

Políticas de acercamiento del Estado a las localidades rurales de la provincia de Buenos Aires. La creación de *espacios delegados*.

Por Juan Manuel Diez Tetamanti

Juan Manuel Diez Tetamanti. Becario de Posgrado CONICET. Profesor Adjunto en Ordenamiento Territorial. UNPSJB. Investigador GEOT – UNMDP / «Este trabajo beneficio de una ayuda de la Agence Nationale de la Recherche de Francia en el marco del programa SYSTERRA, referencia ANR-09-STRA-04»

Introducción

Este trabajo forma parte del texto que compone la tesis doctoral «Acciones locales y políticas públicas en las pequeñas localidades de la provincia de Buenos Aires» actualmente en proceso de evaluación en la Universidad Nacional del Sur; Argentina. Se rescata aquí el análisis de tres acciones de implementación de políticas públicas recientes. *El Plan Volver; la Ley 13.251; y el Programa Pueblos*.

Los tres ítem de acciones de políticas públicas mencionadas se resuelven elementos básicos emergentes desde el gobierno para administrar e intervenir en el espacio. Esto es, un Plan, una Ley y un Programa co-gestionado con otras instituciones. Aquí se analizará sólo el aspecto de aplicación gubernamental de gestión, y no en la intervención en campo. Este aspecto se analizará en futuros trabajos.

El trabajo se asienta sobre parte del marco teórico fundado por el geógrafo brasileño Milton Santos. De allí se rescatan los conceptos de *espacio derivado*; la dialéctica entre *racionalidades* y *contra-racionalidades* como construcción de la hegemonía sobre el espacio.

Espacio derivado es, en palabras de Santos, la organización y desorganización en relación directa a intereses distantes, en función de necesidades externas con parámetros y órdenes importadas (Santos, M. 1978:104). En el espacio derivado la organización y reorganización del espacio se lleva a cabo a partir de intereses distantes, en función de necesidades exógenas. Para Santos, esta es una de las características de los países subdesarrollados. El concepto de espacio derivado permite emplear la idea de dependencia al espacio pampeano y a partir de esto comprender los comandos de construcción y deconstrucción. La afección de la historia a los espacios es sin duda un problema que plantea Santos y que en esta investigación es tomada para comprender la acción de las influencias y fuerzas externas en el espacio. Finalmente, el concepto de espacio derivado implica que «si el impacto de un sistema temporal no fuese duradero, cada sistema temporal podría imprimir por completo sus propias marcas en una porción de espacio considerada... ... la acción de un sistema temporal deja siempre rastros» (Santos; M. 1997:33). La cuestión despreñada de este concepto, yace en la existencia de objetos con funcionalidades latentes o no. La pampa bonaerense es un mar de espacio derivado. Desde rieles oxidados, galpones, incluso objetos con referencias de fabricación británica; postes de telégrafo y ex caminos principales hoy

invadidos por el yuyal, son sólo algunos de los más visibles en el marco del paisaje bonaerense.

El concepto de **racionalidad** se vincula desde Santos con la racionalidad capitalista. El espacio racional «supone una respuesta rápida a la demanda de los agentes, de modo que permita el encuentro entre la acción pretendida y el objeto disponible» (Santos; M. 2000:254). En este sentido, la racionalidad no es otra cosa que el imperio de los designios hegemónicos del sistema capitalista y sus modos de comandar y ejecutar. Racionalidades que moldean espacios signados por los sistemas de tecnología, la ciencia, y la información. Pero «frente a la racionalidad dominante, deseosa de conquistarlo todo, se puede desde el punto de vista de los actores no beneficiados, hablar de irracionalidad» (Santos; M. 2000:262). A partir de esto se toma la idea de **contra-racionalidades**. Esas contra-racionalidades se hallan en espacios en donde la racionalidad no se encuentra absolutamente subordinada a los intereses foráneos, comandada por objetos cuyas acciones obedecen al poder de comando hegemónico. Son otras áreas, donde la racionalidad encuentra contra-racionalidades. Para Santos, esto sucede en las «áreas menos modernas... ..donde desde el punto social, las minorías se definen por su incapacidad de subordinación completa a las racionalidades hegemónicas» (Santos, M. 1994:107 y 2000:262).

La idea de **espacios de hacer y espacios de comando** aporta que «los espacios comandados por el medio técnico científico son los espacios de comando, los otros son los de obedecer» (Santos, M. 1994:106). Para el autor, es esta una nueva relación, que anteriormente se denominaba dependencia regional. La idea de comando y obediencia resulta interesante a los efectos del concepto de espacio derivado y de cómo actúan estas diferencias espaciales en el conflicto social y las tensiones entre diferentes racionalidades.

