

"Desarrollo local y políticas rurales en el Municipio del Pilar"

María Carolina Feito*

Resumen

Analizamos el rol del municipio y las políticas municipales en las problemáticas de los productores hortícolas, considerando que las nuevas funciones de los gobiernos locales implican un nuevo perfil del Estado. En Pilar se reformularon estrategias de intervención en la gestión de los espacios hortícolas. Repasamos ejes del concepto de desarrollo local, el perfil del territorio y el rol de la sociedad civil y desafíos de la gestión municipal, mediante avances de una investigación que aplica metodología cualitativa con trabajo de campo etnográfico en distintos ámbitos municipales del partido. La capacidad de respuesta de las estructuras burocráticas gubernamentales locales es, por el momento, adecuada a las demandas de los productores. Se visualiza cierta coordinación y articulación entre y dentro de los organismos públicos del municipio.

Palabras clave: *Desarrollo Local; Políticas Rurales; Perfil del Territorio.*

Abstract

We analyze the rol of the municipality in the problematic of horticultural producers, considering that the new functions of local governments involves a new profile of the State. In Pilar, intervention strategies are reformulated in the management of the horticultural spaces. We will analyze axis of the concept of local development, the territorial profile, the rol of civil society and the management of local government. We present advances of an investigation that uses qualitative methodology whit ethnographical fieldwork in several local scopes. The capacity of response of gubernamental burocratic structures is, by now, adequate to the demands of rural producers. We visualize certain coordination and articulation between and inside the public organisms of local government.

Key words: *Local Development; Rural Policies; Territorial Profile.*

Fecha de Recepción: Octubre 2008 • Fecha de Aprobación: Abril 2009

*Investigadora Asistente del CONICET en la Facultad de Agronomía, UBA. E-mail: mcfeito@ciudad.com.ar
Una versión preliminar de este trabajo fue presentada por la autora en el IX Congreso Nacional de Antropología, Posadas, agosto 2008.

Introducción

En este trabajo intentaremos analizar el rol del municipio y las políticas municipales en las problemáticas reales de los productores hortícolas del partido del Pilar, provincia de Buenos Aires, así como definir qué tipo de rol se le otorga en el municipio a la horticultura. Consideramos que las nuevas funciones de los gobiernos locales implican un nuevo perfil del Estado. En Pilar, en los últimos años se reformularon estrategias de intervención en la gestión de los espacios hortícolas del partido. Analizaremos distintos ejes del concepto de desarrollo local, cuál es el perfil del territorio y el rol de la sociedad civil en procesos de desarrollo local, para finalmente, comentar algunos desafíos de la gestión municipal en el partido mencionado. Presentamos avances de la investigación en curso, en la cual aplicamos metodología cualitativa con la realización de trabajo de campo etnográfico en distintos ámbitos municipales del partido, mediante entrevistas a funcionarios, responsables de programas en ejecución, productores hortícolas y observaciones participantes en reuniones de grupos de productores, recorridas por quintas, etc.¹

¿Qué es el desarrollo local?

En América Latina en los '80, el desarrollo rural se configuró como un conjunto de proyectos y programas desarticulados, que en general no produjeron desarrollo en la economía rural ni consiguieron beneficios para la población. En los '90, la pobreza rural desencadenó la reformulación de enfoques y metodologías que se venían aplicando, mostrando la necesidad de considerar aspectos que se habían dejado de lado: el territorio, la participación de la sociedad civil, el desarrollo institucional y la descentralización; reconociendo también la urgencia de articular programas locales con nacionales y regionales. En este marco, el enfoque del desarrollo local considera la construcción de capacidades competitivas, realizables mediante la definición de políticas territoriales que tiendan a integrar sistemas locales de empresas o redes empresariales. La viabilidad de los emprendimientos, de su acceso a mercados dinámicos, depende de que los pequeños productores establezcan acuerdos con otros agentes (ONGs, gobiernos locales y/o organismos de asistencia), para lo cual, el respaldo de la acción pública es decisivo. Dentro de este contexto, los diseños de políticas para el desarrollo rural asumieron la integración de las áreas rurales a los mercados y procesos de globalización para, sobre esta base, destacar la competitividad territorial. (Yáñez, David y Benedetto, 2007). Sin embargo, este enfoque economicista condiciona las posibilidades del desarrollo territorial a un escenario macroeconómico inmodificable, a la aceptación del mercado y a la legitimación de sus agentes dominantes, quienes determinan tendencias, oportunidades y restricciones del sector agropecuario (Shejtman y Berdagué, 2003).

La idea del "desarrollo local" refiere básicamente el "desarrollo desde abajo", desde las localidades, desde el territorio, y no desde el Estado. En Argentina, tradicionalmente se aplicó el "desarrollo desde arriba", en el cual el Estado Nacional definía los criterios y políticas a aplicar y los territorios eran simples receptores. Esta idea se fortalece en los años '80, en el marco de la teoría y del concepto de descentralización (Arroyo, 2005a). Se relaciona con fomentar las actividades económicas con impacto social, con la mejora de las condicio-

