativo, es un instrumento efectivo para encarar acciones orientadas hacia el "afuera", es decir, hacia el contexto provincial y nacional en el que han comenzado a actuar.

"Seguimos participando en la Mesa Nacional de Pequeños Productores Familiares. El MOCASE es uno de los que integran la coordinación directiva, junto con el MAM (Movimiento Agrario Misionero) y la FAA (Federación Agraria Argentina). Allí nos informamos de todas las cosas que pasan con los productores en la actualidad, yo creo que es un logro estar integrando una Mesa de ese nivel". (L.S. dirigente del MOCASE. Entrevista 1999).

El MOCASE es novedoso en tanto su acción alude a luchas políticas y puede traducirse como un intento por construir un actor social campesino en la Argentina, espacio que se encontraba tradicionalmente "vacío".

Con esta herramienta colectiva los campesinos santiagueños van a enfrentarse a un contexto socio-político que se estructura en base a la producción social de la exclusión. La misma reproduce una lógica de dominación social que excluye sectores sociales. No obstante -y como nos enseñara Foucault- la dominación nunca es total, siempre hay

¹⁹⁰ El entrevistado se refería a proyectos de ley sobre la cuestión de la tierra y sobre temas impositivos y previsionales que habían sido presentados en el poder legislativo a iniciativa del MOCASE.

espacio para la acción social, se producen múltiples dominaciones pero también múltiples resistencias.

En definitiva, lo hasta aquí expuesto muestra que los campesinos santiagueños construyeron un actor social dinámico en la provincia y que esa construcción es una expresión de los nuevos comportamientos sociales y políticos de los sectores populares agrarios¹⁹¹. La misma existencia y la posterior acción del MOCASE marcan un punto de ruptura en la historia de la sociedad civil santiagueña, la que aparece ahora como un espacio social local complejizado, dinamizado y densificado, particularmente en comparación a los escenarios sociales que caracterizaron las décadas anteriores.

El actual escenario social es cualitativamente diferente al que aquellos años. Los nuevos actores que aparecen – el movimiento campesino, las ONGs, las agencias internacionales de financiamiento – interactúan con otros cuya presencia data de tiempo atrás – como la Iglesia Católica-. Siguiendo una de las tendencias recientes que fortalecen la sociedad civil en América Latina (Carroll, T.; 1992) se ha construido una alianza social entre organizaciones de base e instituciones de apoyo, lo que no es desdeñable en la medida que esta alianza posibilita el ejercicio de una presión más efectiva en sus demandas hacia el Estado.

En ese sentido, estos miembros de la sociedad civil se vinculan de nuevas maneras con el Estado –nacional y provincial-, de tal manera que, en conjunto se ha creado una densa red de relaciones sociales que tejen estas instituciones de diversa naturaleza, por la que circulan recursos institucionales, vinculaciones estables y duraderas y se crean nuevas oportunidades. De estas interacciones pasamos a ocuparnos seguidamente.

3.2.2. Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil local: Los vínculos entre el PSA, el MOCASE y las ONGs

“Nunca perdemos la esperanza de que el gobierno nos escuche. Porque lo que un campesino se queja no son cosas de política sino son necesidades”. (N.V. dirigente campesino, Santos Lugares, Dto. Alberdi, Santiago del Estero. Entrevista 1995).

Durante su ciclo vital el MOCASE ha planteado un conjunto de reivindicaciones y reclamos que aluden a determinadas “respuestas” que debe dar el actor estatal. La vinculación entre esta organización de la sociedad civil santiagueña y el Estado comienza a hacerse visible¹⁹².

¹⁹¹ Esta temática ha sido jerarquizada, constituyéndose en uno de los temas de la “agenda” actual de investigaciones propuesta por varios referentes regionales de la sociología rural. Así, Tavares Dos Santos (1995) destaca como una cuestión pendiente el análisis de los mediadores políticos y entidades representativas como las agencias estatales, los sindicatos, las cooperativas, las iglesias, los partidos políticos, las ONGs y las organizaciones. En igual sentido, Piñeiro (1995) ha señalado, entre otros temas prioritarios, al estudio de las organizaciones campesinas, de los cambios en las formas de representación de los diferentes grupos sociales agrarios, las organizaciones “por producto” y las reivindicaciones locales.

¹⁹² Nos referimos ahora a las relaciones con el Estado previas o distintas de las que se entablan con el PSA.

La lucha por la propiedad definitiva de la tierra es uno de los ejes que convocaron en grado variable- a las organizaciones del MOCASE. Esta se constituye en una de sus principales reivindicaciones pero no es la única.

"El problema común a todas las organizaciones del MOCASE es el de la tierra, esa para empezar. Tenemos también el problema económico, estamos todos en la misma situación". (Delegado por la CUPPAF en el MOCASE, Entrevista 1996).

Asimismo, aparece entre sus objetivos organizacionales la inclusión de la problemática del deterioro creciente de las condiciones de producción y reproducción de sus unidades productivas, lo que afecta su calidad de vida.

A fin de que ambos reclamos puedan ser "problematizados", los sujetos demandantes deben tener la capacidad para promover su incorporación en la agenda de problemas socialmente vigentes (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Como individuos aislados los campesinos no contaban con recursos para poder definirlos como "problemas sociales", para hacerse oír por las instituciones estatales y reclamar medidas de política. La única forma de "participación" posible frente al Estado provincial era las mediaciones clientelísticas, el padrinazgo y caudillismo político.

La organización se constituyó en ese recurso con que ahora cuentan los campesinos. No obstante, se obtuvieron resultados diferenciales en los diversos campos de lucha que plantean los dos tipos de reivindicaciones identificadas.

La cuestión de la tierra en términos generales fue y es una cuestión silenciada, no ha pasado ciertos "filtros" y ha sido permanentemente bloqueada en los espacios estatales en los que se la ha presentado porque está reflejando la forma de reproducción de la sociedad en Santiago. Sobre esta "no-cuestión" se sustenta la subordinación en la sociedad santiaguense. Subordinación económica pero también social y cultural. Por lo tanto, en la provincia no se ha dado una política de tierras que contemple las necesidades de los campesinos y su instalación como cuestión en el imaginario social provincial es aún muy incipiente¹⁹³.

Por el contrario, los reclamos en torno a las deficientes condiciones en que se desenvuelven como productores agropecuarios y las situaciones de "pobreza" que

¹⁹³ Lo que aparecieron fueron respuestas a situaciones puntuales. En estas "resoluciones" resulta significativo ver cómo jugó el otorgamiento de "legitimidades" y "habilitaciones" por parte del Estado - como representante de lo "oficial"- a determinados actores locales y, cómo influyeron los contextos diferentes en que se efectuaron dichos reclamos. Así, en algunos casos se solicitan parcelas fiscales y de escaso valor productivo siendo vehiculizado dicho reclamo a través del Obispado católico. Esta situación no suponía conflictos de intereses con grupos de poder local a lo que se le agregaba la intermediación de un actor socialmente legitimado como la Iglesia, el que pudo convertirse en un interlocutor válido frente al espacio estatal. En este caso el Estado provincial toma posición, genera una medida de política y entrega las tierras a sus ocupantes. Por el contrario, en otras situaciones el reclamo de la tierra surge de la propia organización campesina y se enmarca en un proceso de lucha social con actores que detentaban mayores recursos para "hacerse oír" en al arena estatal que asimismo confrontaban por la propiedad de tierras que estaban siendo valorizadas a partir de procesos de ampliación de la frontera agrícola. En este último caso, la organización no fue habilitada como un interlocutor válido, el Estado provincial no resuelve y no problematiza la cuestión de la tierra.

enfrentan tuvieron más posibilidades de convertirse en cuestiones "socialmente problematizables". Ya sea por decisión del propio Estado (los cambios de rumbo en las políticas a los que aludíamos en el capítulo anterior) o como reacción a los reclamos campesinos, estos problemas se transformaron en una "cuestión" que supuso determinada respuesta estatal.

Así, algunos organismos estatales han tomado posición frente a ella a través de acciones puntuales, como el caso del INTA que desarrolla, desde los 80 y hasta la actualidad, proyectos tendientes a mejorar las condiciones productivas de las explotaciones, brindar asistencia técnica y contribuir a la retención de excedentes de estas unidades campesinas¹⁹⁴.

En definitiva, la acción del movimiento campesino en Santiago se entiende como la puesta en acto de un proceso de lucha social dirimida en diversos planos. En tal sentido, cada espacio en el que los campesinos reclaman y reivindican derechos se constituyen en estos espacios de lucha: por mejores precios, por la tierra, por mejores ingresos, por mejor calidad de vida. Las luchas cotidianas y las del ámbito productivo adquieren dimensión política cuando demandan frente al Estado medidas que los beneficien.

Cuando el MOCASE gestiona mejores condiciones para las unidades productivas, cuando logra hacerse visible por diversos medios, cuando establece alianzas estratégicas, cuando reivindica una identidad y un modo de vida que le es propio a los campesinos, esta actuando en todos estos espacios. Esta intentando que se reconozca a sus socios como ciudadanos de un Estado de derecho.

Todas estas cuestiones permiten afirmar que el MOCASE ha sido visualizado como un interlocutor válido para algunos actores estatales fundamentalmente los de carácter nacional. De ello también dan cuenta la intervención de la Federación en diversas instancias de participación y representación de intereses que se dirimen en la arena estatal.

"Para nosotros es muy importante que el MOCASE esté donde se toman las decisiones. Cuando se decidan algunas propuestas de ley el MOCASE tiene que estar presente". (M.C. tesorera de la CCPPAS. Entrevista 1996).

Así, a través de sus organizaciones miembros, el MOCASE participó de un programa provincial orientado a la prestación alimentaria en calidad de "unidad efectora" para la entrega de los fondos y compra de la mercadería a distribuir entre las familias campesinas "beneficiarias". Bajo la misma modalidad se desarrolló su participación en un programa asistencial de la Secretaría de Desarrollo Social focalizado en la población infantil.