Finalmente se trabajan los conceptos de **espacio delegado**; como producto del trabajo en la tesis doctoral que da origen a este trabajo. El concepto de *espacio delegado* se vincula con las nuevas formas de intervención de la política pública en donde la delegación de responsabilidades que se escurren en un plano espacial de modo vertical, se confunden con las reivindicaciones de autonomía regional o local.

El trabajo de campo que aporta a este trabajo fue realizado entre 2006 y 2009 en diferentes ámbitos de gobierno, acciones locales en pequeñas localidades y en el propio laboratorio en donde se procesaron datos duros, como los que se incluyen en la cartografía.

Para ello se trabajó con diferentes técnicas como la entrevista semi-dirigida, la observación participante e investigación acción. Para la realización de cartografía se implementaron -al igual que para la totalidad del trabajo de procesamiento de texto, edición y salida final- sistemas de licencia libre como Quantum Gis, Kosmo y Calc montados en plataformas Linux.

Los pueblos chicos y la política pública

En el marco del Estado provincial, el «problema de los pueblos chicos» -tal como se los mencionó en variados discursos -**I**- - resultó un tema poco abordado hasta los años 2002 y 2003 por la agenda gubernamental. Paradigmáticamente, la tenue acción del gobierno provincial en la década de 1990, explícita y directa sobre las pequeñas localidades, se asentó en construc-

-I- Se recuerda en 1995, en un discurso del ex vicegovernador Rafael Romá. En el marco de la Fiesta Nacional del Ternero en Ayacucho, el vicegovernador hacía hincapié en elaborar «políticas para los pueblos chicos, esos que no se acuerda nadie, pero de donde son muchos de nuestros padres». Paralelamente, el periodo de la década de 1990 fue uno de los más característicos por la ausencia de políticas o programas concretos destinados a pequeñas localidades.

ción de asfalto para algunos accesos y el mantenimiento de algunos servicios de pasajeros en ferrocarriles. La manutención de algunos servicios ferroviarios de pasajeros y la construcción de accesos a contadas localidades, caracterizaron parte de la política en servicios públicos con mayor presencia, en las pequeñas localidades.

Posterior a la crisis social de 2001, comienzan a tratarse, en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, temas con enclave en las pequeñas localidades: en particular desde el ex Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Así, tal como mencionan Barberena y Carballeda (2006) se detectaron iniciativas locales susceptibles de ser acompañadas y apoyadas por el Gobierno de la Provincia. Entre esas iniciativas -según los autores -2- podían hallarse: una usina láctea en 25 de Mayo, que proveía con 14.000 litros mensuales de leche pasteurizada a la población de localidades del municipio de 25 de Mayo; los planes «Manos a la Obra» aplicados en municipios del interior y los proyectos aplicados; y el emergente grupo Por Nosotros en Bavio, que en esos tiempos se encontraba en su etapa inicial.

A partir de 2003, se comenzaron a generar iniciativas, principalmente desde el Estado provincial, que tenían como objetivo directo su aplicación en pequeñas localidades. Empieza aquí, un proceso en donde se define desde organismos del Estado qué es una pequeña localidad. En 2003, el Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires dedica una extensa parte y pone especial énfasis en el «problema del despoblamiento en pequeñas localidades». En este año es en el que se realizan diagnósticos y trabajos de campo puntuales con el objetivo de aplicar políticas sociales que apunten esencialmente a: «la resolución de la problemática de la integración y la fragmentación social... ...a generar condiciones de re-poblamiento en las pequeñas localidades de la Provincia de Buenos Aires, desarrollando actividades también para evitar el despoblamiento de las mismas. Es decir mejorar las condiciones de habitabilidad de los pequeños pueblos» (Carballeda y Barberena. 2004).

A partir de aquí, desde el Gobierno de la Provincia se comenzó la traza de una serie de planificaciones, proyectos e ideas con el sentido y objetivo puesto en las pequeñas localidades. Inicialmente, las características mismas de los planes y programas fueron fragmentando su acción y aplicación tanto en el territorio como en su diseño de acción. Estas herramientas de intervención del Estado, renovadas en su modelo de incursión en el territorio, dependieron en muchos ejemplos de condiciones circunstanciales (afinidad política partidaria, afinidades afectivas, existencias o no de grupos locales de acción, intereses en participación locales, etc.). La planificación del Estado en las pequeñas localidades se caracterizó entonces, como circunstancial y fragmentada, paradójicamente con intenciones de integración territorial y social. La propia intervención se vio encontrada con las racionalidades imperantes del mercado capitalista, las demandas de las contra-racionalidades locales y un espacio derivado que intentan emanciparse de las fuerzas que lo comandan. Desde el Estado y las organizaciones participantes en el proceso de implementación de políticas públicas, el objetivo implícito puede leerse con la intención de crear hegemonía, en el sentido de la supremacía desde lo local, hacia niveles espaciales de mayor influencia.

