

## **Enfoques en la evaluación de las políticas públicas vinculadas a la promoción del Desarrollo Local. Un análisis del significado de las relaciones estado y sociedad civil en la generación de redes de poder local.**

Heras, Ana Inés y Burin, David.

Cita:

Heras, Ana Inés y Burin, David (Diciembre, 2005). *Enfoques en la evaluación de las políticas públicas vinculadas a la promoción del Desarrollo Local. Un análisis del significado de las relaciones estado y sociedad civil en la generación de redes de poder local. FORO FEDERAL de INVESTIGADORES Y DOCENTES: La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/132>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pomx/vrC>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**Enfoques en la evaluación de las políticas públicas vinculadas a la promoción del Desarrollo Local. Un análisis del significado de las relaciones estado y sociedad civil en la generación de redes de poder local.**

**Ana Inés Heras<sup>1</sup> y David Burin<sup>2</sup>**

**Presentado en el FORO FEDERAL de INVESTIGADORES Y DOCENTES: La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local. Año 2005.**

**ABSTRACT**

Esta ponencia surge de un trabajo de investigación sobre el mercado de artesanías de lana en una provincia del noroeste argentino, realizada con el objetivo de definir una estrategia de promoción del sector en el marco de un Programa destinado a sectores rurales. El trabajo de relevamiento y análisis se realizó con enfoque etnográfico y micro sociológico (sociolingüística interaccional). Tomamos específicamente una herramienta analítica (el análisis de *eventos clave*, Gumperz, 1982) que permite hacer visibles algunos sentidos presentes en las tramas sociales sobre las que trabajamos. Estos sentidos no necesariamente se hacen evidentes a la observación sino se los interpreta desde una lectura de cómo se generan y reproducen en la práctica social las redes de poder social, locales y no locales.

A partir de identificar e interpretar una serie de estos eventos, proponemos una discusión sobre las perspectivas de quienes tienen a cargo el diseño y evaluación de estos programas, acerca del impacto de éstos en la generación de puestos de trabajo. También presentamos reflexiones acerca de ciertos obstáculos que se presentan para quienes tienen a cargo la ejecución y evaluación de programas públicos al momento de entender los efectos reales de los programas en el desarrollo económico local, la distribución de la riqueza y la modificación o consolidación de las relaciones de poder.

Para finalizar nos referiremos a la necesidad de tomar en cuenta otras variables de análisis y de adecuar la implementación de los programas a nivel local tomando en cuenta la heterogeneidad de las situaciones que se presentan, si es que realmente se tiene como objetivo promover la economía social y el desarrollo local.

---

<sup>1</sup> Ph D. en Educación (Universidad de California, Santa Bárbara, USA). Investigadora CONICET con sede en la UCSE – Departamento Académico San Salvador de Jujuy. [aninesheras@fibertel.com.ar](mailto:aninesheras@fibertel.com.ar)

<sup>2</sup> Comunicador social. Incluir, Instituto para la inclusión social y el desarrollo humano. [Trama1@fibertel.com.ar](mailto:Trama1@fibertel.com.ar)

## 1. Introducción

Organizamos esta ponencia en cuatro partes sucesivas que describiremos a continuación.

En la primera parte presentaremos el marco metodológico utilizado.

En la segunda parte describiremos sintéticamente la situación de la comunidad elegida para el análisis de caso.

En la tercera parte presentaremos una descripción de los eventos que nos fueron informando acerca de datos clave para comprender la lógica de los distintos actores que intervienen en el escenario local, en relación a una actividad productiva central para una comunidad determinada, y la forma en que la implementación de un programa de desarrollo local puede incidir en esta trama productiva y económica.

En la cuarta parte reflexionaremos acerca de las perspectivas de quienes tienen a cargo el diseño y evaluación de estos programas, acerca del impacto de éstos en la generación de puestos de trabajo. También presentamos reflexiones acerca de ciertos obstáculos que se presentan para quienes tienen a cargo la ejecución y evaluación de programas públicos al momento de entender los efectos reales de los programas en el desarrollo económico local, la distribución de la riqueza y la modificación o consolidación de las relaciones de poder.

Para finalizar nos referiremos a la necesidad de tomar en cuenta otras variables de análisis y de adecuar la implementación de los programas a nivel local tomando en cuenta la heterogeneidad de las situaciones que se presentan, si es que realmente se tiene como objetivo promover la economía social y el desarrollo local.

## 2. Metodología de la investigación

Para el desarrollo de la investigación se utilizaron metodologías de investigación distintas y complementarias, en tres etapas, aunque guiadas por un marco común (etnográfico y micro sociológico).