En otro orden de cosas, participan como organización gremial de defensa de los intereses del pequeño productor en la "Comisión Provincial de Evaluación para el aporte a los productores algodoneros". Junto a representantes del Ministerio de Economía de la provincia, del INTA y de las ONGs, de las cooperativas acopiadoras y de la Cámara de Diputados de la provincia interviene en la toma de decisiones para la definición de la

¹⁹⁴ Asimismo, en los 90, la aparición del PSA en este escenario provincial puede entenderse también como una "respuesta" estatal frente a las cuestiones que reclamaban los campesinos agrupados en el MOCASE.

operatoria de la línea de créditos para minifundistas, determinado el tipo de beneficiarios, el destino del crédito y los mecanismos y las condiciones para su devolución.

Las numerosas gestiones efectuadas en el plano político-gremial dan cuenta del dinamismo de esta federación:

"El MOCASE ha desarrollado gestiones ante el gobierno por el tema crédito, tierra y la ley previsional [...] Se ha reunido con representantes del gobierno y con senadores provinciales que van a llevar la propuesta de ley previsional al Senado"(dirigente del MOCASE. Entrevista 1996).

En esta discusión adquiere particular relevancia la relación que se entabla entre el MOCASE y el PSA en tanto se trata de una organización campesina que agrupa a muchos de los beneficiarios de este programa estatal.

Como se desprende de lo expuesto en el subcapítulo anterior, en el caso concreto de Santiago del Estero, la Federación campesina tiene una participación destacada en toda la operatoria del Programa. Sus representantes no sólo participan en las decisiones locales de su operatoria -tales como la focalización, la evaluación de proyectos y el seguimiento del programa- sino que han adquirido cierta visibilidad política a partir de los mecanismos de coordinación y concertación de nivel nacional que dicho programa prevé¹⁹⁵.

De la documentación institucional de la federación campesina surge su activa participación en la UTCP del programa. En dicho ámbito los representantes campesinos deciden –entre otras cosas- sobre la contratación de técnicos, reciben informes sobre el manejo de los fondos, aprueban refinanciaciones y modifican los criterios para algunas devoluciones de los créditos, fijan pautas para la evaluación de los proyectos presentados y hacen el seguimiento de los prestadores de la asistencia técnica.

"Estamos con los representantes en la Unidad provincial, podemos decidir sobre los proyectos que presenta la gente, podemos opinar y ver si es factible o no darles un crédito, poder decidir sobre cómo se distribuyen los fondos". (L.S., representante del MOCASE en la UTCP del PSA. Entrevista 1999).

En igual sentido, en la documentación institucional de varias de las organizaciones miembros del MOCASE¹⁹⁶ se registran acciones que manifiestan la vinculación que mantienen tanto con el PSA como con otros programas estatales: evaluación de huertas promovidas por el Programa Prohuerta y de proyectos de la Unidad de Minifundio (INTA); entrega de créditos del PROSOL (MsyAS hasta 1993); información sobre el programa SURCO (Programa provincial durante la época de la intervención federal), discusión sobre la administración de los fondos, la compra conjunta de la mercadería y sus modalidades para la rendición de cuentas; presentación de emprendimientos asociativos a la UTCP del PSA, información sobre el convenio a suscribir con el PSA para el otorgamiento de los fondos, información a las comunidades sobre la asistencia técnica del PSA y responsabilidades de los técnicos, discusión sobre modalidad de prestación del

¹⁹⁵ Una destacada dirigente del MOCASE, a partir de 1997, fue elegida como representante de los beneficiarios del PSA de la región NOA en el ámbito de la CCN y viaja periódicamente a Buenos Aires para participar en las reuniones.

¹⁹⁶ Se relevaron oportunamente los libros de actas y los registros contables de organizaciones zonales como la CUPPAF, la DUFINOC y la UPPSAN como así también documentación de la vida organizativa de las asociaciones locales que las componen.

servicio de arada con maquinaria adquirida con fondos del PSA, discusión sobre distribución de turnos para el uso del tractor, pago de la arada de los socios de la maquinaria del EPA entregado por el PSA, discusión sobre el pago del crédito al PSA, participación en las capacitaciones de tractoristas para el uso de los equipos de los EPAs mecanizados del PSA, reparación de la represa comunitaria con las herramientas adquiridas a través del PSA.

Asimismo *“con el MOCASE se coordinaron acciones para la promoción de nuevos grupos”* (PSA, 1998).

Los encuentros regionales de organizaciones campesinas impulsados en el marco del PSA han dinamizado un proceso por el que el MOCASE se constituyó en una institución fundadora y activa promotora de una federación regional de reciente creación: los pequeños productores del NOA¹⁹⁷.

La estrechez de los vínculos que se han tejido entre la organización y el programa surgen de los discursos de los protagonistas:

“el PSA esta bien relacionado al MOCASE. Tal es así que el PSA lo toma como modelo casi al MOCASE. La gente del Banco Mundial ha venido y se ha ido muy conforme y sorprendidos de que haya movimientos así, de muchas organizaciones reunidas. Así es lo que me decían a mí los del Banco Mundial que trajo el PSA”. (L.S, dirigente del MOCASE y representante campesina en la UTCP del PSA. Entrevista 1995).

Estos y otros ejemplos ponen de manifiesto los efectivos intercambios que se producen entre la organización campesina y el programa social en Santiago y muestran las vinculaciones efectuadas entre las organizaciones sociales de la provincia y el propio Estado, las que pueden leerse en ambas direcciones.

Desde el lado de la sociedad civil se evidencia que la federación campesina de Santiago desarrolló una estrategia gremial en la que la articulación con algunos organismos estatales -como el INTA y el PSA- es considerada como un recurso valioso para alcanzar nuevos y más amplios niveles de visibilidad política e instalar sus reclamos en algún espacio de la arena estatal. Aunque sólo los dirigentes más capacitados son los que pueden participar en ámbitos decisorios, esta presencia otorgan visibilidad al sector campesino en su conjunto. Incorporan posibilidades para volverse visibles tanto para el Estado como para el conjunto de la sociedad.

“Somos capaces de hacer lo que nos proponemos, hasta con el gobierno, antes cómo hacíamos para ir a pedirle algo, para reclamarle algo al gobierno, solos, por más que vayamos no nos atendían. Ahora cuando nombramos nada más la organización ya nos tienen en cuenta, nos reciben”. (A. G. miembro de organización campesina, Quimilí, Entrevista 1996).

¹⁹⁷ Para una mejor comprensión del surgimiento de este proceso organizativo de escala regional sugerimos remitirse a Alfaro (1998) Informe final de beca de Iniciación.

“Una vez estando organizados ya tenemos más fuerza, más esperanza, sobre todo para pedir cosas que nos hacen falta, en instituciones que ya están en otro nivel como el INTA o los organismos del Estado que están en la provincia”. (C.T, dirigente de organización campesina, Figueroa Norte, Entrevista 1996).

No obstante, la estrecha vinculación de organizaciones campesinas con organismos estatales, al no sustentarse en una relación entre “iguales”, agita el fantasma de la cooptación y colonización de las instituciones representativas de los campesinos por una instancia de mayor “poder”-material y simbólico- como es el PSA. Cabe recordar que los problemas de clientelismo y de manipulación estatal han permeado tradicionalmente la relación entre el Estado y las asociaciones campesinas, particularmente con aquellas que respondían al “viejo modelo”, fenómeno que ha sido ampliamente estudiado en América Latina (Carroll, T.; 1992).

Desde el lado del Estado se visualiza cómo el PSA cristalizó los objetivos de participación de las organizaciones de la sociedad civil. Esto no sólo fue posible incluyendo a las organizaciones campesinas preexistentes y fomentando nuevos grupos asociativos sino también a partir de la vinculación con las ONGs de promoción rural que venían trabajando en la provincia¹⁹⁸.

Estas instituciones se vinculan significativamente al Programa en el espacio local, por ejemplo, participando en la UTCP a través de representaciones rotativas; convirtiéndose en entidades prestadoras de asistencia técnica para los proyectos financiados y; cediendo recursos humanos altamente capacitados en la problemática del desarrollo rural¹⁹⁹.

Entre las ONGs rurales que se articulan con el PSA se encuentra FUNDAPAZ, entidad que hemos tomado como caso de la modalidad de intervención de los años 80. Si bien no se registran vinculaciones a nivel local –lo que es llamativo-, esta ONG participa desde el comienzo en la Comisión Coordinadora Nacional (CCN).

Como decíamos cuando presentamos el esquema interinstitucional que caracteriza a la modalidad de intervención, el rol que la política estatal le asigna a las ONGs no es el de unidades “efectoras” del mismo, no se delega en ellas la ejecución del programa, sino que más bien se las convoca para construir consensos sobre los lineamientos principales de la política. Se trata de una vinculación institucional, diseñada para permitir el control y participación de la sociedad civil.

Esta apertura ha sido positivamente evaluada por FUNDAPAZ: *“un primer aspecto relevante ha sido en el inicio del programa la posibilidad de participar en los criterios sobre las condiciones de la asistencia técnica, financiera y la capacitación a través de formas orgánicas de consulta [...] se define un modelo de gestión abierto y cooperativo”*(Pereda, S.; 1997).

¹⁹⁸ Cabe aclarar que éstas ONGs que venían acompañando a cada una de las organizaciones zonales se agruparon y constituyeron el Equipo de Promoción Agraria (EPA), el que funciona como una instancia de concertación creada a los efectos de eficientizar y optimizar la acción de cada una de las instituciones que la componen. Recientemente el EPA pasó a denominarse “Mesa de ONGs”.

¹⁹⁹ Por ejemplo, uno de los ex-responsales del Programa Santiago de FUNDAPAZ pasó a ocupar el cargo de Coordinador de la UTCP del PSA en la provincia, lo que manifiesta, una vez más, cómo este programa estatal adopta estilos y metodologías que habían sido experimentadas por las ONGs de promoción rural.

En las múltiples interacciones que se producen en los espacios de articulación impulsados por el Programa pueden leerse las escalas de valores, las racionalidades y prioridades de cada actor participante: los campesinos, las instituciones de apoyo, las agencias internacionales y el Estado en sus diversos niveles. Todos ellos introducen sus lógicas propias. En este sentido, es significativa la naturaleza de las relaciones que entablan porque *“se considera que es difícil que un actor social efectúe los aportes requeridos si no ha participado en alguna medida en el modelamiento de las decisiones de gestión pertinentes del proyecto y en la definición de las necesidades resultantes, negociando sobre la base de sus propios valores”*. (Robirosa, M.; 1991).

