

# Política pública de empleo y modelos de desarrollo en localidades rurales del noroeste argentino.

Burin, David y Heras Monner Sans, Ana Inés.

Cita:

Burin, David y Heras Monner Sans, Ana Inés (2008). *Política pública de empleo y modelos de desarrollo en localidades rurales del noroeste argentino*. En *TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD*. Buenos Aires, Argentina: CICCUS-INCLUIR.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/66>

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



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>.*

# Política pública de empleo y modelos de desarrollo en localidades rurales del noroeste argentino

---

*Burin y Heras Monner Sans*

## Introducción

Este escrito aborda algunas relaciones entre líneas de política pública nacional de trabajo e ingresos y modelos de desarrollo —que de manera implícita o explícita— se encuentran detrás de la implementación de ellas. Partiendo de datos de un estudio realizado en el Noroeste durante el año 2005, en el cual indagamos sobre las tramas productivas, las tensiones socioculturales y los contextos políticos vinculados específicamente al mercado de artesanías en lana, hemos analizado algunas relaciones entre dicha producción artesanal y política pública. Como información inicial de contexto, destacamos que la producción de artesanías de lana presenta en la región una de las principales tramas productivas y una importante fuente de ingresos para sus habitantes; además, es una actividad que motiva intervenciones de política pública a través del INTA, del Programa Jefes y Jefas de Hogar por intermedio de los municipios locales, y de un Programa de Desarrollo Rural a través de la asistencia técnica y el micro-crédito.

El estudio se realizó en tres micro-regiones de la Provincia de Salta (Quebrada del Toro, Valles Calchaquíes y la zona de Iruya). La Quebrada del Toro se ubica en la zona de Salta conocida como “zona de quebradas” porque los ríos bajan de las cumbres y forman quebradas. Éstas se transforman en rutas naturales para subir

a zonas altas (Puna). Existen tres quebradas principales: La Quebrada del Toro, la Quebrada de Guachipas y el Valle Calchaquí. El Río Rosario o Toro recorre la Quebrada del Toro y por allí pasa el tren a Chile y la ruta Nacional 51 que la atraviesa desde Campo Quijano hasta San Antonio de los Cobres. En particular, la Quebrada del Toro es una garganta que tiene paredes muy erosionadas y que caen a pique en forma casi perpendicular. Tiene una extensión de 110 kms con muchas comunidades de altura. La actividad productiva fue decayendo en la medida que cerraron varias minas y que el ferrocarril que comunicaba la zona se privatizó para uso turístico pero está actualmente paralizado. El Valle Calchaquí es recorrido por el río Calchaquí. Allí se establecieron antiguos pueblos indígenas. Actualmente hay poblaciones como Cachi, Seclantás, Molinos, Angastaco, San Carlos, Animaná y Cafayate. Los valles abarcan tres provincias colindantes: Salta, Tucumán y Catamarca. El sector comprendido en la Provincia de Salta presenta dos ríos, uno que corre de norte a sur (el Calchaquí) y otro en sentido inverso (el Santa María). Se destaca por el turismo, la producción vitivinícola y otras producciones como el pimiento y los frutales. La zona de Iruya y Santa Victoria abarca aproximadamente 7.500 Km<sup>2</sup> y está rodeada de la cordillera Oriental y las Sierras Subandinas; se encuentra en una meseta de 2.500 m de altura promedio.

### Metodología recursiva. Etapas de trabajo

Cuando se trabaja con una perspectiva que propone la combinación de formas deductivas e inductivas de aproximación analítica (Erickson, 2004), se toma un punto de partida informado teóricamente y al mismo tiempo se reconoce la posibilidad de ir forjando otros puntos de interpretación complementarios, no antevistos al inicio, a través de análisis sucesivos de los datos generados. Rockwell (1987) sostiene que es parte del enfoque etnográfico, entre otras características, el adoptar una perspectiva recursiva para ir construyendo el objeto de estudio por aproximaciones sucesivas; por su parte, Atkinson (1990) hace hincapié en que los momentos sucesivos de producción textual (notas de campo, notas narrativas a partir de dichas notas, entradas de diarios de campo, presentaciones de caso, etc.) son técnicas que van permitiendo esta aproximación recursiva. Orientados por estas perspectivas, se tomaron notas de campo etnográficas durante todas las etapas (Spradley, 1980); también se tomaron notas en otros soportes, tales como audio (grabaciones) y registros audiovisuales, agregando otros niveles de producción textual. La metodología combinada de producción textual escrita,

fotográfica, oral y audiovisual permitió, también, ir compartiendo, con distintos participantes y a lo largo del estudio, temas emergentes y eventos clave o llave ya que abren otro universo posible de interpretación (Gumperz, 1982). Esta metodología, además, se basa en suponer que, como indica Watson-Gegeo (1992), las situaciones de práctica social estudiadas se vinculan con otras capas de contexto que es preciso identificar para interpretar lo que se observa.

Durante la primera etapa se realizó observación de situaciones sociales que permitieran comprender aspectos vinculados a la producción y la venta de artesanías en lana, partiendo de suponer que este es un eje central que organiza este trabajo. También se observó la interacción entre técnicos y beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural. Se realizaron entrevistas en profundidad a artesanos de localizaciones diferentes y se realizaron entrevistas etnográficas (Spradley, 1979) que se caracterizan por ser entrevistas donde se construye información con los actores de la trama social que se está investigando. Además se realizó un estudio de fuentes secundarias históricas (sobre las relaciones socioeconómicas y políticas en la región) y actuales (sobre las formas de organizar la producción y venta de las artesanías de lana en la región, sobre estrategias de comercio justo y sobre la legislación provincial y nacional que rige o promueve la actividad, así como sobre nuevas propuestas legislativas que se estaban discutiendo en ese momento). En las entrevistas con los artesanos se indagó sobre la calidad de los productos, el diseño, la tecnología, los costos y los insumos, sobre las formas de organización entre los artesanos. También 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 y dificultades para la venta directa, los antecedentes de estrategias asociativas, la participación en ferias y mercados artesanales, el rol de los municipios y de otros organismos y programas públicos). Se conversó específicamente sobre la existencia (o no) de 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 esta primera etapa buscábamos respondernos el interrogante referido a quiénes conforman las redes locales de producción de artesanías en lana, cómo se vinculan entre sí y cómo están definidas las relaciones de poder dentro de la cadena productiva.

En cada localidad, luego de generar y procesar esta información, realizamos grupos focales para profundizar sobre estos mismos temas, ya que éstos, además

de ser una instancia de generación de información y procesamiento de la misma para los participantes, permiten triangular información recopilada en las entrevistas, y tener puntos de referencia para las próximas etapas del trabajo. Partes de estas entrevistas y grupos focales fueron filmados, así como otras experiencias de asociaciones de artesanos. Nuestra experiencia en el uso de estas técnicas en trabajos de investigación nos muestra diferencias cualitativas notables en los resultados de la investigación, en particular al trabajar con población que habitualmente no prioriza la lectoescritura como medio de generación o intercambio de sus conocimientos (Heras, Burin y Bergesio, 2004), ya que permiten:

- a) generar información visual que sirva para realizar las actividades propuestas en las etapas siguientes de la investigación junto a los participantes de la misma;
- b) generar datos que puedan ser analizados por el equipo de investigación aunque no todos hayan realizado estadías en todas las localidades;
- c) producir un material analítico final en formato audiovisual en conjunto con el material escrito;
- d) producir un material pedagógico dirigido a artesanos que pueda ser usado por ellos mismos o bien por técnicos y funcionarios de programas de política pública de empleo e ingresos.

