



32.023

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL

DEL OESTE RIOJANO

3er. Informe de Avance

Lic. Leonardo S. Vaccarezza

3 de septiembre de 1986.

vp 0  
F. 313  
VII  
IV

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA ZONA OESTE  
DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

Tercer Informe de avance

A partir de la presentación del Informe parcial correspondiente a la etapa de diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la Zona Oeste, se avanzó en la confección de un esquema sistematizado de demandas, propuestas e ideas y proyectos referidos a aspectos sociales. Ellos derivan de: a) entrevistas efectuadas en campo a informantes calificados de la zona y a funcionarios y técnicos provinciales llevadas a cabo durante los meses previos. b) Recopilación de solicitudes y demandas originadas en la zona ante organismos de la Provincia, llevada a cabo por la Secretaría de Planeamiento provincial. Una cuantificación y análisis de esto último fue incluido en el aludido informe parcial.

Durante el mes de agosto se llevaron a cabo reuniones de discusión con técnicos del Consejo Federal de Inversiones y con funcionario de la Secretaría de Planeamiento provincial sobre el contenido y conclusiones del Diagnóstico efectuado. A partir de las mismas se definieron las acciones a desarrollar en lo que resta del período asignado al estudio:

1) Completamiento y ajustes del Diagnóstico. En relación a ello se identificaron algunos temas que mercen un mayor análisis o completamiento de información que al momento de su realización no se hallaron disponibles: educación media, nutrición, artesanía. Sin embargo, se consideró que tales cuestiones no

modificarían sustancialmente el contenido y conclusiones del Diagnóstico.

2) Identificación de ideas-proyecto o proyectos y programas a nivel de objetivo general, definición de tipo de población beneficiaria, canales institucional de la acción probables, y prioritación técnica. Una base inicial, deducida del Diagnóstico y del esquema de demandas y propuestas elaborado, para la identificación de acciones es el documento que se adjunta referido a "Líneas de acción para la Zona Oeste".

3) Compatibilización de las acciones recomendadas para los sectores sociales del Programa, y de corto plazo, con las propuestas formuladas por el sector económico-productivo del equipo de trabajo.

4) Puesta a consideración y discusión con miembros de la Secretaría de Planeamiento de la Provincia de la identificación referida en el punto anterior.

5) Formulación de pautas metodológicas y organizacionales para la puesta en práctica de un modelo de programación integral participativa que estimule el protagonismo de los medios institucionales de la zona de estudio en la formulación, prioritación, ejecución, seguimiento y control de gestión y evaluación del Programa.

## Algunas líneas de acción para la zona Oeste

A partir del diagnóstico efectuado pueden deducirse algunas líneas de acción que aparecen como prioritarias teniendo en cuenta el marco metodológico para la programación basado en pautas participativas. De ninguna manera ellas pretenden ser exhaustivas ni se pretende ordenarlas en términos de prioridades. La función principal de estas consideraciones consiste en servir de base preliminar para la discusión en el seno de las organizaciones comunitarias, en interacción con funcionarios y técnicos provinciales, unos y otros protagonistas de la formulación y ejecución de un programa integral de desarrollo para la zona.

Nos interesa destacar el alcance de las líneas de acción que aquí se proponen. Desde una perspectiva analítica es posible diferenciar dos tipos de acciones. Por una parte, aquellas que apuntan a la transformación estructural de la zona, entre las cuales se destacan aquellas que propician una reconversión productiva importante, la puesta en valor de vastas extensiones de tierras mediante colonización, apropiación privada individual o colectiva, etc., la inauguración de nuevas actividades económicas con montos de inversión considerable y efectos significativos sobre la estructura de empleos (infraestructura turística, establecimientos manufactureros de razonable envergadura, etc.). Todas ellas reclaman la transferencia de grandes magnitudes de recursos a la zona y las decisiones respecto a las mismas suelen exceder la capacidad decisional de la comunidad local.

Un tipo de acción de alcance o proyección diferente es el que podríamos denominar de ordenamiento y reactivación de la estructura socioeconómica existente. Estas apuntan a un mejoramiento en la prestación de servicios, en la eficiencia de la infraestructura incorporada, como así también busca promover sistemas de relaciones sociales que garanticen un mejor uso de los recursos -naturales y sociales- ya existentes, en aras de incrementar el ingreso de los hogares, mejorar el perfil de consumo de la población, etc. Este tipo de acción es más de carácter defensivo de la comunidad que transformadora de sus rasgos estructurales, y su puesta en práctica depende más de los propios participantes de la situación que de factores de inversión exógenos.

Por supuesto, el límite entre ambos tipos no es neto existiendo superposiciones en la naturaleza de los mismos. Inclusive la modalidad específica que adquiriera una determinada línea de acción la ubica en uno u otro alcance. La resolución de los problemas de empleo, por ejemplo, tendrá un carácter netamente transformador si se encara mediante un plan amplio de colonización o el establecimiento de un perfil industrial actualmente inexistente; al contrario, tendrá un carácter más de tipo defensivo y reordenador de las actividades actuales si consiste en el fomento de cooperativas de trabajo y comercialización con una baja inversión y aprovechando los

recursos que se encuentran explotados más o menos ineficientemente.

Sin embargo, no existe un divorcio o incompatibilidad entre ambos tipos. Algunas acciones de reordenamiento o reactivación pueden derivar, en el tiempo, en actividades y organizaciones productivas con perfil fuertemente transformador. Las urgencias sociales obligan a la resolución inmediata de problemas enfatizándose acciones del primer tipo. Pero una conciencia de transformación socioproductiva, tanto por parte del estado como de la comunidad, no hará descuidar la formulación y propuesta de inversiones transformadoras. La particularidad de una planificación que atienda a ambos niveles consiste en la formulación de pautas de integración de acciones "defensivas" a las acciones "transformadoras" en la medida que éstas se pongan en operación, reduciendo el costo social y económico que conlleve el paso de uno a otro tipo.