Nuevas normas, planes y programas. Entre el intento de integrar y la fragmentación

Las pequeñas localidades han sido consideradas, desde la aplicación de políticas públicas, como un continuo entre la *población rural dispersa* y la *población rural agrupada*. Esto se observa tanto en los enunciados de los planes quinquenales, en la década de 1950, como en los programas

-2- Mariano Barberena y Alfredo Carballeda además de autores del artículo citado, formaron parte de equipo de trabajo inicial que pondría la vista, desde el Ministerio de Desarrollo Humano, en temas referidos a las pequeñas localidades.

y planes de los años 60' que se mencionaron anteriormente. Paralelamente, el concepto de el interior como gran englobador de lo que parecería un todo que exceptúa a las grandes ciudades, tomó el lugar de ese espacio que contiene también a las pequeñas localidades.

Tanto en la bibliografía como en las políticas públicas, resulta difícil encontrar separadas a las pequeñas localidades de la actividad agropecuaria y sus derivados. Su estrecho vínculo entre el área sembrada o ganadera, con la población residente en las pequeñas localidades, ha generado y aún genera la suposición generalizada de que cualquier política destinada a las actividades agropecuarias impactará sobre las pequeñas localidades.

El transcurso del Siglo XX, como hemos visto, ha sido testigo de modificaciones importantes en torno a las técnicas, los objetos introducidos en el trabajo rural. Paralelamente no todos los residentes en pequeñas localidades dependieron directamente de los trabajos rurales. En este lugar podemos mencionar a los docentes de escuela, los empleados públicos, los empleados bancarios, algunos comerciantes.

En 2002, luego de la crisis social en la Argentina, las pequeñas localidades fueron advertidas desde el ex Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (MDHyT) como territorios factibles de incluir en las acciones de gobierno. Así, a partir de 2002 se puede citar para el marco de la provincia de Buenos Aires, las siguientes políticas públicas y normas:

- Año 2002: Plan Volver (Programa de fortalecimiento socioproductivo de comunidades Rurales).
- Año 2004: Promulgación de Ley 13251 (Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades).
- Año 2007: Programa Pueblos.
- Año 2008: Programa Pueblos II y Resolución 497/2008 de creación del Registro de Adhesiones Municipales al Programa de Promoción de Pequeñas Localidades de la Provincia de Buenos Aires. Y Reglamentación de la Ley 13251 mediante decreto PE 1544/08.

El **Plan Volver** comenzó a implementarse en 2002 por el MDHyT como una iniciativa desde la intervención social estatal, con el propósito de generar un fortalecimiento socioproductivo de las comunidades rurales con problemas de despoblamiento **-3-**.

El Plan, fue diseñado tomando como punto de partida dos problemas centrales. Por un lado, la iniciativa de poner en valor productivo al programa «Jefes y Jefas de Hogar» que otorgaba \$150 mensuales a sus beneficiarios promoviendo una actividad productiva. En segundo lugar, se proponía aplicar los denominados «proyectos productivos» del Plan Volver, en localidades de la Provincia de Buenos Aires con problemas de despoblamiento. Sin embargo, como se puede ver en el Mapa 1 no todos los lugares en donde se aplicó el Plan, tenían problemas demográficos de pérdida de población. Obsérvese los colores que representan incrementos o decrecimientos anuales de la población.

En el texto del Plan, explicita que: «Está dirigido a los hogares con jefa o jefe de hogar desocupados, con escasas posibilidades de reversión inmediata de tal condición. Se propone el fortalecimiento de las capacidades de los miembros del hogar a través de la capacitación y la facilitación al acceso de tierras laborables y vivienda» (Plan Volver – MDHyT. 2002:8).

-3- Para ello, en el Plan se elaboró un listado de localidades de entre 300 y 2000 habitantes para el censo 2001 (INDEC) y se analizó su comportamiento demográfico entre 1960 y 2001.

«‘Volver’ surge de la necesidad de fortalecer el subsidio del «Plan Jefas y Jefes de Hogar» Desocupados y de la preocupación acerca de la viabilidad del mismo a mediano y largo plazo. El desafío es transformar la naturaleza de subsidio del desembolso que realiza el estado nacional y tornarlo productivo» (Plan Volver – MDHyT. 2002:9).

El objetivo del Plan indica que apunta a «contribuir al descenso de los niveles de desocupación y sub-ocupación promoviendo el surgimiento, fortalecimiento y acompañamiento de espacios productivos autosustentables con capacidad de empleo genuino» (Plan Volver – MDHyT. 2002:10). En este sentido, el plan evidencia un «encaje» entre dos problemas demográficos, enlazando el Conurbano Bonaerense con las «localidades de zonas rurales bonaerenses».

