

32.024

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL

DEL OESTE RIOJANO

Aspectos sociales

Lic. Leonardo Silvio Vaccarezza

INFORME FINAL

T8p. ①  
F. 3113  
V11  
V

Diciembre de 1986

## 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 adquiera 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 incremente 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 porcentuales de beneficio, los criterios de continuidad de la 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 periodos 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 extrazonal 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 inexplotados. 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 esto, 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 envergadura. 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 anestesiistas 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 prácticamente 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 intenciones 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 sólo 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.

## Identificación de acciones preliminares en el marco de un Programa Integral para la zona Oeste de La Rioja

Sobre la base de las líneas de acción referidas anteriormente se proponen a continuación algunas acciones posibles. Estas pueden adquirir el carácter de programas, proyectos puntuales, actividades institucionales permanentes, etc. según los objetivos o las metas propuestas en relación a las necesidades que buscan satisfacer. Algunas de las acciones propuestas están en mayor o menor medida contempladas en la programación de los organismos específicos de la Provincia. Cuando sea el caso ello será indicado, señalándose si la acción identificada en tal programación presenta la cobertura poblacional adecuada y satisface -en principio- los requerimientos de acción que el objetivo exige.

Pero el énfasis en la identificación de acciones estará puesto, aquí, en las funciones comunitarias que una programación participativa reclama de los diferentes actores de la situación. Se verá, entonces, que las acciones indicadas no refieren, tanto a objetivos y funciones de organismos del estado según sus específicos campos de actuación, sino a procesos de conocimiento, decisión, reclamación, gestión, evaluación y control de diferentes actores o sectores de las comunidades en relación a los objetivos de desarrollo y mejoramiento de la situación social de las mismas.

Teniendo ello en cuenta, las unidades conceptuales que consideramos para la identificación de las ideas de acción son las siguientes:

a) Ambitos o sectores, que refieren al conjunto de funciones, procesos e instituciones sociales relacionados estructuralmente analíticamente diferenciadas de la comunidad o sociedad en cuestión. Anteriormente hemos considerado los siguientes: producción agropecuaria, empleo, desarrollo poblacional o demográfico, salud, educación y organizaciones comunitarias.

b) Líneas de acción, que pueden ser definidas como objetivos programáticos amplios tendientes a la solución de problemas o necesidades básicas. Dentro del ámbito de la producción agropecuaria, por ejemplo, el refuerzo del rol de productor agropecuario como actividad y fuente de ingresos principales es una línea de acción específica.

c) Objetivos específicos son aquellos que se deducen como metas necesarias para lograr los objetivos amplios a que refieren las líneas de acción: la ampliación de la superficie agrícola de los minifundistas es un ejemplo de ello para consolidar la producción agropecuaria como actividad principal de aquellos. Desde el punto de vista de la planificación, estos objetivos justificarán la formulación de programas y proyectos que llevarán a cabo tanto las oficinas especializadas o actores interesados de la comunidad. Pero su formulación estará referida a la materia específica que se pretende mejorar o transformar. Sin embargo, en

general no formularemos la constitución de tales programas y, a lo sumo señalaremos si existe o no en el sistema programático provincial, tal como fue dicho.

d) Tareas participativas de la comunidad. Pero dada la naturaleza participante de la programación el foco de nuestra atención alcanzará a la identificación de aquellas tareas, actividades o funciones que deberían ser llevadas a cabo por los actores comunitarios tanto para lograr la programación y ejecución de las acciones identificadas en c, como para encarar diagnóstico y evaluaciones que den argumento a la toma de decisiones a nivel comunitario y a nivel del gobierno provincial.

La metodología participativa en planificación implica movilizar el conjunto de recursos comunitarios no solo en la gestión del desarrollo, sino, fundamentalmente, en la identificación de alternativas de acción, su formulación y diseño y la confección de mecanismos de evaluación y control de las operaciones definidas. De esta manera, a nivel de recomendación derivada del diagnóstico realizado, corresponde en este momento señalar -en relación a los distintos problemas y necesidades identificados- las acciones preliminares que deberían promoverse entre los actores comunitarios a fin de que se formulen y ejecuten las soluciones pertinentes.

## 1. Producción agropecuaria

### 1.1. Refuerzo del rol de productor agropecuario.

#### 1.1.1. Mejoramiento de las obras de captación y conducción de agua para riego.

1.1.1.1. Constitución de consorcios de regantes o grupos de usuarios. La identidad de tales grupos estará basada en la pertenencia a un determinado sistema de riego, aunque según la constitución de éstos, podrían conformarse organizaciones más pequeñas (según canales secundarios, por ejemplo).

La constitución de estos grupos estará precedida por una acción de difusión y debate de la problemática del riego a nivel de las comunidades. El objetivo de ello es fomentar entre los pobladores un estado de movilización en función del tema específico. De esta forma, los grupos o consorcios deberían constituirse como una consecuencia necesaria de tal estado y con objetivos y funciones precisos para la resolución del problema del riego. De ahí que no deban plantearse como entidades permanentes sino transitorias hasta la resolución (aunque fuere parcial) de la cuestión. La institucionalización de su permanencia dependerá de la dinámica que logre a lo largo de su existencia.

En la movilización de la población en torno al tema y la constitución de su debate público adquirirá un papel protagónico las instituciones comunitarias existentes, como ser cooperativas, asociaciones de productores y centros vecinales, con el apoyo -tanto institucional como metodológico- de representantes del

gobierno central (intendente de riego, agrónomo de zona, etc.)

1.1.1.2. Diagnóstico y sistematización de la problemática de captación y conducción del agua de riego (precariedad de obras de toma, obstrucción de canales, filtraciones, etc.) y propuestas preliminares de solución en lo que respecta a obras físicas. Cada grupo de usuarios confeccionará tal sistematización sobre la base de la propia experiencia.

Con frecuencia se registra, a nivel comunitario, un cúmulo de propuestas de solución de variable grado de especificación y viabilidad. También con frecuencia estas propuestas no son tenidas suficientemente en cuenta por los funcionarios responsables en la medida que no se formulan por medio de mecanismos de comunicación y participación adecuados.

El alcance de estas propuestas no será el planteo de una solución total y definitiva del problema del riego en el distrito correspondiente. Normalmente referirán a soluciones parciales, a veces de carácter transitorio, pero de las cuales puede derivar un mejoramiento sensible de la situación. Aún más, en muchos casos el tipo de soluciones a proponer no será referido a obras físicas sino a organización del mantenimiento del sistema (oportunidad de limpieza de canales o reparación de tomas, por ejemplo).

Como en todas las demás acciones definidas más adelante, el planteo participativo de soluciones implicará, no solo una mayor sistematicidad en la formulación de demandas a la autoridad pública, sino también una evaluación de los aportes que puede o está dispuesta a realizar la comunidad para la solución del problema.

El proceso de discusión o debate del problema específico a nivel de un grupo de usuarios o consorcio de regantes en particular (o asociación de productores o cualquier otra institución que asuma la problemática del riego de una zona o sistema determinado como propia) podrá adquirir distintas modalidades metodológicas: asambleas periódicas, talleres de trabajo intensivo, formación de comisiones especiales, etc. Por supuesto que en la evolución del debate no estarán ausentes los técnicos provinciales directamente ligados a la materia de discusión, como así tampoco técnicos que orienten metodológicamente el proceso participativo. La evolución de éste irá identificando nuevos aspectos indirectamente ligados a la problemática bajo discusión y requiriendo la presencia de otros actores provinciales o comunitarios: responsable de obras sanitarias de la localidad, agentes de financiamiento público, obras públicas municipales, etc. La función de estos actores en el proceso de debate de la cuestión es la de delimitar parámetros para la viabilidad de alternativas de solución, por un lado, y definir aportes de recursos para aquellas, por el otro. La aproximación de tales parámetros permitirán ir formulando, acumulativamente, alternativas de solución con grado alto (o, por lo menos, grado conocido) de viabilidad.

Es indudable que en materia de riego, la zona reclama soluciones amplias y definitivas, tal como se formula en otra sección del presente trabajo encarado por los responsables de los aspectos económico-productivos. Pero también enfatizamos la necesidad de adoptar estrategias de corto plazo, de mejoramiento parcial pero urgente de la situación. Ambas perspectivas de acción -la que busca un proceso de desarrollo consolidado en el largo plazo y la que pretende alcanzar respuestas inmediatas y de coyuntura a las necesidades urgentes de los pobladores- no deben estar ausente en los esfuerzos de planificación que se encaren, tanto a nivel de funcionarios y técnicos provinciales, como a nivel de la comunidad.

En el marco de una estrategia del corto plazo la evaluación de las alternativas de solución no debería estar regida por los mismos criterios aplicados a proyectos de más largo aliento. En el caso del riego, por ejemplo, dada la combinación entre limitación de recursos y la imperiosa necesidad de un mínimo de mejoramiento de la situación, sería conveniente adoptar aquellas alternativas de solución de inversión mínima con efecto sustantivo, aún cuando éste no alcance un nivel o amplitud del todo satisfactorio. De ahí que conceptos como punto de equilibrio de la inversión y aún la tasa de retorno no deban ser aplicado en sentido estricto para la evaluación de alternativas de solución coyunturales y "provisorias". Más importante, en cambio, será tener en cuenta que esta provisoriedad no comprometa la viabilidad de soluciones definitivas o de largo plazo.

#### 1.1.2. Mejoramiento de la aplicación del agua para riego.

1.1.2.1. Relevamiento de uso de riego. Como fue indicado en el diagnóstico, serían varios los casos de derechosos de riego que no aprovechan el recurso. Sin embargo, no existe una cuantificación suficiente del fenómeno. Contar con tal información es esencial para formular medidas de ordenamiento de la distribución del agua que racionalice su uso.