Una vez caracterizadas las numerosas vinculaciones que el Estado entabla con las organizaciones de la sociedad civil en el escenario social santiagueño resta interrogarnos sobre si las políticas públicas materializadas en el PSA contribuyeron al proceso de consolidación del actor campesino en la provincia y, de ser así en qué medida y con qué mecanismos han colaborado en estas transformaciones.

Para no redundar en lo ya expresado al analizar la forma en que la modalidad de intervención podía contribuir a la organización, la participación y la autonomía de los beneficiarios, en este punto planteamos que cuando las políticas públicas “reaparecen” en Santiago ya se encuentran con una sociedad civil complejizada y que, en ese contexto, podían incluir a estos actores o, por el contrario, ignorarlos para la implementación del programa. En varias oportunidades hemos justificado por qué el PSA elige la opción de convocar y articularse con organizaciones de la sociedad civil.

De todas formas, la decisión estratégica de convocar a las entidades campesinas ha legitimado las organizaciones existentes, pero también producto de la labor de estos años permitió ampliar sus niveles de cobertura y representatividad y posibilitó su ingreso en espacios de toma de decisiones, dándoles mayor visibilidad social y política.

“Hay dos organizaciones nuevas que integran el MOCASE. Salieron de los grupos de PSA. Hay un proceso de organización grande. Estas organizaciones están bien consolidadas, vos enseguida te das cuenta cuando no funciona un grupo porque se empiezan a atrasar en las cuotas, pero estos tienen buena participación y están bien consolidados, como que ya han aprendido [...] En la zona de Tintina son 17 grupo PSA y en Mitre son 18 grupos [...] En Pellegrini también hay una zonal, son 17 grupos que se formaron por el PSA, pero estos no están incluidos todavía en el MOCASE, están recién en proceso. Y después están los de Loreto. En esa zona no había organización, son todas nuevas”. (L.S. dirigente del MOCASE. Entrevista 1999).

No sabemos si estos procesos se hubieran dado en Santiago del Estero de no existir el PSA. No obstante sostenemos que este programa abrió los espacios para que los crecimientos de las capacidades de la sociedad civil se produjeran. En tal sentido, fue una condición facilitadora de estas consolidaciones.

“Nosotros nos hemos preguntado que hubiese pasado si no estaba el PSA. Yo escucho en otras provincias que dicen que si no está el PSA ellos van a desaparecer. Pero nosotros no nos hacemos esa idea, porque nosotros ya veníamos como organización, lo único que ha hecho el PSA es dar crédito,

poder tener más herramientas y bueno, que se consolide más la organización".
(L,S, dirigente del MOCASE. Entrevista 1999.)

Nuevamente aquí aparece lo dicho anteriormente en torno al peligro de que el PSA se constituya en un núcleo identitario para productores de algunas provincias. Esto además estaría indicando la posibilidad de conformar un nuevo paternalismo y/o de generar corporativismos.

A partir del análisis presentado en el capítulo anterior hemos visto como la modalidad de intervención del PSA abrió posibilidades para generar aumentos sustanciales en las dotaciones de recursos y "capital" político de los pequeños productores y ésta parece ser el "área" en donde se han obtenido los mejores resultados.

En este sentido el PSA se diferencia fuertemente de las anteriores políticas públicas implementadas en la provincia y aún de las políticas provinciales que se ejecutan simultáneamente a la acción del PSA. Estas diferencias se pueden rastrear en las evaluaciones que hacen los sujetos cuando se refieren al "Estado" o al "gobierno"

Muchos de ellos dicen que:

"A veces los gobiernos no están muy de acuerdo con lo que nosotros hacemos, siempre quieren que estemos ahí de bajito nomás, que no podamos tomar decisiones" (M,C, Quimili, 1995).

"El gobierno provincial no está a favor de nosotros. Yo no sé si todo esto llega a oídos del gobernador o son los entornos los que hacen estas cosas, de que el gobernador lo vea mal al MOCASE. Nosotros no hemos hecho nada y él nos llama activistas". (L.S, dirigente campesina. Entrevista 1999).

Lo que aquí aparece es que el Estado no es un actor homogéneo sino que puede pensarse como una arena de conflicto. En el escenario social santiagueño tienen lugar disputas entre "proyectos" sociales y políticos muy distintos. Muchas veces el Estado provincial manifiesta una lógica de acción que no responde a los lineamientos de las políticas de nivel nacional.

"A nivel nacional nos dijeron que no podían incidir en el tema tierra porque es un tema de la provincia y que además las relaciones estaban medio tirantes. Las tierras fiscales son provinciales ese es el problema, cuando nosotros reclamamos, y por más que quieran ayudarnos algún funcionario a nivel nacional no se puede, hay que hablarlo allá y ahí está el problema". (L, S, dirigente campesina. Entrevista 1999).

Por ello es que el PSA expresa una situación novedosa, la que surge de los discursos de los propios dirigentes campesinos:

(De la participación en PSA) "Nosotros vemos que ayudó bastante, lo de tener participación nosotros, para poder decidir si se da o no se da un crédito, bueno, eso es bastante importante [...] Esta posibilidad de "meter la cuchara", como decimos nosotros, decir no, esto no nos parece que le va ha hacer bien al

pequeños productor". (L,S, dirigente del MOCASE y representante campesina en la UTCP Santiago del PSA. Entrevista 1995).

No obstante, la construcción de un actor social campesino política y socialmente relevante es un proceso complejo y multideterminado. Sólo podemos sostener que el PSA ha contribuido a la visibilidad y representación del sector y a su consolidación a nivel institucional, y sólo en estos términos es que decimos que puede considerarse "exitoso". Sin embargo, el espacio abierto es pequeño y limitado y no parece haber indicios que permitan pensar que la situación se modifique en el futuro próximo. Aún queda mucho camino por recorrer para que los pequeños productores sean considerados como un actor legítimo en todos los espacios estatales (fundamentalmente los responsables de la política económica) y para que asimismo sean políticamente visibles tanto en el espacio local como a nivel de la sociedad global en Argentina.

De todos modos la "co-gestión" entre el PSA y los beneficiarios es resaltada y valorizada por muchos de los actores sociales locales. En algunos casos la impronta está puesta en la acción del Estado:

"El gobierno se ha acordado de los campesinos, ha pensado que también el campesino forma parte del pueblo. El gobierno creó los planes y nosotros buscamos la forma de poder conseguir la maquinaria. Si antes no lo hacíamos es porque no había planes del gobierno, no había planes de esta naturaleza, o por lo menos no los conocíamos nosotros". (N,V, dirigente campesino, Santos Lugares, Dpto. Alberdi, entrevista 1995).

Pero, en otros casos, aparece fuertemente la decisión y capacidad de la sociedad civil para fomentar estas nuevas vinculaciones con el agente estatal desde un lugar protagónico:

"Lo importante del MOCASE es que le da poder de decisión al pequeño productor, incluso a nivel nacional. El poder lograr meterse en lugares de poder, como lo está haciendo [...] El gobierno ha mirado en muchos momentos al MOCASE. Eso era impensable antes, antes no estaba el apoyo del Estado, jamás, y hoy sí se está dando. No es porque el gobierno haya sido "buenito", sino porque ve la presión de abajo. Yo creo que el Estado jamás tuvo intención, a mí que me disculpen los gobiernos. La única forma para que cambie estos es que el pueblo, en este caso la gente humilde del campo, pueda decidir a quien quiere y una vez que lo decide que pueda cuestionarlo o no, controlarlo porque sino deciden quienes vienen decidiendo toda la vida". (Técnico de institución de apoyo, Dto. Figueroa. Entrevista 1995).

La sociedad civil en Santiago manifiesta actualmente un crecimiento organizativo que habla de su riqueza y capacidad de acción. Pero los cambios plantean asimismo nuevos desafíos. No sólo se trata de partir de nuevas vinculaciones con el Estado sino que la existencia misma de estas organizaciones de la sociedad civil encarnan un proyecto alternativo de sociedad, un modelo social que se asemeja a las conceptualizaciones del "otro" desarrollo, las que se apoyan en profundos cambios en las correlaciones de fuerza y las relaciones de poder presentes en los espacios sociales:

“Debe existir una organización que exprese a los que necesitan tener una voz, que necesitan poder posicionarse ante los que toman decisiones, que tienen demasiado poder. Digo, más allá de la concepción de uno, la sociedad debería ser más participativa, más justa y demás. Pero hay cosas muy concretas, hay “tipos” que están decidiendo si ellos van a cobrar salario familiar o no, sobre si van a tener un crédito o no. Y ellos tienen que verlo, y aplaudirlos o aborrecerlos, pero no pueden opinar, no pueden hacer su propuesta y esto es fundamental para los cambios sociales que en nuestro país y en muchos lugares del mundo se está pidiendo a gritos: una sociedad diferente, más allá del marco ideológico en que uno este. Por estos hechos muy concretos tiene que existir el MOCASE”. (Técnico de ONG de apoyo, Quimili, Entrevista 1996).

En definitiva, lo hasta aquí expuesto en relación con las transformaciones sufridas por la sociedad civil santiagueña –al igual que muchos de los discursos de los dirigentes campesinos entrevistados durante estos años– expresa la construcción de una historia de lucha gremial campesina, en la que aparecen algunas victorias producto de alianzas con otros actores sociales –las ONGs, la Iglesia, ciertos organismos estatales-²⁰⁰; ciertas limitaciones –las restricciones efecto de las políticas económicas neoliberales– y; algunos fracasos –por ejemplo la debilidad de algunas organizaciones–. La consolidación del movimiento campesino como actor dinámico y persistente es un proceso de marcha.

Si bien podemos decir que la federación campesina ha sido visualizada como un interlocutor válido para algunos actores estatales, como por ejemplo el PSA, sabemos que la política económica del Estado refuerza las situaciones de deterioro de las economías provinciales y que se orienta a partir de otras prioridades de política que no contemplan los intereses del sector campesino de la Argentina.