Sus objetivos específicos apuntan a:

«Recuperar capacidades materiales (tierras, maquinaria, viviendas) y psicosociales (expertise, oficios) ociosas o subaprovechadas en zonas rurales de la provincia de Buenos Aires».

«Contribuir a la descompresión de demandas de servicios públicos (hospitales públicos, comedores, etc.) en el Conurbano Bonaerense a través del traslado de población» (Op. Cit).

A su vez, el Plan indica que Población destinataria lo constituyen «las familias residentes en el Conurbano Bonaerense beneficiarias del subsidio «Derecho de Inclusión» con bajas probabilidades de reinserción en el mercado laboral... ..matrimonios o parejas de hecho con hijos menores, preferentemente originarios de la localidad, región o el interior bonaerenses» (Op. Cit). A esto agrega otras condiciones como preferencias para aquellas personas con experiencias vinculadas a los trabajos rurales, artesanías, construcción, comercio, etc.

El éxodo rural figura sólo como una de las intenciones del Plan. Este criterio puede leerse en el informe sobre las localidades con menos de 2000 habitantes que contiene el Plan y donde se explicita que: «una de las intenciones del Plan Volver es frenar el éxodo rural que todavía se registra en nuestra provincia, así como recobrar la densidad poblacional que muchas localidades poseyeron en el pasado» (Op. Cit.:23).

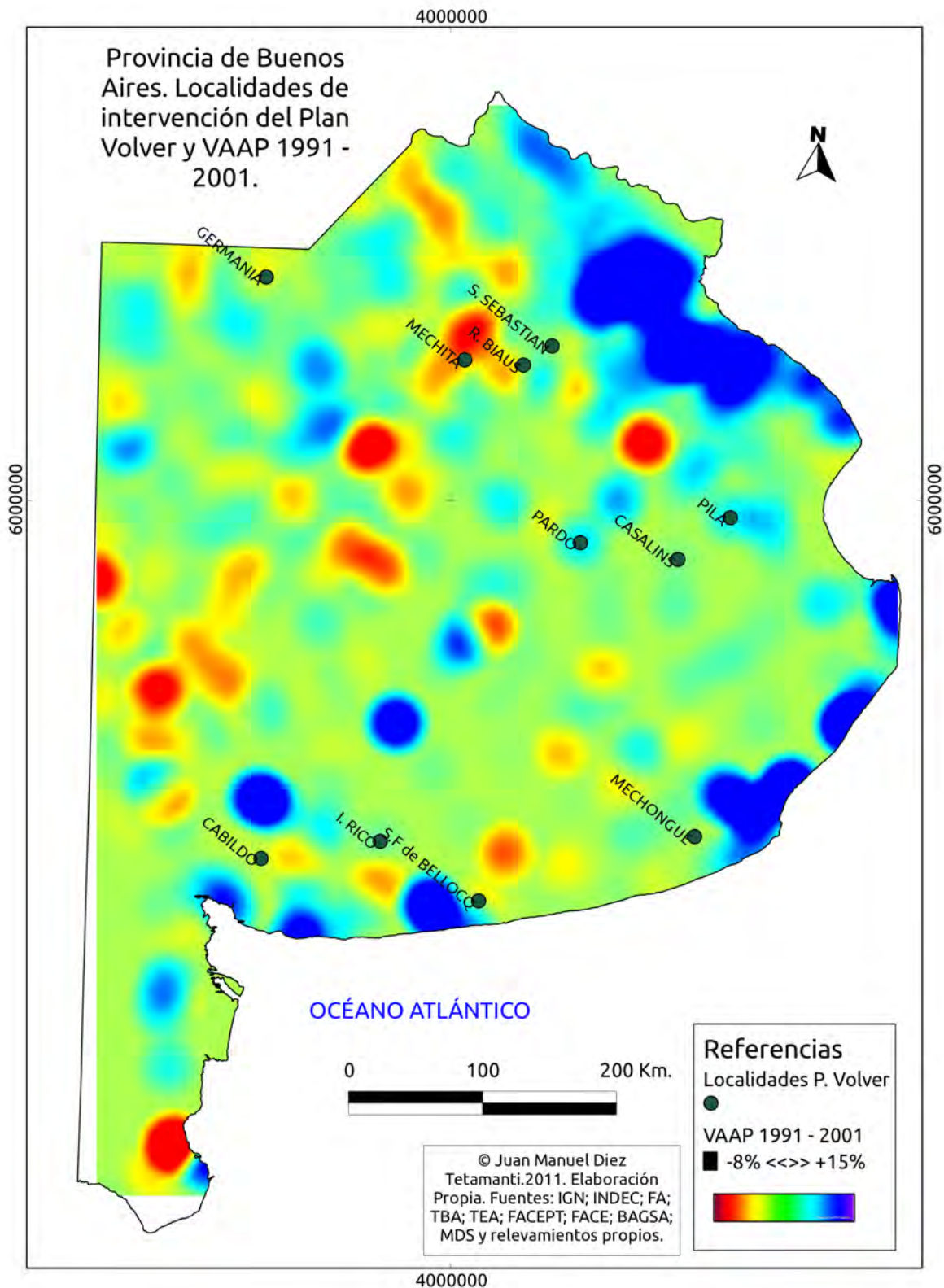
Respecto de la dinámica del Plan, se propone una «inversión inicial» por parte del Estado provincial para un proyecto que en «pleno funcionamiento debe lograr alcanzar: la soberanía alimentaria del parque, la eliminación de los planes sociales de subsidio y la amortización de las inversiones en capital físico» (Op. Cit.: 11).