Para triangular la información con otras fuentes se realizaron algunas entrevistas con otros informantes locales. A través de este proceso surgieron estos interrogantes como orientadores de nuestro trabajo: ¿Existen vinculaciones —y cuáles son— entre cuestiones económico-productivas, socioculturales y político-sociales, que inciden en las relaciones de poder dentro de la trama productiva de artesanías en lana en la región? ¿Qué implicancias tiene esta trama?

En esta etapa, y a lo largo de las siguientes, se fueron identificando categorías analíticas sobre las cuales se buscó generar información por observación directa y en entrevistas, a saber: el rol de los acopiadores, intermediarios y canales de comercialización de los productos y su vinculación con actores que detentaban posiciones de poder político local; conflictos entre productores; dificultades para mejorar y sostener la calidad de los productos y adaptarse a las demandas del mercado; 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 artesa-

nos, promotores de ONGs que están implementando programas de promoción al sector, y profesionales que trabajan en temas afines desde la antropología y desde el diseño de indumentaria, entre otros/as. Además se realizó trabajo de campo en centros urbanos como Salta y Buenos Aires y en zonas turísticas como Puerto Iguazú en la provincia de Misiones y Neuquén para analizar otras estrategias de promoción a nivel local. Más allá de la localización geográfica del estudio, en estas localizaciones hemos colectado información acerca de otras regiones, en particular aquellas productoras de lana cruda e hilado, como el valle del río Luracatao, cerca de Molinos y Jasimaná en Salta, Antofagasta de la Sierra y Santa María en Catamarca y otros centros productores de Jujuy.

En una segunda etapa, se analizaron y editaron algunas de las entrevistas filmadas en la etapa anterior para utilizarlas como material de reflexión, e indagar y problematizar en otras localidades sobre nuevos 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. También se analizaron por escrito algunos de los temas emergentes, buscando comprender las redes de sentido que se establecían por parte de los participantes, y que podían guiar nuestro trabajo en terreno y análisis. Fue en esta etapa que surgió, con fuerza, el interrogante acerca del peso de la historia: ¿Qué aspectos de la historia local de larga data parecen estar operando en las estructuras productivas vigentes hoy? ¿Qué significados parecen tener un origen histórico y están presentes hoy?

Por último la tercera etapa en terreno consistió en la realización de un nuevo grupo focal por localidad donde se mostraron las secuencias editadas en video y se compartieron algunas interpretaciones producidas en forma escrita. A partir de compartir este 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. Estos materiales y análisis progresivos fueron luego tomados como corpus. Se produjeron escritos y materiales filmicos, de distinto tipo: un informe técnico, dirigido a un organismo provincial, acerca de la situación del mercado de artesanías en lana; un informe audiovisual, también dirigido a los técnicos y autoridades del organismo, con resultados complementarios a los del informe escrito; un material audiovisual dirigido a productores de lana y a otros productores rurales con el fin de promover la reflexión sobre las dificultades que enfrentan para hacer sustentable esta fuente de ingresos, debido a las incoherencias entre

los distintos factores que componen un modelo productivo (capital disponible, disponibilidad para aportar trabajo, retribución esperada, calidad, diseño, costos, precios, clientes, canales de venta, presentación, publicidad y promoción), y sobre los marcos más generales de inserción de su trabajo productivo en el modelo de desarrollo imperante; por último, se produjeron algunas presentaciones a Congresos y Jornadas a fin de discutir algunos resultados del trabajo.

## Presentación de datos

### Rasgos de la historia local que permiten comprender situaciones presentes

En la región noroeste de lo que es hoy la Argentina vivieron diferentes pueblos (Atacamas, Omaguacas, Tobas, Diaguitas, entre otros), y cada uno de ellos habitó la zona con diferentes patrones de antigüedad (por ejemplo, las poblaciones diaguitas parecen localizarse con una antigüedad de diez mil años). Cada uno de estos pueblos tuvo su forma específica de organizar la producción y reproducción de su vida social, en períodos históricos diferentes, combinando distintas actividades que hoy perduran, tales como la agricultura, la cría de ganado, y el comercio con otros pueblos; en estas zonas también se construyeron espacios urbanos (de dos tipos distintos, los “villorrios” y los “pucarás”). Los distintos grupos, al recibir el impacto de la conquista y colonización, sufrieron modificaciones traumáticas en sus modos de ser y existir (Ruletge, 1987).

Entre los años 1550-1590 los europeos fundaron las ciudades de San Miguel de Tucumán, Santiago del Estero, Salta y San Salvador de Jujuy; ya también para esa época los pobladores de esas zonas habían sido asignados en encomienda y se había organizado la mita <sup>1</sup>. Durante este período, los españoles afincados en las zonas realizaron dos movimientos simultáneos: se apropiaron de la tierra y enajenaron pueblos enteros, dominándolos para obtener mano de obra obligada. Sin embargo, hubo varias zonas que fueron defendidas del avance de la conquista (por ejemplo, el Valle de San Francisco en Jujuy) hasta los últimos años del siglo XVIII.

La encomienda, al combinarse con la entrega de tierras (denominada *merced*),

---

<sup>1</sup> La encomienda es una forma de servidumbre impuesta a la población nativa por los conquistadores españoles que se caracteriza porque un grupo o una población enteras son entregadas a un individuo español quien percibe de los encomendados una cuota de bienes, dinero y trabajo (servicios de encomienda). La institución de la mita consiste en una relación de trabajo forzado pagado que los pobladores originarios deben prestar a los españoles.

permitió la organización de empresas agrícolas más adelante: se utilizaba el trabajo forzado de los indígenas, se generaban excedentes, que se destinaban al consumo y a la comercialización (ruta del norte), y se producía una forma de administración que fue la base de lo que luego se convirtió en haciendas. La producción colonial generó una serie de relaciones (económico-sociales y culturales) basadas en la violencia. La hacienda se consolida como el modo de producción dominante en la época colonial (Halperín Donghi, 1972; 1980); la hegemonía económico social y política estará en manos de terratenientes que son también comerciantes. Esta situación se mantiene en lo que será la (larga) transición a la conformación del Estado Nación argentino y deja también sus marcas históricas en la memoria presente. Durante los siglos XVIII y XIX, en el NOA se fueron diferenciando situaciones económico sociales según jurisdicción: en Salta y Jujuy predominó la sociedad agrícola de tipo hacienda señorial (esto no sucedió así en Catamarca y La Rioja). Halperín sostiene que durante el siglo XIX puede hablarse de una aristocracia dueña de latifundios agrícola ganaderos en Salta, Jujuy y Tucumán. Allí, y sobre la base de la importancia que adquiere la explotación de la tierra, los mecanismos para consolidar la herencia fueron muy importantes y perduraron <sup>2</sup>. Por ejemplo, aunque se suprimiese en la letra escrita el mayorazgo a partir de la Revolución de Mayo, éste continuó siendo el modo preferido de transmitir la herencia, de forma tal que las tierras no se subdividiesen (Mendoza, 1999). Por lo tanto, si bien la Revolución produjo cambios y desarticulaciones, se destaca la continuidad de la preeminencia social y política de los estancieros y hacendados, en particular en Salta. Mata de López destaca que:

“los estancieros y hacendados habían experimentado un crecimiento económico en las últimas cuatro décadas prerrevolucionarias que se tradujo en la valorización progresiva de las propiedades rurales, en demandas de tierras de fronteras y en el aumento de la población en su jurisdicción.” (Mata de López, 1999: 153-154).