En resumen, los campesinos santiagueños organizados han logrado abrir distintos espacios de participación y representación en la arena estatal y las gestiones gremiales que se desarrollan en el plano político han sido variadas y constantes. No obstante, los resultados alcanzados distan de equipararse a los esfuerzos que las organizaciones hacen en términos de tiempo y dinero invertidos. No todas las gestiones han sido exitosas, no todos los espacios de participación han sido abiertos, no siempre se respeta las autonomías de las organizaciones. La amenaza de la exclusión social continua latente y sigue ofreciendo un frente de conflicto social en el que se deberá seguir librando batalla. Si bien aún no se han superado muchas de las dificultades, los campesinos han adquirido capacidades y posibilidades para la negociación política que han sabido aprovechar.

Finalmente, queremos resaltar que se trata de un proceso social en construcción y por ello el final esta abierto. Lento y poco visible, con marchas y contramarchas, enfrentamientos y negociaciones, con “éxitos” y “fracasos”, atravesados por múltiples sentidos, movilizandolos recursos y acumulando capitales pero también perdiendo oportunidades y sumergiéndose en crisis, estos procesos dependerán de las soluciones que vayan construyendo los campesinos santiagueños como actores sociales participes de las sociedad civil santiagueña.

²⁰⁰ En palabras de los dirigentes campesinos: *“los que están con nosotros son los técnicos de las ONGs. En algunos lugares tenemos el apoyo medio disimulado, por temor al gobierno provincial, de algunos funcionarios que están en la zona, delegados o comisionados locales o de algunos diputados provinciales. [...] Y después los del INTA también están con nosotros, más que nada los que trabajan en la Unidad de Minifundio, y el que con alguna cosa, aunque sea con ideas nos esta apoyando es el coordinador del PSA de aquí”.* (L.S. Dirigente del MOCASE. Entrevista 1999.)

CAPITULO 4: CONCLUSIONES

“No tiene que pasar mucho tiempo para que esto empiece a funcionar, yo tengo esperanza, a pesar de todo. Creo que alguien lo va a hacer, no sé si nosotros, pero alguno lo va a hacer (...) Con el tiempo vamos a aprender y las organizaciones se harán fuertes y se elegirán bien a los gobernantes (...) Uno de los políticos que era candidato prometió ayudar a los pequeños productores, pero prometer, se promete”. (Z,L dirigente del MOCASE, 1995).

“Ni los políticos, ni los funcionarios del Gobierno ni las instituciones de apoyo inventaron una reunión comunitaria ni la solidaridad de la gente, eso existía desde siempre”. (O.C., dirigente campesino, Los Juríes, Santiago del Estero, 1992).

“Es difícil que un campesino no le ayude a otro campesino”. (R. P., productor de la zona de Los Juríes, 1995).

Uno de los supuestos que guió este estudio sostiene que las intervenciones en el desarrollo no son ajenas a problemas teóricos. En los estilos que las caracterizan es posible encontrar la huella de modelos o paradigmas sobre lo social. Así, uno de nuestros objetivos fue mostrar que nunca se interviene desde el vacío sino que estas acciones están ancladas y responden –explícita o implícitamente- a determinadas concepciones teóricas y epistemológicas.

Por ello, en este trabajo se planteó, desde una mirada crítica que, el grado y las formas que puede asumir la participación de la sociedad civil están asociadas a ciertas concepciones sobre el papel de los actores sociales en el desarrollo y, más generalmente, a planteos teóricos sobre la relación entre la capacidad transformadora de la acción social y las restricciones que imprimen las estructuras sociales, enfoques que subyacen a dichas concepciones.

Así, al estudiar las experiencias previas sobre el desarrollo en Santiago, hemos hallado que aquellas intervenciones que tomaron la forma de macropolíticas estatales le asignaron un rol predominante y exclusivo al Estado. Así, si todo dependía de la acción estatal, los beneficiarios y otros actores de la sociedad civil no tenía rol alguno que jugar en los procesos de cambio. En el campo de la teoría social esto se reflejó en el imperio de corrientes de pensamiento –el estructuralismo, el funcionalismo y otras escuelas derivadas del paradigma positivista pero también de ciertas lecturas del marxismo- que jerarquizaban las restricciones y limitaciones estructurales como ejes explicativos.

Por el contrario, los estilos que surgen con la acción de las ONGs preanunciaron el cambio que luego se reflejó en algunas de las tendencias actuales en materia de política social. Ambos modelos son coincidentes con la revalorización de la acción social que aportó el llamado “giro interpretativo”, en donde la preocupación se traslada hacia los sentidos de la acción desde la perspectiva de los participantes. Este marco conceptual permite entender al desarrollo como un proceso construido por actores sociales y, en este sentido, lleva implícito el fomento de la participación y la organización de la sociedad civil.

Asimismo hemos observado que estos paradigmas teóricos fueron coincidentes con los modelos de desarrollo agrario buscados en cada momento. De las transformaciones estructurales pretendidas en los años 60 –orientadas hacia la consolidación de una “vía farmer”- pasamos a estrategias de intervención agraria centradas en la construcción de una “vía campesina cooperativizada”, como las que persiguen tanto experiencias previas –las intervenciones de las ONGs- como las nuevas políticas diseñadas para el sector.

Del mismo modo, a lo largo del estudio encontramos que los planteamientos metodológicos derivados de aquellos marcos conceptuales se fueron modificando. Las líneas de trabajo fueron abandonando enfoques de tipo integrales para arribar a estrategias más especializadas y acotadas de manera tal que los proyectos tendieron a concentrarse en algunos aspectos del desarrollo. Iguales cambios sufrieron los instrumentos de trabajo que manejaban las modalidades de intervención. El uso de metodologías participativas es uno de los ejemplos más significativos de estas transformaciones. De políticas diagnosticadas, planificadas y ejecutadas de manera vertical se pasa a formas de gestión más horizontales.

Esta diferenciación conceptual y metodológica se reflejó en el análisis de los casos estudiados en Santiago del Estero. Como hemos visto en el capítulo 2, al presentar los antecedentes de intervenciones sobre el desarrollo, la modalidad basada en paradigmas más estructurales constituyó un obstáculo para la participación de los beneficiarios y para la construcción de actores sociales. Por el contrario, otras intervenciones previas –la de la ONG- pero también las actuales –el programa social que comienza en los 90- contienen ingredientes más proclives a la promoción de la participación y coadyuvaron –desde diferentes ángulos- en la construcción y consolidación de un actor campesino dinámico en la provincia.

En nuestros casos vimos cómo las distintas modalidades que intervención permitían o, por el contrario, obstruían la acumulación de determinados recursos, capitales o capacidades sociales que se orientaban al fortalecimiento de la sociedad civil local.

Así, partiendo de un escenario social local escasamente densificado en términos asociativos, la política pública de los años 60 contribuyó a consolidar esta situación de “pobreza” y escasa fortaleza de la sociedad civil porque su concepción del desarrollo, su planteamiento metodológico y su forma de gestión institucional no proveyeron de estas capacidades “sociales” o capitales que pudieran ser capitalizados por el conjunto de la sociedad local. Su modelo no se orientó a promover la acción autónoma y organizada de los pobladores y con ello al fortalecimiento de la sociedad civil local. Sostenemos que, entre otras cosas, no se previeron mecanismos que garantizaran un eficiente traspaso de la experiencia a sus beneficiarios, ni canales que permitieran que los mismos se ejercitaran en la toma de decisiones a los efectos de apropiarse de las capacidades de gerenciamiento necesarias para llevar adelante las acciones de manera autónoma.

A diferencia de aquel modelo, la intervención de las ONGs durante los 80, proveyó en ciertas ocasiones de las capacidades sociales necesarias para el fortalecimiento de la sociedad civil. Su propia acción y la contribución a la organización campesina son hechos inéditos en la provincia. La complejidad y fortalecimiento de la sociedad civil local se manifiesta, por ejemplo, en la presencia de “capitales sociales” que detentan las organizaciones campesinas, los que les han permitido sobrevivir y desarrollarse hasta la actualidad.

Con este escenario social se encuentra la nueva política pública. Como resultado del estudio podemos afirmar que la existencia previa de una sociedad civil fortalecida es una condición necesaria para el “éxito” de la intervención. En el caso de Santiago del Estero estas precondiciones fueron aportadas, junto a otros complejos factores, por la intervención de las ONGs. En este sentido, su inclusión como caso de estudio se tornó significativa, porque ellas han contribuido a crear una nueva sociedad civil que funciona como requisito societal para la intervención estatal actual.

Pero también su inclusión como antecedente se justifica en tanto que la nueva política estatal adoptó estilos y metodologías previamente experimentadas por las ONGs. De allí que nos detuvieramos a caracterizar el planteamiento metodológico de estas instituciones que representan la faceta no estatal del desarrollo. Muchas de las líneas de trabajo, de los instrumentos y técnicas y de los modos de acción fueron replicados por el Programa Social Agropecuario (PSA).

Asimismo fue relevante la inclusión del caso de la única política estatal de magnitud que se desarrolló en este espacio local. El estudio de los procesos involucrados en la experiencia del proyecto del Río Dulce permitió ver que, a pesar de la presencia de una intervención de “política”, la inexistencia de acciones de los actores de la sociedad civil y la escasa consideración a las organizaciones de base de los beneficiarios funcionaron como factores que impidieron alcanzar el “éxito” de la intervención en los términos en los que lo hemos planteado.

Por otro lado, las nuevas modalidades de intervención estatal que comienzan en los 90 también se asocian con la posibilidad de transferir o crear “capacidades” sociales. En el caso del PSA se verifica cómo este programa abrió los espacios para que los crecimientos de las capacidades de la sociedad civil se produjeran. En tal sentido, fue una condición facilitadora de estas consolidaciones aunque hemos observado que las estrategias elegidas deberían potenciarse y profundizarse. En términos generales, demostramos cómo la modalidad de intervención tradujo en acciones el objetivo de la participación de los beneficiarios, mantuvo un estilo alejado del clientelismo que impulsó la autonomía de los grupos y, su modelo de acción se vinculó con los procesos organizativos detectados, aunque los crecimientos asociativos observados no puedan ser atribuidos enteramente al Programa. Por eso sostenemos que, en este sentido, el PSA fue una condición necesaria, pero no suficiente.