Durante la primera etapa se realizaron entrevistas en profundidad a artesanos de cuatro localizaciones diferentes. Además de los temas relacionados con la calidad de los productos, el diseño, la tecnología, los costos y los insumos, en las entrevistas se preguntó específicamente acerca de las dificultades, oportunidades y fortalezas que visualizan los mismos productores para la comercialización de sus productos. En particular sobre los canales de comercialización comúnmente utilizados por los pequeños productores de artesanías de esas zonas, ventajas y desventajas de los mismos, sobre la existencia de intermediarios, las experiencias de venta directa, los antecedentes de estrategias asociativas, la participación en ferias y el rol de los municipios y de otros organismos y programas públicos). Se indagó específicamente sobre la posibilidad de establecer estrategias asociativas entre los productores y sobre el antecedente de experiencias exitosas o conflictivas desde organizaciones de la sociedad civil o desde el estado.

En cada localidad, luego de obtener y procesar esta información individual, se llevó a cabo un grupo focal para profundizar sobre estos mismos temas, ya que este trabajo grupal aporta información diferente a la generada en las entrevistas individuales. Además de ser una instancia de generación de información y procesamiento de la misma para los participantes, es una forma de triangular información recopilada en las entrevistas, y de tener puntos de referencia para las próximas etapas del trabajo. Este enfoque es característico de la perspectiva etnográfica y ha sido usado por los autores de este artículo en otros trabajos de investigación (Spradley, 1979; Heras Monner Sans, 2005<sup>1</sup>).

Partes de estas entrevistas y grupos focales fueron filmados, con dos criterios: a) para tener información visual que sirva para realizar las actividades propuestas en las etapas siguientes de la investigación junto a los participantes de la misma; b) para volver a trabajar sobre estos datos en el equipo de investigación (Heras, Burin y Bergesio, 2004<sup>ii</sup>). También se filmaron experiencias exitosas de asociaciones de artesanos para poder mostrar en las comunidades donde se realizó el estudio. Nuestra experiencia en el uso de estas técnicas nos muestra diferencias cualitativas notables en los resultados de la investigación, en particular trabajando con población que habitualmente no usa la alfabetización escrita como medio de generación o intercambio de sus conocimientos. Se tomaron además notas de campo etnográficas durante todo el proceso (Spradley, 1980<sup>iii</sup>).

Para permitir la triangulación de la información con otras fuentes, se realizaron algunas entrevistas con otros informantes locales para indagar acerca de temas emergentes, tales como: rol de acopiadores, intermediarios y canales de comercialización de los productos; conflictos entre productores; dificultades para mejorar la calidad de los productos; procesos de diferenciación social, discriminación, prejuicios o intereses y conflictos personales o políticos que a nivel local puedan ser considerados como obstáculos para la modificación de la situación actual. Se entrevistó a comerciantes de productos regionales, técnicos de programas sociales, autoridades municipales, guías de turismo, docentes, dirigentes de asociaciones de artesanos, promotores de ONGs que están implementando programas de promoción al sector, entre otros/as.

En una segunda etapa, se editaron algunas de las entrevistas filmadas en la etapa anterior para utilizarlas como material de reflexión, e indagar y problematizar en la tercera etapa sobre temas emergentes, ejes de contradicción o tensión, y aspectos potencialmente facilitadores de cambios que se vean como necesarios desde la perspectiva local de los diversos actores sociales que participaron del estudio.

Por último la tercera etapa en terreno consistió en la realización de un nuevo grupo focal por localidad donde se mostraron las secuencias editadas. A partir de la visualización del material, se indagó acerca de alternativas que los mismos productores visualizan para mejorar sus productos y la

comercialización de los mismos y de las necesidades de capacitación o acompañamiento para poder concretarlos.

### 3. Descripción de la comunidad

Se trata de un municipio de 3.000 habitantes, con dos zonas diferenciadas de concentración de la población, una zona más urbanizada situada en un valle, con alta concentración de artesanos teleros especializados en la producción de ponchos, y otra zona de altura donde la población tiene rebaños y se dedica al hilado de lana de oveja y llama, que vendía a los teleros de la zona urbanizada. En ambos casos la producción artesanal no es la única fuente de ingresos sino que es parte de una diversidad de actividades productivas, la mayoría de las cuales se orientan al autoconsumo.