Difícilmente un relevamiento de esta naturaleza puede ser llevado por la autoridad competente sin un costo relativamente alto. Es posible, en cambio, que ello sea fruto de una acción protagonizada por los mismos usuarios o las organizaciones que los representen. Por supuesto, será necesario idear y convenir entre aquella y éstos medidas de control y supervisión de los resultados que eviten apreciaciones subjetivas e interesadas y acoten las situaciones de conflicto entre vecinos.

1.1.2.2. Definición de propuestas de solución y acuerdos de uso del riego entre regantes. Una de las funciones del relevamiento indicado será la identificación de situaciones y motivos que provocan un mal uso, desperdicio o no utilización del derecho de riego. También identificará los conflictos de titularidad de derechos, la definición de magnitudes de riego nominal y real, problemas de turnados, etc. Todo ello llevará a identificar tanto la magnitud de mejoramiento potencial que una reorganización del riego actual permitiría, como los distintos tipos de solución

que sobre la base de acuerdos entre derechosos y minifundistas sin riego (o con riego insuficiente) puedan establecerse. Es indudable que en este proceso de búsqueda de soluciones, el ámbito institucional obvio será el consorcio de regantes (o asociación de productores representativa de determinado sistema de riego). Ello exigirá, no obstante, la participación de actores orientadores de la discusión y negociación: aunque tal rol será normalmente asumido por técnicos provinciales capacitados para orientar un proceso de negociación, en algunos casos podrá ser desempeñado por determinados actores comunitarios cuyo reconocimiento en el medio los habilite para ello (maestro, sacerdote, médico, etc.).

1.1.2.3. Promoción de técnicas adecuadas de aplicación del agua de riego. La existencia de técnicas precarias de riego o pautas inadecuadas para determinados cultivos ha sido señalado por los técnicos agropecuarios consultados. Ello afecta tanto al criterio de ahorro del recurso como al desenvolvimiento de los cultivos. Su mejoramiento, obviamente, es parte de un programa de extensión agropecuaria que incluye varios aspectos -entre los cuales se destaca el de riego-, y cuya responsabilidad principal recae sobre el personal técnico de dependencia provincial. El papel que debería desempeñar la comunidad en este programa se detalla más adelante cuando se tratan otros aspectos de la extensión.

### 1.1.3. Disminución del minifundio

1.1.3.1. Relevamiento preliminar de potencialidad de uso del suelo a nivel de finca. En el diagnóstico se ha señalado que en una proporción al momento desconocida, el problema del minifundio se origina en la restricción de agua para riego más que en falta de tierra fértil a nivel de cada parcela. Dado un incremento de la dotación hídrica (por mejoramiento de la obra física y por reorganización de su distribución y uso) podría ampliarse la superficie bajo cultivo en un porcentaje considerable de fincas pequeñas. Para ello es necesario como primer paso realizar un relevamiento de la superficie potencialmente apta para cultivos a nivel de explotación individual.

El costo de tal operación es indudablemente elevado si se lleva a cabo con las adecuadas precisiones técnicas. Sin embargo, podría realizarse un relevamiento preliminar, de carácter provisorio y sujeto a confirmación técnica en los casos dudosos, basado en la sola información provista por los mismos usuarios. Esta primera información ofrecería por lo menos una indicación preliminar respecto a la factibilidad de extensión del riego a nivel de finca, y la conveniencia de destinar mayor recursos a un estudio más sistemático de la cuestión. Para un área piloto, el relevamiento podría ser materia de trabajo práctico de alumnos de la escuela agrotécnica de Villa Castelli.

1.1.3.2. Estimulación del mercado de arrendamiento de tierras. Una manera indirecta de disminuir la proporción del minifundio agrícola consiste en promover la concentración en el dominio de la superficie apta por medio de relaciones de tenencia que obvien



los problemas de titularidad de los predios, dado que la solución de éstos -necesario para estimular un mercado de compra-venta de fincas- se presenta en un horizonte más lejano.

En primer lugar, es necesario diseñar un relevamiento e identificación de predios inexplorados o insuficientemente explotados. Al respecto corresponden distintas situaciones: desde el predio totalmente abandonado por sus titulares ausentes, hasta la finca mal trabajada por insuficiente capacidad de trabajo de los actuales productores (problemas de vejez, por ejemplo), pasando por la situación de fincas de titulares ausentistas atendidas marginalmente por vecinos o parientes de aquellos. Un relevamiento de esta naturaleza es sencillo a través de los consorcios de regantes o grupos de productores.

La información así obtenida dará una primera idea respecto a la magnitud de un mercado potencial de arrendamientos. También permitirá confeccionar distintas alternativas de relación económica entre titulares y productores interesados en expandir su área productiva. Estos últimos no necesariamente serán productores individuales. De existir un programa activo de cooperativas agropecuarias, podrían ser éstas quienes encaren el arrendamiento de tierra y agua escasamente utilizada. Otras alternativas sería la constitución de cooperativas de alumnos de escuelas agrotécnicas de nivel medio o cooperadoras de escuelas primarias agroproductivas. Todo ello será tema de debate entre los miembros de consorcios o grupos de regantes, respecto a los casos particulares de su zona, y en el seno de organizaciones comunitarias más amplias y de segundo grado, como veremos más adelante. Una vez definidas alternativas y casos de arrendamiento potencial, aquellos grupos cumplirán una función esencial de información a potenciales interesados (constituyéndose una suerte de "bolsa de arriendos"), función que en la generalidad de los casos se cumplirá solo por medios informales.

1.1.3.3. Estimulación del mercado de compra-venta de fincas. Aún cuando el logro de este objetivo parece más lejano en el tiempo, es posible intentar algunas acciones que mejoren las condiciones para ello. Es sabido que una restricción fundamental para el funcionamiento de tal mercado es la alta proporción de predios con problemas de saneamiento de títulos. El blanqueo de esta situación es de por sí engorrosa y onerosa. Inclusive un diagnóstico que clarifique el problema -como primer paso para confeccionar soluciones alternativas- constituye una carga notable para el presupuesto del organismo competente. En relación a ello también pueden colaborar los mismo productores por sí mismos o a través de sus organizaciones representativas. La importancia de ello no reside solo en la posibilidad de reducir costos de información que luego será analizada por organismos técnicos, sino estimular a los mismos interesados en la búsqueda de soluciones al problema. Con mucha probabilidad, una operatoria de tal naturaleza que involucre a los mismos actores de la situación concluya en arreglos informales en un número considerable de casos, aún cuando no se logren instrumentar soluciones globales.

#### 1.1.4. Reconversión productiva.

Es éste un objetivo cuya justificación cubre distintas cuestiones problemáticas de la zona (empleo, ingreso, minifundio, uso de mano de obra femenina, etc.). En el informe del sector productivo se incluyen algunas acciones o programas orientados en este sentido, los cuales abarcan tanto a productores minifundistas como medianos y grandes. El cambio varietal en alfalfa y vid, son ejemplo de ello. Aquí nos interesa destacar algunos aspectos que hacen al papel de la comunidad en estos procesos.

1.1.4.1. Identificación y conformación de grupos experimentales de productores para el desarrollo y adaptación de nuevos productos o variedades. La cooperativa de alfareros de Villa Castelli constituye un antecedente notable a este respecto que merece ser evaluado por los técnicos provinciales y los mismos participantes de la experiencia a fin de mejorarla en otras aplicaciones similares.

1.1.4.2. Evaluación del mercado alimentario de la zona y posibilidades de autoabastecimiento. Aunque se carece de cuantificación puede apreciarse un déficit considerable en el balance alimentario de la zona. En principio existe, pues, una demanda potencial de productos hortícolas, de granja y cárneos que la zona estaría en condiciones de abastecer. Todo ello merece un diagnóstico y evaluación de la demanda y oferta potencial de los productos, así como de las innovaciones en materia de prácticas de cultivo y riego, o de transformación agroindustrial serían necesarias y posibles. Pensando en instrumentar un proceso acumulativo de autoabastecimiento de la zona, tal diagnóstico debería cubrir, en una primera etapa, una visión global que permitiera seleccionar rubros y zonas prioritarias y sujetas a una evaluación y programación de detalle.

No consideramos conveniente encarar el autoabastecimiento de la zona difundiendo la producción de autoconsumo a nivel de parcela minifundista. En efecto, es éste un criterio que se recomienda con frecuencia en los programas de desarrollo rural integrado: asegurar el autoconsumo del productor y destinar el excedente de producción al mercado zonal. Sin embargo, ello es pertinente en situaciones de extrema subalimentación de una población mayoritaria o totalmente rural. En el caso de la zona Oeste -donde los productores, aún minifundistas, se orientan a la producción comercial- el tema del autoabastecimiento alimentario se plantea más como una cuestión de generación de ingresos que como una acción social orientada a mejorar la nutrición de la población. Aquí se trata, entonces, de sustituir importaciones de alimentos y lograr un mejor balance de su comercio. Por ello, los problemas de eficiencia productiva son prioritarios en un programa de autoabastecimiento, razón por la cual deberían promoverse sistemas de producción diferentes a la del pequeño productor individual. La producción hortícola y de granja, entonces, serían rubros susceptibles de ser explotados por medios de cooperativas de trabajo o producción.

1.1.4.3. Aplicación de recursos comunitarios a las actividades de extensión agropecuaria. Se ha observado la limitación que representan las restricciones de origen presupuestario para la eficiencia de las actividades de extensión agropecuaria. Sin obviar la necesidad de incrementar los recursos estatales destinados a las mismas, es importante estimular el interés de la comunidad en asumir la responsabilidad que le corresponde en la materia. Ello implica lograr que la misma comunidad se "apropie" -por decirlo de una manera- de las funciones y frutos de la extensión, al punto de idear mecanismos y pautas de asignación de recursos comunitarios para su logro.