Para el siglo XIX en Salta se había ya consolidado una clase de familias terratenientes que Halperín denomina “familias tradicionales” (Halperín Donghi, 1972). Son las familias terratenientes que surgen de la unión entre hijas de familias tra-

<sup>2</sup> “[...] las familias propietarias de tierras utilizan mecanismos tendientes a evitar el fraccionamiento que provocaba la práctica del derecho de sucesión. Esos mecanismos se canalizaron a través de entregas anticipadas de la herencia [...] o de favorecer a aquel descendiente que, a criterio de los padres, reunía las condiciones adecuadas para conservar y tal vez acrecentar sus posesiones, guardando un especial interés por la tierra. [...] La tierra, a fines del siglo XVIII, alcanzó particular aprecio, convirtiéndose en un atractivo legado y fueron sus características, según su ubicación, extensión, edificaciones, mano de obra indígena, las que determinaron su valor y el modo en que era distribuida como herencia. Su transmisión se orientó hacia los varones de la familia.” (Mendoza, 1999: 77).

dicionales con españoles burócratas o comerciantes que llegan a la zona cuando cambian las condiciones geopolíticas a partir del establecimiento del Virreinato del Río de la Plata. Son ejemplos de estas familias los Puch, Gorriti, Gurruchaga, Uriburu. Por estas razones, así como sucede en otros lugares de la Argentina, en Salta, la polarización económico social es también étnico cultural y es la base de la dominación de los mecanismos político administrativos; pueblos originarios, campesinos y trabajadores han resistido a las formas de explotación y dominación de formas variadas a lo largo de la historia. Para esta época, en la zona también fue común que se desarrollasen cultivos tropicales (por ejemplo, el azúcar). Las unidades productivas fueron también unidades comerciales; así, los comerciantes de ganado prósperos fueron dueños de la tierra, grandes productores, comerciantes y políticos. Dentro del sistema hacienda pueden distinguirse tres tipos de economía (Kay, 1980): la economía del propietario; la economía de los campesinos que trabajan dentro de la propiedad del hacendado (empresa campesina interna) y la economía campesina situada en las cercanías de la hacienda (empresa campesina externa). A su vez, podemos distinguir formas diferentes en cuanto a los derechos de los campesinos a la tierra y/o a su trabajo. Entre los que viven *dentro* de la hacienda encontramos a:

1. los campesinos que arriendan la tierra al hacendado y la trabajan para autoconsumo y venden los excedentes de su producción (arrendatarios);
2. los que no arriendan pero disponen precariamente de tierra y trabajan tanto para el hacendado como para sí mismos en la tierra concedida (medieros y aparceros);
3. campesinos que trabajan para el hacendado a cambio de una retribución, muchas veces en comida y habitación (peones acapillados).

Por último, los campesinos que trabajan en forma temporaria en la hacienda, perciben una retribución pero viven *fuera* de la hacienda. De esta manera, el campesinado no formó un grupo social homogéneo. La heterogeneidad está marcada, además, por su diversidad étnica. Estas situaciones permiten comprender también que hayan existido, y continúen existiendo hoy, formas de discriminación y dominación *entre* campesinos.

Entre el hacendado y el campesino se va estableciendo una relación de dominación del tipo patrón–cliente, mediada por el administrador o mayordomo; esto quiere decir que la autoridad que ejerce el hacendado es a la vez autoritaria y paternal, opresora y protectora. Widuczynski señala que “la relación clientelar y la figura del hacendado actúan como elementos unificadores de las relaciones fragmentadas existentes entre los grupos sociales subalternos de las áreas rura-

les.” (Widuczynski, 1992: pág 77).

Widuczynski (1992) y Falleti (1992) destacan que la hacienda, como modo de producción característico del mundo colonial, funda raíces que perdurarán en el tiempo y el espacio y que formarán un sistema <sup>3</sup>: las autoras postulan la idea de que la hacienda es una matriz en la sociedad latinoamericana y destacan que en este modo vincular se generan relaciones totalizadoras (es decir, no solamente en lo económico productivo sino en lo social y político y en lo simbólico; ver Arenas, 2003 para una presentación de esta perspectiva a nivel regional para el NOA). De este modo, es posible explicar algunos rasgos de las relaciones rurales en el noroeste argentino a partir de considerar que la hacienda, en tanto matriz fundadora de modos de vinculación, tuvo un carácter totalizador y tendió a reproducirse. Falleti (1992) propone que puede hablarse de una relación estrecha entre el sistema de hacienda y un tipo de estado (oligárquico) al momento de la conformación de la Argentina como Estado Nacional. El modo vincular preferido por el estado oligárquico capitalista fue el de establecer relaciones de tipo clientelar, situación que no es única para la Argentina sino común para Latinoamérica. Los modelos vinculares descritos se replican luego, por ejemplo, a mediados de la década del '50 en la relación con los políticos populistas de las provincias del NOA, en muchos casos pertenecientes a las mismas familias poseedoras de haciendas y medios de producción.

Este panorama histórico nos sirve como marco para comprender que las relaciones de tipo *clientelar* y de dominación autoritaria que aún perduran hoy, y que afectan a los artesanos en lana, tienen una genealogía de larga data.