En la comunidad hay tensión entre dos referentes que compiten políticamente. Uno de ellos es el intendente, cuya base electoral se encuentra en la zona de altura, mientras que el otro fue funcionario municipal en una gestión anterior, actualmente preside una Fundación y tiene su base electoral en la zona urbanizada.

El intendente actual asumió hace dos años. Una de las medidas que tomó fue disolver la feria franca que funcionaba en la plaza central del pueblo una vez al mes, que era el principal canal de venta de los artesanos locales. Cabe señalar que esta feria franca fue promovida por el otro líder político local opositor al intendente actual.

Al ponerse en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se decidió aprovecharlo para el desarrollo de infraestructura (caminos, cisternas de agua, obras de riego) y el aporte de personal en el hospital y algunas escuelas para el mantenimiento o limpieza. Pero también incluyó la actividad artesanal como contraprestación, incorporando como beneficiarias a unas 20 hilanderas y 35 teleras y teleros que ahora pasaban a trabajar en el marco del Plan. Para vender la producción dispuso la instalación de un mercado de artesanías junto al edificio municipal.

### 4. Descripción de los “momentos clave/llave” (key events)

Según Gumperz<sup>iv</sup>, durante el trabajo etnográfico se presentan momentos que se referencian como productores de sentido para los participantes, o para la interacción entre participantes y etnógrafo. Estos momentos, endoreferenciados y/o referenciados etnográficamente, se denominan “key events” y funcionan como organizadores de sentido en algún momento del trabajo o del vínculo entre participantes. Puede decirse que a veces estos “key events” funcionan como llaves que abren significados presentes en la trama pero semiocultos u ocultos hasta el momento de ser revelados.

Durante el transcurso de nuestro trabajo de campo, se presentaron varias “revelaciones” que organizan sentidos nuevos o revelan sentidos presentes y necesarios de ser identificados para permitir nuevas comprensiones.

Analizamos aquí algunas de estas llaves o claves. Las primeras se identificaron durante una entrevista con el Secretario de Gobierno municipal, a cargo de la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Las siguientes a lo largo de una entrevista con el intendente de una de las localidades donde se desarrollaba el estudio.

Antes de estas dos entrevistas, ya habíamos realizado varias entrevistas a artesanas y artesanos de la zona que expresaban su enojo con el municipio por haberle propuesto a beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados brindar la contraprestación exigida por el Plan hilando y produciendo ponchos. Las quejas se centraban en tres aspectos:

- Por una parte les había resultado perjudicial el cierre de la feria franca, ya que esto impedía contar con un canal de venta directa y obligaba a vender a intermediarios, a comercios regionales de localidades vecinas o tratar de vender de forma directa desde los domicilios de cada artesano, lo que no estaba resultando muy fácil.
- Por otra parte, los precios a los que se vendían los ponchos en el Mercado de Artesanías municipal eran más bajos que el precio al que vendían sus ponchos los artesanos en sus domicilios, lo que deprimía el precio en el mercado local.
- En tercer lugar, el municipio comenzó a acaparar la compra de lana para la confección de hilo y, a su vez, también acaparó la fuerza de trabajo de las hilanderas de la zona de altura que pasaron a ser beneficiarias del Plan Jefes y Jefas, y debían entregar toda su producción de hilo al municipio. Esto comenzó a generar desabastecimiento en la zona, por lo cual los teleros debían trasladarse hasta Catamarca para comprar en las hilanderías de Santa María, lo cual elevaba los costos de los insumos.

La suma de estas variables –aumento de los costos, reducción del precio de mercado, eliminación de un canal de venta directa– comenzaba a tornar difícilmente viable esta actividad para varios de los artesanos de la zona.

Hubo tres cuestiones que resultaron reveladoras durante la entrevista con el Secretario de Gobierno. La primera era que, siendo también el encargado de la Hostería donde estábamos alojados, y sabiendo que estábamos allí para realizar una investigación sobre las artesanías de lana, no nos comentara nada acerca del emprendimiento que estaban llevando con los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Más tarde nos enteramos que él era funcionario municipal y que tenía a cargo este emprendimiento y le pedimos que accediera a entrevistarlo (documentando esta conversación con la cámara).

La segunda cuestión que nos resultó necesaria de profundizar y triangular, y por tanto nos incitó a investigar en otras fuentes, fue el discurso excesivamente “correcto” sobre el funcionamiento del Plan. Citamos transcripción verbatim del

video: “tenemos organizado un Consejo Consultivo integrado por todas las autoridades de las organizaciones del pueblo. Tenemos 270 Jefes de Hogar. Todas las decisiones se toman en absoluto consenso. Con la plata generada por la venta de los ponchos compramos leche en polvo, pagamos algún subsidio, o aportamos algunas cosas a las escuelas o al hospital”.