¹ El trabajo de campo se realizó entre los meses de mayo-julio y septiembre-diciembre de 2007

nes de vida del lugar, no sólo con crecimiento económico. Se trata de repensar qué es estratégico en un territorio determinado, cuál es el perfil de ese territorio, qué elementos son importantes y cuáles accesorios. Esta idea se basa en cuatro ejes: A) *Descentralización*: transferencia de recursos desde la Nación hacia las provincias y municipios. En general, esto fue al revés, sobre todo en el caso de los municipios: en términos de volumen general, cada vez tienen menos recursos. Los niveles locales son los primeros en bajar la recaudación en épocas de crisis; B) *Pasaje de la economía informal a la economía formal*, promoviendo actividades económicas estratégicas, actividades informales y microemprendimientos que con el tiempo pasarían a la economía formal. Sin embargo, la integración de la cadena económica de la informalidad a la formalidad entró en crisis, en gran medida, producto de la recesión, especialmente en 2004-2005 (Arroyo, 2005a). C) *Planificación participativa*: referida a fomentar desarrollo de un plan estratégico, con fuerte participación de los actores locales, que definen qué quieren hacer, hacia dónde van, qué condiciones tienen, etc. Esta idea de planeamiento también concebía trabajar sobre la turbulencia: planificar y construir escenarios para situaciones cambiantes (Robirosa et al, 1990). A nivel municipal, en las áreas sociales se pretende privilegiar la promoción en lugar de la asistencia (promover y generar actividades, no solamente otorgar bienes y/o servicios). Sin embargo, se realiza más asistencia social. En las áreas productivas de los municipios se conoce y trabaja con el concepto de cadena de valor, con la idea de articular y encadenar emprendimientos para otorgarles sostenimiento. "La emergencia obliga a actuar en contra de las propias convicciones, tratando de hacer lo que se puede, como se puede, aún creyendo que habría que hacerlo de otra manera" (Arroyo, 2005a:5). D) *Rol del sector privado*: articulación de los municipios (primer sector) con el sector privado, empresas, comercios (segundo sector) y la sociedad civil, organizaciones sociales (tercer sector). En la práctica, en la mayoría de los lugares, el sector privado aportó muy poco al desarrollo local, con aportes concretos pero sin participar en un proceso de planificación continua.

El perfil del territorio

El concepto de "territorio" se transforma en instrumento privilegiado de la comprensión de una realidad compleja, integrando en una totalidad condicionamientos estructurales y acciones de los actores como sujetos competentes capaces de producir innovaciones adaptativas, en las cuales se manifiesta el valor de los conocimientos y el saber hacer de los actores rurales y los procesos de valorización que asocian cultura y mercado (Albadalejo y Bustos Cara, 2004; Manzanal, 2006). Un elemento clave es la definición de perfil de un territorio, perfil de desarrollo referido fundamentalmente a la identidad y la capacidad local: lo que identifica a la gente que vive en un lugar. Argentina, con sus más de dos mil localidades, tiene tres tipos de condiciones en función de un perfil: A) *localidades con perfil definido*, articulando sus actividades, proyectos y líneas de acción en función del mismo (siguen el mismo camino que hace unas décadas); B) *localidades con perfil en crisis*: a) *crisis abrupta*: quiebre del esquema de desarrollo, debiendo redefinir el perfil en función de la identidad local (relacionado con lo que está dispuesta a hacer la gente del lugar); b) *crisis paulatina*: no hay un momento específico de quiebre; localidades que siguen realizando las mismas actividades pero generando cada vez menos movimiento económico local, menos impacto social; C) *localidades sin perfil de desarrollo definido*: no queda claro sobre qué

bases se asienta el desarrollo económico, ni la mejora de la calidad de vida de la gente a partir de ello. Para definir el desarrollo local es necesario identificar en qué situación se encuentra la localidad y cuál es su perfil, entendido como "perfil posible en función de los recursos que hay y de los recursos que no hay; en función de la identidad local, de las condiciones que se tienen; de la historia; de lo que fracasó y de lo que no funcionó". (Arroyo, 2005a:8). Siguiendo este razonamiento, las localidades que no puedan definir un perfil de desarrollo, difícilmente puedan encarar un programa de desarrollo local.

La discusión conceptual referida a cuáles son las dificultades para el desarrollo local, tiene tres líneas claves de pensamiento: 1) falta capital cultural; el nivel de expectativas no es cubierto, hay que cambiar los valores, mejorar el sistema educativo, no hay una cultura del trabajo, del esfuerzo; 2) falta capital social: deficiencia en las redes, en vínculos, articulaciones (municipio-sociedad de fomento, etc); 3) falta de capital económico: no hay recursos financieros que soporten las actividades, ideas y proyectos.

El rol de la sociedad civil en procesos de desarrollo local

El debate sobre las vinculaciones entre Estado y sociedad civil tiene larga tradición académica en las ciencias sociales². En los últimos años, con la crisis de la Argentina, se produce un cambio profundo en las relaciones Estado-sociedad, situándose la propia relación en el centro de la discusión. Esto supone partir de una particular concepción del Estado, como una *producción social*³, como parte intrínseca de la sociedad, como aspecto co-constitutivo de ella (Alfaro, 2000). La escisión entre Estado y sociedad civil, debido a las necesidades de legitimación y fundamentación del poder del Estado, requiere ciertas mediaciones (la ciudadanía, la Nación, el pueblo)⁴. La sociedad civil es concebida no por oposición al Estado, sino como una construcción social con dinámica propia, producto de las interacciones, juegos de poder y estrategias de los actores que la componen, aunque estas estrategias se desplieguen en determinados escenarios estructurales (Alfaro, 2000). Concibiendo al Estado como una forma de la práctica social y no por fuera de la sociedad, las políticas públicas pueden entenderse como un "conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizables" (Oszlak, 1980, citado en Alfaro, 2000). Coincidimos con Alfaro en que "estas "tomas de posición" suponen determinados comportamientos y pautas de acción, funciones y roles definidos tanto para el Estado como para los actores de la sociedad civil" (2000, comillas en el original). Las formas de intervención social del Estado son "producto conflictivo de diseños racionales provenientes de voluntades políticas y de contextos y relaciones de fuerza que sobredeterminan los modos en que interviene el Estado" (Andrenacci, Neufeld y Raggio, 2001:21).