En este informe se pone el acento en líneas de acción orientadas al mejoramiento de corto plazo de la situación socioeconómica de los habitantes de la zona. Ello las ubica en el alcance más inmediato de ordenamiento y reactivación de la estructura existente, sin postular transformaciones básicas. Otro sector del equipo de trabajo a cargo del presente estudio, en cambio, elabora propuestas del otro tipo con una proyección y alcance más profundo. Teniendo en cuenta lo dicho, ello no es de por sí contradictorio. Por el contrario, ambos enfoques deben complementarse en una programación más compleja, de corto y largo plazo, atinente a cuestiones inmediatas y a transformaciones estructurales en un marco de integración de los distintos aspectos que hacen a la vida de las comunidades.

## 1. Aspectos de la producción agropecuaria.

Algunas líneas de acción posibles referidas a tal ámbito son las siguientes:

1) Refuerzo del rol de productor agropecuario. En el diagnóstico hemos identificado como uno de los procesos claves de la situación zonal la paulatina disolución del valor de la producción agropecuaria como generadora de ingresos para amplios sectores rurales. Como factores determinantes identificamos, entre otros, la crisis de precio de los principales productos agrícolas, la minifundización por subdivisión de las explotaciones y la pérdida de recursos humanos familiares por emigración de los más jóvenes. La disolución relativa del rol de productor agropecuario se expresa, por una parte, en el envejecimiento de los titulares de explotaciones sin que se opere el proceso de reemplazo en el seno del grupo familiar, y, por la otra, en la adopción de otros roles laborales alternativos: tareas de recolección (cachina, retama, etc.), la inserción en el empleo público y la realización de changas de distinto tipo, urbanas y rurales, incluyendo la emigración estacional o golondrina. Algunas de estas alternativas ocupacionales actúan

como condicionantes fijos que impiden la reversibilidad del proceso: tal es el caso del empleo público estable, a lo cual difícilmente renuncie su titular ante una perspectiva -por su propia experiencia, siempre dudosa- de reactivación de la actividad agropecuaria. No obstante, hemos calculado que la magnitud de población englobada en esta alternativa es pequeña comparada con los contingentes de productores que han debido diversificar su fuente de ingresos con ocupaciones mucho más eventuales. Por otra parte, el "envejecimiento" de los hogares de productores agropecuarios es ciertamente una situación irreversible en la medida que los miembros familiares jóvenes perdidos por emigración difícilmente retornen en una proporción significativa.

Teniendo en cuenta estos parámetros limitantes, la revalorización del rol del agricultor depende de una serie de condicionantes de carácter técnico:

a) El reordenamiento del riego y mejoramiento de su eficiencia de captación, conducción y aplicación es uno de ellos. Al margen de los límites que impone la calidad del agua para algunos cultivos, existe conciencia en el medio de que con inversión relativamente baja puede mejorarse en algún porcentaje significativo las obras de toma y los canales de riego, por lo menos en algunos distritos. En realidad, ello es, por un lado, una demanda permanente y por el otro, una actividad regular de los organismos competentes. Pero gran parte del problema consiste en la oportunidad en que se realizan las refacciones. Con frecuencia, los arreglos se efectúan con cierta demora que afecta directamente el rendimiento de los cultivos. Sin desdeñar, en consecuencia, los aspectos estrictamente técnicos, parece válido suponer que parte del problema es de tipo organizativo. Al respecto, la consolidación de consorcios de regantes es un factor posible para su resolución, no solo como agente demandante de realizaciones por parte de los organismos competentes, sino también tomando a su cargo ciertas funciones de mantenimiento que conserven en un estado más óptimo la infraestructura de riego. Una tarea inicial de tipo comunitario será, entonces, fijar los alcances y posibilidades de acciones cooperativas al respecto.

Pero también en lo que refiere a la asignación de derechos de riego, organización de turnados y uso efectivo del riego se constatan ineficiencias. Existe, presumiblemente, disparidad entre derechos de riego consolidados y utilización del recurso, pero se carece de información respecto a su verdadera utilización y derroche. Un relevamiento de tales cuestiones es una necesidad básica para idear soluciones de eficiencia que inclusive se puedan practicar en el marco de la actual legislación de agua. Concentrar la solución en la esperada sanción de una nueva ley desdeña alternativas de corto plazo que podrían mejorar en algún porcentaje el problema en cuestión. A este respecto, las quejas generalizadas señalan la rigidez de los organismos competentes en cuanto a la reorganización del sistema de riego. Pero en la medida que los sectores interesados avancen acciones concretas al respecto (el relevamiento y estudio

indicados, como así también la formulación de propuestas de reordenamiento son dos de tales acciones), brindando fórmulas de acuerdo entre regantes, concesiones temporarias, etc., la supuesta resistencia de los organismos tenderá a debilitarse.

b) Otro condicionante técnico obvio es el mejoramiento de los cultivos. Sobre ello, el estado ha iniciado acciones concretas promoviendo el cambio varietal de la vid, el aprovechamiento e implantación de higueras, la experimentación de alfalfa para semilla, el cultivo de la paja de guinéa, el cultivo de hortalizas, la introducción de nuevas prácticas culturales y fitosanitarias, etc. Estos y otros cultivos alternativos exigen diferentes acciones específicas: experimentación, definición de unidades mínimas de producción, identificación y formulación de canales de comercialización, análisis de mercados, precios y costos, capacitación y extensión, etc. Por lo cual una línea de acción de tal naturaleza es compleja y requiere una importante presencia del estado. Pero con excepción del plan alfalfa, quizá no se haya logrado el protagonismo de productores para la resolución de las distintas cuestiones respecto a cada posible cultivo a introducir o práctica tecnológica a reformular de los cultivos actuales. Sería necesario, entonces, promover la constitución de grupos de productores que asuman como propio la experimentación y desarrollo de tales innovaciones. Quizá no sea necesario formalizar tales grupos como cooperativas -al estilo del plan alfalfa- pero se deberá estimular las acciones en conjuntos, el intercambio de información y la asignación de responsabilidades. Por supuesto, deberán establecerse canales de subvención de tales desarrollos (entrega de semillas, prestación de maquinaria, asesoramiento, etc.).

c) Indudablemente, el aumento de la superficie agrícola para cada productor es una dimensión fundamental para la revalorización de su papel productivo. Se ha indicado la existencia de tierra apta de suficiente extensión como para propiciar la creación de colonias. Pero al margen de ello, y en relación a los actuales titulares de fincas pequeñas es necesario promover soluciones de corto plazo que incrementen la superficie de cultivo de cada uno de ellos. Los esfuerzos encaminados en tal sentido se inscriben en la resolución del problema del minifundio tal como anteriormente hemos caracterizado.