Para una población total de 3.000 habitantes, los montos que podrían generarse supuestamente con la venta de un local de artesanías como el que vimos era realmente importante. Como veremos, esta desconfianza se vio confirmada luego.

En cuanto al tema del cierre de la feria franca, le preguntamos acerca de la posibilidad de que en el Mercado de Artesanías también se vendiesen productos de los otros artesanos, a lo que respondió que el municipio no tenía relación con los otros artesanos y tampoco se había pensado dar espacio a los artesanos en el mismo salón. Esto fue uno de los eventos llave ya que unos momentos antes nos había dicho que muchas veces se quedaban sin stock en el Mercado Artesanal. Esto último tampoco era coherente con el hecho de tener 35 artesanos trabajando de manera constante.

En la entrevista con el intendente también surgieron varias claves y llaves para abrir otros significados: por ejemplo, el intendente se jactaba de las felicitaciones que habían recibido por parte de una comisión que inspeccionó el funcionamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar, “han quedado sorprendidos de cómo trabajaban las mujeres”. Esta afirmación la hizo comparando su situación con lo que sucedía en otros municipios en relación al Plan, donde muchos de los beneficiarios no cumplían ninguna contraprestación. Más adelante afirmaba que “ninguna de las mujeres hace problema... tienen temor de que le quiten el programa, así que apenas terminan su producción vienen y piden más lana para seguir hilando”. Comentó también que lo habían felicitado por el emprendimiento laboral de fabricación de ponchos porque veían que de ese modo se revalorizaba la cultura local y que había sido una muy buena idea aprovechar el conocimiento de la técnica que había en la comunidad para generar trabajo para esa gente.

Consultándolo acerca de los cuestionamientos del sector de artesanos independientes en relación a los precios que se fijaban en el Mercado Artesanal, el intendente planteó que es el Consejo Consultivo quien fijaba los precios. También comentó que en general se tomaban los precios a los que se venden las mismas mercaderías en otros Mercados Artesanales y en casas de artículos regionales de otras localidades y capitales provinciales (\$ 280/350) y reducían ese valor a \$ 250 ya que “el municipio no paga ningún impuesto, a diferencia de aquél que tiene una casa de regionales y está inscripto, paga impuestos, aunque sea el monotributo, por su actividad económica... eso por supuesto encarece. Nosotros en cambio no tenemos casi costos. Las hilanderas son beneficiarias del Plan, entonces podemos poner precios **más accesibles para el cliente**”. Esta fue una de las frases que nos resultó llamativa. La lógica con que operaba el intendente no era la de pensar en

promover el desarrollo del sector y de la comunidad, sino la de beneficiar al turista –un cliente ajeno al territorio y con poder adquisitivo debido a la devaluación– como si no importase que fuera el municipio y no un comerciante el que estaba a cargo del Mercado Artesanal.

En cuanto al aumento en el costo y la dificultad de conseguir hilo, estaba al tanto de la situación, pero no tenía opinión al respecto. Como contrapeso planteó que no le cobraban ningún impuesto a los artesanos por vender sus productos desde sus domicilios, aunque estuvieran ejerciendo el comercio, como una forma de incentivo.

Como este tema tensaba la interacción, elegimos hablar de otros aspectos de la gestión municipal. Le preguntamos acerca de si conocía la existencia de planes estratégicos municipales, hablamos del foro de intendentes, de algunas acciones sobre limpieza y medio ambiente lo que le permitió contar algunos logros de su gestión que lo ponían orgulloso. Luego de pasada una media hora volvimos sobre el tema de la comercialización de artesanías y le preguntamos si el conocía otros canales de comercialización, intermediarios o formas en que se le ocurría se podía promover la venta de este sector. Después de pensar un momento comenzó diciendo “aquí vino una gente... la chica es sobrina mía... que fue a la feria de Baradero en Pcia. de Buenos Aires... ha llevado unos ponchos y ahora ha reservado un stand en Buenos Aires, en la Rural. Ha diseñado un stand, invirtió unos 10 o 12.000 pesos y le fue bien, bien, muy bien. El marido de mi sobrina trabaja en un Banco, viven en la capital de la provincia. Él vino acá con un amigo de Buenos Aires, que es el gerente de la sucursal del Banco donde trabaja. Vino a pescar con él acá y **por amistades, no se cómo, se pusieron a vender ponchos...**”.