En lo que respecta a experimentación y adaptación de cultivos la estación de Villa Castelli cumple una función central. Ello debería complementarse con actividades equivalentes encaradas por otras instituciones (por ejemplo, cooperativas vitivinícolas), escuela agrotécnica, y an productores individuales. Lo importante es que estas diversas instancias de experimentación no se ejecuten aisladamente sino que respondan a un esfuerzo conjunto de todos los actores de la comunidad involucrados, con la obvia orientación de la agronomía de zona. Ello podría dar lugar a la creación de una suerte de comité de experimentación de cultivos, en el cual se programen las actividades de cada instancia, se intercambie información y se discutan las alternativas y posibilidades de su difusión al resto de la población.

Justamente, es el aspecto de difusión y extensión propiamente dicha el que encuentra los mayores obstáculos por falta de recursos. En esta cuestión se requiere intensificar la asociación entre las instancias comunitarias, provinciales y nacionales (incluyendo la cooperación interprovincial) con el fin de arrimar recursos a la zona: programas de cursos regulares para productores, intercambio de experiencia con cooperativas y organizaciones de productores extrazonales, etc.

Pero la creación de cooperativas de productores -o mejor, el fomento de la cooperativización de la producción agropecuaria- es una condición favorable a la difusión de conocimientos y prácticas agrícolas. Ello posibilita una más eficiente difusión y entrenamiento con menor empleo de recursos.

## 1.2. Organización e integración de la producción de recolección.

El objetivo de esta línea de acción consiste en lograr, por una parte, una mayor estabilidad de ingreso originado en la actividad, disminuyendo el carácter eventual de la misma. Por la otra, mejorar las condiciones de producción y comercialización por parte de los productores de la zona frente a la demanda externa.

1.2.1. Mejoramiento de las condiciones de producción e incremento del valor agregado.

1.2.1.1. Estudio agroecológico de las especies de recolección y fijación de pautas de explotación orientadas al incremento de rindes y la preservación del recurso. Es ésta una acción de carácter eminentemente técnico que exigirá el concurso de especialistas. Distintos grupos de recolectores o productores podrán, no obstante, colaborar en la determinación de áreas y en el aporte de información para el estudio.

1.2.1.2. Mejoramiento de las técnicas de corte, acopio, atado, selección, etc. Es ésta una tarea de extensión cuya realización -si bien organizada por técnicos extensionistas- incluirá la experiencia local de actuales recolectores. En parte, entonces, la acción consistirá en estimular el intercambio de conocimientos sobre distintas técnicas entre los productores de la zona.

1.2.1.3. Identificación de alternativas de industrialización de productos de recolección. Formulación de proyectos de inversión. La participación de los recursos comunitarios en esta acción posiblemente deba restringirse a la discusión de alternativas de industrialización y fundamentalmente a la identificación de aportes comunitarios para la ejecución de proyectos formulados.

1.2.2. Estabilización de la producción y comercialización de los productos de recolección.

1.2.2.1. Estimación de mercados nacionales y externos de colocación de productos de recolección.

1.2.2.2. Descripción de las pautas de comercialización -precios, formas de pago, definición y control de calidades, pautas de negociación, etc.- que imponen compradores externos de la zona o acopiadores internos a los productores. Un diagnóstico de tal naturaleza acepta plenamente una metodología participativa a partir de la cual los mismos actores formulen alternativas de solución a los problemas identificados.

1.2.2.3. Definición de pautas de integración de los distintos agentes económicos de la zona ligados a la producción (recolectores, acopiadores, cooperativas, etc.). Los conflictos de intereses que supone cualquier intento de reordenamiento de la producción, transformación y comercialización de tales productos destinada a recuperar el excedente de producción para la zona y particularmente para el sector social de recolectores, obligará a desarrollar un proceso de negociación entre los distintos agentes involucrados. Condición necesaria para ello será la conformación de organizaciones de recolectores que evite la intrínseca debilidad de su rol frente a la demanda concentrada. Durante tal proceso será conveniente que organismos del estado (por ejemplo, la Dirección de Industria o de Comercio, o la Secretaría de Planeamiento) actúen como mediadores. En el plano comunal, aparte de las organizaciones con intereses directos sobre el tema, será conveniente la participación de autoridades municipales.

Localmente, por otra parte, el proceso de negociación puede ser impulsado por organizaciones políticas tales como las juventudes de partidos.

## 2. Problemas del empleo

### 2.1. Desarrollo de relaciones de cooperación en la fase de producción y servicios.

#### 2.1.1. Identificación y evaluación de alternativas de cooperativas de trabajo y producción en diversos sectores:

- producción agropecuaria (ocupación de predios improductivos, por ejemplo)
- cosecha y comercialización de productos de recolección
- industrialización de productos de origen agropecuario (cachina, frutales para dulces, elaboración de pasas de frutas, destilación de esencias, panificación, etc.) o minero (cortadora de mármol); todos ellos proyectos de baja inversión inicial relativa.
- industrialización de productos de origen agropecuario o minero en base a proyectos de alta inversión relativa: enlatadoras de frutas, bodega vitivinícola, procesamiento de minerales.
- transporte de cargas y abastecimiento de productos de origen extrazonal
- servicios a la producción agrícola
- servicios a la vivienda (construcción de viviendas, obras municipales, etc.)

Si bien en muchos aspectos la evaluación de tales alternativas de producción exige un tratamiento técnico a cargo de especialistas, la comunidad puede realizar tareas tendiente a la definición de los proyectos:

2.1.1.1. Conformación de grupos precooperativos especialmente entre jóvenes. En la promoción de tales grupos tendrán un papel clave distintas instancias institucionales de la comunidad: parroquia, escuela, juventudes políticas, Secretarías de Acción social de los Municipios. Por supuesto, las actuales cooperativas tendrán la función de ampliar su registro de actividades y su base de asociación.

2.1.1.2. Formulación de propuestas de producción y trabajo por parte de los grupos interesados. Ello implicará un primer esfuerzo de evaluación de factibilidad de las propuestas, la que será realizada mediante asesoramiento y guía de personal capacitado (funcionarios municipales, personal docente, técnicos provinciales con residencia permanente en la zona, o miembros de cooperativas o centros vecinales, etc.). A partir de esta instancia comenzaría un avance interactivo con los organismos estatales o de financiamiento para la selección de la propuesta y formulación del proyecto definitivo.

2.1.1.3. Compatibilización de propuestas de diferentes cooperativas o grupos precooperativos. Tanto la posibilidad de superposición de propuestas de distintas cooperativas, como la posibilidad de aunar proyectos pertenecientes a diferentes grupos aconsejará estimular la interacción entre éstos. Sin embargo, esta acción se superpone con una específica referida al tema que se describe más adelante.

2.2. Cuantificación de la demanda recursos humanos y perfil de los requerimientos de calificación derivados de los proyectos de inversión económico-productiva identificados como viable en la zona (plan de colonización agropecuaria, reactivación de la actividad minera, turismo, etc.). Caracterización de la oferta local disponible e identificación de fuentes de captación de recursos humanos.

Son éstas acciones que reclaman el concurso directo de especialistas. Sin embargo, el carácter participativo de la programación del desarrollo de la zona demandará un ejercicio activo de la propia comunidad en la definición de beneficiarios de los proyectos de inversión productiva y de la apertura de nuevas fuentes de empleo. En la medida que tales proyectos de inversión tengan un impacto estructural significativo en la economía de la zona, será necesario que el mismo sea concientizado y evaluado por la propia comunidad y asimilado o "apropiado" por ella.

### 3. Desarrollo poblacional

3.1. Refuerzo de la estructura de distribución de centros poblacionales de la zona, disminuyendo la emigración originaria, especialmente, de las pequeñas localidades.

3.1.1. Criterio de orientación de acciones en favor de localidades menores.

Es éste un objetivo que se constituye más como criterio de selección de acciones que como acción directa. En efecto, distintas alternativas de generación de empleo, formación de cooperativas, etc. serán orientadas particularmente a reforzar la estructura económica y la capacidad de retención demográfica de las pequeñas localidades que sufren el drenaje poblacional más agudo.

3.1.2. Mejoramiento de la infraestructura comunitaria en pequeñas localidades. Previsto como un factor de retención de la población de las pequeñas localidades aisladas, el mejoramiento de la infraestructura comunitaria incluye la implementación de servicios de electricidad, agua potable, telecomunicación y comunicación vial.

Para cada uno de estos sectores existen, obviamente, organismos especializados, con sus respectivos cronogramas de

obras en función de prioridades globales y presupuesto asignado. En tal sentido, el papel de la comunidad se limita, como hasta ahora, a peticionar ante aquellos. No obstante, debería evaluarse la posibilidad de emplear recursos comunitarios (principalmente fuerza de trabajo) para encarar pequeñas obras de interés público. La movilización de este interés por medio de una intensa promoción, la revalorización de los recursos institucionales de la comunidad como factores de organización del trabajo colectivo (centros vecinales, clubes, etc.) y la coordinación de tareas entre organismos técnicos (para el uso compartido de maquinarias, el empleo de mano de obra municipal en combinación con la dependiente de tales organismos, por ejemplo), posibilitaría la realización de obras de infraestructura de envergadura relativamente pequeña y costo reducido.

No obstante, previo a la formulación de un programa de autoconstrucción de infraestructura comunitaria, sería conveniente -al igual que en relación a la programación de viviendas por ayuda mutua- efectuar un análisis y evaluación exhaustivo de las experiencias existentes en tales sentidos, de los obstáculos a la generación de comportamientos comunitarios ordenados a la construcción de infraestructura y de los factores a movilizar para despertar la adhesión de los pobladores. Esto configura la necesidad de un estudio socio-antropológico de características participativas tales que el mismo tema de análisis se constituya en materia de reflexión y toma de decisiones por parte de las mismas comunidades.