### Presentación del caso de estudio

Partimos de suponer que durante el trabajo etnográfico se presentan momentos

---

<sup>3</sup> “La incorporación de las economías de América Latina al mercado mundial como exportadoras de materias primas, proceso que se acelera a partir de mediados del siglo XIX, hace que las relaciones estructurales en estas sociedades cambien profundamente (...). Ello no es el resultado de un proceso de desarrollo y posterior superación de formas de producción, sino que es consecuencia de una imposición que surge de la relación de las economías de la región con los centros hegemónicos mundiales. Producto de la internacionalización del ciclo capital-mercancía se observa un notable incremento del área geográfica económicamente productiva, en especial de aquellos productos dirigidos al mercado mundial. Este incremento significó la expansión de la economía terrateniente y del sistema de hacienda, desplazando y eliminando a las economías campesinas. [...] El capitalismo se introduce en América Latina, no como resultado de una ruptura, sino en el marco del acomodamiento y adecuamiento de lo nuevo y lo viejo: en consecuencia, el sistema de hacienda como unidad de producción, subsiste transformándose según las “nuevas necesidades”. Se produce una yuxtaposición de elementos capitalistas, producto de la inserción al mercado mundial, mediante la aceptación, generalización e imposición de una división internacional del trabajo, y elementos no capitalistas ligados al pasado colonial de estas economías, que toman cuerpo en la hacienda.” (Falleti, p. 67)

que, tanto para los participantes, como para la interacción entre participantes y etnógrafo, se convierten en referencias (hitos clave) y, por tanto, en situaciones productoras de sentido. De esta manera, pueden convertirse en llaves de interpretación ya que abren significados presentes en la trama pero semiocultos u ocultos hasta el momento de ser revelados. Estos momentos, endo-referenciados y/o referenciados etnográficamente, se denominan *key events* (Gumperz, 1982) y funcionan como organizadores de sentido en algún momento del trabajo o del vínculo entre participantes. Nuestro análisis sigue aquí la presentación de algunas de estas llaves/claves.

Al iniciar el primer viaje de trabajo de campo realizamos una entrevista a una técnica de un Programa de Desarrollo Rural con trabajo en la zona. En esa entrevista confirmamos que, al momento del estudio, la producción artesanal no era la única fuente de ingresos de los productores que se dedicaban a la actividad, sino que era parte de una diversidad de actividades productivas, la mayoría de las cuales se orientaban al autoconsumo. En ese momento nos dirigíamos al municipio de Condorchanqui <sup>4</sup>, una localidad 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 tenía rebaños y se dedicaba al hilado de lana de oveja y llama, que vendía a los teleros de la zona urbanizada. En ambas zonas se verificaba la pauta de diversidad productiva. Este dato fue considerado relevante por nosotros ya que algunos de los funcionarios locales de programas de política pública sostenían la posibilidad de que el sector de artesanías en lana se convirtiera en una rama productiva prioritaria proponiendo como objetivo a alcanzar que se fuese transformando en la única actividad para poder capacitar y especializar a los artesanos incrementando el valor y la calidad de los productos progresivamente; sin embargo, si bien esta perspectiva puede resultar efectiva desde el punto de vista de un cierto tipo de racionalidad económica, orientada hacia la mercantilización de las relaciones de producción, no resulta racional para pobladores cuya economía se sustenta en la diversificación. Se retomará este aspecto más adelante; baste señalar que esta fue una llave de interpretación para nuestro equipo: no suponer que la racionalidad económica del modo de producción capitalista es la única posible de tomar en cuenta y considerar posible que los productores decidan continuar con la pauta previa. Sí nos pareció indispensable poder socializar

---

<sup>4</sup> Este es un nombre ficticio.

y discutir con los productores acerca de las diferencias de estos enfoques.

También la técnica nos comentó que en ese momento, en la comunidad había tensión entre dos referentes que competían políticamente. Uno de ellos era el Intendente en funciones, cuya base electoral se encontraba en la zona de altura, mientras que el otro había sido funcionario municipal en una gestión anterior, y presidía una Fundación que se dedicaba, entre otras cosas, a promover la actividad artesanal y el turismo, recibiendo fondos de organismos internacionales para esto. Este último tenía su base electoral en la zona urbanizada. Estos aspectos políticos marcaban zonas espaciales de influencia importantes a tener en cuenta.

Ya en la localidad, realizamos una entrevista con una artesana y a continuación coordinamos un grupo focal con ella y otras 4 artesanas que se sumaron. Durante el grupo focal nos resultaron difíciles de comprender sus perspectivas en cuanto a los costos, el tiempo que les llevaba producir los ponchos y la forma en que vendían la producción. Realizamos observación de una unidad productiva (telares); en el fondo de la vivienda de esa unidad productiva un muchacho de unos 18 años estaba telando. Nos quedamos conversando con él. En ese intercambio aprendimos que un poncho demanda unos cuatro a diez días para completar el telado de la pieza principal, según el dibujo y el tamaño y que, si bien la dueña de casa era la titular de los créditos asignados por el Programa de Desarrollo Rural, ella subcontrataba la mano de obra de dos jóvenes a quienes pagaba con casa y comida, lo que implicaba en la práctica una intermediación, si bien ella era considerada *la artesana* para el Programa de Desarrollo Rural. Sin embargo, los artesanos que asumían el principal trabajo productivo eran los jóvenes. Estos aspectos comenzaron a aclarar algunas de las dudas que se habían generado para nosotros en la conversación con las artesanas del grupo focal; un dato importante de esta parte de nuestra observación y entrevistas fue identificar que se presentaban contradicciones entre las fuentes (en entrevistas algunas artesanas decían que las artesanías se enviaban a Buenos Aires, otras que las vendían a turistas que pasaban por la localidad y a su vez otras que producían y vendían sólo por encargo; cuestiones similares ocurrían con respecto a quién producía efectivamente las artesanías).

Luego realizamos entrevistas con otros dos artesanos —considerados por algunos de sus pares locales y por otros externos como muy prestigiosos—. Uno de ellos había tenido conflictos con las artesanas del grupo focal según él mismo nos relató. Al comenzar la entrevista nos preguntó (enojado) por qué no había sido invitado al grupo focal. Él supuso que el Intendente nos había dicho que no lo invitáramos; su razonamiento se fundaba en que él había participado

en una capacitación que había organizado aquella Fundación que dirigida por el político opositor al Intendente: “El Intendente le prohibió a los artesanos ir a esa capacitación. Al que iba lo sacaba del Plan”. Le aclaramos que el grupo focal no había sido organizado por el municipio, sino que estábamos haciendo un estudio sobre las artesanías de lana en la zona en forma independiente al municipio; le indicamos que nosotros habíamos buscado generar una convocatoria amplia con ayuda de algunos técnicos de un Programa de ejecución local. Tomamos su enojo inicial como dato y seguimos esa línea en la entrevista: preguntamos cómo era eso de que les sacaba el Plan. El artesano nos comentó que el Intendente en funciones, al asumir en 2003, había tomado, como una de las primeras medidas de su gestión, la de disolver la feria franca que funcionaba en la plaza central del pueblo una vez al mes. Este lugar era el principal canal de venta directa de los artesanos locales; esta feria franca había sido promovida por el líder político opositor cuando era funcionario municipal en la gestión anterior y por lo tanto, quitar la Feria había sido visto en la localidad como un ataque directo al grupo de productores afín con dicho líder opositor. Además, al ponerse en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados el actual Intendente había decidido incluir la actividad artesanal como contraprestación, incorporando como beneficiarias a unas 20 hilanderas de la zona de altura y 35 teleras y teleros, principalmente de la zona de altura pero también del valle, que ahora pasaban de producir y vender de manera autónoma a ser beneficiarios de un Plan Social y trabajar entregando su producción al municipio en el marco del mismo Plan. Para vender la producción entregada por las beneficiarias dispuso la instalación de un mercado de artesanías junto al edificio municipal, frente a la misma plaza donde antes se desarrollaba la feria franca que disolvió. Volvimos a tomar nota acerca de las formas en que los conflictos políticos tomaban cuerpo en espacios determinados: interpretamos que esta territorialidad promueve significados para los participantes de estas tramas (Bourdieu, 1999).