Los gestos y la forma en que el intendente fue presentando esta información abrió preguntas para nosotros. Supusimos que por la posición y el posicionamiento que nosotros teníamos (éramos externos, estábamos haciendo una investigación de mercado sobre artesanías), le pareció que nos debía comunicar el dato pero al mismo tiempo tenía cosas para ocultar.

Le pedimos los datos de la pareja y luego concretamos una reunión con ellos en un hotel de la capital provincial, cuyo resultado comentaremos luego.

En las entrevistas a las artesanas algunas de ellas nos habían comentado que su canal de ventas era la señora que atendía el único locutorio público de la localidad, por lo cual teníamos interés en entrevistar a esta persona. Era lógico que quien estuviera a cargo de uno de los pocos teléfonos de la comunidad fuese el contacto natural con los clientes de los centros urbanos. Una técnica local nos comentó luego que en realidad esa señora era la esposa del intendente. Durante la entrevista con esta señora –esta vez sin cámara de video– nos comentó que ella vendía a comercios de varias capitales provinciales de la región y también a comercios de Buenos Aires.

Le preguntamos en un momento si tenía muestras a mano, y recorriendo una cortina nos mostró un enorme salón de ventas que funcionaba detrás del locutorio. Este fue el segundo evento llave: ese descorrer el velo que ocurría frente a nuestros ojos nos resultó muy simbólico. La cantidad de productos que tenía allí nuevamente nos hizo desconfiar. Con semejante capital en productos, ¿por qué querría administrar un locutorio? El locutorio entonces no era un proyecto comercial, sino una forma de asegurarse el control de las comunicaciones en la comunidad, una suerte de panóptico muy útil para conocer los intercambios comerciales que ocurrían en el mercado local. Durante la entrevista observamos que la gente que hablaba en las cabinas no tenía mucha intimidad. Cualquiera que quisiera sostener un vínculo comercial con un cliente debía darle el teléfono del locutorio para que le dejaran mensajes. Y existía potencialmente la posibilidad de que ese mensaje nunca llegase a destino o que la conversación con el interesado derivase en una contraoferta por parte de la misma señora.

Esto fue confirmado luego con una entrevista realizada con el presidente de la Fundación, opositor al intendente. Él mismo había sufrido este tipo de obturaciones en su comunicación con clientes en diversas oportunidades.

Tanto él como su esposa nos comentaron que el capellán había renunciado al Consejo Consultivo y que la directora de la escuela estaba casi decidida a hacerlo, ya que no era transparente el manejo de las cuentas relacionadas con el proyecto de artesanías. Nadie sabía qué se hacía con gran parte de los productos realizados y tampoco qué se hacía con el dinero generado por la venta de los productos que se vendían en el Mercado.

En la entrevista que hicimos a la sobrina del intendente y su marido, desplegaron sus estrategias de comercialización. Mostraron cómo presentaban los ponchos en un envase realizado en madera de nogal y envuelto en papel de seda con el logotipo de la empresa, nos comentaron que estaban organizando un desfile con 40 modelos, incluyendo a Pampita, en la plaza principal de la capital provincial y nos entregaron ejemplares de la folletería. Nos comentaron también que un factor fundamental en la organización de la empresa era el intermediario que tenían en la localidad, si bien no nos quisieron decir su nombre. Según ellos estaban acumulando stock desde hacía unos meses para poder hacer este lanzamiento y el precio de venta era de \$ 700.- por poncho.

Cuando volvimos a la comunidad un mes después, presentamos en un grupo focal en el que participaron varios artesanos segmentos de las entrevistas filmadas en video. Algunos de los presentes de forma casi inmediata dijeron que esos ponchos que estaban vendiendo esa pareja eran los que fabricaban los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas y que la esposa del intendente era “el intermediario” al que hacían referencia los entrevistados.

#### 4. Perspectivas en el diseño y evaluación de Programas que promueven el Desarrollo Local

En los últimos años se han planteado diversos debates acerca de si el Plan Jefes y Jefas de Hogar es un Programa de Empleo o de Inclusión social. En los decretos que instrumentaron el Plan se enumeran una serie de prestaciones que debe realizar el beneficiario a cambio de recibir el subsidio: asegurar la concurrencia escolar de l@s hij@s y el control de su salud, la incorporación a la educación formal o su participación en cursos de capacitación laboral y su inclusión en proyectos productivos o en servicios comunitarios. Sin embargo en su implementación el control realizado por los Consejos Consultivos y los municipios se focalizó en la gran mayoría de los casos en la contraprestación laboral, asimilando dicho Plan al Plan Trabajar, el Programa de Emergencia Laboral, los Programas Intensivos de Trabajo y otros Programas de empleo que lo precedieron<sup>v</sup>. La posibilidad de incorporarse a la educación formal o de participar en cursos de capacitación laboral se ha visto dificultada por la escasa oferta educativa específicamente destinada a la población beneficiaria del PJJHD. Si bien desde su formulación fue presentado como un derecho familiar a la inclusión social, en la práctica se trata de un programa de Empleo transitorio si bien de cobertura masiva y no limitado en el tiempo mientras el beneficiario cumpla con las condiciones pautadas<sup>vi</sup>.