Una primer cuestión respecto al minifundio refiere a su dilucidación respecto al factor que lo define: esto es, a su carácter de minifundio de agua o de tierra. Dijimos que no existe información clara al respecto. Es posible que muchos pequeños y medianos productores tengan parcelas regables de extensiones razonables pero cuenten con escasa dotación de riego. Un aumento de los caudales por mejoramiento de las obras de captación y conducción o por reordenamiento de los derechos de riego puede beneficiar directamente a tales productores, reduciéndose así el número de minifundistas o atemperándose el problema. Para ello se requiere como primera tarea la realización de un relevamiento de la situación, la cual podría ser encarada por las asociaciones de

productores de la zona.

Otra vía de acción consiste en la puesta en producción o recuperación de predios abandonados o semiabandonados. Hemos constatado la existencia de viñedos y alfalfares inexplorados debido a la emigración de sus titulares. En algunos casos, éstos establecen acuerdos de explotación con vecinos que mantienen las instalaciones y cultivos existentes. Tales relaciones deberían ser estimuladas estableciendo marcos de acuerdo que incrementen los beneficios tanto del titular ausente como de los productores ocupantes y asegure a éstos el retorno de inversiones que efectúen en el predio. Para ello se deberán estudiar las modalidades de arrendamiento más adecuadas al tipo de cultivo, los porcentajes de beneficio, los criterios de continuidad de explotación por parte del arrendatario, etc. Definidas tales pautas por parte de las organizaciones cooperativas y de productores de la zona, sería conveniente confeccionar registros de interesados -tanto titulares ausentes como potenciales arrendatarios- en embarcarse en tal tipo de relación de tenencia. El interés por ello se vería incrementado si el estado establece alguna acción de apoyo financiero y técnico que garantice la viabilidad económica de las inversiones.

A parte de los predios abandonados, también se constata la presencia de explotaciones pequeñas poco explotadas. La razón de ello es variable: baja inversión en tareas fitosanitarias, desatención del riego, no reemplazo de plantaciones o de variedades, etc. En parte ello se debe al desinterés promovido por el bajo precio de los productos, a la diversificación ocupacional del productor o a su envejecimiento y la falta de reemplazo de la titularidad de la explotación por emigración de los miembros jóvenes del grupo familiar. También en estos casos será posible estimular relaciones de arrendamiento, mediería, etc. (las cuales no son extrañas a la zona, aunque existen en baja proporción), quizá de características distintas a las que se formulan para el caso de predios totalmente abandonados.

Una cuestión señalada en el diagnóstico refiere a la traba que representa para la dinamización del mercado de tierras los problemas de titularidad de los predios. El costo y complejidad de los juicios sucesorios hacen del saneamiento de títulos una acción de largo plazo y considerable inversión, tanto para el estado como para los particulares. Al margen de la consecución de esta acción, debería estudiarse la posibilidad de encarar operatorias legales que garanticen la tenencia en propiedad al comprador al margen de la situación titularia del predio. Para ello debería continuarse la acción del IMTI, formulando una tipología de situaciones, identificando alternativas jurídicas dentro del actual marco legal, formulando convenios tipo de compra-venta y relevando (ésto a cargo de las asociaciones de productores y cooperativas) el estado de situación de las distintas explotaciones.

La puesta en explotación de predios abandonados o poco atendidos por sus actuales titulares puede ser encarada a través



de cooperativas de trabajo. Al margen de la estimulación de relaciones de arrendamiento, compra-venta y mediería entre productores individuales, las cooperativas de trabajo conformadas con hijos de productores sin tierra o jóvenes minifundistas pueden constituirse en una figura social predominante en el medio para la reactivación agropecuaria de la amplia superficie de riego actual poco explotada. En principio ello tiene ventajas económicas y sociales sobre la explotación encarada de manera individual: racionalización de recursos, escalas de producción mayores, fomento de las relaciones de solidaridad productiva, etc. Pero además, desde el punto de vista financiero, formas de producción de tal naturaleza encuentran fuentes de financiamiento (nacional e internacional) más variables e interesantes que para el caso de programas de reactivación agropecuaria basados en la explotación individual de los predios. Para tal fin, el fomento de clubes juveniles, de asociación de graduados de la escuela agrotécnica, etc., como así también la acción encarada por las juventudes políticas en la zona son piezas organizativas estratégicas. Por supuesto, de llevarse adelante experiencias de tal tipo, éstas deberán estar inmersas en un programa de acción que contemple innovaciones en los cultivos, la comercialización de productos, la tecnología agropecuaria, etc.

d) Un ámbito de expansión de la producción agropecuaria que puede involucrar a una porción importante de productores minifundistas y a eventuales cooperativas de producción refiere al abastecimiento alimentario de la zona. Al momento actual se habría incrementado la penetración del mercado externo: en materia de carne vacuna la producción zonal perdió el monopolio del abastecimiento zonal debido a la intensa liquidación de rodeos a principio de los años 80. La producción de hortalizas es escasa e incompetente frente a la oferta externa. Si antaño el funcionamiento de un molino harinero cubría parcialmente la demanda local (siquiera por vía de autoconsumo), el cierre del establecimiento liquidó la expectativa de consolidar el rubro.

Las posibilidades de reactivación de estas alternativas productivas orientadas al mercado interno deberán ser evaluadas en términos de su racionalidad económica, pero es posible que muchas de ellas compitan favorablemente frente a la oferta externa, sobre todo si la producción se combina con mecanismos de comercialización de bajo costo y limitada intermediación. Es indudable que en el estudio de las alternativas tendrán un papel fundamental las organizaciones comunitarias y cooperativas interesadas, con el adecuado asesoramiento estatal.