² Evitamos aquí el extenso debate teórico sobre el concepto de "Estado" que se origina a fines del siglo XIX, así como el referido al concepto de "sociedad civil", la cual entendemos, siguiendo a Alfaro (2000) como diferenciada analíticamente del espacio que supone el Estado, el dominio, la representación política.

³ Lechner, N. (1983) "Epílogo" en Lechner (comp.) *Estado y política en América Latina*. México. Siglo XXI. Citado en Alfaro, 2000.

⁴ O'Donnell, G. (1984) "Apuntes para una teoría del Estado". En Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos Oszlak (comp.). Editorial Paidós. Buenos Aires. Citado en Alfaro, 2000

En el ámbito de las políticas implementadas en el mundo rural, las actuales intervenciones estatales obedecen a una lógica distinta que la que las ordenaba unas décadas atrás, cuando eran concebidas como políticas agrarias. Hoy, en cambio, dichas intervenciones pueden pensarse como un tipo específico de política social, planteando modificaciones a nivel de la concepción de desarrollo y en la relación entre Estado y sociedad civil. Desde fines de los '90 se entiende por política social a determinados mecanismos estatales de redistribución de bienes y servicios, accionados al interior de una sociedad. Se pueden distinguir entonces distintos tipos de políticas: A) *políticas de asistencia*: responden a la lógica de resolver necesidades básicas de la población en extrema pobreza, tratándose de una relación entre un sujeto que da (el gobierno municipal) y otro que recibe (vecinos pasivos). No existe compromiso de articulación entre Estado y sociedad, sino intento de resolver problemas de alta gravedad. No apuntan a un esquema de desarrollo de la comunidad local, pero dan respuesta a las demandas acuciantes; B) *políticas de promoción*: entran en juego otros actores (organizaciones de base, entidades intermedias, ONGs, vecinos activos), tratándose de una relación de ida y vuelta entre alguien que da (gobierno municipal) y alguien que recibe (familias, grupos de personas, etc), pero participa en la definición de política y se capacita. Sólo pueden cristalizarse efectivamente si existe capacidad técnica, si han realizado eficientemente las políticas de asistencia. Se fortalece la relación Estado-sociedad civil, pero siempre exclusivamente en el nivel de las políticas sociales, sin vinculación con lo económico; C) *políticas de desarrollo productivo*: incluyen actores diferentes que provienen del campo privado (empresas, comercios locales), articulando fortalezas económicas existentes para desarrollar económicamente la región. Se necesitan redes o articulaciones complementarias entre distintos gobiernos locales. Puede mejorar significativamente el nivel de producción y empleo de la localidad, cuando la articulación entre Estado y sector privado local apunta exclusivamente al eje económico. Pero si no existe articulación con las políticas sociales, el impacto real sobre los vecinos es bajo; D) *Nivel de desarrollo local*: contiene la mayor articulación entre actores, pues no sólo participa el gobierno municipal sino también el segundo sector (lo privado) y el tercer sector (la sociedad civil). Apuntar al desarrollo local significa "potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico global y, a su vez, potenciar la inserción de los vecinos en el nivel de decisiones y acciones que involucran a la comunidad local" (Arroyo, 2005b: 7).

Modelos de gestión

Un nivel de análisis clave está relacionado con el modelo de gestión. La capacidad de llevar adelante programas o políticas municipales se relaciona con el nivel de articulación que se da en tres planos:

A. *Instrumentos técnicos*: nivel de profesionalización de los equipos; características generales de la política a implementar; distintos proyectos o tareas a llevar adelante; establecimiento de prioridades; análisis de los resultados esperados; análisis de la relevancia de la política a llevar a cabo (punto crítico de la relación entre políticos y técnicos); mecanismos de evaluación y seguimiento del programa implementado; estudio del impacto causado por la política; eficacia (referido exclusivamente a los resultados) y eficiencia (referida a los procedimientos) de las políticas; grado de sustentabilidad del programa (posibilidad de dejar

instaladas en la sociedad capacidades para poder llevar adelante el programa una vez que el Estado Municipal se retira o empiezan a recortarse los recursos).

B. *Estilos políticos de gestión*: se pueden establecer tres modelos diferenciados: a) modelo de gestión centralizado: quien planifica y ejecuta es el mismo actor (generalmente, intendente); b) modelo de gestión descentralizado: planificación y ejecución de políticas se hace en las distintas áreas territoriales del Municipio, otorgando mayor protagonismo a la sociedad civil, articulando mejor Estado y sociedad; c) modelo de gestión asociada: combina parte de los dos anteriores; planificación conjunta con fuerte presencia del Ejecutivo Municipal; ejecución conjunta con fuerte presencia de organizaciones y actores de cada área del municipio.

C. *Niveles o grados de participación de las organizaciones de la sociedad civil*: el rol del conjunto de actores involucrados (gobierno provincial, Ejecutivo Municipal, Concejo Deliberante, organizaciones de base, Ongs, etc) determina el éxito de las políticas municipales. En el modelo centralizado, el eje pasa por el Municipio o en algunos casos, por el gobierno provincial; en el descentralizado, la prioridad pasa por el nivel de recursos y las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil; en el de gestión asociada, todos los actores tienen rol importante, si bien el Estado es quien planifica, pudiendo aparecer debilidades cuando no existen sistemas de coordinación adecuados o el Ejecutivo Municipal tiende a una política basada en clientelismo.

Las políticas municipales tienen características particulares, diferentes a las de nivel nacional o provincial, que obligan a articular los planos técnicos, políticos y sociales. “El estilo de gestión no determina por sí solo el resultado de la política implementada, pero sí el grado de apertura y capacidad de integración que tiene cada sociedad local.” (Arroyo, 2005b).