Se suponía que en el diseño del Programa una innovación importante consistía en dar lugar a la participación de la sociedad civil en el control y ejecución del plan, a través de la conformación de Consejos Consultivos con participación de representantes de las organizaciones sociales, iglesias y otras instituciones de la zona (escuelas, hospitales, etc.). Estos Consejos debieran garantizar la transparencia del mismo y el cumplimiento de las contraprestaciones por parte de los beneficiarios. El Consejo Consultivo también debe establecer los criterios de elegibilidad para la presentación de los proyectos productivos de inserción de los destinatarios del Plan. En el último año, los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas pasaron a denominarse Consejos Consultivos de Políticas Sociales. En un documento generado por el Ministerio de Desarrollo Social<sup>vii</sup>, pueden leerse los objetivos que guiarían el funcionamiento de estos Consejos, ahora actualizados:

- *“participar de una propuesta de desarrollo regional,*
- *promover una cartera de proyectos integrados que surja de una planificación local,*
- *generar transparencia en el gasto público*
- *y monitorear la finalidad de los planes sociales”.*

Según puede leerse en el mismo documento: *“corresponde a los Consejos Consultivos asumir el rol de promotores del desarrollo local: para, desde este espacio de participación, proponer políticas y un perfil de desarrollo para su territorio”.*

Tomaremos como punto de partida el caso presentado para realizar algunas reflexiones sobre la dificultad que presenta la aplicación de estos postulados en la práctica.

Según lo dicho por el intendente acerca de la ponderación realizada por los evaluadores del Plan, su gestión y la del Consejo Consultivo era sumamente exitosa. Habían logrado que una cantidad importante de beneficiarios realicen su contraprestación participando en un proyecto productivo que aparentemente se autosostenía con la venta de lo producido. De algún modo se habían generado unos 50 puestos de trabajo y el Consejo había elegido fortalecer una actividad coherente con el perfil productivo de la comunidad.

Evidentemente y por los relatos presentados, el impacto que tuvo esta intervención podía mirarse desde otros lugares.

Proponemos que la mirada del evaluador –y también del Consejo Consultivo al decidir criterios de elegibilidad para la presentación de los proyectos productivos– debería incluir otros parámetros, desde una perspectiva de economía social, como por ejemplo:

- cómo se ve modificada la autonomía de los productores o la dependencia con la autoridad gubernamental (¿serán más autónomos o dependerán más del gobierno y de los programas sociales?),
- como se ve modificada la distribución de la riqueza que se genera en ese determinado sector (los recursos generados por la actividad ¿se distribuirán mejor o quedarán concentrados en menos manos? ¿en cuáles?),
- cuál es la dimensión del mercado local y hasta qué punto hay espacio para nuevos emprendimientos de un mismo tipo si no se desarrollan estrategias de comercialización que permitan ampliar dicho mercado local, o acceder a otros mercados fuera de la localidad,
- como se modificará el acceso a y los costos de los insumos necesarios para la expansión de la actividad (¿habrá insumos suficientes si se desarrollan nuevos proyectos en el sector? ¿se mantendrán los precios de esos insumos?),
- cómo inciden en el proyecto las redes de poder local (qué otros intereses políticos o económicos pueden estar alentando o amenazando el proyecto) y que incidencia puede tener el proyecto en la modificación de estas redes (quiénes ganarán poder, quiénes perderán poder).