La estimulación de la producción de alimentos para satisfacer la demanda local no es contradictorio con el fomento de las actividades hortícolas y de granja para el autoconsumo. Muchas veces se propone la consolidación de éstas y la canalización de los excedentes del autoconsumo a la comercialización. Sin embargo, ello tiende a generar un mosaico de muy pequeñas unidades productivas con problemas de ineficiencia derivadas de su escala y del hecho que la comercialización es solo un objetivo secundario y complementario para el productor. Tanto por las

dificultades que tales unidades encuentran en el proceso de comercialización como en la ineficiencia en el uso de recursos con frecuencia resultan poco competitivas frente a la oferta externa de productos. Además, en la zona, la producción hortícola se ve limitada por la periodicidad de los turnados de riego. Asegurar turnos adecuados a todas las explotaciones puede resultar difícil en el corto plazo. En tal sentido, las ventajas y desventajas de concentrar la producción hortícola o dispersarla en la masa de productores minifundistas será un tema de análisis y decisión en el marco de los intereses comunitarios.

La explotación caprina es otro rubro significativo, en la medida que está presente como fuente de autoconsumo para muchos productores minifundistas. Al respecto, es necesario indagar cuestiones de manejo del ganado, destino de la producción, continuidad de los rodeos, pautas y canales de comercialización y alternativas de cooperativización. La consideración de estos aspectos deberían permitir encarrilar su explotación más allá de la casi exclusiva función de autoconsumo que actualmente tiene.

e) En todas las acciones que indicamos con vistas a revalorizar el papel del productor agropecuario hemos enfatizado el protagonismo de éste en el análisis de la situación, la consideración de alternativas y la toma de decisiones. Ello no obvia la acción estatal especialmente en materia de asesoramiento organizativo y sobre todo en cuanto a extensión agrícola. Indudablemente en este último aspecto la agronomía de zona cumple un papel esencial y de características alentadoramente dinámicas. Sin embargo, también es evidente la limitación de recursos con que cuenta para el ejercicio de sus funciones. Ello es particularmente sintomático, no tanto en las actividades de experimentación sino en la de asesoramiento técnico a los productores, función afectada por cuestiones menores como la falta de combustible que le permita un programa intensivo de visitas y asesoramiento in situ. Al respecto, es necesario que el estado oriente nuevos recursos para subsanar tales falencias y aún incrementar la dotación de personal especializado.

Debe tenerse en cuenta que el mayor esfuerzo requerido para la etapa actual tenderá a disminuir en el futuro: por una parte, el desarrollo futuro de cooperativas agropecuarias les permitirá incorporar personal técnico propio. Por la otra, la formación profesional de los mismos productores será una tendencia cierta en la medida que se consolide la enseñanza agrotécnica en escuelas de nivel medio de la zona. Ante tal evolución la atención directa de la extensión por parte del estado podrá ser reducida en el futuro.

2) Una segunda línea de acción en el ámbito de la producción primaria está referida a las actividades de recolección de productos naturales. Como vimos, es ésta una actividad que adquirió impulso al compás de la crisis de la producción agropecuaria y de una demanda externa firme. Sin embargo, en el marco económico de la zona, su función ha sido hasta el momento de

salvataje del ingreso del productor individual y en ninguna medida se convirtió en un rubro de producción estable e integrado. Tres son las cuestiones que deberán considerarse respecto a este tipo de productos y actividad.

a) La regulación de la producción (de la recolección) parece necesario con el fin, tanto de mejorar los rendimientos de la actividad como de preservar el uso del recurso. En el caso de la cachina, por ejemplo, aparecen rasgos de sobreexplotación que pueden comprometer la existencia y calidad del productor y frustrar en el mediano plazo su explotación. En tal sentido, quizá deban establecerse zonas de reserva, sistema de rotación de las áreas explotadas, definir claramente los períodos de recolección de tal forma que no perjudiquen su reproducción, etc.

Posiblemente en este aspecto también deban introducirse técnicas de corte, transporte, atado, selección y acopio que preserve el valor de los productos. Debe tenerse en cuenta que la actividad surgió espontáneamente, al influjo de las urgencias de ingreso de los pobladores, sin que medie una apreciación técnica de las alternativas de explotación.

b) Otra cuestión clave es el mejoramiento de las condiciones de comercialización del producto. El desconocimiento que existe en la zona respecto a precios de mercado extrazona y canales de venta debería ser revertido mediante la realización de diagnósticos específicos. En ello, también tendrán una participación relevante las organizaciones comunitarias interesadas, con el complemento que puedan brindar organismos estatales en materia de estudios de mercado. Sus resultados deberían brindar bases para la definición de mecanismos de comercialización, ya sea integrando o contradiciendo los actuales intereses de intermediación y acopio de la zona. Indudablemente es ésta un área de conflicto de intereses que la dinámica comunitaria debe asumir para su resolución integral. Al respecto se podrá fomentar la formación de cooperativas de recolectores, integrando o compitiendo con los actuales acopiadores zonales y extrazonales.

c) Una acción de mayor aliento refiere a la instancia de industrialización de los frutos de recolección. Al respecto, distintas cooperativas formulan el intento de fabricación de escobas aprovechando la cachina y el estado se encuentra elaborando un proyecto al respecto. Pero también podrían evaluarse otras instancias de manufacturas: destilación de retama, selección y evasamiento de yerbas medicinales, etc. Ello está obviamente condicionado a las posibilidades de insertarse en procesos de comercialización más ventajosos a los actuales y a la factibilidad de contar con tecnologías apropiadas a la escala y recursos de producción.

La serie de acciones encaminadas al mejoramiento productivos de los frutos de recolección se orienta a otorgar a ésta el carácter de actividad permanente y principal para un grupo de pobladores reduciendo su carácter de fuente marginal y temporaria

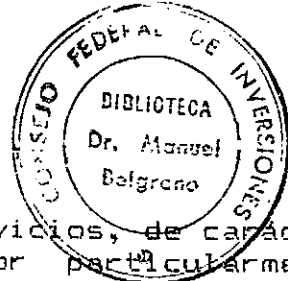
de ingresos e imprimir un rasgo más empresarial y solidario a la explotación. En tal sentido, el fomento de cooperativas de producción asociadas a ella busca disminuir el valor de la misma como estrategia individual del minifundista y revalorizar una fuente de recursos de la comunidad.