Con una metodología que propiciaba la participación y con una lógica constructivista, el Plan intentaba escapar de una característica de «plan enlatado» permitiendo variaciones en cada uno de sus puntos de intervención. Para ello se crearon Unidades de Gestión Local en donde los beneficiarios de los proyectos tenían participación en conjunto con los municipios de cada localidad y el equipo técnico del Plan Volver.

En síntesis, se proponía generar a partir de una inversión inicial de capital y con el aporte de los *Planes Jefas y Jefas de Hogar*, a lo que se sumaba un aporte de los municipios (en tierras, especies), una eliminación de los programas sociales, creando emprendimientos y agregando valor a la producción generada por residentes del Conurbano Bonaerense radicados en pueblos con menos de 2000 habitantes de la Provincia de Buenos Aires.

Para ello, el Plan presentaba una propuesta modelo con posibilidades de producciones *individuales y comunitarias* (a partir de la creación de nuevas cooperativas) Ante esto se presentaba un

listado de actividades factibles de obtener rentabilidad y ser aplicadas en los proyectos creados por la población beneficiaria, denominados «Proyectos Volver». Las actividades propuestas eran: hortícola; producción de leche; producción de conejos; producción de pollos; producción de huevos; producción de miel; producción forestal (olivicultura o fruticultura).



Mapa 1: Localidades de aplicación del Plan Volver y VAAP 1991 - 2001.

Entre los aportes municipales que preveía el Plan Volver, se mencionan exenciones impositivas, la cesión de tierras fiscales en comodato «con ocupación precaria» (Op. Cit.: 22) y explícita para los municipios que deberá llevar adelante «Medidas de promoción para la calidad de vida: vivienda, salud, educación y seguridad: dada la descentralización de los servicios de salud en la provincia de Buenos Aires, es de esperar que el municipio receptor deba hacerse cargo de los costos que implica una mayor población en el territorio. En cuanto a las escuelas y comedores escolares, los costos serán compartidos entre el municipio y la provincia. Los servicios de alumbrado, barrido y limpieza, también significarán mayores costos para el municipio por lo que la provincia debe ofrecer un adecuado régimen de incentivos a los Municipios receptores» (Op. Cit.:22). En este sentido, el Plan no indicaba qué ministerios ni cómo se implementarán los regímenes a incentivos para los municipios.

Finalmente, en el documento del Plan se realizaba se realizó una descripción de cinco localidades piloto en donde podría llevarse adelante la propuesta. Estas localidades piloto eran: Micaela Cascallares (Partido de Tres Arroyos); San Miguel de Arcángel (Partido de Puán); San Francisco de Bellócq (Partido de Tres Arroyos) Villa Roch (Partido de Tordillo) y Azucena (Partido de Tandil). Para cada una de las localidades se describía características elementales demográficas, físicas, de vivienda, funcionales, gubernamentales y de accesibilidad.

Todos esos datos conforman en el Plan Volver, una matriz de Fortalezas Oportunidades, Debilidades y Amenazas que pretendían aportar a la factibilidad o no de incluirse como «localidades del Plan» al tiempo que funcionaron de elementos para la selección de localidades.

El Plan Volver se aplicó en 11 localidades de la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2006 -véase Tabla 1 de localidades y Mapa 1- (López, E.2005) contemplándose su implementación futura en otras 6 localidades (Rodríguez Massena: 2007).

| Localidades | Monto invertido |
|--------------------|------------------------|
| Cabildo | 470000 |
| Bellocq | 357000 |
| Indio Rico | 395000 |
| Germania | 300000 |
| Mechongué | 297000 |
| Pardo | 380000 |
| Mechita | 200000 |
| Ramón Biaus | 150000 |
| San Sebastián | 150000 |
| Pila | 197000 |
| Casalins | 150000 |

Tabla 1: Localidades Plan Volver. Montos asignados para proyectos.

Fuente: López, Eduardo (2005:5).