Si aplicamos estos parámetros de evaluación al caso presentado, la puesta en marcha del Proyecto productivo de artesanías en el marco del Plan Jefes y Jefas de Hogar evidentemente arroja resultados negativos desde el punto de vista del desarrollo local y la economía social:

- un grupo de artesanos que producía hilado y artesanías de manera independiente pasa a ser beneficiario de un Plan social generándose una relación de dependencia con el gobierno municipal. Algunos de estos beneficiarios incluso estaban participando antes del proyecto en un proceso de autoorganización para conformar una cooperativa de artesanos y como resultado de esta intervención dejaron de participar de esta iniciativa.
- en la realidad no se han generado nuevos puestos de trabajo, sino que un grupo de trabajadores autónomos pasa a recibir subsidios del estado en lugar de percibir una retribución genuina generada por la venta de los

productos realizados con su trabajo. Mientras tanto, ese retorno más el plusvalor generado a través de estrategias de comercialización dirigidas a un mercado de poder adquisitivo alto fueron absorbidos por una empresa privada a la que aparentemente estaba asociado el Intendente, su esposa y el Secretario de Gobierno del municipio. Los costos de producción (la lana y la mano de obra) fueron subsidiados por el gobierno nacional y el gobierno municipal.

- El mercado local (compuesto por los turistas que llegan al pueblo de paso hacia otras localidades turísticas de la zona) si bien fue creciendo en los últimos dos años, no tenía una dimensión suficiente como para permitir el desarrollo de nuevos emprendimientos en el mismo sector, y menos con la envergadura que adquirió el proyecto alentado desde el municipio. Si bien gran parte de la producción era desviada a otros mercados (Buenos Aires, Baradero, capitales de provincias), la parte de los productos que se vendían en el Mercado de Artesanías de la localidad era suficiente como para competir con los productores independientes que venían produciendo antes. El cierre de la feria franca y la imposibilidad de acceder al Mercado de Artesanías del Municipio por parte de estos productores reducía los canales de venta de los mismos ahogándolos y obligándolos a tener que vender a intermediarios, a precios más bajos. A su vez, los precios testigo que se pusieron en el Mercado Artesanal deprimieron el precio de los productos a nivel local reduciendo los ingresos de las familias de los artesanos.
- La intervención del municipio hizo subir el costo del hilo de lana en la zona y restringió el acceso a este insumo clave.
- Por último el proyecto fue hábilmente instrumentado por el Intendente y su agrupación como una forma de lucha política contra el líder opositor ya que apuntó directamente al grupo de apoyo de dicho líder: el sector de los artesanos independientes de la zona urbanizada. Esta puja tuvo muchos otros hechos emergentes como por ejemplo que se prohibió a los artesanos bajo proyecto participar de reuniones o capacitaciones convocadas por la Fundación liderada por el opositor, lo que era cumplido por miedo a perder el subsidio. La nueva relación de dependencia establecida permitió socavar la base política del otro líder, que no podía ofrecer el mismo tipo de beneficio a sus adherentes. Frente a una lógica clientelar, basada en la entrega de subsidios, es muy difícil sostener una propuesta basada en la autonomía y la autogestión, frente a las urgencias cotidianas.

##### 5. Variables a tener en cuenta en la implementación de los programas a nivel local

Se pueden extraer algunas lecciones del caso presentado. Tomaremos dos cuestiones principales en este trabajo: la cuestión disciplinar y la cuestión territorial-local.

En cuanto al primer aspecto cabe una reflexión acerca de la urgente capacitación de quienes integran los Consejos Consultivos en temas básicos

de microeconomía para evitar que se alienten proyectos inviables o que, como en este ejemplo, no promueven el desarrollo local sino que más bien atentan contra el mismo. Lo mismo cabe decir acerca de los promotores y evaluadores de los Programas sociales.

En muchos casos vemos que en el territorio quienes tienen a cargo la implementación concreta de las acciones tienen una mirada restringida, en parte generada por formaciones profesionales/disciplinarias sesgadas. Los promotores de los programas que promueven el desarrollo rural son en su gran mayoría agrónomos que tienen muchas veces una visión productivista y tecnológica y pocas veces atienden las dinámicas sociales, las perspectivas culturales y las relaciones de poder. A su vez, los trabajadores sociales no tienen suficiente formación en economía para entender procesos dinámicos relacionados con el mercado, la oferta, la demanda, los costos, los insumos, la comercialización.

En este sentido sería útil dotar de herramientas metodológicas a estos promotores para poder acompañar de manera adecuada, con una perspectiva sistémica, los procesos de desarrollo local. Por ejemplo, sería útil incluir metodologías participativas para trabajar las relaciones de poder local en el marco de los Consejos Consultivos, tema por lo general esquivado por ser potencialmente conflictivo, pero que resulta ser el motivo principal por el cual se ha propuesto la conformación de estos espacios multiactorales.