Estas diversas formas de operar sobre los escenarios sociales y de contribuir a la creación de “capacidades sociales” determinó que no siempre fuera posible la construcción de actores sociales persistentes. En los 60 comprobamos que esto no se logra porque, la modalidad de intervención no contribuyó a modificar escenarios sociales previos. Por el contrario, la inexistencia de procesos de organización y participación social se vio reforzada por el estilo impuesto en el Proyecto del Río Dulce.

En los 80, el escenario social local cambió drásticamente. Durante el estudio hemos mostrado que en estos procesos jugaron un rol central el conflicto y la lucha social campesina, pero también las intervenciones de las ONGS. Sus esquemas de acción facilitaron y acompañaron muchas veces los procesos de organización campesina y tendieron al fortalecimiento de la sociedad civil santiagueña. Algunas veces – cuando las “capacidades sociales” eran fomentadas – se construyeron actores sociales dinámicos, con capacidad para intervenir pero, en otros surgieron agrupamientos esporádicos que desaparecieron junto con la intervención. Esto permite concluir que no siempre los modelos de las ONGs se asociaron a la construcción de organizaciones campesinas autónomas, visibles social y políticamente.

Desde los 90 y hasta la actualidad se consolida el actor campesino en la provincia, proceso al que también contribuyó la política pública materializada en el Programa Social Agropecuario. La decisión estratégica de convocar a las entidades campesinas legitimó a las asociaciones existentes, pero también, durante la implementación del programa se generaron las condiciones que, a veces, permitieron la expansión organizativa y una incipiente visibilidad social y política.

La construcción de un actor social campesino política y socialmente relevante es un proceso complejo y multideterminado. Sólo podemos sostener que el PSA ha contribuido a la visibilidad y representación del sector y a su consolidación a nivel institucional, y sólo en estos términos es que decimos que puede considerarse “exitoso”.

Pero uno de los requisitos de ese "éxito" es la existencia previa de actores dinámicos en el espacio de la sociedad civil.

Por ello hemos constatado que los crecimientos y logros de las organizaciones muchas veces son previos a la intervención estatal y sus emergencias y consolidaciones se asocian con otras aristas de la acción social tales como el rol de juega la construcción del conflicto social, la visibilidad del derecho por la tierra y la cristalización de procesos identitarios.

De todas formas, el espacio abierto es aún insuficiente. Los pequeños productores no son considerados como actores legítimos en todos los espacios estatales. El diseño de la política económica no contempla sus intereses y, tampoco han logrado ser políticamente visibles ni en el ámbito provincial ni a nivel de la sociedad global. La dinámica del capitalismo global les impone serias restricciones y amenaza con profundizar la situación de arrinconamiento y vulnerabilidad en la que se encuentran.

Pero una perspectiva basada en la acción –como la adoptada en este estudio- permite comprender que las estrategias de resistencia son posibles, que los actores así reintroducidos en el análisis pueden producir nuevas condiciones, que no son autómatas determinados por las estructuras aunque éstas sean el medio en el que se realiza la acción. En este juego entre producción y reproducción de la vida social cobra sentido entender a los fenómenos estudiados como procesos sociales en construcción. Por ello, sus resultados también dependerán de las soluciones que vayan construyendo los campesinos como actores sociales partícipes de la sociedad civil santiaguense.

Los hallazgos hasta aquí presentados adquieren relevancia para la práctica dado que el fortalecimiento de la sociedad civil -y una nueva relación con el Estado- ha devenido en uno de los principales objetivos, tanto de los programas de desarrollo rural como del conjunto de políticas sociales. Reconocidas instituciones vinculadas a la problemática agraria –IICA y CEPAL entre otras- coinciden en señalar que la participación de los destinatarios se transformó en una de las medidas del "éxito" de las políticas.

Así, la participación, la organización y la autonomía de los beneficiarios –junto con la descentralización, la focalización y la privatización- son componentes centrales de las "recetas" para la intervención, no sólo en el desarrollo rural sino también para las políticas sociales diseñadas para América Latina.

Sin embargo, en los casos concretos no siempre se resuelve de manera efectiva el problema de la participación sino que se dan simulacros de ésta afectando así la apropiación autónoma de las iniciativas por parte de los beneficiarios. La descentralización toma la forma de una mera desconcentración operativa; la focalización es concebida como una solución pragmática ante la falta de recursos públicos para atender crecientes necesidades sociales; y la privatización –replicando el viejo modelo de la beneficiencia- deviene en un retiro del Estado que deja a los pobres librados a los vaivenes del mercado, a la vez que se diluye la idea del derecho a ciertos satisfactores.

Por ejemplo, el problema de la participación puede ser encarado desde dos facetas: como cuestión metodológica y asociado con el uso de técnicas participativas o; como problema político, en tanto que se vincula con la toma de decisiones, con el "hacer la

política". En esta segunda dimensión es donde cobra mayor sentido la discusión sobre la promoción de la participación. En las "recetas" que circulan sobre las intervenciones sobre el desarrollo no se discuten por ejemplo cuestiones tales como si la participación aparece como una "concesión" otorgada desde las autoridades de ejecución o como un reclamo de los beneficiarios.

Frente a esto último cabe hacer dos reflexiones: Por un lado entender que las intervenciones sobre el desarrollo rural ocurren en un "campo" – en el sentido de Bourdieu- en un espacio social como una configuración de relaciones de fuerza, en el que el fenómeno del poder –material pero también simbólico- produce efectos muy vinculados a la posibilidad o no de participar, ya que hacerlo implica precisamente el desplegar un poder. A veces esta compleja trama de procesos sociales no es tenida en cuenta en planteos que promocionan la participación de manera simplista y que por ello encuentran serios obstáculos a la hora de efectivizarla.

Por otro lado, la posibilidad de actuar e intervenir no es ajena a la posesión de ciertos recursos que la faciliten. De hecho, *"existe una asociación indirectamente proporcional entre la profundidad de la pobreza y las posibilidades de participación"*. (Tenti, E.; 1992).

Dicha pobreza no sólo es del orden de lo material, situación extendida en el noroeste argentino, sino también del orden de lo simbólico. Por ello, y como hemos mostrado en este estudio, la participación y la organización presuponen la existencia de ciertos "capitales" sociales con los que los beneficiarios cuentan –o que deben adquirir en el proceso de la intervención- de manera tal que se construya un imaginario en el que la toma de decisiones sea entendido como "algo que es para nosotros", para lo cual están habilitados.

Al igual que con la puesta en acto del objetivo de la participación, no siempre se verifican esfuerzos suficientes para alcanzar la pretendida organización de los grupos de beneficiarios. Muchas veces el requisito asociativo para acceder a los recursos que brinda la política resulta insuficiente si no está acompañado de medidas adicionales. En estos casos se crean agrupamientos esporádicos y endebles, los grupos conformados no se constituyen en organizaciones ancladas en redes de relaciones sociales locales y cotidianas, no detentan capacidades para la cooperación ni solidaridad interna, tampoco son capaces de buscar o crear oportunidades externas ni de aprovechar las redes institucionales que constituyen su campo contextual. En estos casos se conforman grupos artificiales o instituciones meramente formales, a la manera de un "sello vacío", si es que han alcanzado mayores niveles de institucionalización. Si estas capacidades no son generadas, las organizaciones caen fácilmente en procesos de disolución o de fisión, particularmente ante situaciones de crisis.

Cuando los grupos conformados cuentan con capacidades internas como solidaridad y cooperación pero no logran generar otros recursos estratégicos, se generan asociaciones informales, de acción acotada o grupos aislados en la medida en que vayan avanzando en su formalización. Si, por el contrario no han adquirido dichas capacidades internas aunque puedan desplegar acciones hacia el exterior nos encontramos con agrupamientos frágiles, organizaciones erráticas o sin representatividad, si es que han formalizado.

Para que se den organizaciones que puedan embarcarse en procesos de maduración u organizaciones ya consolidadas que se expandan –y avanzar así en el fortalecimiento de la sociedad civil- son necesarios múltiples esfuerzos orientados al crecimiento organizativo. La construcción de capacidades organizacionales es un elemento central para el logro de estos procesos²⁰¹. Como hemos demostrado a lo largo del estudio, las modalidades de intervención no siempre contribuyeron a ello, no siempre crearon las condiciones que permitieran dinamizar y densificar la sociedad civil local.

En suma, el fortalecimiento de la sociedad civil no es sólo una cuestión de voluntarismo sino que presupone la construcción de poder, de capacidad de acción de sectores vulnerables, “invisibles” política y socialmente y en ello radica su dificultad y su desafío.

Finalmente, es innegable que los hallazgos demuestran que estamos frente a una nueva vinculación entre Estado y sociedad civil. Como hemos verificado a lo largo del estudio, en su retorno al campo social el Estado se está asociando –de maneras muy diversas pero cada vez con mayor alcance y profundidad- con ONG y con muy heterogéneas organizaciones populares para la gestión de políticas públicas. Este protagonismo de la sociedad civil es auspiciado por numerosos agentes influyentes, entre ellos los organismos financieros internacionales. La nueva impronta pretende recuperar estrategias solidarias, capacidades de resistencia y prácticas creativas muchas veces desplegadas por los sectores populares para enfrentar los problemas que los aquejan. Este nuevo aliento hacia la participación de organizaciones sociales –coincidente con el fin de una línea aislacionista respecto del Estado mantenida hasta los 90 por las ONGs²⁰² - plantea un conjunto de nuevos interrogantes que no siempre son considerados en las “recetas” que promueven esta vinculación.

En primer término, si el Estado adopta algunos ejes que caracterizaron la lógica de intervención de las ONGs surge la cuestión de la posibilidad de replicabilidad de dichos esquemas, lo que no siempre puede lograrse sin una adaptación previa de los mismos a la naturaleza del agente estatal. Esta transferencia de estilos se constituye en uno de los principales desafíos a enfrentar.