II. Otro ámbito de acción refiere a la problemática del empleo en la zona. Es indudable que el empleo público ha colmado su capacidad de absorción, aún cuando éste se define más en términos asistenciales que productivos. Por otro lado, hasta tanto no se identifiquen y promuevan nuevas inversiones en el campo industrial, minero, agropecuario o turístico, es difícil prever una ampliación de la estructura ocupacional local. La actual situación de ingresos de la zona hace evidente el hecho de que es difícil esperar inversiones de capital autogeneradas de razonable magnitud como para tener un efecto significativo sobre el nivel de empleo. La situación de crisis de la minería -particularmente la explotación de la baritina- es posiblemente coyuntural; pero aún cuando se superen las actuales restricciones de la demanda, la capacidad de absorción de mano de obra por parte del sector es todavía reducida y en general afectada por la inestabilidad y vulnerabilidad de los mercados de los productos.

En el marco de esta situación, algunas líneas de acción pueden ser las siguientes:

a) Fortalecimiento de la demanda de mano de obra permanente asalariada en el sector agropecuario. Hemos visto que la figura del asalariado rural estable es poco frecuente, tanto por el reducido número de explotaciones agrícolas grandes como por la preferencia de sus titulares a emplear fuerza de trabajo temporaria. No obstante la reactivación del mercado vinícola que aparenta estar operándose actualmente y el estímulo a la diversificación productiva a tal tipo de explotación pueden incrementar en cierta medida la demanda de asalariados permanentes en los establecimientos rurales. Aún así no cabe esperar un impacto significativo sobre el empleo: algunos cultivos con posibilidades de expansión como la alfalfa para semilla tienen pocos requerimientos de mano de obra. Una ampliación de otros cultivos como frutales y hortalizas, en cambio, muestran mejores perspectivas al respecto, pero normalmente van a insidir más en el mercado de ocupaciones temporarias que permanentes.

b) El establecimiento de nuevas plantas agroindustriales (o de elaboración de productos minerales) es un canal indudable de ampliación del empleo asalariado. Sin embargo, no son muchos los proyectos que puedan llevarse a cabo en el corto plazo (por ejemplo, la planta procesadora de semillas de alfalfa) y, nuevamente, su impacto sobre el empleo será reducido. Difícilmente las ventajas comparativas que ofrece la Provincia a la radicación de industrias beneficie directamente a la zona habida cuenta de su nivel de infraestructura, su ubicación desfavorable respecto a centros de consumo y su oferta limitada



de recursos humanos. El sector comercio y servicios, de carácter netamente familiar no constituye un sector particularmente dinámico en la demanda de mano de obra asalariada.

Como consecuencia de lo dicho, es difícil apostar para el corto plazo a una dinamización del mercado laboral que de solución a la problemática del subempleo y el desempleo. Ello no excluye que tal sector no pueda aportar una cuota de magnitud indefinible a la misma, pero el esfuerzo específico en el corto plazo y en el marco del desarrollo comunitario autogenerado deberá ponerse más atención al fortalecimiento de las funciones de trabajo independiente -como el mejoramiento de la situación productiva del minifundio- o cooperativo.

c) Ya hemos mencionado la necesidad de plantear alternativas de producción agropecuaria encarada por cooperativas de producción sobre la base de arrendamiento de campo inexplorados. También en relación a la economía de recolección indicamos la factibilidad de cooperativizar el trabajo o la comercialización de los productos.

La fase de industrialización es otro campo que se presenta en principio propicio para generar formas cooperativas de producción: la fabricación de escobas, dulces de membrillo, higo, durazno, la elaboración de frutas secas, destilación de esencias, fabricación de pan, etc. son alternativas que a menudo se mencionan en la zona. La característica principal de ellas es la baja inversión en equipos y del capital inicial variable para el pago de salarios. Por otra parte, en las fases iniciales de consolidación productiva, el compromiso de los socios cooperativos puede ser regulado en función de otras fuentes de ingresos contemporáneas de tal forma que la experiencia no implique un riesgo alto para la subsistencia de aquellos.

A otro nivel de inversión se postulan plantas enlatadoras de frutas, procesadoras de minerales, y aún otra bodega vinícola. Posiblemente, la magnitud de estos proyectos exceda la capacidad institucional de una cooperativa de trabajo y deba plantearse en el marco más amplio de integración de sectores interesados.

También puede plantearse el modelo cooperativo para otras funciones: el transporte de cargas es uno de ellos, para el cual existe antecedentes en la zona. En términos generales, podría estimularse la organización de cooperativas que atiendan el abastecimiento de bienes de origen extrazonal, reduciendo pasos de intermediación y sin necesidad de afectar el comercio minorista local. Ello tendería a reemplazar al comerciante ambulante externo que con frecuencia compite con el comercio de la zona.

Por último, debería estudiarse la posibilidad de generar cooperativas de trabajo orientadas a brindar servicios a la producción agropecuaria. El mantenimiento de la infraestructura de riego, la construcción de pequeñas obras hidráulicas o camineras, la realización de trabajos a nivel de predio (como

nivelación, construcción de asequias, tajamares, etc.) son funciones susceptibles de cooperativización y cuyo radio de actuación puede exceder, con el tiempo, los límites de la zona oeste.

La definición de un programa masivo de viviendas rurales puede constituirse en un estímulo adecuado para la constitución de cooperativas de trabajo en el rubro construcción con actividad asegurada para un largo plazo.

Todas estas alternativas de cooperativización requieren no obstante de un programa estatal de asesoramiento, capacitación y apoyo intensivo durante los primeros años. Ello abarca, en primer lugar, la difusión del concepto de cooperativismo mediante un programa de comunicación social que, a través de la escuela, el municipio y las organizaciones comunitarias, acceda a la población potencialmente interesada en la experiencia, en especial los jóvenes. Además se requiere un asesoramiento continuo en aspectos de organización y aún de formulación de ideas y proyectos, evaluación de alternativas, toma de decisión colectiva, asignación de tareas, presentación de demandas, etc. Es ésto, con frecuencia uno de los cuellos de botella más notables en el desarrollo de experiencias cooperativas.