En las entrevistas, los artesanos identificados como prestigiosos también nos explicaron que un grupo de artesanos que apoyaba al líder opositor al Intendente en funciones se había enfrentado con el municipio por haber cerrado la feria y luego por haberle propuesto hilar y producir ponchos a algunos artesanos como contraprestación, incorporándolos como beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Sus argumentos se fundaban en aspectos productivos y comerciales, y se resumen del siguiente modo:

- 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;
- los precios a los que se vendían los ponchos en el Mercado de Artesanías municipal eran un 25% más bajos que el precio al que vendían sus ponchos los artesanos en sus domicilios, lo que deprimía el precio en el mercado local ya que imponía una competencia desleal desde el municipio, que en definitiva vendía un producto subsidiado con fondos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación;
- el municipio comenzó a acaparar la lana hilada en la zona ya que las hilanderas de la zona de altura que pasaron a ser beneficiarias del Plan Jefes y Jefas 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, competencia desleal y depresión del precio de mercado, eliminación de un canal de venta directa– comenzaba a tornar difícilmente viable esta actividad para los artesanos de la zona que no fueron beneficiados con el Plan Social.

Continuamos nuestra observación en terreno y nos propusimos realizar otras dos entrevistas: una con el Secretario de Gobierno municipal, a cargo de la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar, y otra con el Intendente local. Preguntamos al encargado de la Hostería donde estábamos alojados si conocía a alguno de ellos y si sabía el horario en que funcionaba el Mercado o que podíamos ubicar al Intendente; nos resultó revelador descubrir que el mismo encargado de la Hostería era el Secretario de Gobierno, y que al hacerle estas preguntas se mostró algo sorprendido. También nos resultó importante, como información, que sabiendo que estábamos allí para realizar una investigación sobre las artesanías de lana, no nos comentara nada acerca del emprendimiento que estaban llevando él a cabo con los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Le pedimos entonces que accediera a ser entrevistado (documentando esta conversación con una cámara de video). Sin que le hayamos preguntado sobre la forma en que se tomaban las decisiones sobre el funcionamiento del Plan ni sobre el destino de los fondos generados por las ventas del Mercado de Artesanías, el funcionario describió: “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”. Este fue otro indicio que decidimos seguir para profundizar y triangular, y por tanto nos llevó a investigar en otras fuentes estos aspectos, ya que nos resultó un discurso excesivamente “correcto” sobre el funcionamiento del Plan, como si el funcionario se viese en la obligación de tener que explicar o rendir cuentas sobre qué se hacía con el dinero. Esta entrevista la realizamos en el espacio físico del mercado. Luego de la entrevista con el Secretario nos reunimos con dos beneficiarias del Plan que atendían el mercado municipal. De estas entrevistas surgieron otros indicios, que nos llevaron a profundizar el análisis sobre qué otros actores integraban la cadena productiva a nivel local: en el espacio de venta de las artesanas había muy pocas mercaderías de valor, y al preguntarles cuántos ponchos se vendían por mes en el Mercado nos respondieron que no era mucha la venta, solamente unos tres o cuatro piezas por mes. Sin embargo el volumen de producción que calculamos, el monto vendido mensualmente alcanzaba montos importantes, más del necesario para dar leche a la gente humilde del pueblo, abastecer de materiales a la escuela o pagar un entierro cuando fallecía un indigente. En la siguiente entrevista, con el Intendente local, retomamos el tema del cierre de la feria franca, y le preguntamos al Intendente acerca de la posibilidad de que en el Mercado de Artesanías instalado por el municipio también se vendiesen productos de los otros artesanos, además de los producidos por los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. A esta pregunta 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. Unos momentos antes nos habían dicho que muchas veces se quedaban sin stock en el Mercado Artesanal. Esto último tampoco era coherente con los números calculados y lo interpretábamos como una justificación de la carencia de stock en el momento de realizar la entrevista.

Durante la entrevista con el Intendente también surgieron llaves para abrir otros significados: por ejemplo, el Intendente comentó con énfasis acerca de las felicitaciones que habían recibido por parte de una comisión de evaluación 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”. Esto nos llevó a pensar sobre la lógica con que operaba el Intendente: no 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 les cobraban ningún impuesto a los artesanos por vender sus productos desde sus domicilios, aunque estuvieran ejerciendo el comercio, como una forma de incentivo.

Al realizar el análisis de la entrevista luego identificamos que algunos de estos temas generaban tensión en el entrevistado, lo que se advierte en la forma en que el entrevistado evita mirar al entrevistador, sea mirando sus manos o mirando evasivamente hacia otros puntos, levantando las cejas evidenciando el esfuerzo que estaba haciendo para no decir algo inapropiado, o la forma terminante en que respondía las preguntas relativas a las críticas que hacían los artesanos locales, no dando lugar a réplica o repregunta por parte del entrevistador. Este análisis es posible porque el texto audiovisual permite rever la gestualidad, las pausas, las formas en que el entrevistado mira o mueve las manos y la cara (Mandoki, 2006; Rosenstein, 2002) y construir criterios de interpretación con-

textualmente situados. Al presentarse momentos de tensión, evitamos insistir sobre estos temas como estrategia discursiva para no generar una actitud defensiva por parte del Intendente y cambiamos el eje de la entrevista (preguntamos acerca de otros temas sobre los que también nos interesaba indagar). Le preguntamos entonces si conocía la existencia de planes estratégicos municipales en la región, hablamos del foro de intendentes, de las acciones que a él le resultaban más significativas de su gestión lo que le permitió contar algunos logros de su gestión que lo ponían orgulloso, como una serie de acciones relacionadas con la limpieza y el cuidado del medio ambiente. Habiendo transcurrido cerca de 40 minutos hablando sobre estos temas, volvimos a indagar sobre nuevos aspectos relacionados con la comercialización de artesanías. Le comentamos que nos interesaba saber si conocía otros canales de comercialización, sea a través de intermediarios u ONGs o formas en que se le ocurría promover la venta de este sector porque el objetivo de nuestro estudio es que sirviese a futuro para poder mejorar la venta de artesanías, y para definir políticas de apoyo y promoción del sector. Después de reflexionar un momento, generando un silencio prolongado, dijo: “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...”.

El silencio inicial, los gestos y la forma en que el Intendente fue presentando esta información nos generaron preguntas. Supusimos en ese momento que por el posicionamiento que nosotros teníamos (éramos externos, estábamos haciendo una investigación sobre artesanías), le parecía importante comunicar el dato pero al mismo tiempo parecía que la información no era fácil de transmitir para él ya que la gestualidad, dirección de mirada, movimiento de manos, entonación y formas de construir las frases expresaban duda, por ejemplo, “aquí vino una gente... la chica es sobrina mía” nos llevaba a pensar que inicialmente no le pareció correcto dar como información que esa gente tenía relación de parentesco con él. Del mismo modo, comentar que casi casualmente [“no sé cómo...”] se pusieron a vender ponchos.