En segundo lugar y, dentro de este mismo ámbito de cuestiones que hacen al pasaje de lo micro a lo macro, se plantea el problema de la masividad, ya que los estilos de intervención de las organizaciones de la sociedad civil muchas veces están diseñados para acciones acotadas y restringidas siendo sólo efectivos en tales condiciones (métodos de autoconstrucción, tecnologías para la producción y comercialización, trabajo con grupos sociales definidos, diagnósticos precisos). La adopción de estos modelos no debería rescindir las búsquedas de cobertura y alcance propias de las políticas estatales.

²⁰¹ Para un tratamiento más exhaustivo de estas condiciones que permiten el crecimiento organizativo véase Alfaro (1998). “El problema del sostenimiento de las organizaciones campesinas: una estrategia de investigación posible. Documento Nro. 11. Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Instituto de Investigaciones Administrativas. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.

²⁰² Ya a fines de los 80, un conjunto de ONGs vinculadas a la promoción del habitat popular reconocían que su tradicional percepción del Estado en tanto que antagonista estaba siendo modificada a partir de la apertura democrática. (GADIS, Serie Reuniones Nro. 2. 1988)

En tercer lugar consideramos que se carece de una profunda consideración de la naturaleza de las relaciones que se entablaban entre los agentes estatales y no estatales en la generación de políticas. Concertar, negociar, consensuar o articularse son preceptos que se esgrimen comunmente a nivel discursivo pero de difícil realización en el plano de la acción, porque, nuevamente en ellos, se cuelan intereses diversos, lógicas contrapuestas y juegos de poder que presuponen el conflicto.

Por último y no menos importante surge la necesidad de reflexionar sobre los peligros que pueden comportar estas nuevas relaciones que necesariamente resignifican el rol de ambas partes. El optimismo con que se impulsan estas cuestiones no debe oscurecer la consideración de los problemas que pueden surgir. Desde el lado de las organizaciones de la sociedad civil se corre el riesgo de que se transformen en meras ejecutoras de programas estatales descargando con ello responsabilidades públicas, que sean cooptadas por lógicas clientelistas y que declinen en sus propósitos de ser entidades autónomas e independientes desvirtuando en esta interacción su papel como promotoras de estilos alternativos.

“En el caso de las ONGs existe el peligro de que éstas queden absorbidas por la lógica interna de las organizaciones gubernamentales (...) De no imaginar herramientas que las ayuden a preservar espacios de actividad financieramente autónomos el clientelismo ONG-Estado será una posibilidad muy cierta”.
(Benencia, R. y Flood, C.; 1998).

Desde el lado del Estado, su vinculación creciente con organizaciones sociales podría generar situaciones en las que quede entrampado en pujas corporativas, abandonando objetivos propios de la instancia estatal, tales como la corrección de desigualdades. Su papel como agente fundamental del desarrollo puede así desdibujarse. Asimismo, esta nueva modalidad bajo la que se organiza el reingreso del Estado en el campo del desarrollo no presenta, por el momento, garantías que la conformen como un camino permanente y viable sino que parece seguir atada a los vaivenes políticos y pujas de poder que conmueven la arena estatal.

En definitiva, construir una nueva relación entre Estado y sociedad civil implica configurar un nuevo balance de poder entre ambos polos y esto dependerá de la dinámica de los escenarios sociales y políticos en los que se opera. Nuevos relacionamientos promoverán el desarrollo potenciando los recursos y capacidades de ambos niveles; permitirán avanzar en una creciente democratización de la sociedad y; aportarán a la transparencia del gasto del Estado. Políticas públicas orientadas a la satisfacción de crecientes necesidades pero -y fundamentalmente- que ejerciten el “empowerment” son la condición básica para una nueva y fructífera vinculación entre Estado y sociedad en el nuevo milenio. Los avances hasta ahora producidos no aseguran que se esté transitando por tales rumbos y muchas veces parecen resultados aislados antes que el producto de una política explícita. La tendencia discurre por otros senderos y las experiencias estudiadas aún aparecen como ejemplos “desviados” de la trayectoria que marcan las políticas estatales en los umbrales del siglo XXI en la Argentina.

BIBLIOGRAFIA CITADA

➤ Capítulo 1: PROBLEMAS, ALCANCES Y ABORDAJES DEL ESTUDIO

Sobre la relación Estado y sociedad civil:

BOBBIO, N y BOVERO, M. (1994). **Sociedad y Estado en la filosofía moderna**. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano. México. Fondo de Cultura Económica.

BOURDIEU, P. (1988) **Cosas Dichas**. Buenos Aires. Editorial Gedisa

GARCIA DELGADO, D. (1994). **Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural**. FLACSO. Tesis. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

GIDDENS, A. (1995) **La constitución de la sociedad**. Bases para la teoría de la estructuración. Amorrortu Editores. Buenos Aires.

GIDDENS, A. (1997) **Las nuevas reglas del método sociológico**. Crítica positiva de las sociologías comprensivas. Amorrortu Editores. Buenos Aires.

LECHNER, N. (1983) "Epilogo" en Lechner (comp.) **Estado y política en América Latina**. México. Siglo XXI.

LONG, N y LONG A. (1992) **Campos de batalla del conocimiento**. La interrelación de teoría y práctica en investigación social y desarrollo. Routledge, London.

MARTINEZ NOGUEIRA, R. (1991). **La Trama solidaria**. Pobreza y microproyectos de desarrollo social. GADIS. Buenos Aires.

MARTINEZ NOGUEIRA, R. (1995) "El tercer sector: por qué y para qué?" En Revista Enoikos. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Año III. Nro. 9. Bs. As.

O'DONNELL, G. (1984) "Apuntes para una teoría del Estado". En Oszlak (comp) **Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos**. Editorial Paidós. Buenos Aires.

OSZLAK, O y O'DONNELL G. (1982) "Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación". En Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. Nro. 1 Caracas.

OSZLAK, O.(1991) **Merecer la ciudad**. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Editorial Humanitas. CEDES. Buenos Aires.

OSZLAK, O (1980) **Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**. Estudios CEDES. Vol. 3 Nro.2.Bs. As.

PORTELLI, H. (1987) **Gramsci y el bloque histórico**. Siglo XXI Editores. México.

ROBIROSA, M (1991) "Los microproyectos de desarrollo y su entorno". En **La trama solidaria. Pobreza y microproyectos de desarrollo social.** (Martinez Nogueira, N. (comp.)). GADIS. Buenos Aires.

TOURAINÉ, A. (1988). **El regreso del actor.** EUDEBA. Buenos Aires.

Sobre las intervenciones en el mundo rural

ARCHETTI, E. (1974) "El concepto de economía campesina en Marx y Chayanov". En **La organización de la unidad económica campesina.** Buenos Aires. Nueva Visión.

ARCHETTI, E (1978). "Una visión general de los estudios sobre el campesinado". En Estudios Rurales Latinoamericanos. Nro. 1. Vol. 1. Colombia.

ASTORI, D. (1984). "Controversias sobre el agro latinoamericano". CLACSO. Buenos Aires.

BARTRA, A (1979) **La explotación del trabajo campesino por el capital.** Editorial Macehual. México. 1979.

BARTRA, R (1974) **Estructura agraria y clases sociales en México.** Serie Popular ERA. UNAM. México.

CHAYANOV, A. (1974) **La organización de la unidad económica campesina.** Nueva Visión. Buenos Aires.

CHIRIBOGA M y PLAZA O. (1991). "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural". Seminario IICA. Costa Rica.

DE YANVRY, A (1991) "El papel de la reforma agraria en el desarrollo económico: política y políticas". En **Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo.** Carl K. Eischer y John M. Staaz (comp.) México. Fondo de Cultura Económica.

DE YANBRY, A (1981) **The agrarian question and reformism in Latin American.** The Johns Hopkins University Press. Baltimore. EE.UU.

DE YANVRY, A. y CROUCH, L.A. (1979) "El debate sobre el campesinado: teoría y significancia política". En Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol 2. Nro. 3. Septiembre- diciembre.

GIARRACCA, N. y APARICIO, S. (1991) **Los campesinos cañeros: multiocupación y organización.** Instituto de Investigaciones. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Cuaderno Nro. 3.

GARCIA, A. (1973) **Sociología de la reforma agraria en América Latina.** Amorrortu Editores. Buenos Aires.

HEYNIG, K, (1982) "Principales enfoques sobre economía campesina". En Revista de la CEPAL Nro. 16. Buenos Aires.

KAUTSKY, K. (1984) **La cuestión agraria**. Siglo XXI. México.

KAY, C (1998) “¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra”. En Revista Mexicana de Sociología. Año LX número 4. Octubre-diciembre 1998.

KARNER, (1985) “La cuestión campesina y el subdesarrollo del marxismo en Latinoamérica”. En Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol. 8 Nro.1 Bogotá. Enero-abril.

KERVIN, B (1987) “La economía campesina en el Perú: teorías y políticas”. En Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol II. Nros. 1 y 2.

LENIN (1974) **El desarrollo del capitalismo en Rusia**. Editorial Progreso. Buenos Aires.

LEWIS (1960) “Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra” En El Trimestre Económico. México. Octubre de 1960.

LLAMBI (1981). “Las unidades de producción campesina en un intento de teorización”. En Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol 4. Nro. 2.

MARX, Karl (1975) **El 18 Brumario de Luis Bonaparte**. Editorial Anteo. Buenos Aires.

MARX, Karl (1970) **El capital**. Tomo III. EDAF Ediciones. Madrid.

MARX, Karl (1979) **Las formaciones económicas precapitalistas**. Editorial Grijalbo. Barcelona.

MANZANAL, M (1993) **Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales**. CEAL. Biblioteca Política Nro. 437. Buenos Aires.

MURMIS, M. (1980) “Tipología de pequeños productores campesinos”. Documento PROTAAL. Nro. 55. IICA. San José de Costa Rica.

PARTNAIK, Utsa (1988) “Ascertaing the economic characteristic of peasant classes in themselves in rural India: a methodological and empirical exercise”. En The Journal of Peasant Studies. Volumen 15. Nro. 3.

PIÑEIRO, D. (1995) “Desafíos e incertidumbres para la sociología agraria en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo” Ponencia presentada al Seminario Regional: Globalización, Integración Regional y consecuencias sociales sobre la agricultura. Montevideo, 7 y 8 de diciembre de 1995.