### 3.2. Ampliación de la oferta educacional y la matrícula de niveles medios.

3.2.1. Crear nuevos establecimientos de nivel medio con orientación laboral adaptada a las necesidades productivas de la zona. En particular, escuelas agropecuarias destinadas a la formación de agricultores independientes. Al margen de que la acción de creación de tales establecimientos depende de las facultades decisorias de los organismos competentes, la comunidad en su conjunto -y particularmente el grupo de productores familiares de los alumnos- cumplirían un papel central en la dinámica pedagógico-productiva de la escuela y en el papel de ésta hacia la comunidad (como escenario de experimentación técnica, de difusión y aprendizaje productivo, de generación de conductas cooperativas, etc.). Como instancia previa, la comunidad debería cumplir la función de peticionar y fundamentar la necesidad de tales establecimientos, sugerir sus características de orientación y localización e identificar los aportes de la propia comunidad a la institución requerida. Todo ello debería ser tema de debate participativo con las autoridades educacionales de la Provincia y otras instancias institucionales de la comunidad.

3.2.2. Asegurar los recursos docentes en los actuales establecimientos de nivel medio. La carencia de personal docente atenta contra el reconocimiento por parte de la comunidad de la

calidad de la enseñanza y la atracción sobre el estudiantado potencial. Respecto a ello, las distintas instancias institucionales de la comunidad (fundamentalmente las asociaciones cooperadoras de las escuelas, pero también otras organizaciones locales, dado que la presencia de la escuela media refuerza institucional y demográficamente a la comunidad) deberían presionar en este aspecto a las autoridades competentes.

### 3.2.3. Estimular el crecimiento de la matrícula de nivel medio.

3.2.3.1. Fomentar la formación de grupos precooperativos entre estudiantes como canal de generación de ingresos genuinos para los mismos, como mecanismo de formación de recursos para la enseñanza media y como criterio pedagógico. Si bien aplicable solo a los establecimientos con orientación técnica y de artes y oficios, tiene la virtud de otorgar a la escuela el carácter de primer escalón en la carrera laboral del sujeto. De esta manera, se ofrece al mismo como alternativa válida frente a la emigratoria.

Aún cuando las características curriculares de tal programación serían atributos de la autoridad educacional, la propia comunidad debería cumplir una función esencial en el fortalecimiento de la relación entre los grupos precooperativos y los procesos económicos de la zona: facilitar la comercialización de productos elaborados por alumnos, prestar o arrendar predios, ceder derechos de agua, etc. En lo que se refiere a la producción agrícola, esta acción se emparenta con la identificada anteriormente respecto a la puesta en valor de parcelas insuficientemente explotadas.

3.2.3.2. Fomentar la formación de grupos de convivencia de jóvenes provenientes de localidades pequeñas para la asistencia a la escuela media. Esto se orienta a solucionar los problemas habitacionales y de alimentación que obstaculizan con frecuencia el envío de hijos adolescentes a la escuela secundaria por parte de familias radicadas en localidades pequeñas. Por supuesto, esta acción se constituye en una especificación de la anterior, en la medida que el problema que intenta resolver admite una solución integral en la cual se contemple, también, el tema del ingreso económico del alumno.

Una combinación de instituciones de la comunidad serían protagonistas directos de la acción: no solo las autoridades escolares, sino también autoridades municipales, clubes sociales y deportivos, parroquias y centros vecinales deberían participar en la búsqueda de soluciones en materia habitacional para los jóvenes.

3.3. Disminuir el efecto de factores que ocasionan -directa o indirectamente- la desestructuración de grupos familiares o la formación de familias incompletas.



### 3.3.1. Fomento del empleo femenino.

Tal objetivo se constituye como criterio orientador de acciones relacionada a la generación de empleos y la formación de cooperativas y asociaciones productivas que favorezcan la creación de posiciones laborales para las mujeres jóvenes, atemperando de esta forma la tasa emigratoria de uno de las categorías sociales más móviles.



### 3.3.2. Programar cursos de formación sexual y la difusión de información sobre control de natalidad.

Ello parece ser patrimonio de especialistas, tanto del campo médico como educacional, correspondiendo, en consecuencia a la institución escolar y de la salud llevar a cabo programas de tal naturaleza. A través de las entrevistas a informantes se ha relevado la opinión de éstos sobre la dificultad de organizar programas de tal naturaleza, bajo el argumento de la baja receptividad del tema por parte de la comunidad. Ello amerita, por tanto, un estímulo a la participación entre distintos responsables institucionales de la localidad en el debate sobre la necesidad de la educación sexual para la juventud local y la identificación de ideas para su realización que asegure una amplia cobertura.

## 4. Salud

### 4.1. Mejoramiento y ampliación en la prestación de determinados servicios de salud.

#### 4.1.1. Ampliación del servicio de laboratorio y radiología.

Es ésta una demanda formulada por el personal médico de las localidades y su resolución es atributo exclusivo de las autoridades provinciales competentes. Los actores comunitarios restringirían su participación a la petición y reclamo de medidas al respecto. En tanto la comunidad asuma al problema de la salud como propio -y no solo de preocupación de especialistas- será necesario un esfuerzo de concientización de los problemas, de organización de las demandas referidos a los servicios de salud y de evaluación de posibles aportes comunitarios al respecto.

4.1.2. Mejoramiento del transporte de pacientes y accidentados a centros de atención. Ello supone la provisión de vehículos adecuados por parte de la autoridad competente y su mantenimiento. Como en el punto anterior, el papel comunitario se acota en la capacidad de reclamación frente al gobierno provincial (o eventualmente ante organismos nacionales o agencias privadas de carácter benéfico). Sin embargo, para el caso del mantenimiento-que al presente suele ser asumido por el municipio- o el pago de combustible podría confeccionarse un esquema de sostenimiento por parte de las distintas instituciones de la comunidad que garanticen la prestación del servicio. Ello debería ser por tanto, un tema de debate a nivel comunitario.

#### 4.1.3. Creación de nuevos Centros Primarios de la Salud y refacción y ampliación de existentes.

Es ésta la necesidad más claramente sentida por la población entre las cuestiones referidas a la salud. En relación a la participación comunitaria se identifican dos tipos de acciones:

4.1.3.1. Organización de grupos locales de autoconstrucción de sedes de CPS o de mantenimiento de los mismos. Con frecuencia ello es una respuesta espontánea de la población, por lo que su estimulación no sería extraña al medio. La organización de tales grupos permitiría reforzar, por otra parte, el papel local del centro vecinal, aunque su accionar debería articularse con otras instituciones: municipio, cooperativas, autoridades sanitarias locales, etc.

4.1.3.2. Participación comunitaria en debate sobre la creación de nuevos C.P.S. Aún cuando la decisión respecto a la creación de nuevos CPS deriva de consideraciones técnicas, por un lado, y de política global provincial, por el otro, debería ser estimulado el debate público en relación a la necesidad de nuevos establecimientos, los problemas actuales que a juicio de los pobladores provoca su ausencia y los medios alternativos para el logro de soluciones transitorias o definitivas.

#### 4.1.4. Estudio de alternativas sobre la ampliación y/o instauración de coberturas de obras sociales en la zona.

En una primera instancia, este objetivo remite a la actuación de especialistas y negociaciones entre autoridades provinciales y nacionales sobre la cuestión. Ello no obsta que, una vez definidas distintas alternativas, el tema no sea informado a la comunidad y debatido en su seno.

4.1.5. Evaluación de alternativas de abastecimiento de medicamentos. La escasez de medicamentos -tanto en cantidad como variedad- y la dificultad de acceso a los mismos por parte de gran parte de la población es una de las necesidades sentidas más destacables en varias de las localidades de la zona. Las formas institucionales de dar satisfacción -siquiera parcial- a la demanda son varias: desde la gestión de donaciones privadas hasta la organización de cooperativas de consumo específicas, pasando por la intensificación de reclamos a autoridades sanitarias provinciales y nacionales. La definición de tales alternativas y su evaluación deberá ser responsabilidad de especialistas, si bien la fase decisional será competencia de instituciones locales: personal médico, cooperadoras de hospitales, cooperativas de producción y consumo, autoridades municipales, especialmente las Secretarías de Acción Social.

#### 4.2. Mejoramiento de las condiciones ambientales relacionadas a aspectos sanitarios.

4.2.1. Mejoramiento de la calidad de agua para consumo humano consumida sin procesamiento sanitario.

4.2.1.1. Control y análisis sanitario de la calidad de agua de consumo humano proveniente de fuentes naturales (pozos, vertientes, etc.). Es ésta una tarea de relevamiento de información cuyo análisis será obviamente asumido por la autoridad sanitaria (en convenio, posiblemente, con DIPROS). En la fase de relevamiento de fuentes y de muestras podrá cumplir un papel significativo, no solo el agente sanitario, sino también determinadas instituciones comunitarias como centros vecinales, cooperativas, parroquias, etc. sin descontar la participación de los Municipios (por ejemplo, en lo que respecta al transporte).

La participación de estas instituciones es además importante en la medida que se intente constituir una verdadera campaña de saneamiento de las fuentes de agua para consumo humano, campaña que suponga la movilización del interés popular en el problema.

4.2.1.2. Realización de campañas educativas destinadas a modificar pautas en el consumo humano de agua y asegurar su potabilización por medio de procedimientos naturales. A partir de la definición de tecnologías apropiadas para la potabilización de agua o para la solución de problemas de contaminación que sufrirían las fuentes de abastecimiento actual, una campaña de tal naturaleza debería abarcar un espectro amplio de instituciones locales. El tema debería ser motivo de charlas y trabajo práctico en el medio escolar. Por otra parte, los agentes sanitarios serían los canales más efectivos para alcanzar el medio doméstico, lo cual debería ser reforzado mediante debates participativos al más llano nivel comunitario en el marco de instituciones como los centros vecinales, las juventudes políticas, clubes sociales, etc.