III. Ambito del desarrollo poblacional. Indudablemente, el aspecto principal de la actual evolución demográfica de la zona es su alta tasa de emigración, particularmente de jóvenes. Una reversión del proceso, dado que el mismo se origina en las restricciones de empleo, depende necesariamente de la reactivación económica, tanto a nivel de mejoramiento de la economía del minifundio como de cooperativización y desarrollo de nuevas actividades o inversiones públicas o privadas de emvergadura. Por lo tanto, no son muchas las líneas de acción que pueden mencionarse específicos para el ámbito demográfico, acotados a un marco de referencia estrecho como es la zona de estudio.

a) Una primer constatación refiere al deterioro poblacional notable de las localidades pequeñas de la zona, en favor relativo de las más grandes. Dada una estructura espacial de la producción agrícola definida por pequeñas áreas de regadío, el despoblamiento de sus localidades es a la vez consecuencia y condición del deterioro productivo. Ello, junto a la necesidad de principio de mantener una razonable ocupación del territorio habitable, argumenta en favor de un esfuerzo por detener el drenaje acelerado de población de aquellas. Por lo tanto, las acciones de carácter laboral y productivo que se diseñen deben privilegiar su radicación en localidades seleccionadas propendiendo al retorno de pobladores emigrantes que se radicaron en las localidades mayores de la zona. Por supuesto, ello deberá ser acompañado con acciones que mejoren los servicios e infraestructura de tales localidades, habida cuenta de que su ausencia actúa también como factor de emigración e, indudablemente, como obstáculo al retorno.

b) La educación media es un motivo frecuente de emigración entre adolescentes de los sectores más pudientes de la población. En tal sentido, la creación reciente de establecimientos secundarios es una medida correcta que deberá ser sostenida y ampliada, estimulando una mayor cobertura de la matrícula.

c) La tasa excesivamente alta de maternidad entre mujeres solteras constituye un problema de significación. La cuestión se torna más grave por el hecho de la presión a la emigración a la que está aquellas sometida. Ello genera el fenómeno frecuente de hogares constituidos por abuelos y nietos, en ausencia de la progenitora quien ha debido emigrar.

Por lo tanto, las vías de acción son, respecto a este problema, de dos tipos: por una parte, es necesario implantar un programa de educación sexual que disminuya la tasa de procreación de mujeres solteras. Por la otra, las acciones orientadas a la generación de empleo y relaciones cooperativas tendrán un énfasis particular en el desarrollo de las posibilidades laborales de las mujeres con el fin de reducir su propensión emigratoria.

IV. En lo que respecta al ámbito de la salud se identifican a lo largo del diagnóstico distintas líneas de acción orientadas a una mayor eficiencia del servicio.

1) Se ha señalado carencia relativa de servicios de laboratorio que impide la diagnosis de algunas enfermedades claves en la zona. El hecho más sintomático refiere a la enfermedad de Chagas cuyo diagnóstico y seguimiento de casos se ve en parte obstaculizado por la imposibilidad de realizar análisis específicos en la zona. Demandas equivalentes se recogieron en relación al servicio radiológico en hospitales distritales. El mejoramiento del parque de vehículos adecuados para el traslado de enfermos puede obviar, sin embargo, las instalaciones radiológicas requeridas.

2) En materia de recursos humanos se relevaron carencias serias respecto a algunas especialidades. Particularmente en el caso de cirujanos y anestesistas que impide la extensión del servicio quirúrgico en hospitales de la zona. Un motivo de ello es la falta de vivienda para los profesionales, aspecto que ha sido atendido recientemente. Pero se han señalado, también, problemas de remuneración como limitante a la atracción de especialistas. Cabe destacar que la practicamente ausente medicina privada constituye una limitante, no en la prestación de los servicios de salud a la zona, sino para el completamiento del ingreso económico de los profesionales. A nivel administrativo el problema difícilmente encuentre una solución satisfactoria y equitativa para el conjunto del personal médico de la Provincia. No obstante, en la medida que la problemática de la salud no es solo atinente a los organismos públicos específicos sino también a la misma comunidad. En consecuencia, deberían buscarse fórmulas de solución que involucre el esfuerzo comunitario.

3) Relacionado a lo anterior, deberían estudiarse alternativas de asociación a obras sociales (o su creación) que permita sostener los costos de una ampliación en los servicios de salud. Al respecto, ISSARA ha iniciado un relevamiento de la situación de asalariados rurales con ánimo de extender a la zona su radio de influencia. Sin embargo, la cobertura social debería ampliarse a los productores independientes, creando organizaciones específicas o intentando convenios con las obras sociales existentes. En tal sentido, la experiencia acumulada en otras provincias podría ser capitalizada.

4) Se verifican demandas de apertura de Centros Primarios de la Salud en algunas localidades apartadas, además de requerimientos de infraestructura física en los mismos. La decisión al respecto merece una evaluación conjunta entre los funcionarios responsables y las comunidades demandantes donde se pongan a consideración los fundamentos esgrimidos y las alternativas de solución al respecto. También debería evaluarse la posibilidad de movilizar recursos comunitarios para la satisfacción de algunas demandas (por ejemplo, construcción o refacción de locales).

5) Un problema enfatizado refiere a las dificultades de acceso a determinadas localidades. Al respecto, la provisión de vehículos adecuados parece ser la única alternativa viable, y en relación a lo cual la Provincia debería encarar un esfuerzo sostenido. Debe destacarse que la precariedad en los servicios de salud es uno de los motivos más conscientes de la emigración que afectan a las localidades pequeñas y apartadas. Por lo cual la resolución de este tipo de problemas no debería ser solo atinente a las autoridades sanitarias sino también a los organismos de planificación global de la zona.

6) Las cuestiones de calidad del agua para consumo humano adquieren perfiles preocupantes en algunas localidades de la zona. Por una parte, ello deriva de la saturación de la infraestructura pública de agua potable, que reclama urgente refacción y ampliación en la mayoría de las localidades abastecidas. Por la otra, es necesario encarar una evaluación sistemática de la calidad de agua consumida de agua de pozos y vertientes y la difusión de tecnologías apropiadas de uso doméstico para su potabilización. Dado el marco metodológico de la programación que se sugiere en este trabajo, una acción de tal tipo no debería recaer sólo en personal especializado, sino también asumido por las mismas organizaciones comunitarias.