Las políticas para la producción agropecuaria en el Municipio del Pilar

El Partido o Municipio del Pilar se ubica al Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, a 58 Km. de la Ciudad de Buenos Aires, con una superficie de 352 Km², gobernado por el Partido Justicialista, a través del Intendente Humberto Zuccaro⁵. En 2001 tenía 232.463 habitantes, con una densidad de población de 654,83 hab/km². (INDEC, 2001). Por su inmejorable posición geográfica, la gran extensión y características de sus tierras y su ubicación estratégica sobre la Ruta Panamericana, ha atraído en los últimos años a miles de personas que buscan un lugar con tranquilidad y excelente acceso (principalmente desde la Ciudad de Buenos Aires) como así también a numerosas empresas e industrias que han elegido a Pilar para instalar sus plantas, especialmente en el Parque Industrial⁶.

En los últimos años se reformularon estrategias de intervención en la gestión de los espacios hortícolas del partido. Actualmente, existen más de 200 producciones: 140 hortícolas (ubicadas a lo largo de Ruta 25, en Parque Irizar, Zelaya, y Ruta 8), cunícola, frutícola, apícola y de granja (alrededor de 40 granjas de ponedoras y 13 de carne; 2 ó 3 reproductoras; una de codorniz; 2 de chinchilla); 2 criaderos de vacas; 2 tambos y tiene importancia

⁵ Reelecto en las elecciones nacionales de octubre 2007.

⁶ Ver www.pilar.gov.ar

la floricultura, desarrollada por la colonia japonesa, así como la frutilla. También había un feed lot que cerró en 2006 y existe una fábrica de huevo líquido (Ovoprot)⁷.

Las políticas para la producción agropecuaria local dependen de la Subsecretaría de Medioambiente de la Secretaría de Calidad de Vida y Medioambiente⁸. Este organismo depende del Poder Ejecutivo Municipal y trabaja en coordinación permanente con la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, en inspecciones en este Distrito. Según testimonios de distintos funcionarios municipales durante el trabajo de campo, la idea de las actuales políticas hacia productores agropecuarios consiste en fortalecer el contacto con la gente, al tiempo que "bajar" las políticas al territorio local. Este organismo, desde la Jefatura de Departamento de Desarrollo Sustentable, desarrolla actualmente distintas actividades. Una de ellas es la participación en la creación y desarrollo del Mercado de la Colectividad Boliviana.

El Mercado de la Colectividad Boliviana de Pilar

La Cooperativa de Provisión y Servicios "2 de Septiembre" fue creada por iniciativa de la comunidad boliviana radicada en la zona porque la mayoría de los productores comercializaban sus productos en mercados de otros distritos del conurbano bonaerense, asumiendo los costos de fletes. En 2003 este grupo consiguió alquilar un predio de poco más de dos hectáreas, sobre el cual construyeron las instalaciones del mercado, lo que promovió la organización formal de la cooperativa, su institucionalización y reconocimiento legal en 2004, vinculándose con el Estado, mediante trabajo conjunto con el Municipio de Pilar, el Ministerio de Asuntos Agrarios provincial (MAA) y el Ministerio de Desarrollo Social de Nación. Esta estrategia generó espacios comunes de diálogo sobre las necesidades, demandas, expectativas del grupo, y el aporte de recursos técnicos y financieros. Actualmente, se está finalizando la construcción del mercado⁹, con unos 190 puestos de venta, convirtiéndose en uno de los ámbitos de comercialización hortifrutícola más importantes de la provincia. Se destaca el proceso de organización de la comunidad boliviana, su búsqueda de alternativas de comercialización y la articulación con los gobiernos municipal, provincial y nacional (Feito, 2005). Esta colectividad configuró una organización de productores y comerciantes, que funciona bajo dos figuras: Asociación Civil y Cooperativa Comercial. Creada en 2000, la primera tiene aproximadamente 305 socios. Desde poco tiempo después

⁷ Los productores rurales se ubican en Manzanares, Fátima, Parque Irizar (detrás del Parque Industrial), camino a Moreno (en la zona rural), Zelaya, camino a Gral. Rodríguez, en la ruta 28, camino a Escobar, en la ruta 25, pasando Villa Rosa (detrás de las 15 industrias del polo industrial hay floricultores y feed lot. Entre Moreno, Pilar y José C. Paz existe una zona llamada "triple frontera", donde hay un criadero de truchas, clubes hípicos y un basural, además de unos 15 emprendimientos agrícolas. También hay sobre ruta 8, pasando la ruta 6, en Parada Robles (partido Exaltación de la Cruz). Datos proporcionados por la Secretaría de Medioambiente y Calidad de Vida municipal.

⁸ Esta Secretaría tiene los siguientes organismos: Subsecretaría de Medioambiente; Dirección de Protección del Medioambiente y Calidad de Vida; Dirección Administrativa; Dirección Técnica; Dirección de Zoonosis y Control de Fauna Urbana. La información de esta sección ha sido proporcionada por miembros de la Secretaría en entrevistas y mediante entrega de materiales en Cdrom.