Según Eduardo López, Trabajador Social y agente del Plan Volver entre 2002 y 2006 la evaluación de los proyectos arribó a diagnósticos que «presentan un estado de postergación general con un déficit en aspectos económicos, sociales, culturales, educativas, habitacionales, etc. Pero cuando se indaga sobre las prioridades de las diferentes problemáticas, en un 80% los participantes priorizan el tema laboral. Por este motivo los proyectos aprobados por el Plan son en un 70% emprendimientos socioproducidos como por ejemplo un tambo, un molino de harina, una

carpintería, criaderos de llamas, de conejos, de pollos, incubadoras de pollitos, huertas y granjas. El otro 30 % se reparte en viviendas, salones de usos múltiples o centros culturales, locales de ventas y espacios verdes, paseos, y centros recreativos o deportivos» (López, E: 2005:5). Los proyectos aprobados, corresponden en su mayoría a actividades relacionadas con la actividad rural tradicional o de innovación, pero siempre rurales. En contados casos se observan apoyos a actividades no agropecuarias o de carácter eminentemente no rural: como una fábrica de ropa interior en la localidad de Cabildo, una fábrica de pavimento en Felipe Solá, y una terminal de ómnibus en Mechongué. El resto de los proyectos se correspondieron a las actividades que cita Eduardo López.

Según lo analizado en los documentos del Plan, los proyectos apuntaban principalmente a los denominados «microemprendimientos» entre los que se incluyeron actividades alternativas e innovadoras, de las cuales en muchas ocasiones la dependencia de las posibilidades de comercialización condicionaron su continuidad o no. Ejemplo de ello lo constituyen los criaderos de conejos, de llamas, o ranas, tal como describe Rodríguez Masena (2007).

En el sentido de integración de nuevos pobladores, Eduardo López hace un llamado de atención a partir del trabajo de campo efectuado y advirtiendo que «...puede existir un alto nivel de fracasos en la inserción directa de los demandantes en los pequeños pueblos. Un alto porcentaje de ellos no manifiesta rechazo por la socialidad propia del medio urbano sino solo de sus manifestaciones más violentas manifestando una buena adaptación a los usos y costumbres urbanas. Pocos exhiben un modo de vida compatible con el mundo rural. Por lo que se infiere que existe poca vocación agraria que le permita soportar las condiciones propias del medio rural como los bajos niveles de densidad social, la soledad, la carencia de servicios y la hostilidad del medio rural. Un alto porcentaje de casos no desea realmente un cambio tan drástico de vida sino que reacciona por la conmoción de la sensación de inseguridad y exclusión. Por este motivo una inserción directa en un pequeño pueblo puede llevar a un alto índice de fracasos. Por este motivo se prevé que se realicen ciertas experiencias de aproximación y de reconocimiento del medio social como camino de integración social. Estas instancias podrán ser conocer a la población de cada pueblo en ocasiones de las fiestas de cada pueblo y tener varios encuentros de integración antes de pertenecer a un grupo de re-poblamiento» (López, E: 2007:1).

El Plan Volver funcionó con interrupciones temporarias vinculadas a la coyuntura política interna en el MDHyT y problemas en su aplicación, debido varios factores entre los que podemos mencionar las disponibilidades de fondos para el financiamiento de proyectos, la burocracia para la presentación de proyectos, la compatibilidad política-partidaria entre municipios y el gobierno de la provincia ⁻⁴⁻, las resistencias de la población local -de la cual se hablará más adelante- y las dificultades para dar continuidad a los proyectos ejecutados.

El Plan Volver se involucró en una práctica de intervención con objetivos de repoblamiento en pequeñas localidades que se presentó con resistencias desde las comunidades locales, tal como menciona Eduardo López en los párrafos anteriores. Esas resistencias, a partir de lo que pudo analizarse en las entrevistas, estaban vinculadas a temores manifestados por la población local, en relación al «tipo de personas que vendrían a vivir al pueblo»; en tanto esa procedencia generó

-4- PRespecto a la compatibilidad política partidaria entre los gobiernos municipales y la provincia, Eduardo López afirma que «El Plan fue más demandado en municipios gobernados por el partido Justicialista que gobernados por otras fuerzas» (López, E. 2005:2). También en nuestro trabajo de campo, advertimos durante una entrevista exploratoria a un funcionario del Municipio de General Guido, que desde el gobierno municipal (de la UCR) se desconocía la existencia del Plan Volver y de otros programas provinciales, mientras la provincia estaba gobernada por un gobierno Justicialista.

cierto prejuicio en torno al inmigrante del conurbano bonaerense, al cual en «los pueblos» se lo asocia la importación de los problemas de la gran ciudad, a la pequeña localidad. Su criterio de aplicación adhiere a características circunstanciales y discrecionales, que dependieron de, como ya hemos mencionado: predeterminadas características locales físicas, funcionales, afinidades políticas partidarias y una marcada localización puntual de su aplicabilidad. La característica del Plan Volver en su aplicación de la intervención de modo puntual y selectivo hace de este tipo de acercamiento del Estado a las pequeñas localidades, como tipo circunstancial y discrecional.