SCHULTZ , T.W. (1968) **Modernización de la agricultura**. Valencia. Editorial Aguilar.

STAVENHAGEN, R. (1977) **Capitalismo y campesinado en el desarrollo agrario**.

Sobre la estrategia teórico- metodológica

ARONSON, Perla y CONRADO, Horacio (1995) **La teoría social de Anthony Giddens**. Cuadernos de Sociología. Serie teoría. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de Publicaciones del CBC.

BERTAUX, Daniel (1989). "Los relatos de vida en el análisis social". En Historia y fuente oral Nro 1. Instituto Municipal de Historia. Barcelona.

BOURDIEU, Pierre et al (1975) **El oficio del sociólogo**. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

BOURDIEU, Pierre (1999) **La miseria del mundo**. Buenos Aires. Fondo de Cultura económica.

FORNI, Floreal (1993). "Estrategias de recolección y estrategias de análisis en la investigación social". En **Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación**. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.

GALLART, María Antonia (1993). "La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación". En **Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación**. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.

GLASER, Barney y STRAUSS, Alselm (1967) **The Discovery of grounden theory. Strategies for qualitative research**. New York. Aldine Publishing Company.

STRAUSS, Alselm y CORBIN, (1991) **Basic of qualitative research, grounded theory procedures and techniques**. SAGE.

VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (1993) **Métodos cualitativos I**. Los problemas teórico epistemológicos. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.

YIN, Robert (1994) **La investigación de estudios de caso**. Diseño y métodos. SAGE.

➤ **Capitulo 2: LAS EXPERIENCIAS PREVIAS SOBRE EL DESARROLLO SANTIAGUEÑO**

2.1.1. LAS MACROPOLITICAS ESTATALES

APARICIO, Susana (1985) "El proceso de modernización agropecuaria en Santiago del Estero". Tesis del Curso Tutorial de Posgrado. FLACSO. Inédito.

ASTORI, D. (1981) "Algunas interpretaciones sobre el proceso económico de la agricultura en América Latina". CIEDUR. Uruguay.

AUFGANG L. y MANZANAL, M. (1977) "Un análisis crítico de la planificación en las obras de riego: el caso del río Dulce". CLACSO.

FOGUELMAN, D., APARICIO, S y CATTANIA, M (1985) "Causas y consecuencias de transformaciones de sistemas alimentarios en regiones semiáridas (Santiago del Estero)". CONICET/ Centro de Estudios y Promoción Agraria (CEPA). Inédito.

FORNI, F y BENENCIA, R. (1991) "Condiciones de trabajo y condiciones de vida de familias campesinas y asalariados". En **Empleo, estrategias de vida y reproducción. Hogares rurales en Santiago del Estero**. Forni, Benencia y Neiman. Centro Editor de América latina. CEIL.

GARCIA DELGADO, D. (1994) **Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural**. FLACSO . Tesis. Grupo editorial Norma. Buenos Aires.

GRUPO ESQUEL (1989). "Políticas de desarrollo rural en América latina: balance y perspectivas". En **La Economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo** Fausto Jordán (comp.) IICA.

NEIMAN, G. (1983) "Los Colonos del Simbolar: estrategias productivas y diferenciación social". Inédito.

NEIMAN, G. (1989) "Reproducción y expansión en la agricultura familiar. Un estudio de caso en el noroeste argentino". En Desarrollo Económico Nro. 114. Buenos Aires. Julio- septiembre de 1989.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. Nro. 1. Caracas.

PAZ, R. (1993) "El rol de las relaciones al partir en los procesos de diferenciación social de las explotaciones familiares. Los colonos en el área de riego de la provincia de Santiago de Estero". En Ruralia. Nro.4. FLACSO. Octubre de 1993.

PAZ, R. (1994) "Desarrollo agrícola y sustentabilidad ambiental: dos conceptos antagónicos en un sistema capitalista tradicional. Un estudio de caso en el noroeste argentino". En Realidad Económica Nro. 127. Buenos Aires. Octubre- Noviembre de 1994.

LEGISLACION Y FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS

- Ley de Colonización. Ley Nro. 4085. Cámara de Diputados de la provincia de Santiago del Estero. 27 de diciembre de 1973.
- Ley de creación de la Corporación del Río Dulce. Ley 3363/66. 1966
- "Decreto reglamentario 659/66" Corporación del Río Dulce. Santiago del Estero 1966.

- “Contrato de Préstamo Nro. 136 BID- Gobierno provincial”. Ley 3.417. Mayo de 1967. Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Santiago del Estero. 23 de junio de 1967.
- “Contrato de Préstamo Nro. 135 BID- AayEE ”. Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Santiago del Estero. 23 de junio de 1967.
- “Investigación Social y Económica”. Informe Nro.1 Departamento de Promoción de Comunidades. Gerencia de Colonización. Corporación del Río Dulce. Santiago del Estero 1966.
- “Síntesis general”. Subproyecto de Colonización y Rehabilitación. Corporación del Río Dulce. Santiago del Estero. 1967.
- “Anteproyecto de drenaje. Zona IIB. Proyecto del Río Dulce. Santiago del Estero”. Secretaria de Energía. Agua y Energía Eléctrica de la Nación (AayEE). Empresa del Estado. Gerencia de Estudios y proyectos de riego y drenaje. 1972
- “Reglamento para el aprovechamiento de las aguas del río dulce en la zona del proyecto del Río Dulce”. Secretaria de Estado de Energía. Agua y Energía Eléctrica (AayEE) Empresa del Estado. Intendencia de Riego Río Dulce. 1970
- “Informe preliminar para la consideración de interesados”. Programa Industrial del proyecto del Río Dulce. CRD. S/f.
- “Reglamento de adjudicación de unidades económicas”. Corporación del Río Dulce. Santiago del Estero. 1970
- “Obras del Río Dulce”. Corporación del Río Dulce. Santiago del Estero. 1967

FUENTES HEMEROGRAFICAS:

- “El lago del frontal sepultó a un pueblo. Vecinos de una villa recuerdan un doloroso éxodo” Nota Publicada en La Gaceta de Tucumán. 26 de junio de 1998.

2.1.2: LA INTERVENCION DE LAS ONGS

ALFARO, María Inés y GUAGLIANONE, Ariadna (1994) “Los Juries, un caso de conflicto y organización” En **Acciones colectivas y organización cooperativa. Reflexiones y estudios de caso.** Norma Giarracca (comp.) Centro Editor de América latina. Buenos Aires.

ALFARO, María Inés (1997).”Experiencias de organización campesina en Santiago del Estero. Reflexiones en torno a las acciones colectivas en los 90” Inédito

ALFARO, María Inés (1997) “La evaluación cualitativa de los programas sociales. La cara oculta de las intervenciones”. Ponencia presentada a las II Jornadas Internacionales sobre Estado y Sociedad; Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI. CEA.UBA. Buenos Aires, septiembre de 1997.

ALFARO, María Inés (1998) Conflictividad social y nuevos patrones de acción colectiva: el caso de los campesinos santiagueños. Informe Final Beca de Iniciación UBACyT. Inédito.

BARTOLOME, Leopoldo (1989) "El problema de definir éxito/fracaso en proyectos de desarrollo rural de base" En Boletín de Desarrollo Social nro. 5. GADIS. Buenos Aires, Enero de 1989.

BARTOLOME, Leopoldo (1991) "Sobre evaluación de microproyectos de desarrollo social" En **La trama solidaria**. Pobreza y microproyectos de desarrollo social. Martinez Nogueira, R. (comp.) GADIS. Buenos Aires.

BENENCIA, Roberto (1992) "Los microproyectos de desarrollo rural implementados por ONGs entre pequeños productores del NEA". En **Organizaciones Económicas Populares**. Más allá de la informalidad. Forni, F y Sanchez J.J. (comps.) Servicio Cristiano de Cooperación. Buenos Aires.

BENENCIA, Roberto (1991) "Componentes organizativos y productivos en los *microproyectos de desarrollo rural*" En **La trama solidaria**. Pobreza y microproyectos de desarrollo social. Martinez Nogueira, R. (comp.) GADIS. Buenos Aires.

BENENCIA, Roberto y FLOOD, Carlos (1994) "Experiencias de organización rural realizadas por ONG a la luz del enfoque de sistemas" Ponencia presentada al IV Congreso Latinoamericano de Sociología Rural ALASRU. Concepción, Chile, diciembre de 1994.

BOMBAROLO, Felix, PEREZ COSCIO, Luis y STEIN, Alfredo (1992) **El rol de las ONGs de desarrollo en América Latina**. FICONG.

CARROLL, Thomas (1992) "Reflexiones sobre las organizaciones rurales y la sociedad civil". Grupo Esquel. IICA.

CROZIER M. y FRIEDBERG, E. (1990) **El actor y el sistema**. Las restricciones de la acción colectiva. Alianza Editorial Mexicana. México.

DE DIOS, R. (1993) **Las cooperativas agrarias de Santiago del Estero. Organizaciones campesinas y desarrollo rural**. Cuadernos de CIFRA. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE).

FEIJOO, Ma. del Carmen (1991) "Sobre metodología de los microproyectos" En **La trama solidaria**. Pobreza y microproyectos de desarrollo social. Martinez Nogueira, R. (comp.) GADIS. Buenos Aires.

FILMUS, Daniel (1997) **El perfil de las ONG en Argentina**. FLACSO. Banco Mundial. Buenos Aires.

FORNI, Floreal y BENENCIA, Roberto (1989) "Nuevas formas organizacionales entre pequeños productores del NEA" Documento de Trabajo Nro. 22. CEIL. Buenos Aires.

GRUPO ESQUEL (1989) Políticas de desarrollo rural en América latina: balance y perspectivas. En **La Economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo** Fausto Jordán (comp.) IICA.