Le pedimos los datos de la sobrina, que vivía en Salta. Algunas artesanas 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. La técnica local que nos acompañaba nos comentó luego que 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. Esta fue otra clave de lectura de la situación social para nosotros. Se puede decir que casi en forma simbólica (descorrer un velo) nos puso de frente a situaciones que de otro modo no podíamos ver. La cantidad de productos que tenía allí nuevamente nos hizo pensar lo siguiente: con semejante capital en productos, ¿por qué quería esta persona administrar un locutorio? Una interpretación posible es que el locutorio no debe entenderse como un proyecto comercial en sí mismo sino como una forma efectiva de tener cierto control sobre las comunicaciones en la comunidad. También asociamos por contraste esta cantidad de mercadería abundante con la escasez que vimos en el Mercado Municipal... ¿no eran estos los ponchos producidos por los beneficiarios del Plan?

Realizamos allí observación participante y mantuvimos también la entrevista con la dueña. Identificamos así que la gente que hablaba en las cabinas no tenía mucha intimidad para hacerlo y que cualquiera que quisiera sostener un vínculo comercial con un cliente debía darle el teléfono del locutorio para que le dejaran mensajes. Entre otras variantes, existe potencialmente la posibilidad de que ese mensaje nunca llegue a destino o que la conversación con el interesado derive 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.

Durante el segundo viaje de campo concretamos una reunión con la sobrina del Intendente y su marido en un hotel de la capital provincial. En la entrevista (filmada) nos 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 (una modelo top en Argentina), en la plaza principal de la capital provincial y nos entregaron ejemplares de su publicidad (folletos). Nos comentaron también que un factor fundamental en la organización de la empresa era el intermediario que tenían en la localidad, pero no nos quisieron decir su nombre. Según su testimonio, 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 con el objeto de triangular perspectivas. Algunos de los presentes dijeron que los ponchos que estaba 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. Esto confirmaba los distintos indicios ya enumerados que fueron surgiendo en las etapas anteriores del estudio.

En el tercer y último viaje de campo logramos entrevistar al líder político opositor. Nos interesaba especialmente entender qué había ocurrido en esta localidad con el funcionamiento del Consejo Consultivo ya que uno de los ejes de nuestro estudio se abocaba a analizar qué impacto habían tenido los espacios participativos en la planificación económica local orientada a generar empleo, trabajo o ingresos, en el marco de procesos de desarrollo local. En este caso le comentamos la descripción que nos había presentado el Secretario de Gobierno sobre el funcionamiento de dicho Consejo. Indignado, el entrevistado nos comentó que él había querido participar en diferentes instancias de las reuniones del Consejo, como representante de la Fundación que dirigía, pero que al ingresar al recinto de la reunión automáticamente el Intendente y un diputado provincial de la misma agrupación del Intendente se levantaban de la silla, decían que tenían un compromiso en ese mismo horario y que entonces la reunión debía levantarse y pasar a un cuarto intermedio. Según él, luego se realizaba la reunión “en la casa de alguno de ellos” y finalmente todos firmaban lo que el Intendente quería, sin oposición alguna. Tanto él como su esposa nos comentaron que, si bien los sacerdotes de la iglesia de la zona se llevaban bien con el municipio, finalmente el diácono, que era quien participaba de este espacio participativo, no quiso convalidar este funcionamiento autoritario y poco transparente y había renunciado al Consejo Consultivo. También comentaron que la directora de la escuela estaba casi decidida a hacerlo, ya que no se rendían 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.

Para completar el análisis sobre las redes de poder local, es necesario agregar la figura de una persona que fue administrador de la finca que poseía Patrón Costas en la zona de altura de este municipio. Llegó a la zona en los años ‘50 y, según relatos de diversos artesanos, instaló una suerte de factoría de artesanías en lana

utilizando en su provecho personal mano de obra jornalizada que pagaba Patrón Costas e instalando un comercio en la capital provincial. En el segundo viaje de trabajo de campo entrevistamos a esta persona y a su hija en su comercio y él mismo relató la forma en que contrató a algunos artesanos teleros de la zona para capacitar una fuerza de trabajo cercana a las 40 personas para trabajar a sus órdenes. Al mostrarle durante el tercer viaje de campo a artesanos de la comunidad la entrevista realizada a este empresario y su hija –que filmamos en su local de Salta– se generó una reacción inmediata, en particular al escuchar y ver los artesanos que la hija decía que “[ella y su padre] no tenían interés en enriquecerse con esta actividad” y que estaban “preocupados por cuidar a sus artesanos y brindarle lo que ellos necesitaban”. Uno de los artesanos presentes –que hoy coordina una cooperativa en formación en la zona– relató que las condiciones de explotación en aquel tiempo eran brutales. Este empresario pagaba la confección de barracán en su momento a razón del equivalente a 90 centavos el metro. Una vez estatizada la finca de Patrón Costas, esta persona debió abandonar su puesto de administrador, y distribuyó telares entre los artesanos manteniendo una relación de dominación con ellos, amenazando con quitar el medio de producción en caso de no aceptar las condiciones de pago que imponía. Estas condiciones incluían el pago en especies, incrementando el precio de los artículos básicos de consumo hasta un 100% del valor de mercado. Otro de los artesanos incluso comentó que en realidad el locutorio que administraba la esposa del Intendente, y el hotel que administraba el Secretario de Producción de la Municipalidad eran de propiedad de este empresario y que el Intendente era simplemente un empleado suyo. No pudimos verificar estos datos, pero creemos probable que las redes de poder se amplíen a otros niveles que inciden en las decisiones que toman a nivel local.

### **Discusión de datos: ¿promoción del 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 enumeraban una serie de prestaciones que debe realizar el beneficiario a cambio de recibir el subsidio: asegurar la concurrencia escolar de los hijos 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 (García y Langieri, 2003). 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 ha tratado 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 (Pautassi, 2004).

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. Desde el año 2004, 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, 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”. (Ministerio de Desarrollo Social, 2004). También 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 lo descripto e interpretado en la sección anterior para realizar algunas reflexiones sobre la dificultad que presenta la aplicación de estos postulados. Según lo dicho por el Intendente acerca de la ponderación realizada por los evaluadores del Plan su gestión, y la del Consejo Consultivo, eran sumamente exitosas. Habían logrado que una cantidad importante de beneficiarios realicen su contraprestación participando en un proyecto productivo que aparentemente se auto-sostenía 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 de un 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?),
- cómo se ven modificadas las relaciones de poder y la distribución de la riqueza que se genera dentro de la cadena productiva que se pretende promover (los recursos generados por la actividad ¿se distribuirán mejor o quedarán concentrados en menos manos? ¿en cuáles?),
- cuál es el rol del estado en relación a regular estas relaciones económicas y de poder dentro de la cadena productiva (¿los funcionarios del estado intervienen para lograr un reparto más equitativo de los recursos y del poder o, por el contrario, y al tener intereses comerciales que colisionan con su rol de árbitro de las relaciones sociales, refuerzan las relaciones de poder asimétricas dentro de la cadena?),
- 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,
- cómo 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?).