4.2.2. Mejoramiento y ampliación de la infraestructura de potabilización y transporte de agua para consumo humano. Habida cuenta de la situación de deterioro que sufre parte de la infraestructura existente, y de la ausencia del servicio de agua potable en algunas localidades relativamente concentradas, esta acción surge como demanda típica en la zona. Su resolución depende fundamentalmente del organismo provincial respectivo. Sin embargo, no necesariamente el papel de la comunidad deberá restringirse a su capacidad de petición ante el mismo. Por el contrario, definido como un problema comunitario y de alto interés popular, el debate participativo permitirá evaluar alternativas de solución de los problemas, identificando posibles aportes de la propia comunidad. En el mismo marco deberá discutirse la viabilidad de constitución de cooperativas de trabajo orientadas a la realización de obras de la naturaleza indicada, ya referidas en un punto anterior.

## 5. Educación

5.1. Mejoramiento de la prestación de servicios educacionales de nivel primario y ampliación de la matrícula preescolar

5.1.1. Posibilitar el acceso al nivel pre-escolar incrementando la matrícula de establecimientos que ya cuentan con el mismo.

5.1.1.1. Evaluación a nivel comunitario de alternativas de transporte para diferentes áreas de influencia de establecimientos con enseñanza pre-escolar. Actualmente, un municipio satisface la necesidad de transporte escolar para un número de educandos residentes en un barrio relativamente alejado del establecimiento escolar. El esfuerzo de coordinación entre distintas instituciones comunales, por una parte, sumado a la formulación de proyectos específicos de transporte escolar que combine recursos locales con recursos solicitados a la Provincia permitirá ampliar aquella experiencia extendiendo el radio de influencia de las escuelas que actualmente cuentan con enseñanza preprimaria.

5.1.1.2. Formulación de un programa de necesidades sobre enseñanza pre-escolar en el medio rural y periurbano, identificando diferentes alternativas en cuanto a alcance de la misma y magnitud y tipo de los recursos necesarios. Ello debería generarse como producto de la participación comunitaria en el debate sobre el tema, y servir como motivo de demanda ante las autoridades educacionales.

5.1.2. Fortalecimiento institucional de la educación primaria para adultos.

5.1.2.1. Relevamiento de la demanda potencial de educación primaria para adultos. Definición de recursos docentes e institucionales necesarios. La elaboración de tal información es una tarea que específicamente compete a medios institucionales de la misma comunidad como paso preliminar para demandar acciones de parte de la autoridad provincial. En ello puede participar tanto los actuales miembros de la comunidad educativa, como funcionarios municipales, representantes parroquiales, centros vecinales, representantes legislativos, juventudes políticas, etc.

5.1.2.2. Formulación de propuestas alternativas de ampliación y dinamización de la educación de adultos, definiendo aportes de la propia comunidad: infraestructura (por ejemplo, locales para la realización de clases), promoción de los cursos, etc.

5.1.3. Racionalización de los recursos de la oferta educacional de nivel primario. Se ha mencionado la necesidad de evaluar la viabilidad de determinados establecimientos de nivel primario que por la dimensión de la matrícula y su localización cercana a establecimientos mayores podría justificarse su concentración. No obstante, partiendo del principio que la escuela es una institución propia de la comunidad todo debate en torno al destino de los establecimientos escolares debe tener a aquella como participante privilegiado. Los centros vecinales, autoridades municipales y cooperadoras escolares son, junto al personal docente, los principales protagonistas del análisis y evaluación del funcionamiento y viabilidad de establecimientos existentes.

5.2. Ampliación de los servicios de educación media y definición de su orientación y modalidad.

5.2.1. Evaluación de los requerimientos de formación profesional y educación técnica en función de las expectativas de desarrollo de actividades económicas específicas. De parte de la comunidad será necesaria la participación de sus principales actores económico productivos (empresas, cooperativas, representación sindicales) como así también sus instancias políticas (autoridades municipales, representantes legislativos, partidos políticos). Esta acción obligará reconsiderar las orientaciones de las misiones monotécnicas y la necesidad y viabilidad de educación técnica de nivel medio.

5.2.2. Evaluación de la enseñanza media de orientación agropecuaria, identificación de requerimientos en nuevos establecimientos, propuesta de orientación curricular y definición de la participación de la comunidad rural en la dinámica pedagógica y productiva de la escuela. El debate sobre esta temática será extensible a la conveniencia de crear escuelas primarias agroproductivas. El resultado de estas acciones será la formulación de proyectos comunitarios de desarrollo de tales tipos de educación.

## La planificación participativa

1. Del conjunto de acciones señaladas en los puntos anteriores pueden identificarse dos tipos de formulaciones programáticas; por una parte, refieren a una determinada función técnica: el mejoramiento del sistema de riego, la selección de cultivos y variedades, el desarrollo de prácticas culturales adecuadas, la ampliación de la cobertura de la enseñanza primaria para adultos, la creación de un centro primario de salud o el arreglo de su local, etc. Todo ello demanda la formulación de enunciados técnicos respecto al "cómo hacer" para lograr los resultados esperados y, también, enunciados acerca de las posibilidades técnicas o la factibilidad económica de su logro, etc. En general, el protagonista de la acción es el especialista institucionalmente relacionado (por dependencia directa o indirecta) al estado.

Pero además del nivel técnico de consideración de las acciones, un segundo tipo de formulación programática refiere al papel de la población afectada por el problema que se quiere encarar o por los resultados de la acción. Los enunciados al respecto no indican los procedimientos técnicos para alcanzar resultados deseables (o sea, no son fundamento para la formulación del proyecto técnico), sino los esfuerzos de organización social para establecer condiciones favorables a la resolución técnica de los problemas.

Como ejemplo podemos reiterar el tema del riego. Una formulación técnica de su programación referiría a procedimientos ingenieriles para el mantenimiento y ampliación de la red de riego, a través de enunciados técnicos tan detallados como se halle definida la propuesta: desde la muy inicial que enuncia la realización de estudios y la formulación de anteproyecto hasta el conjunto de enunciados muy específicos que detallan la sección de los canales, el material de revestimiento, la traza, el declive, costo, financiamiento, etc.; esto es, la definición del proyecto ejecutivo. Tal formulación hace abstracción de la población afectada. Indudablemente la considera como "usuaría" de la red de riego, pero no como protagonista de la acción.

Por el otro lado, una formulación social-organizativa del problema del riego en cuanto a mantenimiento y ampliación de infraestructura enuncia la necesidad de construir consorcios de regantes o similares, realizar diagnósticos participativos sobre problemas específicos de la infraestructura en cada sistema, movilizar los recursos humanos con que cuentan los usuarios para encarar acciones cooperativas de mantenimiento, organizar comunitariamente el "reclamo" ante los organismos e instituciones competentes al problema. En este tipo de formulación se soslayan los aspectos técnicos del problema en favor del señalamiento de ideas respecto al tipo de participación de la población en la resolución de los problemas.

Como se ha visto en los puntos precedentes, a partir del

diagnóstico realizado, se identificaron áreas-problema de valor significativo para el mejoramiento de la situación socioeconómica de la zona, se señalaron acciones (o mejor, objetivos de acción) orientados a la resolución de aquellos, y se destacaron pautas de participación comunitaria en aquellas acciones. Quedó en suspenso, en cambio, toda referencia técnica específica para el logro de tales objetivos de acción, y aún la posibilidad técnica misma de su realización. Esto, en cambio, pasa a formar parte del desarrollo de la acción en el contexto de intercambio entre los usuarios-demandantes y los especialistas.

2. En gran medida ello implica una concepción del proceso de planificación diferente a su versión más clásica institucionalizada. En ésta, implícita o explícitamente, el rol protagónico de la acción (de cada una de las acciones que componen el plan, programa o proyecto) corresponde al técnico especialista y, en su conjunto, al organismo estatal responsable del proyecto.

Para una concepción participativa de la planificación el rol protagónico corresponde a la "comunidad", entendiendo por tal en sentido amplio, a la entidad social directamente relacionada al área-problema motivo de la planificación. Pero, indudablemente, los aspectos estrictamente técnicos no son, en general, de su competencia. En una planificación de tal naturaleza, entonces, el área-problema en cuestión es principalmente abordado desde el punto de vista de los intereses sociales inmediatos de sus protagonistas (\*) y no principalmente de las alternativas técnicas de su resolución.

Una premisa central insiste en el hecho de que la enunciación técnica del problema debe ser una derivación adecuada de la enunciación socialmente formulada, o, en otras palabras, que no existe una excluyente posibilidad técnica que subordine toda otra consideración social. En última instancia, aún cuando se identifique un solo camino tecnológico para un resultado definido, la decisión respecto a la acción incluye siempre, por lo menos, dos alternativas: llevar a cabo la acción a través de la única alternativa técnica posible o no llevarla a cabo en virtud de otras prioridades sociales a las que aquella acción contradice. Esta dicotomía mínima en un proceso decisional no cabe en la lógica de resolución técnica, pero es parte indisoluble de la resolución política y social.

Destacamos, entonces, en contra de una concepción tecnocrática de la planificación que la enunciación de un problema y resolución no se agota en sus componentes técnicos. Por el contrario:

a) la calificación de problema como tal corresponde a sus

(\*) Ello ni implica necesariamente homogeneidad de intereses. Justamente, una de las funciones de la planificación participante consiste en lograr propuestas consensuales que compatibilicen, si no los intereses de todos los sectores, grupos e individuos, por lo menos los de los sectores mayoritarios.

efectos sobre el conjunto de "actores" (población, instituciones, etc.) involucrados, sean éstos concientes o no del mismo;

b) todo problema es tal -en términos sociales- en virtud de su posición relativa a otras cuestiones del mismo conjunto social y, por lo tanto, su nivel de gravedad o urgencia se define en virtud de tal posición;

c) los medios o alternativas técnicas de resolución casi nunca son neutros respecto a sus repercusiones sociales de tal forma que la decisión sobre alternativas de solución excede el criterio único o principal de eficiencia y eficacia técnica.