Este tipo de característica *circunstancial y discrecional* tiene implicancia geográfica; en tanto es circunstancial en el sentido de que no se encuentra en el marco de un bagaje de análisis territorial previo, más allá del que se vincula con los tintes políticos de cada municipio, o bien factores demográficos duros analizados casi exclusivamente desde una planilla de datos. Por otro lado, el factor *discrecional* tiene que ver con que no hay una regularidad en la aplicación. El plan depende más de la coyuntura política, que de una intención de Estado. Por lo tanto, el acercamiento que hace el Estado a las pequeñas localidades, se asemeja poco a lo que se postula desde el concepto de política pública. Una política pública, apunta al *bien común* no sólo desde una perspectiva social, sino también territorial. La selección por afinidades de localidades para intervención es un problema que deberá atenderse con una mirada espacial que vaya más allá de los vínculos tradicionales.

La **Ley Provincial 13.251**, fue promulgada a fines del año 2004. La norma legislativa, tiene como objeto dentro de la Provincia de Buenos Aires, la promoción del desarrollo de las pequeñas localidades, a través de la articulación de políticas públicas (Ley 13.251. Art. 3°. 2004).

En la Ley se define a las localidades que están bajo su ámbito, con la siguiente especificación: «A los efectos de la presente Ley se entiende como ‘pequeña localidad Bonaerense’ a todo pueblo, paraje o nucleamiento poblacional que, según el último censo, – 2001 – registre una población estable inferior a los dos mil habitantes» (Ley 13.251. Art. 2°. 2004).

En el artículo 1°, crea en el ámbito de la provincia el Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades Bonaerenses. La finalidad que propone la Ley es la de «...promover el crecimiento de las pequeñas localidades a través de la formulación de *planes estratégicos de desarrollo local* y contribuir a su concreción...» (Op. Cit. 2004). La promoción del desarrollo de las pequeñas localidades provinciales, se pretende llevar a cabo, según la Ley, a través de una serie de medidas combinadas entre la acción de la Provincia y los municipios que la componen. Estas medidas apuntan a: acciones interjurisdiccionales conjuntas en diferentes áreas; promoción de la realización de planificaciones estratégicas; mejoramiento de la infraestructura y servicios; facilitación del surgimiento de nuevos emprendimientos, y a la receptividad de nuevos pobladores; fomentar el uso de energías alternativas; propender a fomentar la recuperación del patrimonio histórico y arquitectónico como instrumentos de consolidación de la identidad cultural; y, generar una respuesta al déficit habitacional, regulando las situaciones dominiales. Para ello se propone la creación de Consejos de Apoyo que cumplen la función de reunir a sus habitantes -de las pequeñas localidades- para promover la participación local y el surgimiento de proyectos. En este sentido se faculta al Poder Ejecutivo Provincial para reconocer en cada una de las localidades a un Agente de Promoción Local, el cual deberá articular con el Municipio la formulación del plan estratégico de desarrollo local. Cada uno de los *Agentes de Promoción* que se desenvuelva en los Consejos de Apoyo tendrá la función de: a) Ser Agente de Promoción del Plan de Desarrollo Estratégico Local; b) Elaborar y proponer juntamente con el Municipio el Plan Estratégico de Desarrollo Local; c) Efectuar el seguimiento y monitoreo de la aplicación del Plan y d) Sugerir propuestas de ampliaciones y/o modificaciones que estime necesarias en miras al mejoramiento del Plan Estratégico.

Para la aplicación de la Ley 13251, cada municipio debe generar una Ordenanza Municipal, en la cual «adhiera» al texto de la Ley y se compromete a apoyar las iniciativas locales.

En este sentido, desde la Ley, como norma que es, se interpreta a la pequeña localidad como subsumida al poder municipal. La adhesión o no a la Ley, además de ser un hecho político, es un factor de dependencia que la pequeña localidad establece con la cabecera de partido. Por lo tanto, la relación territorial que se establece, está íntimamente atravesada por una verticalidad de poderes políticos, que de algún modo obstaculizan la factibilidad de libre opción de cada localidad, a no ser que la ciudad cabecera, se constituya como aval.

Es importante recalcar que tanto el Plan Volver, como la Ley 13251 tienen como gestores iniciales, al equipo de trabajo del ex Diputado Provincial Mariano West. Una serie de caminos políticos diversos llevó a West de Ministro de Desarrollo Humano y Trabajo (2002-2003) a Diputado Provincial (2003-2005). Desde el mismo equipo de trabajo en el MDHyT, se creó el Plan Volver y posteriormente, una vez afuera del Ministerio, el interés por trabajar en torno a las Pequeñas Localidades creó la Ley 13.251.