Si aplicamos estos criterios al caso presentado, la puesta en marcha del Proyecto productivo de artesanías en el marco del Plan Jefes y Jefas de Hogar 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 y se genera una relación de dependencia con el gobierno municipal;
- algunos de estos beneficiarios incluso estaban participando, antes de incluirse en el PJJHD, 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;
- los eslabones de la cadena más cercanos al consumidor, y que tienen por lo general una posición de poder dentro de la cadena productiva artesanal, logran apropiarse de un subsidio del estado que termina pagando la mano de obra, mediante una derivación de mercadería que debía en todo caso ponerse a la venta para generar recursos para la atención social desde el municipio. Por lo tanto, gran parte de los costos de producción (la lana y la mano de obra) fueron subsidiados por el gobierno nacional y el gobierno municipal, sea mediante el aporte de recursos monetarios (subsidios del Plan) o mediante la no percepción del dinero que debería generarse por las ventas de los productos;
- el plusvalor generado a través de estrategias de comercialización dirigidas a un mercado de poder adquisitivo alto no es distribuido entre los distintos eslabones de la cadena productiva, sino que son absorbidos por una empresa privada a la que aparentemente estaba asociado el Intendente, su esposa y el Secretario de Gobierno del municipio;
- el mercado local (del que participan mayormente turistas que llegan al pueblo de paso hacia otras localidades turísticas de la zona) no tenía una dimensión suficiente como para permitir el desarrollo de nuevos emprendimientos en el mismo sector, aunque haya ido creciendo en los últimos dos años, 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 (Córdoba, 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.

### Reflexiones finales

Un primer interrogante planteado en nuestra investigación tenía como objeto interrogar analíticamente la relación entre las políticas de empleo y los modelos de desarrollo que las inspiraban. En este caso, la aplicación de políticas de empleo como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no toma como referencia un modelo de endo-desarrollo (o de desarrollo local, de desarrollo territorial o socio territorial o de escala humana, distintas denominaciones que han ido definiendo alternativas al modelo desarrollista de los años 50 y 60 y al neoliberalismo que dominó la escena internacional desde los años 70 hasta principios de la actual década) sino que genera la destrucción de autonomía y de la organización de los productores, y los transforma en personal del estado mal pago y con una relación laboral precaria. En este caso, como en otros documentados por nosotros y por otros autores, el estado termina colocado en asumir la defensa de los intereses de una clase capitalista dominante, captando recursos públicos en provecho propio, sumando poder en la cadena productiva, y eliminando toda posible competencia.

En muchos casos, como en este de las artesanías, la pequeña producción o la producción familiar abastece la etapa industrial o comercial de la cadena, que es la que detenta el poder y concentra los principales excedentes generados por el conjunto. Estos actores principales no solamente se ven beneficiados al quedarse con estos excedentes, sino que además los productores familiares reciben subsidios, créditos, asistencia técnica o transferencia de tecnología por parte del estado que en definitiva termina subsidiando de forma indirecta a los eslabones con mayor poder ya que

de este modo compensa la falta de equidad en el reparto interno de las ganancias. Los productores de materia prima y los artesanos se insertan de manera subordinada en el sistema, pues se asumen relaciones asimétricas con respecto de los otros actores sociales. Desde el punto de vista de algunos agentes de financiamiento internacional como el Banco Mundial, este sistema de incorporación representa una solución, ya que aumenta la productividad y la integración a la economía de mercado del típico productor minifundista. Esto resultaría un esquema funcional para la lógica del capital agroindustrial (Giarraca, 1995). En diversas conferencias públicas Daniel Arroyo, como Secretario de Desarrollo Social de la Nación, ha aceptado que en varios casos el Plan Manos a la Obra había terminado subsidiando la compra de infraestructura para poner en marcha cooperativas de trabajo que luego eran contratadas por empresas capitalistas como proveedores de insumos más baratos, desplazando de ese modo a otras empresas competidoras y concentrando de este modo las ganancias en los eslabones industriales de la cadena.

En cuanto a la pregunta acerca de la relación que estas políticas de empleo tienen con procesos de desarrollo local y con procesos de participación en el planeamiento estratégico de la región, en este caso los ejecutores de las políticas han utilizado a estos espacios participativos para lograr un aval a las decisiones que se toman aprovechando el desconocimiento de aspectos macroeconómicos y de las relaciones dentro de la cadena por parte de los actores que intervienen. Cuando estos otros participantes locales comienzan a entender las consecuencias de las decisiones tomadas y piden auditar las cuentas o corregir el rumbo, no son tomados en cuenta como organismos de control y corrección de dichas políticas, decidiendo su disolución cuando esos espacios quieren imponer otras lógicas.

En cuanto a las vinculaciones entre cuestiones económico-productivas, socio-culturales y político-sociales, vemos que la posición social incide en las relaciones de poder dentro de la trama productiva de artesanías en lana en la región: unas pocas familias han concentrado el poder a nivel local y suman en su seno tanto los roles de la conducción política en la comunidad como el control de las principales actividades económicas de la zona y siguen estableciendo, como las generaciones anteriores, relaciones verticales y clientelares con la población campesina de la región. Así la historia local se refleja en las estructuras productivas vigentes, reproduciendo estas relaciones de poder y desarticulando cualquier intento de organización por parte de los productores, utilizando distintas formas de premios (facilitar la venta de productos, la capacitación, dar subsidios y planes de empleo) y castigos (competencia desleal, cierre de canales de venta, impedir la comunica-

ción telefónica con el exterior, quite del plan) para lograr la sumisión.

La pregunta que surge luego de analizar el caso es: ¿Cómo generar un proceso de desarrollo local en este contexto sociocultural y político económico? ¿Qué modificaciones deberían realizarse en las políticas públicas de desarrollo local para que esto no ocurra?

Así como agentes externos al territorio (los familiares del Intendente, el comerciante que instaló la factoría en los '50) inciden en la dinámica local apoyados por agentes locales, los Programas de Desarrollo que tienen técnicos en la región (el INTA, el PSA, el PROINDER el PRODERNEA / PRODERNOA / PRODERPA, el Manos a la Obra, la SEPymEDR y otros Programas de Desarrollo) deberían poder participar con mayor compromiso para contrarrestar los efectos negativos dándole, en todo caso, un contenido al rol del estado como árbitro entre los intereses de los distintos eslabones de la cadena. Distinguimos al menos tres factores que hacen difícil la intervención de agentes del estado en estas situaciones:

1) En muchos casos, quienes tienen a cargo la implementación concreta de las acciones en el territorio tienen una mirada que no alcanza a abarcar toda la complejidad en juego; esa restricción de mirada es en parte generada por formaciones profesionales/disciplinarias específicas: o una visión productivista y tecnológica que desatiende las dinámicas sociales, las perspectivas culturales y las relaciones de poder; o una insuficiente formación en economía para entender procesos dinámicos relacionados con el mercado, la oferta, la demanda, los costos, los insumos, la comercialización, por ejemplo. En este sentido sería útil dotar de herramientas metodológicas a estos actores sociales para poder acompañar de manera adecuada, con una perspectiva sistémica, los procesos de desarrollo local. Sin embargo, cabe la reflexión de si es acaso que estos profesionales o promotores no cuentan con la formación necesaria y deciden participar de las tramas de poder locales de ciertas formas y no de otras. Es decir, puede suponerse, siguiendo a Di Cione (Di Cione, Comunicación Personal, noviembre 2005) que los extensionistas conocen los términos de la investigación acción participativa pero tal vez no deseen involucrarse en confrontaciones locales. Se suma a este hecho que los profesionales se contratan fuera de la instancia local (es decir, en la instancia provincial o nacional) y por tanto se atraviesan escalas diferentes en estos fenómenos que se articulan y sitúan con una especificidad contextual muy puntual pero con una referenciación a redes de sentido producidas en distintas dimensiones. Además, cabe considerar que las lógicas que pueden sustentar las acciones

y omisiones de técnicos locales y punteros pueden ser diferentes, tanto para ellos mismos como para los poderes políticos que participan en esos contextos locales. Por ejemplo, un profesional, vale por el grado de organicidad con las escalas territoriales diferentes (local-municipal o regional, provincial, nacional). En cambio, un puntero/a cuenta por los votos que pueda conseguir a nivel local. Interesará revisar en qué medida la feudalización de las relaciones capitalistas imprimen dinámicas específicas a estos contextos locales; aunque por razones de espacio no podremos profundizar sobre estos aspectos, los dejamos planteados para retomar en otras comunicaciones.

- 2) En cuanto a la cuestión territorial y local, vemos que en cada localidad intervienen diversos 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 otros numerosos 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 técnicos 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, e incluso en ese caso suelen cambiar la coordinación y la orientación política.

En casos que hemos sistematizado nosotros y otros equipos (por ejemplo, las Ferias Francas de Misiones y otros espacios de construcción de organización en el NOA – ver Arqueros y Manzanal, 2004; Ricotto y Almeida, 2002–; el caso de cooperativas de productores de papa, en Tucumán, que estamos estudiando los autores de este artículo) donde se ha logrado contrarrestar en parte la lógica feudal en provincias del Norte argentino, se distinguen, al menos, dos condiciones en común: 1) Equipos técnicos con compromiso social y con una continuidad de al menos 10 años trabajando en el mismo territorio. 2) Una fuerte articulación entre los distintos programas de desarrollo de forma tal de generar una masa crítica que permita intervenir en las dinámicas internas de las cadenas productivas logrando hacer avanzar en el dominio de cada vez más eslabones a los pequeños productores a través de procesos de organización social.

Sólo de este modo es posible incidir efectivamente en estas relaciones autoritarias que se refuerzan una y otra vez, especialmente en territorios signados por historias cuasi feudales, con señores de la tierra como Patrón Costas, administradores de hacienda como el comerciante que organizó la factoría en los años '50 o intendentes como el de la localidad del caso.

## Referencias

---

- Arqueros, M.X. y Manzanal, M. *Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino*. Ponencia presentada en el III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, Tilcara, 3 al 5 de marzo de 2004.
- Atkinson, P. (1990). The Ethnographic Imagination. Textual constructions of reality. London: Routledge.
- Bourdieu, Pierre (1999). *El efecto de lugar en La miseria del mundo*. México: FCE.
- Di Cione, V. (2005). Comunicación personal.
- Erickson, F. (2004). *Demystifying Data Construction and Analysis*. In AEQ, 35, 4: 486-493, American Anthropological Association, USA.
- Falletti, T. (1992). *Sistema de hacienda y estado oligárquico en América Latina*. En Patricia Funes (compiladora): América Latina: Planteos, problemas y preguntas. Páginas 64-73. Buenos Aires, Argentina: M. Suárez, editor.
- García, M. C. y Langieri, M. (2003). *Análisis del Funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTESS)*.
- Giarraca, Norma (coord.) (1999) Estudios Rurales: teorías, problemas y estrategias metodológicas. Buenos Aires: La Colmena.
- Gumperz, J. (1982). Discourse strategies. New York: Cambridge University Press.
- Kay, C. (1980). El sistema señorial europeo y la hacienda latinoamericana. México: Ediciones Nueva Era, Serie Popular.
- Halperin Donghi, Tulio (1972) Revolución y guerra. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Halperin Donghi, Tulio (1980). Historia Argentina. Tomo 3. Buenos Aires: Paidós.
- Heras, 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 etnografía y métodos cualitativos, Buenos Aires, IDES, 25, 26 y 27 de agosto de 2004.
- Mandoki, K. (2006). Prácticas estéticas e identidades sociales. Prosaica Dos. México DF: Siglo Veintiuno Editores.
- Mata de López, Sara (1999). *Tierra en armas. Salta en la Revolución*. En Mata de López (comp.), Resistencias y cambios. Salta y el NOA, 1770-1840, pp. 149-174. Rosario Argentina: M. Suárez Editores.
- Mendoza, H.L. (1999). *Una cuestión de familia: dividir o conservar el patrimonio*. En Mata de López (comp.), Resistencias y cambios. Salta y el NOA, 1770-1840, pp. 63-79. Rosario Argentina: M. Suárez Editores.
- Ministerio de Desarrollo Social. Área Comunicación y educación no formal. *¿Qué son los Consejos Consultivos de Políticas Sociales?* Buenos Aires, 2004.
- Pautassi, L. (2004). *Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina*. En Valenzuela (coord. edit.), Políticas de Empleo para Superar la Pobreza-Argentina. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina. Santiago de Chile: OIT.
- Ricotto A., Almeida J. (2002) *Las ferias francas de Misiones, Argentina: una red de actores sociales y una nueva visión del mundo rural*. Trabajo presentado en VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Porto Alegre. <http://www.ufrgs.br/pgdr/textosabertos/artigo%20ricotto.pdf>
- Rockwell, E. (1987). Reflexiones sobre el proceso etnográfico. México: DIE.
- Rosenstein, B. (2002). *Uso del video en la investigación en ciencias sociales y la evaluación de programas*. En International Journal of Qualitative Methods 1 (3).
- Ruletge, I. (1987). *Cambio agrario e integración. El desarrollo del capitalismo en Salta y Jujuy*. En Manzanal (comp.). Antología del Desarrollo Rural en el NOA. pp. 30-51. Fundación para el Desarrollo Agroforestal: Salta, Argentina.
- 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.
- Watson-Gegeo, K. (1992). *Thick Explanation in the Ethnographic Study of Child Socialization: A Longitudinal Study of the Problem of Schooling for Kwara'ae (Solomon Islands)*. In W. Corsaro & P. Miller (eds.), Interpretive approaches to children's socialization, pp. 51-66. San Francisco: Jossey-Bass.
- Widuczynski, Irene (1992). *El sistema de hacienda. ¿matriz de la sociedad latinoamericana?* En Patricia Funes (compiladora): América Latina: Planteos, problemas y preguntas, pp. 75-88. Buenos Aires, Argentina: M. Suárez, editor.