3. Nuestro punto de vista, entonces, es que, aún para las decisiones de connotaciones más técnicas, se requiere una enunciación social del problema en virtud de los intereses de los actores afectados por la acción. Sin embargo, ello no conforma de por sí la validez de la participación de aquellos. En última instancia, la polémica entre enunciación técnica y social del problema se inscribe en la discusión previa de los objetivos políticos de la planificación. La consideración de los intereses sociales en la toma de decisión bien puede quedar restringida en la exclusiva racionalidad del Estado, sin que la fracción de la sociedad civil afectada participe de la misma. De dónde deriva, entonces, la necesidad de participación que no quede solo formulada desde una retórica donde el discurso de la participación tiene con frecuencia la misión de enmascarar un nuevo tipo de autoritarismo con las fórmulas de la tecnología social?

No es éste el lugar para considerar los cambios en los canales y pautas de expresión política que la emergencia de amplios movimientos sociales tienden a modificar el escenario político en las últimas décadas del siglo XX. Baste decir que todos ellos comparten el criterio de participación directa como fundamento del comportamiento político redefiniendo -si no contradiciendo- el concepto de representatividad. También, muchos de ellos no plantean una acción totalizadora orientada a influir en todas las esferas de la sociedad y el estado, sino una acción con objetivos parcializados en cuestiones específicas (si bien a veces fundantes) de la organización social. Esto ha generado un marco de referencia universal para la revalorización y búsqueda de los mecanismos de participación social de una manera más dinámica que los planteos formales anteriores.

En lo más inmediato, la reinauguración democrática en la Argentina (y América Latina) está connotada con cierta urgencia de reformulación del sistema que posibilite el participacionismo social como una dimensión dinámica de la concepción igualitaria. Los modelos formales de representación democrática parecen ser presionados a la apertura de una presencia más directa de los "actores de la situación" como sujetos, no solo interesados en las decisiones que afectan sus vidas, sino también como portadores de capacidad decisoria, conocimiento, ideas y propuestas de cambio. El concepto casi mítico de soberanía del pueblo se transforma, sobre la base de la nueva relación que parece estructurarse entre el estado, la sociedad y el individuo,



en una presencia efectiva de la población (habitantes, ciudadanos, pueblo) en la corriente de información, en la formulación del contenido de políticas, en los criterios de decisión, en la comprensión de la realidad que fundamenta las políticas, etc. Podría decirse que se desenvuelve una tendencia a diluir la exclusiva presencia del político profesional en favor de una intervención popular en el "hacer de la política" y en su control.

Esta demanda de participación por parte de la sociedad (con todo una demanda aún casi hipotética que se manifiesta por ahora en algunos indicios anunciantes de un proceso todavía incipiente) se expresa en su ámbito más genuino como es la pequeña localidad. Es obvio que la importancia relativa de las relaciones primarias en ella condiciona favorablemente un participacionismo sustentado en un intercambio directo entre los miembros. No necesariamente, sin embargo, ello es condición suficiente para un real sistema de participación ampliada. De hecho, la concentración del poder, la apatía social, la preeminencia de estrategias individuales de supervivencia, el peso ideológico de proyectos sociales que atentan contra la propia comunidad como la emigración -todos ellos fenómenos frecuentes en pequeñas localidades- son condicionantes negativos a la emergencia de rasgos participativos en la comunidad, trabas para la formulación en común de metas colectivas, para el logro de consenso respecto a necesidades y posibilidades comunitarias y para la organización de los actores, siquiera en la mínima función del "reclamo" y "petición" al Estado.

En consecuencia, no es válido esperar una generación espontánea de participación a partir del solo hecho de aceptar su expresión. Más aún que en el medio urbano, la rigidez de la estructura social de la pequeña localidad y la percepción subjetiva del estancamiento secular de la comunidad no conforman a ésta en el marco de referencia para la necesidad de cambio del individuo; el cambio transcurre fuera de la comunidad local; la emigración, entonces, es la única apuesta posible para una estrategia de cambio de aquel. El participacionismo social es, por lo tanto, una pauta a ser estimulada, un objetivo de aprendizaje social, como una necesidad del mismo Estado de fortalecer su relación con la sociedad civil y ampliar las bases de la praxis democrática.

4. La participación social comunitaria se expresa organizadamente en el proceso de planificación. La planificación -tradicionalmente, una función encerrada en los aparatos técnicos del estado- viene a abrirse, según la nueva concepción, al conjunto de actores sociales sobre cuya situación versa. Son varias las instancias o tareas de la planificación en que se manifiesta el hecho participativo. En efecto, éste no es solo atributo de la función de reclamación o de señalamiento de necesidades -más o menos concientes- por parte de los pobladores. En la medida que atribuimos a éstos una cierta capacidad decisoria, analítica y aún técnica que se activa estimulada por

procesos de interacción comunitaria dirigidos las funciones principales de la planificación se requestan entre los mismos componentes de la comunidad. Son varias, entonces, las instancias de acción que se desenvuelven en un proceso de planificación participativa:

- diagnóstico de la situación social, económica y física inmediata;

- interpretación de la realidad social propia de tal forma la identificación de obstáculos principales y objetivos básico para el cambio de una situación dada;

- construcción de "escenarios normativos" (expresión intelectual de la sociedad deseada y posible) como fundamento de ensayos prospectivos que permitan definir sobre las líneas principales de desarrollo de la comunidad;

- negociación de intereses contrapuestos en el seno de la comunidad y confección consensual de criterios de priorización;

- formulación de objetivos específicos tanto de corto como de largo plazo;

- confección de estrategias de acción;

- identificación y reunión de medios y recursos;

- difusión "ideológica" en el seno de la misma comunidad respecto al proceso de cambios encarado; --

- ordenamientos institucionales para la acción;

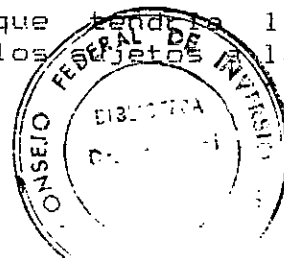
- ejecución directa de tareas;

- control de gestión y evaluación de resultados;

- ajuste de metas, estrategias y cómputo de recursos;

- acciones de solicitud, reclamación y presión ante instituciones competentes.

5. Cuál es la justificación de esta participación en la función de planificar la propia comunidad? En parte deriva del relativo fracaso histórico del planeamiento clásico. Este se estructura en torno a las cualidades técnicas del especialista y tiende a privilegiar la enunciación técnica sobre la social de los problemas. Los protagonistas de la acción programática (tanto en la fase de concepción del plan como en la de ejecución) son ajenos a la comunidad o situación de aplicación, en tanto los sujetos de ésta se mantienen como meros consumidores pasivos de las acciones de cambio planificado. Contra los intentos de convocar la adhesión al plan, generalmente la pasividad definida inicialmente por el mismo sistema de planificación se mantiene como obstáculo a la realización de aquel, no necesariamente como resistencia pasiva (conciente o inconsciente) de los sujetos de la situación, sino como pauta coherente con la ideología tecnocrática de la planificación y la definición de aquellos sujetos como receptores pasivos e individuales del proceso. En la medida que determinadas instancias de creación, aplicación o control del plan no estimulen la interacción de los sujetos en función de logros comunes difícilmente se desarrollará una trama social dinámica que sustente una adhesión activa al plan. En consecuencia, un primer argumento de justificación de la planificación participativa radica en el papel que tendría la participación social como factor integrador de los sujetos en la dinámica de cambio propuesto por el plan.



Como respuesta al acentuado "racionalismo" de la planificación clásica se suele sostener la validez absoluta del conocimiento y preferencias de los actores de la situación. Quién mejor que los mismos pobladores de la comunidad pueden conocer sus propios problemas y definir soluciones? Tal realismo ingenuo desemboca rápidamente en posiciones irracionalistas que desconocen la complejidad del problema. No entraremos aquí a discutir las cuestiones filosóficas del este tema. Simplemente indicaremos que habitualmente una comunidad no es internamente homogénea en cuanto a intereses, ideología, proyectos subjetivos, concepción de la realidad propia; la existencia en su interior de conflictos de distintos orígenes obstruyen el descubrimiento de las posibilidades de cambio propio y, frecuentemente los referentes externos para sus habitantes obnubilan la visión de sus propias necesidades y posibilidades; los procesos de cambio de la comunidad están generalmente condicionados, provocados o modificados por fenómenos del contexto donde aquella está inmersa y dependen de factores incontrolables y, muchas veces, invisibles, para los actores de la situación.

Expresión de tal ingenuidad es la sobrevalorización, como fundamento de la acción, del concepto de necesidades sentidas (esto es, manifestadas por los propios pobladores). Como sumatoria de manifestaciones individuales éstas expresarán un conjunto de actitudes que no necesariamente incluyen una comprensión amplia de la situación, de la función que tendrán los cambios requeridos para los intereses particulares y comunitarios, una evaluación de las urgencias y posibilidades colectivas.

La subjetividad de los actores de la situación adquiere todo su valor como fundamento de la acción, en cambio, si la misma se construye socialmente sobre la base de la interacción específica para la definición de objetivos y medios: tal subjetividad no es, entonces, abstracta (como en el caso del relevamiento de las necesidades sentidas que se conforma sobre la base del cómputo estadístico de respuestas aisladas) sino concreta y dinámica en el sentido que se constituye como respuesta consensual a la situación real. En esta construcción interactiva de la subjetividad social intervienen no solo los actores "directos" de la situación (pobladores, beneficiarios, usuarios, gobiernos locales, etc.) sino también agentes de las instancias más abarcativas del Estado (principalmente el gobierno provincial) como un actor más de la situación, como estimulador de la interacción creativa que facilite la puesta en escena de la intersubjetividad de los actores. Esta "puesta en escena" es el objetivo organizativo de la planificación participativa.