⁹ El mercado recibió en septiembre 2006 un subsidio proveniente del programa "Manos a la Obra" dependiente del gobierno nacional, que logró concretarse luego de 3 años de trabajo articulado entre el Programa Cambio Rural Bonaerense con los productores y el municipio. El subsidio se destina a la construcción de un galpón de 2 mil metros cuadrados. En octubre 2007, el municipio gestionaba otro crédito para poder finalizar la obra del mercado, ya que el presupuesto original de \$ 396.000 ascendió a \$ 600.000. Hacia junio de 2007 las obras estaban muy avanzadas (techado del galpón) y había recibido habilitación de SENASA.

de la creación de la Asociación, el MAA, a través del Programa Cambio Rural Bonaerense, trabaja el crecimiento organizativo con la Comisión Directiva; en tanto, el Municipio intervino conjuntamente con el Embajador boliviano para evitar la clausura del Mercado ante el SENASA, que pretendía intervenir dada la falta de higiene y algún incumplimiento de normativas. El municipio institucionalizó la asociación civil exigiendo la personería jurídica y la compra de la tierra donde se levanta el mercado. La Secretaría Calidad de Vida y Medioambiente municipal está armando un Manual de Buenas Prácticas, y trabajando en el uso racional de agroquímicos en la producción de las mercaderías que se comercializan allí. El Municipio también articula políticas con la Embajada de Bolivia, mediante la firma de un Acta de Entendimiento que contempla aspectos migratorios y de promoción comercial y microemprendimientos, así como impulsar el acceso a la educación, la cultura, el deporte y actividades para la integración social de los bolivianos radicados en Pilar¹⁰.

Otras actividades de la Secretaría

1) Elaboración de una nueva normativa, con el objeto de promover la actividad sustentable.

2) Implementación del Programa Municipal "PROAAS" Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable, por Ordenanza N° 247/06 (Decreto N° 104/07) que tiene como objetivo la regularización de la actividad agropecuaria en el distrito, mediante el establecimiento de un marco legal que permita regular y estimular la actividad agropecuaria dentro de pautas establecidas para un desarrollo sustentable. La Municipalidad acordó con el INTA Experimental San Pedro en junio 2006, el asesoramiento gratuito, mediante el cual se nuclearon varios grupos del Programa Cambio Rural INTA, con unos 100 productores.¹¹ Se articula con agrónomos del INTA que asesoran 80 productores en el territorio; técnicos del Programa Cambio Rural INTA; agrónomos y veterinarios del sector privado.

3) Implementación del Programa de Agricultura Urbana, articulando con el Prohuerta del INTA, para mejorar el nivel socioeconómico y alimentario de las familias de escasos recursos mediante la promoción del trabajo familiar y colectivo a través de la realización de huertas familiares y comunitarias, complementadas con producción de aves para huevos y carne, frutales, pan, dulces y conservas de alimentos¹².

¹⁰ Ver http://www.embajadadebolivia.com.ar/pilar_2007.htm

¹¹ Según funcionarios entrevistados, la idea es ampliar este convenio y llevarlo al Comité de Cuenca del Río Luján, en el cual participan 9 municipios: Suipacha, Mercedes, Luján, Pilar, Exaltación de la Cruz, Campana, Escobar, Giles y General Rodríguez. Este comité fue creado por Disposición 2174 del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia, en 2001.

¹² Se proponen los siguientes proyectos: a) "Vivero Municipal" (floral para el mejoramiento de plazas; producción de compostado y plantines hortícolas para huertas comunitarias); b) "Desarrollo y Promoción de Huertas y granjas" familiares y comunitarias en todo el partido, priorizando las familias con necesidades básicas insatisfechas; c) "Formulación, evaluación y tutoría de emprendimientos asociativos": fomento del desarrollo de proyectos productivos con instituciones barriales reconocidas; d) "Ferias francas": creación de un marco legal que habilite y promueva ferias locales y regionales de productos agroecológicos con seguimiento técnico. Se propone trabajar con: el programa Pro-Huerta del INTA; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Salud y Acción Social de Pilar; Ministerio de Desarrollo Humano de la Pcia de Buenos Aires; escuelas, asociaciones civiles y otras instituciones locales. Se llegó a 1004 huertas familiares, el 6.22% de hogares de la línea de pobreza, con una superficie alcanzada de 105077 m² (0.04% de la superficie del partido). El total de beneficiarios alcanzados suma 10647, siendo un 12.15 % de la población objetivo.

4) Implementación del Programa de Desarrollo Sustentable, cuyo objetivo es mejorar el desarrollo económico de las Pymes agropecuarias e industriales del partido y zona de influencia, respetando el medioambiente, a través de la consolidación de la comercialización, el fortalecimiento de la organización y el asesoramiento técnico. Se desarrollan estudios de impacto ambiental de establecimientos productivos; asesoramiento técnico a pequeños productores agropecuarios e industriales; capacitación en aspectos legales, organizativos y de gestión, comercialización, estudio de mercado y ronda de negocios. Se propone articular con: INTA; INTI; Universidad Nacional de Luján; Comité de Cuenca del Río Luján; Asociaciones de productores agropecuarios y cámaras industriales; PYMES agropecuarias e industriales individuales. Se realizó un convenio entre INTA y Huertas Bonaerenses, para la implementación de cursos de huertas, construcción de herramientas, etc.

Además de los programas descriptos, la Secretaría realiza articulaciones con distintos organismos: con el programa Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, se otorga a los productores herramientas; con el SENASA trabajan en el Mercado de la colectividad boliviana; con el Ministerio del Interior tienen un Plan para Inmigrantes. Dentro del mismo Municipio, articula acciones con la Secretaría de Acción Social en distintas temáticas: alimentación, producción, PyMES agropecuarias (desarrollo de línea de producción de conservas y dulces). Trabajan con organizaciones civiles como la Asociación de Cunicultores, la Asociación de Apicultores, y la Cooperativa Hortícola "2 de Septiembre" ya mencionada. Por otra parte, representantes de los productores primarios del Mercado conformaron una Mesa de Diálogo.