En cuanto a la cuestión territorial y local, vemos que en cada localidad intervienen diversos promotores de Programas nacionales y provinciales, como el Programa Manos a la Obra, el INTA, el PSA, el Plan Más y Mejor Trabajo, el Programa Mi Pueblo y otra infinidad de Programas de los distintos ministerios y organismos descentralizados que raramente se articulan entre sí. El tipo de vinculación que por lo general establecen estos técnicos con los programas que los contratan son inestables. En muchos casos aceptan involucrarse en este tipo de actividad como una transición mientras consiguen otros trabajos. Los sueldos reducidos, la escasa capacitación y la falta de acompañamiento en la tarea, generan una rotación permanente de los promotores que por lo general no se mantienen más que uno o dos años a lo sumo en el mismo territorio. A esto se suma la discontinuidad de los mismos Programas que sólo en muy pocos casos superan una gestión política, a menos que tengan financiamiento internacional.

Esta diversidad de programas implica una inversión poco racional en recursos humanos ya que los técnicos se superponen en el territorio pero al mismo tiempo la amplia cobertura Geográfica que atiende cada promotor no les permite realizar un trabajo suficientemente profundo como para entender estas lógicas económicas, productivas y políticas que se entrecruzan en la realidad local. Sería deseable una articulación mayor entre programas para poder intercambiar información local y una dimensión territorial menor para profundizar en estos análisis y permitir procesos de cambio más profundos y

que realmente generen relaciones más democráticas, tanto a nivel político como económico.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Gumperz, J. (1982a). Discourse strategies. New York: Cambridge University Press.
- Gumperz, J. J. (1982b) Language and Social Identity. New York, NY: Cambridge University Press.
- Spradley, J.P. (1979). The ethnographic interview. New York: Harcourt Brace Jovanovich Collage Publishers.
- García, María C. y Langieri, M. Análisis del Funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Documento preliminar. Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTESS). Septiembre 2003.
- Heras Monner Sans, A.I. (2005) *Marcadores de valor y disvalor en situaciones de contacto sociocultural: percepción y expresión de la diferencia a través del discurso*. En Migraciones, identidad y política, Eduardo Doménech, compilador. Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- Heras Monner Sans, A.I., Burin, D. Y Bergesio, L. *Reflexiones preliminares sobre instancias de construcción de sentido en el trabajo etnográfico a través del análisis de discurso oral, escrito y audiovisual*. Ponencia. CUARTAS JORNADAS DE ETNOGRAFIA Y METODOS CUALITATIVOS, Buenos Aires, IDES, 25, 26 y 27 de agosto de 2004.
- Pautassi, L. Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina. En Valenzuela, María Elena editora, Políticas de Empleo para Superar la Pobreza – Argentina. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina. OIT, Santiago de Chile, 2004.
- Spradley, J.P. (1979). The ethnographic interview. New York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Spradley, J.P. (1980). Participant observation. New York: Holt, Rinehart & Winston.

---

<sup>i</sup> Spradley, J.P. (1979). The ethnographic interview. New York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers. Heras Monner Sans, A.I. (2005) *Marcadores de valor y disvalor en situaciones de contacto sociocultural: percepción y expresión de la diferencia a través del discurso*. En Migraciones, identidad y política, Eduardo Doménech, compilador. Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina

<sup>ii</sup> *Reflexiones preliminares sobre instancias de construcción de sentido en el trabajo etnográfico a través del análisis de discurso oral, escrito y audiovisual*. Ponencia. En co autoría con David Burin, Asociación Civil INCLUIR y Liliana Bergesio, Universidad Nacional de Jujuy. Presentado en las CUARTAS JORNADAS DE ETNOGRAFIA Y METODOS CUALITATIVOS, Buenos Aires, IDES, 25, 26 y 27 de agosto de 2004.

<sup>iii</sup> Spradley, J.P. (1980). Participant observation. New York: Holt, Rinehart & Winston.

<sup>iv</sup> Gumperz, J. (1982a). Discourse strategies. New York: Cambridge University Press. Gumperz, J. J. (1982b) Language and Social Identity. New York, NY: Cambridge University Press

---

<sup>v</sup> García, María Cristina y Langieri, Marcelo. Análisis del Funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Documento preliminar. Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTESS). Septiembre 2003.

<sup>vi</sup> Pautassi, Laura, Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina. En Valenzuela, María Elena editora, Políticas de Empleo para Superar la Pobreza – Argentina. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina. OIT, Santiago de Chile, 2004.

<sup>vii</sup> ¿Qué son los Consejos Consultivos de Políticas Sociales? Material de trabajo para espacios asociativos. Aportes para el Fortalecimiento. Área Comunicación y educación no formal. Ministerio de Desarrollo Social. 2004