6. Hemos diferenciado anteriormente entre enunciados técnicos y sociales de la planificación destacando a aquellos como cometido de especialistas. Sin embargo, no es descartable la hipótesis de que en muchos casos la misma comunidad pueda generar su propia solución tecnológica. Por una parte, es admisible sostener la existencia de derroteros tecnológicos alternativos,

relativamente cerrados y excluyentes de tal forma que el salto de uno a otro supone una verdadera ruptura conceptual. Por la otra, puede sostenerse que la profesionalización o especialización técnica se conforma sobre la base de un espectro limitado de alternativas o derroteros tecnológicos, quedando muchos otros inexplorados o reclusos en la cultura popular. Además la escala de resolución de los problemas de las pequeñas comunidades no encuentra siempre respuesta apropiada en la tecnología institucionalizada. Por último, la "imaginación tecnológica" no es privativa de la especialidad y en más de una oportunidad un no-especialista puede bosquejar la solución técnica sin que pueda, no obstante, acometer la distintas fases de desarrollo de la idea. En este sentido, la interacción especialista-usuario debe ser visualizada como un estímulo a la creatividad tecnológica aplicada a los problemas concretos del medio.

7. La planificación tecnocrática, excluyente de los propios interesados de la situación, demanda una cantidad de recursos posiblemente mayor que la planificación participativa. Aún cuando el proceso decisional de ésta resulta quizá más dilatado dada su lógica consensual, la cantidad de funciones asumidas por los propios actores de la situación exime de gastos e inversiones. Lo más visible es la realización por parte de los pobladores de tareas como mano de obra gratuita. Pero muchas otras funciones de gestión, organización, promoción y animación socio-cultural, difusión, etc. vienen a formar parte de la misma actividad participativa de la población y sus instituciones en el desarrollo del Programa. En la fase de diagnóstico y recolección de datos, la concurrencia de pobladores con sus propias mediciones y observaciones no solo conforma un recurso económico apreciable sino que también contribuye a la toma de conciencia de la situación y al interés por la resolución comunitaria de los problemas.

8. Los párrafos previos intentaron justificar la necesidad de participación social en el proceso de planeamiento, especialmente en las pequeñas comunidades. Como fue sugerido, tal participación puede restringirse a estimular la adhesión a propuestas preelaboradas externamente a la comunidad. Obviamente ello contradice la concepción de la planificación y el concepto de participación social aquí sostenida.

Nuestro punto de vista es atribuir a la comunidad el protagonismo de la planificación y el cambio dirigido en aquella. Esto significa que los actores de la situación -conformados en una red de relaciones a la que denominamos genéricamente comunidad- asuman, no ya todas las funciones técnicas y políticas del proceso de planificación, sino su impulso, adoptando la función esencial de sostenimiento de su dinámica.

El convencimiento de la importancia de colocar a la comunidad en el centro protagónico del proceso de cambio planificado guió

la realización del presente informe. En efecto, no hemos considerado como interlocutor principal de nuestra tarea técnica a los representantes del estado sino a la todavía indefinida entidad social comunitaria que asumiría el esfuerzo organizativo del planeamiento local. Desde un punto de vista gráfico, la concepción aquí sustentada se representa con la figura de un cono invertido. Digamos que la planificación tradicional asigna el rol protagónico a un elemento técnico-ejecutor del proyecto o plan ubicado en el aparato del estado. Este es el ente organizador de una cantidad de recursos y acciones ordenadas al logro de objetivos parciales interrelacionados; y aquellos recursos y acciones se vuelcan o alcanzan a los distintos puntos del plano comunitario a través de entidades técnicas específicas (ya sean éstas organismos, como una Dirección de riego, ya sean especialistas, como un experto en suelos o comercialización). En el plano comunitario, los efectos del esfuerzo de planificación se revelan tanto en las estructuras físicas (obras de infraestructura, por ejemplo) como en la modificación de elementos institucionales (como el régimen de tenencia, la apertura de nuevas escuelas, programas inmunológicos, etc.), y ello movilizándolo o afectando a las entidades organizativas locales: el gobierno local, entidades de la sociedad civil, grupos económicos, etc. Dos de las cuestiones que se plantea la organización tradicional del planeamiento son: a) hasta qué grado intervienen como gestores activos en el proceso de ejecución del plan las distintas entidades locales y b) qué jerarquización de tales entidades es la más adecuada como mecanismo de transmisión de la planificación. Pero siempre se destaca el hecho de que tales entidades son ajenas al centro protagónico del proceso y que numerosas acciones son ejecutadas por agentes externos sin participación directa -en su concepción, ejecución y control- de los propios interesados.

La idea aquí sustentada invierte la posición del cono, ubicando el vértice del cono -representación espacial de lo que denominamos el rol protagónico del proceso de cambio planificado- en el plano de la comunidad local. Obviamente este vértice es alguna forma organizativa, coordinada y representativa de los intereses comunitarios (luego veremos si ello se resuelve con las estructuras gubernamentales del municipio o exige una organización y dinámica más compleja) desde el cual se proyectan decisiones en el plano (o mejor, en los planos) de la sociedad contextual, sea éste los organismos del estado provincial, o entidades civiles o económicas ajenas a la comunidad pero cuya acción compete a ésta.

Si reducimos al proceso de planificación a la expresión mínima de un sistema de comunicación en el cual existe un solo emisor de mensajes y varios receptores ubicados en un mismo plano, la figura del cono -en su doble posición- es representativa. No interesa, por ahora, qué tipo de información constituyen los mensajes (aunque siempre van a involucrar alguna dosis de capacidad decisoria); lo importante de destacar es que los mismos son emitidos desde el vértice del cono hacia su base (o los varios planos transversales del cono, representativos de niveles

institucionales de la sociedad). Así, en la planificación con origen estatal, los mensajes son emitidos desde el centro ejecutor del programa localizado en el aparato del estado. En la planificación con origen comunitario, en cambio, tales mensajes parten desde el nivel local hacia distintos planos abarcativos y contextuales cuyo ámbito de competencia tiene influencia actual o potencial sobre la situación local.

Es claro que las características informativas de los mensajes difiere en uno y otro modelo. En su forma más simple, los propios de la planificación tradicional se nutren de acciones directas de transformación física, económica y social (construcción de infraestructura, determinación de precios sostén, otorgamiento de créditos, definición de tipos de cultivos a promover, estimulación para la formación de cooperativas, etc.). Todas ellas involucran una toma de decisión, lo cual implica también un diagnóstico e interpretación de realidad, la asignación de recursos en el marco de un sistema de prioridades, etc.

En el caso del cono invertido, los mensajes refieren muy frecuentemente a demandas formuladas a instancias de ejecución adecuadas. Pero las demandas, que en su manifestación espontánea tienen un carácter puntual e inorgánico respecto a objetivos amplios de desarrollo, serían aquí componentes de un sistema de planificación, donde las mismas se justifican en objetivos amplios, en esquemas de prioridades consensualmente determinados por la comunidad, todo ello basado en una interpretación de la situación claramente explicitada.

Pero además de las demandas, los mensajes en este modelo de planificación implican los objetivos de cambio que aquellas corporizan. De la misma forma, conllevan aseveraciones respecto a la realidad, datos de diagnóstico que sustentan la toma de decisiones comunitarias y fórmulas organizativas para encarar la resolución de los problemas integrando una diversidad de recursos. Todavía más, la naturaleza de los mensajes emitidos por la comunidad incluye acciones concretas de cambio (físico, institucional y social) expresado en la realización de obras encaradas con esfuerzo comunitario, la creación de organizaciones productivas, la invención de nuevas relaciones de producción y explotación de los recursos naturales, etc. En este sentido, el protagonismo que el modelo de planificación con base comunitaria atribuye a la misma comunidad no se reduce a la organización del reclamo sino que incorpora funciones activas y constructivas tendientes a un proceso de autogestión del desarrollo.

9. Sin embargo, tal forma de participación protagónica de la comunidad es un objetivo tendencial. El estilo participativo como pauta de organización básica de una sociedad no es otra cosa que el fruto de un esfuerzo de aprendizaje de comportamientos interactivos a la par que de regeneración de valores y normas sociales. No es esperable, entonces, que se manifieste espontáneamente, sino como resultado de un proyecto específico de promoción de la participación en el seno de las instituciones comunitarias. En ello sí, el papel del Estado es primordial. De

esta forma, en el modelo del cono invertido identificamos una corriente primaria de mensajes, originada en la formulación por parte del Estado provincial de los fundamentos políticos y los procedimientos prácticos de la organización comunitaria y, especialmente, de la planificación participativa. Que sea el Estado el actor de tal instancia no se deduce como necesidad de su rol. En realidad, la promoción de la planificación participativa puede ser cometido de diversos tipos de instituciones internas o externas a la misma comunidad, de carácter público o privado. Pero ello se encuadra en la función del estado -particularmente en la presente etapa del desarrollo político- en la cual es necesario recrear el sistema democrático con nuevas modalidades de relaciones sociales que aseguren con mayor transparencia los intereses de la población.

El papel promotor del Estado de la práctica de planificación participativa tiende, sin embargo, a diluirse en la misma dinámica comunitaria. En efecto, teniendo en cuenta que un cambio de tal naturaleza (el cual necesariamente cuestiona las estructuras establecidas en cuanto a distribución del poder comunal, relación entre instituciones, sistemas de roles y pautas de asignación de recursos, etc.) es necesario postular la existencia de un agente de promoción (o mejor, una oficina de promoción) con presencia continua en el medio, de tal forma que aquel se incluye como un actor más de la vida comunitaria. En realidad, el estado provincial cuenta con varias representaciones a nivel local a través de sus aparatos técnicos (escuelas, hospitales, agencias de extensión productiva, autoridad de riego, etc.). Un agente promocional como el postulado viene a cumplir la función de estimular la interacción entre los diferentes componentes comunitarios y los sistemas organizativos de participación social en las distintas fases de un proceso de planificación participativa. Como los otros representantes del estado provincial, su función es específica si bien abarcativa de la actividad de la mayoría de las instituciones de la comunidad.