Análisis de la gestión municipal

En lo relativo a los cuatro ejes mencionados del desarrollo local el *pasaje de economía informal a la formal* se vislumbra en el municipio estudiado con el apoyo del gobierno local a la creación del Mercado de la Colectividad Boliviana. Por otra parte, existe *planificación participativa* con fuerte participación de los actores locales, que definen acciones comunes con organismos de gobierno local. Se intenta trabajar no sólo en la emergencia, sino en producir herramientas legales y técnicas que permitan una producción sustentable en el tiempo, independientemente de la administración de turno. Sin embargo, el sector privado no participa aún de un proceso de planificación continua.

Considerando los *instrumentos técnicos* (nivel de profesionalización de los equipos), *estilos políticos de gestión* (voluntad política del Intendente) y *niveles o grados de participación de las organizaciones de la sociedad civil*, en Pilar se da un modelo de gestión descentralizado, en el cual la prioridad pasa por el nivel de recursos y las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y un acrecentamiento de la relación Estado-sociedad que presupone mayor articulación entre ambos a partir del efectivo fortalecimiento de las organizaciones sociales.

La vinculación entre el Estado y la sociedad civil que se da en el partido analizado, muestra que el tipo de política implementado es "*de promoción*". Si bien se tiende hacia un tipo de políticas "*de desarrollo productivo*". Los programas actuales del gobierno municipal forman parte de una estrategia para involucrar actores económicos y líderes sociales. Se intenta promover la participación del Estado (a pesar de la escasez de recursos expresada por los funcionarios entrevistados), movilizar ONGs y líderes sociales locales. Los temas prioritarios de la política municipal son: salud, educación y asistencia social. Además existen, como

vimos, varios programas y proyectos destinados a la producción agropecuaria, apoyados por el Intendente. En cuanto a las dificultades para el desarrollo local, la falta de capital económico que soporte actividades, ideas y proyectos, parece ser uno de los problemas del municipio analizado. El presupuesto municipal actual ronda los 38 a 42 millones de pesos, en tanto el partido necesitaría unos 200 millones. A pesar de ello, Pilar es uno de los municipios bonaerenses que más creció en los últimos años, con 500 millones de dólares aproximadamente de inversión privada. El Estado invirtió un 1% de los recursos en los últimos 10 años. Desde la gobernación local reclaman tener “las manos atadas” por la falta de autonomía municipal, por eso la estrategia consiste en conseguir y gestionar recursos financieros para el partido, a través de la articulación con otras instituciones.

Puede decirse que las políticas del municipio de Pilar en cierta forma contribuyen a la conformación de territorios hortícolas, ya que se intenta nuclear a los horticultores, que tradicionalmente se encuentran dispersos, mediante la creación de un marco legal de promoción de la actividad sustentable.

Respecto de los niveles de relación entre las políticas municipales y las necesidades del sector hortícola, puede decirse que desde el municipio se recogen los pedidos y se actúa en consecuencia. En este sentido, se realizaron acciones como creación de un Comité de Productores; intervención a pedido de productores para resolver problemas derivados de la irregularidad de la situación de las camionetas con que transportan la producción (falta de patentamiento, vehículos en mal estado y sin verificación, etc), en cuyo caso fueron conectados con la Dirección de Tránsito del municipio; gestiones para temas no específicamente productivos: otorgamiento de Libreta Sanitaria, otorgamiento de DNI (a través de la Secretaría de Acción Social municipal), intervención para paliar necesidades sanitarias de los productores, mediante la instalación de un camión sanitario que va a las explotaciones para realizar control médico, pediátrico y odontológico. En este sentido, la gestión realizada por el municipio hacia el ámbito rural del partido, puede catalogarse de integral, ya que abarca aspectos diversos como los productivos, de salud y atención de las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida de los productores.

Desafíos de la gestión municipal

Es necesario resolver dos situaciones: por un lado, la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión del gobierno municipal, mediante formulación e implementación de programas sociales y de desarrollo local que respondan a las demandas de población más afectada: “el desafío es organizar a los productores”; por otro lado, la creciente “localización” de las demandas de los ciudadanos, que sienten cada vez más lejanos los niveles nacionales y provinciales. Se requieren nexos con nuevas formas de organización social (ONGs, entidades intermedias, organizaciones de base, iglesias, etc) y con el sector privado, desarrollando modelos participativos que articulen la relación Estado-sociedad en el plano local.

Reflexiones para el caso analizado

La capacidad de respuesta de las estructuras burocráticas gubernamentales locales es, por el momento, adecuada a las demandas de los productores. Si bien no existe una planificación integral en políticas y acciones de desarrollo rural local, se ha superado en parte la “cultura del bombero”, visualizándose cierta coordinación y articulación entre y dentro de los organismos públicos del municipio. Se destaca el personalismo de las estrategias de

intervención locales, dado que la mayoría de las personas que participan se conocen desde hace años, habiendo compartido previamente otros espacios de trabajo o políticos (universidades, cargos públicos en otros estamentos estatales, etc). En el caso estudiado, en la medida en que las estructuras formalizan acuerdos a través de convenios u otros mecanismos, existe reconocimiento explícito de la labor de los funcionarios que motorizaron estos enlaces, lo cual mejoraría su posición dentro de la estructura del organismo al que pertenecen. Además, la formalización de estos espacios (como el convenio firmado entre INTA y el gobierno local) también permitiría a cada uno de estos agentes públicos un margen de acción y de toma de decisiones mayor, así como probablemente ingresar a la arena de disputa con otros capitales. Las políticas implementadas se basan en las relaciones interpersonales y la confianza depositada por los productores en los funcionarios que están en permanente contacto directo con ellos. Se vislumbra la creación de un ámbito de discusión entre organizaciones públicas y de la sociedad civil, concordando con cierta homogeneización del espacio en relación con el origen de los participantes (la mayoría del INTA, de la Secretaría de Medioambiente y de organizaciones de productores bolivianos) y la definición de actividades para llevar a cabo en forma conjunta, lo que permite la concreción de una agenda programática (recorridos semanales por las explotaciones por parte de los técnicos del programa; organización de talleres de capacitación; creación de canales comunes de comercialización de hortalizas).