LUNA, Elba y MORALES M. Alejandra. (1998) "El fortalecimiento institucional y los desafíos del desarrollo" En Conjuntos. Sociedad civil en Argentina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

MALLIMACI, Fortunato (1996) "Políticas sociales: hacia una nueva relación entre Estado y sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo". En Dialogica Vol 1. Nro 1. Buenos Aires.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (1988) Ciclo de vida y aprendizaje en ONGs de promoción. Serie Documentos de Trabajo Nro. 4. GADIS. Buenos Aires.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.) (1991) Introducción. En **La trama solidaria**. Pobreza y microproyectos de desarrollo social. GADIS. Buenos Aires.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.) (1991). ¿Microsoluciones a macroproblemas?. En **La trama solidaria**. Pobreza y microproyectos de desarrollo social. GADIS. Buenos Aires.

MAX NEEF, Manfred et al. (1986) "Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro" CEPAUR. Chile.

MURMIS, Miguel (1980). Tipología de pequeños productores campesinos. San José de Costa Rica. IICA. Documento PROTAAL Nro. 65.

NEIMAN, G., VUEGEN y LATTUADA (1998) "La sociedad civil en el desarrollo rural en Argentina" En **Conjuntos. Sociedad civil en Argentina**. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

PEREDA, Mercedes (1992) "Nuevas formas de organización de los sectores populares. Organizaciones campesinas en Santiago del Estero". Seminario Fac. Cs. Sociales. UBA. Mimeo.

PEREDA, Jorge (S/F) "Las cabras y los cambios. De la supervivencia a la exportación". Revista Dinámica Rural.

ROFMAN, Alejandro (1989) "Los productores rurales minifundistas. Políticas alternativas de transformación económico-social" En Boletín de Desarrollo Social Nro. 5. GADIS. Buenos Aires, Enero de 1989.

ROBIROSA, M. (1991) Sobre microproyectos y su entorno. En **La trama solidaria**. Pobreza y microproyectos de desarrollo social. Martínez Nogueira, R. (comp.) GADIS. Buenos Aires.

THOMPSON, Andrés (1995) "Las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro: un fenómeno mundial" En Thompson A (comp). **Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina**. UNICEF/ Losada.

WINNETOU SOSA, Vincent (1989) "Banco Mundial y ONGs: Iniciativas para superar la pobreza". En Boletín de Desarrollo Social Nro. 5. GADIS. Buenos Aires, Enero de 1989.

FUENTES:

- MATERIAL INSTITUCIONAL FUNDAPAZ

- Benencia, R. (1992) "Evaluación socio-organizacional del proyecto de desarrollo implementado por Fundapaz en Robles y Garza, Santiago del Estero". FUNDAPAZ/MLAL

- "Criterios institucionales para el otorgamiento de ayudas económicas" FUNDAPAZ. Noviembre de 1997. Ing. Agr. Marcelo Rodriguez.

- FUNDAPAZ: 25 años por un desarrollo en Justicia y paz.

- Proyecto presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

- ENTREVISTAS

- Entrevista a J.L. Diaz, Presidente del Consejo de Administración de Fundapaz. 1999.

- Numerosas entrevistas administradas a varios dirigentes y miembros de organizaciones campesinas de Santiago del Estero. Entrevistas a técnicos de instituciones de apoyo.

➤ **Capítulo 3: LAS NUEVAS POLITICAS SOCIALES**

ALFARO, M.Inés, CATENAZZI, Andrea y NARDACCHIONE, Gabriel (1995) "Los mecanismos de descentralización en las grandes ciudades: Los casos de Barcelona y Buenos Aires" Trabajo final para la materia: Administración Pública Comparada. Maestría en Administración Pública. Mimeo

ALFARO, María Inés (1996) "El Programa Social Agropecuario y los cambios en las dotaciones de capital social de los pequeños productores minifundistas". Documento 2. PSA/Maestría en Administración Pública. FCE.UBA. Inédito

ALFARO María Inés (1996) "El Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociales: ¿relaciones peligrosas o el inicio de un diálogo auspicioso?. Ponencia presentada al I Congreso Latinoamericano del CLAD. Río de Janeiro.

ALFARO, María Inés (1998) "Conflictividad social y nuevos patrones de acción colectiva; el caso de los campesinos santiagueños". Informe Final. UBACyT. Inédito.

APARICIO, Susana (s/f) "Una propuesta interinstitucional para abordar la problemática campesina en la Argentina". Unidad de proyectos de desarrollo rural. SAGyP. PNUD. Buenos Aires.

BORJA, Jordi (1987). **Organización y descentralización Municipal**. Editorial EUDEBA. Buenos Aires.

BUSTELO, E. (1988) Política social en un contexto de crisis. Será que se puede? UNICEF/ILPES/CEPAL/ Santiago de Chile.

BUSTELO, E. (1995) "El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales". En Enoikos. Año III. Nro. 9. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Diciembre de 1995.

CARBALLO, Carlos (1995) "Programa Social Agropecuario y Cambio Rural. Dos intentos para atenuar la crisis entre los agricultores familiares". En Realidad Económica Nro. 136. Buenos Aires. Noviembre - Diciembre de 1995.

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (1997) **Evaluación de proyectos sociales**. Siglo XXI Editores.

CHIRIBOGA, Manuel y PLAZA, Orlando (1990) "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural". IICA. Santiago de Chile.

DE YANVRY, Alain et al (1989) "Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe" En Fausto Jordán (comp.) **La Economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo**. IICA. San José de Costa Rica.

ESTESO, Roberto (1989) "Crisis y descentralización en la reforma del Estado en América Latina" En Medellín Torres (comp.) FESCOL, Bogotá.

FELCMAN Isidoro (1991). **La reforma del Estado**. Editorial Galerna. Buenos Aires.

FRANCO, Rolando (1984) Las grandes controversias de la política social. En **Desarrollo Social en los 80**. CEPAL/ILPES/ UNICEF. Santiago de Chile

GIARRACCA, Norma (1990) El campesinado en la Argentina: un debate tardío. En Realidad Económica Nro. 94. Buenos Aires.

GADIS. (1989). Boletín de Desarrollo Social Nro. 5. Buenos Aires. Enero de 1989.

GOLBERT, Laura (1988) "El welfare state en la Argentina". En El Estado y la cuestión social. Suplemento Nro. 6 de La ciudad futura. Septiembre-octubre.

HERZER, Hilda y PIREZ, Pedro (1988) "El Municipio: entre la descentralización y la crisis". En **El gobierno de la ciudad y crisis en Argentina**. Editorial Gel. Buenos Aires.

ISUANI, A. (1992) Política social y dinámica política en América latina. Nuevas respuestas para viejos problemas? En Desarrollo Económico Nro. 125. Buenos Aires.

FUENTES:

- MATERIAL INSTITUCIONAL:

- Ley de creación del Programa Federal de Solidaridad. (PROSOL). 1992. Buenos Aires.
- Documento de base. 1993. PSA.
- "Encuentro Provincial de organizaciones de productores minifundistas". El Zanjón, Santiago del Estero, 9 y 10 de diciembre de 1993. UTCP- PSA.
- Avances y resultados del primer año. Agosto 1993/1994. Santiago del Estero. UTCP- PSA.
- Tercer encuentro provincial de organizaciones de productores minifundistas". El Zanjón, Santiago del Estero, 16 y 17 de junio de 1994. UTCP- PSA.
- "Primer encuentro de pequeños productores beneficiarios del Programa Social Agropecuario". PSA. SAGPyA. Buenos Aires. 1995
- Reglamento de Crédito. PSA. SAGPyA. Buenos Aires. Noviembre de 1995
- Informe de Monitoreo a la provincia de Santiago del Estero. Consultor: Pedro Cerviño. PSA. SAGPyA. 1995.
- Informe de Monitoreo a la provincia del Chaco. Consultor: Pedro cerviño. PSA. SAGPyA. 1995
- Informe de Monitoreo a la provincia de Misiones. Consultor: Pedro cerviño. PSA. SAGPyA. 1996.
- "El año del gran salto". PSA. SAGPyA. Buenos Aires. 1996.
- "5 años de política social con pequeños productores minifundistas". PSA. SAGPyA. 1998.

ENTREVISTAS

- Entrevista a funcionarios del PSA de nivel nacional. 1996. 1999
- Numerosas entrevistas administradas a varios dirigentes y miembros de organizaciones campesinas de Santiago del Estero. Entrevistas a técnicos de instituciones de apoyo.

FUENTES HEMEROGRAFICAS:

- Diario Clarín (1/10/1997)
- Diario El Liberal (3/6/95)

➤ CAPITULO 4: CONCLUSIONES

ALFARO, María Inés (1998) "El sostenimiento de las organizaciones campesinas: una estrategia de investigación posible". Documento Nro. 11. Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Instituto de Investigaciones Administrativas. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.

BENENCIA, Roberto y FLOOD, Carlos (1998) "Las ONGs y sus relaciones con el Estado. Una aproximación al análisis del fenómeno en la Argentina". En Revista Realidad Económica Nro. 159. Buenos Aires. Octubre de 1998.

GADIS. "Las organizaciones no gubernamentales y el Estado democrático". Serie Reuniones Nro. 2. Buenos Aires, mayo de 1988.

TENTI, Emilio (1992) "Representación, delegación y acción colectiva en comunidades urbanas pobres" En Lumi, S; Golbert, L y Tenti, E. **La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios**. Buenos Aires. Miño y Dávila editores/

7.8.1. Fuentes hemerográficas
 7.9. Definición del esquema de interacciones

El plan de trabajo seguido se resume en el siguiente cuadro:

ACTIVIDAD	TAREA	DESCRIPCION
DEFINICIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL	Presentación el estado de la cuestión	Revisión bibliográfica comentada en torno a los ejes analíticos
	Identificación de modelos teóricos	Construcción de hipótesis de trabajo
ESTUDIO DE LOS CASOS	Diseño de instrumentos	Confeción de guía de entrevistas Efectuar contactos institucionales
	Realización del trabajo de campo	Relevamiento y recolección de material institucional Aplicación de entrevistas Revisión de fuentes hemerográficas
	Sistematización de la información	Volcado de la documentación institucional en grillas Sistematización de entrevistas
	Análisis de la información y construcción de hallazgos	Análisis del material institucional Análisis de las entrevistas. Comparación de los casos en función de los objetivos
REDACCIÓN DE LA TESIS	Identificación de líneas argumentales	Definición de capítulos Plan de exposición Redacción final