Hemos indicado que en el proceso de planificación participativa el rol protagónico de la comunidad es tal que ella misma es el centro de emisión de propuestas (más o menos estructuradas) y, en general, de mensajes referidos a objetivos y acciones. También indicamos que, temporalmente, el gobierno central (extra local) cumple el papel promocional de puesta en marcha del proceso participativo mismo. Por otra parte, aún cuando muchas acciones y el logro de algunos objetivos sean privativos del exclusivo esfuerzo comunitario, habitualmente serán los organismos técnicos del estado provincial quienes evalúen las acciones a desarrollar, organicen los recursos necesarios y ejecuten las tareas. Además, toda propuesta de origen comunitario adquiere su valor relativo en el concierto de requerimientos y necesidades globales de la Provincia y en tal sentido podrá ser determinada su oportunidad de realización. Por último, un plan de gobierno provincial de nivel macro condicionará, en mayor o menor medida, los programas de acción a nivel local, acordando o contradiciendo las aspiraciones, propuestas y reclamos expresados por la comunidad.

Todo ello sugiere que la figura del cono invertido resulta conceptualmente limitada por la estaticidad de la graficación. En la relación entre el nivel local y el nivel central no es posible postular la unidireccionalidad de los mensajes, ni siquiera la simple interacción bidireccional de propuesta (o reclamo) / respuesta. En cambio, la relación esperable es mucho más compleja y dialéctica, en la cual ambos niveles son gestores de mensajes (propuestas, demandas, acciones, inversiones, etc.) que se sustentan en interpretaciones de la realidad propias de cada uno de tales niveles y se justifican por criterios también específicos de cada uno de ellos. Esta relación dialéctica entre el plano local y el provincial tendrá como actores intervinientes a sendos núcleos organizativos.

A nivel local, como ya indicamos, la oficina de promoción o de animación social representa dicho núcleo dinámico. A nivel del estado provincial, las alternativas organizativas del núcleo de planificación son varias, pero aparece como preferible la constitución de una unidad coordinadora ejecutiva (quizá de carácter interministerial) que tenga la misión de mantener la relación directa con el proceso de planificación participativa de la comunidad (y específicamente con la oficina de animación social), agilizar las instancias de información, evaluación y decisión que competan a distintos organismos del estado provincial y gestionar acciones y recursos ante instituciones ajenas al gobierno provincial (gobierno nacional, organismos internacionales, empresas extra locales, etc.). A nivel del estado provincial, tal unidad ejecutiva podrá encarar metodologías de coordinación de acciones que involucre, en procesos de programación integrada a los distintos organismos competentes.

10. Un dilema específico de la planificación participativa es la relación entre las entidades civiles de la comunidad local (incluyendo en ello no solo a las organizaciones comunitarias y vecinales sino también a los sujetos individuales, residentes participantes sin encuadre institucional) y el gobierno local. Entre el modelo cuasicorporativo que asocia al poder político una participación sectorializada, mediatizada por las organizaciones "representativas" de la comunidad en una suerte de "consejo asesor" del gobierno municipal, y el modelo democrático-liberal puro que reproduce a nivel local los mismos actores institucionales políticos de nivel nacional (partidos, representantes políticos de la ciudadanía, división de poderes del estado, etc.) la vida comunitaria presenta un sistema variable de relaciones interinstitucionales, intersectoriales, y aún interindividuales (con valor social significativo) de una riqueza mayor para facilitar la participación social y garantizar un sistema democrático a nivel municipal.

Obviamente un modelo participativo amplio pone en cuestión la distribución del poder político local. En ello, sin embargo, se identifican dos planos: por una parte, el modelo participativo cuestiona lo que llamaríamos el poder real cuya distribución o



concentración puede tener muy poco que ver con el sistema de representación política. El liderazgo vecinal o el poder económico local tienen a menudo determinaciones políticas ajenas o independientes de las estructuras formales de la política. Justamente el modelo participativo de planificación no solo se orienta a fundamentar una autonomía de la comunidad en la definición de su propio desarrollo sino también a desarticular los nudos de poder local que obstaculizan la expresión democrática de la población local.

Por otra parte, un exceso de reglamentarismo de la participación social puede cuestionar la convivencia entre el modelo participativo de planificación y el poder político formal o el gobierno local. En esto también deberemos deslindar dos aspectos: lo que podríamos denominar el aparato del estado municipal representado por la frecuentemente incipiente y limitada burocracia municipal y la representación política de la ciudadanía (cargos electivos del gobierno municipal tanto para funciones ejecutivas como legislativas). Respecto al primero, el modelo participativo de planificación incorpora a la burocracia municipal como un actor más de la situación local. Su participación en la toma de decisiones, en la ejecución de tareas o en la esfera del control de gestión adquiere el sentido de grupo social identificado en la comunidad, con intereses sectoriales definidos y pautas de acción y recursos específicos.

Respecto a la representación política municipal, debería sostenerse -desde una concepción "pura" del sistema democrático liberal- que la misma constituye el espacio social para la formulación de las propuestas de cambio y desarrollo, la definición del modelo de sociedad local deseada y la identificación y decisión de los medios adecuados para las acciones. En este sentido, la instauración de una dinámica de planificación participativa podría, en principio, generar situaciones de conflicto interinstitucional con el poder político local (por ejemplo, entre un núcleo de interacción y participación intervecinal y el Consejo deliberante del mismo departamento). Inclusive la sola función de reclamación o demanda que debería asumir el modelo de planificación participativa competiría con la misma función desempeñada tradicionalmente por el ejecutivo municipal, en muchos casos única acción de gobierno destinada a modificar la situación local, cuando los recursos con que aquel cuenta no le permiten otra función más que la de administración de precarios servicios municipales.

Y un potencial de conflicto específico se registraría entre el gobierno municipal y la oficina de promoción del modelo de planificación participativa. Indudablemente ésta se transformará para miembros de la comunidad (instituciones e individuos) en un referente insoslayable para toda formulación de propuesta o demanda. Por supuesto, no es la recepción de las mismas la función de aquella oficina, sino la animación de la interacción comunitaria. Pero dada su centralidad, por lo menos metodológica, en tal proceso, es obvio esperar que, hasta tanto la misma comunidad no aprenda el manejo del proceso de planificación y se

definan claramente los roles de las distintas instituciones, los agentes de promoción van a ser a menudo visualizados como los canales legítimos de emisión de mensajes al gobierno central o provincial. Inclusive ello es parcialmente cierto, a veces, con los delegados técnicos de tal gobierno (médico, maestro, etc.).

Si se define a la instauración de un modelo de planificación participativa como un proceso de aprendizaje comunitario, este tipo de conflictos no serán sorprendentes; pero el esfuerzo de resolución, la clarificación de los intereses en juego y la negociación serán partes mismas de aquel proceso de aprendizaje hacia la participación comunitaria.

11. Hasta ahora hemos referido a la participación social como un modo de relación social en el proceso de planificación comunitaria, pero no especificamos sus características organizacionales y operativas. Nuestra premisa, al respecto, es que la definición de las mismas es atributo mismo de la participación social. Así expresado esto manifiesta un círculo sin salida. No obstante, cabe destacar que toda forma organizacional debería ser resultado o consecuente de la dinamización de la interacción participativa, y no su antecedente que a través de su diseño formal pretenda asegurar la participación comunitaria.

Visualizado como proceso, el desarrollo de la planificación participativa irá generando, por etapas acumulativas, formas organizacionales requeridas en la medida de las circunstancias. Más que pensar en organizaciones será conveniente definir escenarios de interacción en función de temas o problemas específicos en los cuales participen aquellos actores (sujetos individuales y/o instituciones comunitarias) directamente afectados. En el capítulo anterior se indicaron algunos ítems o temas de interacción, el tipo de tareas iniciales a desempeñar por los actores comunitarios participantes y la identidad institucional de éstos. Justamente la conformación de estos escenarios, la animación de la interacción en torno a temas específicos, la estimulación de la reflexión y análisis sobre tales temas y sus posibles soluciones y el acicate permanente a la acción coordinada entre los actores comunitarios comprometidos son las tareas propias del animador o promotor de la planificación participativa. No es la función de éste canalizar la demanda o reclamación de la comunidad hacia el Estado provincial del cual depende, sino promover el esfuerzo de interacción y organizativo que haga de la reclamación un principio de acción programática de la misma comunidad.

Digamos que la comunidad conserva un bagaje de recursos de toda índole (económicos, humanos, actitudinales, culturales, tecnológicos) que en la actual situación de deterioro (con preeminencia de estrategias individuales de supervivencia, caída de la producción social, pérdida continua de recursos humanos) no se pone de manifiesto como tal: esto es, como recursos para impulsar un proceso de desarrollo. Una variedad de

ideas y proyectos subjetivos (a veces apropiados por grupos sociales concretos, como grupo precooperativos, por ejemplo) se formulan sin consecuencias de concreción, no tanto por falta de medios físicos o económicos, sino por insuficientes estímulos actitudinales a su puesta en práctica, o por insuficiencia en el tamaño crítico del grupo interesado. La disponibilidad de trabajo efectivo para encarar obras de mantenimiento o construcción de infraestructura social se mantiene dispersa en la actitud favorable de los individuos que la falta de coordinación y organización la inutiliza. El modelo de sociedad consensualmente construido parece una utopía en tanto no se facilite un ámbito de intercambio ideológico donde las distintas alternativas de desarrollo (y aún el estancamiento secular) se valoricen en función de aspiraciones socialmente compartidas, intereses afectados y posibilidades reales de cambio.

La animación de la planificación participativa no consiste en inculcar a la población ideas, aspiraciones, hábitos o capacidades que actualmente no poseen. Por el contrario, consiste en despertar tales capacidades dispersas, poner en contacto ideas y aspiraciones y facilitar la creatividad y evaluación interactivas como mecanismo eficiente para la generación de propuestas, la invención de estrategias, la organización de acciones y la puesta en marcha de un proceso continuo de creación, organización, acción, evaluación y ajuste de tareas en el marco del desarrollo comunitario.