Coincidimos con Nussbaumer en que “teniendo en cuenta que el sujeto central de las acciones y programas de desarrollo rural local son los pequeños productores agropecuarios, la trayectoria y cobertura en términos de cantidad de población objetivo asistida, es una fuente de legitimación fundamental de los discursos y visiones de mundo de los organismos estatales vinculados” (2007.:10). La combinación de este reconocimiento con el “sentirse autorizado” para representar los intereses de los actores participantes, muestra que cuanto mayor sea la “presencia territorial” (en términos de cantidad de grupos y familias asistidas), mayor es la legitimidad de los discursos.

En lo relativo a trayectoria, recursos humanos y económicos, es importante el reconocimiento de trayectorias personales de algunos funcionarios municipales por parte de los productores. Así mismo, el INTA es el organismo técnico de mayor trayectoria nacional (desde 1956) y posee una amplia cobertura territorial, apoyada en grupos asistidos y en la presencia de una regional experimental (San Pedro) y la agencia de Escobar, comprometiendo profesionales y técnicos contratados para la intervención en el municipio. Un elemento que juega en la legitimación de la trayectoria de los organismos participantes es la confianza depositada para mantener los acuerdos y líneas de trabajo. Durante el trabajo de campo realizado, los representantes de las instituciones participantes demostraban que la confianza, considerada básica para lograr el trabajo articulado, no se deposita en el gobierno como institución, sino en algunas de las personas que conocen hace tiempo y que se ubican temporariamente en ese rol. Esto nos lleva a preguntarnos qué ocurriría con un cambio de staff administrativo en el gobierno municipal, o con un cambio de líneas y/o estrategias de acción política.

El peso de las temáticas de desarrollo rural local en las políticas del gobierno municipal depende de las acciones llevadas a cabo acciones por la Secretaría de Medioambiente y Calidad de Vida. La articulación entre organismos públicos (distintas secretarías del gobierno municipal; el INTA) con asociaciones de la sociedad civil (cooperativa “2 de

Septiembre”) como nueva regla, impone la confluencia en espacios comunes de discusión política, confrontando a cada uno de los agentes intervinientes a establecer estrategias para mantener sus posiciones en función de las reglas de juego en esta arena de disputa. En términos locales, la presencia en territorio y la trayectoria en políticas son recursos que contribuyen al reconocimiento de los agentes como conocedores y expertos en desarrollo rural para el municipio. Estos recursos les permiten a su vez legitimarse como portavoces de las necesidades de los pequeños productores, y acumular capital en este sentido. El capital simbólico no es recurso suficiente para liderar el campo de juego, en el cual las reglas implícitas remiten a otros capitales, como la trayectoria en materia de desarrollo rural, la presencia territorial, los recursos humanos formados y el capital económico para la ejecución de estrategias de intervención (Nussbaumer, 2007). En el caso analizado, la participación de la sociedad civil que fortalece un modelo de toma de decisiones de abajo hacia arriba, es bastante prometedora. Sin embargo, no se visualiza una discusión profunda sobre qué es el desarrollo rural para el municipio ni cómo lograrlo. Si bien existen convenios bilaterales, aún no se da una plataforma política común para el desarrollo rural. La articulación como nueva regla y el nuevo rol que los representantes deben cumplir para invertir la misma, todavía no es clara en el caso de Pilar, ya que no se define una dimensión operativa de las políticas de articulación en torno al desarrollo rural. Cada entidad pública participante confluye en espacios con otras organizaciones para la coordinación de políticas. Se comparte información, se acuerdan diagnósticos de estrategias de desarrollo, se asiste a diferentes reuniones y actos en forma conjunta, etc. Pero estas acciones no comprometen la autonomía en la toma de decisiones de las líneas y ámbitos de acción de sus organismos. Por ello nos preguntamos: ¿Qué es lo que hace que un intendente recientemente reelecto mantenga ese sistema aparentemente contradictorio, en el cual no se privilegia en la definición de perfil de territorio a la producción agropecuaria sino a las inversiones inmobiliarias de los emprendimientos urbanísticos nuevos, pero a la vez, se apoya contundentemente la labor de la Secretaría de Medioambiente y sus políticas de desarrollo de la producción, lo que implica el apoyo al perfil de actividades que compiten por el mismo recurso (el territorio)? ¿Cómo evolucionarán en estas condiciones las nuevas dinámicas a nivel de la economía local, en las que los mismos productores bolivianos desarrollan vínculos con los countries privados, mediante la venta directa de sus productos? En otras palabras: ¿hasta qué punto deberán supeditar sus programas de acción a una política de desarrollo municipal común? ¿Cuánto afectará esto los presupuestos asignados, la planta de profesionales, los roles de cada uno?

Es necesario analizar una “arena de disputas ampliada”, en la que existen grupos sociales con diversos intereses y visiones de mundo, cuyos conflictos se discuten o dirimen en otros ámbitos distintos a los planificados. La deslegitimación del proceso de construcción de un espacio de debate, evidenciaría las contradicciones del propio estado municipal. Esto expresaría en abstracto la tradicional disociación de la política social y la política económica, disociación que muestra dos mundos separados de la misma realidad rural: por un lado el del crecimiento económico; por el otro, aquel orientado a un modelo de desarrollo focalizado en la inclusión de los pequeños productores mediante la contención social.