7) Un énfasis particular deberá ser puesto en los programas de educación para la salud respecto a la difusión de valores y orientaciones que definan a la salud como atributo permanente y sujeto a control continuo. Se ha deducido de la información analizada el predominio de una orientación que coloca a la salud como una cuestión marginal y solo atendible en los momentos y etapas críticas de la vida. Ello debilita las bases de una verdadera medicina preventiva y que atienda al desarrollo del individuo aceptada por la población. Posiblemente convenga ensayar, al respecto, metodologías de cambio cultural -como sería



éste el caso- en la cual la difusión de mensajes no esté solo protagonizada por el personal especializado sino también por las organizaciones comunitarias que actúen como canales de transmisión y escenarios de tratamiento del tema.

8) En materia de dieta alimentaria y nutrición, la zona no presentaría situaciones críticas. No obstante, se ha señalado el déficit en el consumo de hortalizas. Al respecto, los programas de huerta escolar y familiar deberían recibir mayor atención de la actualmente prestada. En el mismo sentido se orientan las propuestas de producción hortícola para abastecimiento de la zona anteriormente referidas. Es de destacar que la próxima finalización de un estudio encarado por la OEA sobre comedores escolares, dieta y nutrición permitirá definir cursos de acción más detallados sobre el tema.

V. En cuanto al ámbito de la educación caben las siguientes consideraciones.

1) A pesar del avance de la educación primaria aún se verifica un porcentaje elevado de abandono del ciclo previo a su finalización, el cual puede ser estimado en un 30% (por lo menos considerando sólo aquellos que no emigran a edad temprana). Si bien existen en Villa Unión y Vinchina cursos de educación primaria para adultos, la magnitud de la matrícula y la elevada deserción indica una baja penetración del servicio en la comunidad. En parte ello puede deberse a la relativa precariedad de medios con que se mueve y a su escasa presencia en el medio. En tal sentido deberían estimularse campañas de comunicación social -no necesariamente a través de medios masivos, sino fundamentalmente mediante el accionar de organizaciones comunitarias- que difundan la existencia y ventajas del servicio. Además debería atenderse a la provisión de recursos -locales y personal, principalmente- si se pretende ampliar su radio de acción.

2) Comparativamente se observa déficit en la educación preescolar. Ello parece sin embargo ineludible en la medida que predominen escuelas de personal único y no graduadas. Aún así debería estudiarse la posibilidad de ampliar la matrícula en las escuelas de localidades grandes con niños incluidos en su zona de influencia. Al respecto, el servicio que actualmente presta la municipalidad de Felipe Varela en el traslado de alumnos preescolares podría ser repetido en otros municipios y localidades.

3) El valor de la escuela -aún en su expresión organizativa mínima- como recurso institucional de las localidades rurales excede su función específicamente educativa. Ello es un fundamento obvio para el mantenimiento de establecimientos con baja productividad medida con parámetros de costo-beneficio, y una de las razones del fracaso del proceso de concentración escolar intentado bajo la administración anterior. Sin embargo, el énfasis exagerado en este principio llega a contradecir, en

algunos casos, sus propios fundamentos. Tal es el caso de algunos establecimientos de personal único cercanos a localidades con infraestructura escolar desarrollada, cuya vigencia posiblemente no esté justificada. Indudablemente es éste un tema no solamente atinente a la autoridad educacional sino también a la comunidad afectada y su resolución no puede obviar una programación participativa.

4) La educación media resulta cada vez más fundamental para el desarrollo social del individuo, y en tal sentido su obligatoriedad recientemente instituida por el gobierno provincial valoriza su función. Una concepción ya tradicional enmarcada en los problemas del subdesarrollo la valoriza en términos de la salida laboral que la educación media especializada provee a los educandos. Indudablemente tal concepción exageró la supuesta univocidad entre la credencial educativa y la demanda laboral de la sociedad, y ello posiblemente haya sido una de las razones de las experiencias frustrantes en cuanto a oportunidades laborales de los egresados de las escuelas técnicas.

Para zonas con altas tasas de emigración y una estructura precaria del empleo, la pretensión de proveer formación técnica en función de las características productivas de la zona en cuestión, chocó frecuentemente con las fuertes limitaciones de la estructura ocupacional. En el mejor de los casos, la educación de características profesionales mejoró las condiciones de oferta de los emigrantes, pero solo en contadas excepciones encontró una respuesta en la demanda laboral local. Tal función en relación a la emigración no es ciertamente desdeñable, pero la misma debe ser asumida programáticamente si se quiere maximizar la integración de los educandos en los futuros lugares de su destino migratorio.

También en las zonas de expulsión de población, la educación media, independiente de su modalidad, cumple una función de retención temporaria de la población adolescente. En realidad es ésta la función primordialmente valorada en la zona si nos atenemos a la manifestación de los informantes entrevistados. Focalizada la cuestión en términos de tal función retentiva, la modalidad elegida se convierte en una dimensión aleatoria.

De no existir en el mediano plazo proyectos de inversión productiva en los sectores industrial y minero, principalmente, la satisfacción de requerimientos técnicos de la zona podría estar cubierta con las Misiones Monotécnicas, de carácter temporario, ya existentes. Pero difícilmente se justifiquen escuelas técnicas de mayor envergadura curricular.

Pero consideramos plenamente justificada la creación de establecimientos de nivel medio con orientación agronómica. Muchas veces, la credencial de técnico agropecuario faculta implícitamente para el ingreso de los egresados a organismos específicos de la administración pública. Ello parece ser una consecuencia directa de la rigidez de la estructura agraria en

vastas zonas del país y de la orientación eminentemente empiricista del productor agropecuario que desdeña la necesidad de incorporar a su explotación personal técnico de tal nivel.

En este sentido, si la creación de escuelas agronómicas mantiene la misma orientación implícita, posiblemente su resultante será la acumulación de frustraciones laborales de muchos de sus egresados. En cambio, el perfil del técnico agrónomo para la zona debe ser la de un productor agropecuario con la suficiente capacitación como para encarar innovaciones productivas en su propio predio. Ello implica acercar a la escuela las explotaciones agrícolas del grupo familiar de los alumnos, de tal forma que la escuela actúe como centro de irradiación directa de tecnología y desarrolle la formación de los educandos en los parámetros reales de su propia finca. Aún más, la escuela puede constituir el escenario inicial para la formación de cooperativas de producción y trabajo de alumnos y egresados, como las anteriormente referidas, o el semillero de futuros colonos adjudicatarios de un programa de colonización. Siendo así, el curriculum escolar estará más orientado a la formación de productores agropecuarios independientes que a la generación de técnicos agronómicos destinados a la función de asesoramiento y extensión. Dado tal objetivo, sería necesario crear otros establecimientos a parte del ya fundado en Villa Castelli.