Conclusiones

En la actualidad, más en el ámbito conceptual y teórico que en el terreno práctico, parecería haber cierto consenso sobre postulados en torno a la descentralización, con un rol creciente de gobiernos municipales y provinciales en el diseño y ejecución de estrategias de desarrollo. Las instituciones provinciales y municipales enfrentan el desafío de colaborar de forma distinta con el sector privado para crear instrumentos innovadores de políticas, formular estrategias, apoyar instituciones y movilizar recursos locales para fomentar el empleo y la actividad económica. Más aún, cuando estas nuevas exigencias y demandas tienen que ser afrontadas con restricciones de índole presupuestaria derivada de las políticas tendientes al equilibrio fiscal en los niveles nacional, provincial y municipal. Por otra parte, una intervención de este tipo requiere continuidades a fin de ser sustentable en el tiempo. Se trata de políticas de largo plazo, que sobrevivan los vaivenes y ciclos de las políticas públicas. Otra cuestión a considerar es que el municipio debe definir para la implementación de la intervención, un ámbito territorial que sea lo suficientemente grande para contener actores y organizaciones productivas que conformen una masa crítica, pero lo suficientemente pequeño para que funcionen la economía de proximidad y las relaciones de confianza. Además, dado que es en el territorio donde se juegan las relaciones interpersonales es necesario conocer las prácticas políticas paternalistas o clientelísticas y su papel en los procesos de intervención (Bocchicchio, 2004). El territorio se define como una realidad política (Pérez, 2004), en el sentido de que la organización estatal impone una inicial fragmentación político institucional que no contempla el gobierno local como tal, sino que distingue niveles territoriales: uno nacional (o global) a cargo del gobierno federal y otros dos parciales: regional (o intermedio) a cargo de gobiernos provinciales y local a cargo de gobiernos municipales. Esta fragmentación implica una trama de atribuciones y funciones, así como de autoridades, que en cada uno de los territorios las ejercen y desarrollan. Cada uno de esos territorios es a su vez una realidad política, que configura una unidad independiente de acumulación política, más allá de su mayor o menor autonomía (en calidad de atribuciones, recursos propios, capacidad de otorgarse sus propias normas, etc). En un contexto de fuerte crecimiento de las necesidades sociales, los municipios se convirtieron en el principal nivel estatal para la ayuda social (cuestión que comenzó a principios de los 90, cuando las crisis de picos inflacionarios obligaron a los municipios a intervenir para garantizar las condiciones de reproducción de la población, ampliándose ese papel durante esa década, con el sostenido crecimiento del desempleo y la pobreza).

El nivel local se presenta como adecuado para observar las dinámicas del territorio y las capacidades de respuesta de los actores locales frente al nuevo contexto socioeconómico de descentralización municipal. Surge el rol del Estado como mediador en la "gobernanza" que se pretende establecer: que los actores locales tomen conciencia de sus propias capacidades de acción y no queden a la espera de la acción pública (Albadalejo y Bustos Cara, 2004).

Bibliografía

Albadalejo, Ch. y Bustos Cara, R. (comps.)

2004. *Desarrollo local y nuevas ruralidades en Argentina*. Bahía Blanca: Coedición Universidad Nacional del Sur, Université de Toulouse Le Mirail, Dynamiques Rurales; Institut de Recherche pour le Développement, Institut National de la Recherche Agronomique.

Albadalejo, Ch. y Bustos Cara, R.

2004. "El desarrollo local: ni azar maravilloso, ni resultado programado de una política". En: Ch. Albadalejo y Cara R. Bustos (comps.). Op Cit.

Alfaro, María Inés

2000. Modalidades de intervención estatal y actores sociales en el mundo rural: el caso de Santiago del Estero. Tesis de Maestría, Mimeo. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Andrenacci, L.; Neufeld, M.R.; Raggio, L.

2000. *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Los programas Vida, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonaerenses en los municipios de José C Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel*". Bs As: Informe de Investigación N°11, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional Gral Sarmiento.

Arroyo, D.

2005a. "La planificación del desarrollo local en el marco de la emergencia". Mimeo. Buenos Aires: Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social 2005, FLACSO.

Arroyo, D.

2005b. "Modelos de gestión municipal y niveles de planificación en Argentina". Mimeo. Buenos Aires: Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO.

Bocchicchio, Ana

2004. "¿Crecimiento o desarrollo?". *Segundo Encuentro de Emprendedores de la Provincia de Santa Fe y Primero del Mercosur*. Santa Fe.

Bourdieu, Pierre

1988. *Cosas Dichas*. Buenos Aires: Editorial Gedisa.

Feito, María Carolina

2005. *Antropología y desarrollo. Contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense*. Buenos Aires: Ed La Colmena.

INDEC (Censo Nacional de Población y Vivienda 2001).

Long, Norman.

1992. "From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development". En: N. Long, Y A. Long. *Battlefields of knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. Routledge, U.K.

Manzanal, Mabel.

2006. "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural". En: M. Manzanal; G. Neiman y M. Lattuada (comps.). *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Nussbaumer, Beatriz

2007. "Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos". En: Manzanal, Arzeno, Nussbaumer (Comps.) *Territorios en Construcción: Actores, Tramas y Gobiernos entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Oszlak, Oscar.

1980. "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". En: *Estudios CEDES*, Vol. 3, N° 2. Buenos Aires.

Robirosa, Mario et. al.

1990. *Turbulencia y planificación social*. Buenos Aires: UNICEF –SXXI.

Shejtman, A. y Berdagué, J.

2003. "Desarrollo Territorial Rural". Borrador de Trabajo, RIMISP, Santiago de Chile. Recuperado de www.rimisp.org/argentinarural.

Yáñez; David y Benedetto

2007. "Desarrollo rural: prácticas y discursos en el Municipio de Lavalle, Mendoza". *V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Buenos Aires: Facultad Ciencias Económicas, UBA, noviembre 2007.