VII. El desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias es un cometido esencial para la vida las comunidades pero también dada la metodología participativa que pretende imprimirse a la formulación y ejecución del Programa integral para la Zona Oeste. Sobre este tema caben resaltar los siguientes aspectos:

1) Las cooperativas de comercialización, producción y trabajo son, hoy mismo, instituciones fundamentales del desarrollo social y económico de la zona. Sin embargo, con excepción de algunas su vigencia se ve permanentemente amenazada por problemas de distinta índole (organizativos, financieros, técnicos, etc.) que en parte derivan y en parte confirman la concepción relativamente difundida en la población respecto a su inviabilidad. Sin embargo, los escasos recursos para el desarrollo con que cuenta la zona hace de las relaciones cooperativas una pieza esencial para la dinamización de las actividades económicas.

Al margen de la escasez crónica de los recursos financieros de muchas de ellas y la limitación de las fuentes de financiamiento, una cuestión clave para su supervivencia y desarrollo refiere a la carencia de recursos humanos capacitados para la organización y manejo de las entidades. Al respecto, es aparente el hecho del escaso asesoramiento brindado por la Provincia, afectado ella misma por limitación en los mismos recursos y en medios de comunicación con las cooperativas. El problema resulta patente en lo que respecta a la capacidad de éstas para formular y llevar a cabo proyectos de inversión e inauguración de nuevas actividades. Ello limita, incluso, la posibilidad de obtener vías de financiamiento las cuales quizá sean menos limitadas que lo que

muchas veces se aduce. Ello crea un círculo vicioso en el sentido que la frustración de ideas e intensiones alimenta el desánimo de los socios y dirigentes. Como consecuencia de ello, es necesario que el estado provincial encare un programa agresivo de asesoramiento a cooperativas, el cual debería comenzar con la ampliación de sus propios recursos al respecto. Pero las mismas organizaciones locales deberían formular demandas de asesoramiento a entidades extraprovinciales, ya sea nacionales como provinciales, estimulando la cooperación horizontal entre Provincias.

2) En otro aspecto, las organizaciones cooperativas de la zona deberían encarar tareas de coordinación mutua, estableciendo convenios intercooperativos y formulando proyectos de inversión en común. Se ha observado la superposición de ideas y proyectos los cuales podrían ser combinados para el logro de mayores escalas y eficiencia. Ejemplo de ello son: el desarrollo de las funciones de consumo cooperativo mejorando el sistema de abastecimiento de la zona en rubros generales y específicos como los fármacos; la creación de establecimientos elaboradores de productos (fábrica de escobas, dulces, pan, etc.) o la comercialización en común de pequeños establecimientos cooperativos de los mismos productos; convenios intercooperativos para el abastecimiento de materias primas, etc. Las distintas entidades cooperativas y grupos precooperativos deberían realizar un esfuerzo de planificación integral de su accionar, identificando las funciones de desarrollo en común, las áreas de competencia mutua, las prestaciones de servicios recíprocas, etc., llegando a demarcar el papel del movimiento cooperativo en el desarrollo inmediato y mediano de la zona. El Consejo Agropecuario zonal es, indudablemente, un escenario propicio para tal cometido, pero hasta el momento su dinámica no parece haberse desarrollado en tales términos de interacción horizontal sino en relación a la relación vertical entre cada organización y las reparticiones estatales.

3) Otro tipo de institución de papel fundamental en términos potenciales es el centro vecinal. Su actuación al momento es pobre, en general, y afectada por indefinición de su función en relación a otras instancias de la estructura política local. Esta cuestión merece la elaboración de un diagnóstico participativo y un proceso de reflexión comunitaria respecto a su rol, funciones e interacción con las restantes instituciones locales. Un proceso de tal tipo es una base útil para la toma de conciencia de los pobladores respecto a sus recursos institucionales, a la potencialidad de las pautas de participación social y para la generación de ideas y propuestas de acciones a nivel local. Hasta el momento, con algunas excepciones, estos centros vecinales han tenido una vigencia más formal que real, en los cuales no se han intentado a menudo mecanismos de estimulación a la participación de los residentes en sus áreas de influencia.

Evidentemente, el proceso de reflexión y redefinición del rol de los centros vecinales no debe involucrar solamente a sus

miembros, sino también a las restantes organizaciones comunitarias y políticas de la localidad. Ello es así en la medida que sus funciones se recortan en el espacio de interacción entre instituciones y en cuanto es necesario avanzar en una explicitación de la estructura política e institucional de la comunidad.

4) Un área social que aparece marcadamente deficitaria es la recreativa. Ello se visualiza no solo en la precariedad generalizada de la infraestructura deportiva de casi todas las localidades de la zona sino también en la falta de dinamismo de los clubes deportivos como núcleos de interacción social para la comunidad. Al respecto parece necesario producir innovaciones en lo que respecta a las actividades desarrolladas por tales instituciones, estimular la interacción y colaboración mutua y reforzar sus recursos organizativos mediante la coordinación de actividades conjuntas con otras instituciones locales (centros vecinales, parroquias, juventudes políticas y, por supuesto, municipios).

5) El rasgo general que debe guiar el desarrollo de las instituciones comunitarias consiste en el incremento de la relación interinstitucional para la identificación, formulación y ejecución de actividades comunes. Ello se fundamenta en la escasez relativa de recursos institucionales de la zona y la endeblez de muchas organizaciones en cuanto a recursos humanos y materiales. Es por ello que una programación participativa del desarrollo comunitario sería errónea si se formulara en términos sectoriales, aislando cada área institucional como compartimentos estancos de la vida social. Una metodología participativa e integral para el desarrollo comunitario no se limita a la sumatoria de avances en campos parciales del sistema institucional de la comunidad, sino en el crecimiento de la interacción de organizaciones con diferentes cometidos y funciones pero que integralmente van dibujando el modelo de la sociedad deseada.