Una vez promulgada la Ley, se intentó desde el equipo gestor, generar una reglamentación que permitiera a ésta actuar sobre la base de un organismo de ejecución en el territorio. Pero esta reglamentación se vio postergada más allá de la constante solicitud de algunas organizaciones sociales como Pueblos que Laten; organización que funcionó hasta 2008 convocando principalmente a las localidades de Espil (S.A. Giles); Pipinas (Punta Indio) y La Niña (9 de Julio). En este sentido, otras organizaciones como la Federación de Centros Productivos para la Educación Total (FACEPT), entidad que nuclea a los Centros Productivos para la Educación Total (CEPT) -Escuelas de Alternancia Rural-, el Grupo de Teatro Comunitario de Patricios y otros organismos menores como la ONG Uniendo Pueblo participaron en parte de la elaboración de la Ley, particularidad que situó al proceso de construcción y difusión de la Ley 13251, en un lugar de mayor participación social que el Plan Volver.

Finalmente, a partir de 2006, desde la ONG Uniendo Pueblo, que contaba entre sus integrantes a componentes del equipo de Mariano West **-5-** se establecen convenios con la FACEPT y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para poner en marcha un nuevo proyecto que tendría como propósito poner en práctica los lineamientos de la Ley 13251.

Es también en 2006, cuando se comienza a trabajar en tareas de investigación, realizando observación participante en el marco del Programa Pueblos.

El Programa Pueblos nace, en el contexto de la Ley 13251, a partir de un convenio firmado en 2006 entre la ONG Uniendo Pueblo, la FACEPT y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación **-6-** (MDS) para la implementación del Programa de Promoción de Pequeñas Localidades, conocido entre sus gestores y agentes como Programa Pueblos.

El objetivo general del Programa Pueblos figuraba como la promoción y el fortalecimiento de la organización comunitaria a través de procesos sostenidos de planificación participativa y el financiamiento de proyectos productivos para el Desarrollo Local. Al mismo tiempo que

-5- Para el año 2006, Mariano West se desempeñaba como Diputado Nacional y formaba parte de la ONG Uniendo Pueblo, dentro de la Comisión Directiva.

-6- Si bien en ningún momento se pudo acceder a un documento en donde se especificara el monto destinado al Programa por el Ministerio de Desarrollo Social, en el trabajo de campo se pudo calcular que para el primer año se dispuso de 1,2 millones de pesos y para el segundo año, la cifra se habría reducido en un porcentaje importante.

preveía: celebrar acuerdos cogestivos con los gobiernos locales municipales; generar capacidad instalada para la promoción del Desarrollo Rural comunitario por medio de la conformación de Consejos de Apoyo Locales como espacios de planificación y gestión (a nivel de pueblos con aval municipal); fortalecer las capacidades de los Consejos de Apoyo Local para propiciar la gestión de una propuesta local de desarrollo con equidad, sostenible y sustentable; difundir, articular y aplicar planes, programas y proyectos sociales específicos de nivel municipal, provincial, nacional e internacional que permitan fortalecer los planes o líneas estratégicas impulsadas por cada localidad; fortalecer económicamente y asistir técnicamente proyectos productivos o de servicios enmarcados en las líneas estratégicas de desarrollo de las localidades para el Desarrollo Local.

Estos puntos arriba mencionados, son similares a los que postula la Ley 13251 y caen, desde la perspectiva territorial, en la dependencia del poder municipal, para formalizar el enlace entre la pequeña localidad y el Programa Pueblos.

A partir de varios documentos de texto difundidos internamente por el Programa Pueblos y las notas de trabajo de campo que se han tomado, se puede afirmar que: para concretar la realización del Programa Pueblos, FACEPT firmó un convenio de cooperación con la ONG Uniendo Pueblo, por lo que la ONG Uniendo Pueblo constituyó la génesis del Programa, a partir de la difusión de la Ley 13251. En este sentido, Uniendo Pueblo se comprometía a asistir a FACEPT y a los Municipios -quienes también adherían al Programa mediante una Ordenanza en la que se incluía la Ley 13251- en lo que se denominaba acciones políticas. El equipo de Uniendo Pueblo, que a su vez pertenecía al equipo de trabajo de Mariano West, conformaba lo que internamente se denominaba: Equipo Político. Dentro de varios documentos de trabajo internos del Programa Pueblos inéditos, este Equipo Político se encargaba de brindar asesoramiento y asistencia técnica en materia de capacitación de los Promotores Comunitarios (agentes del Programa en las pequeñas localidades); colaborar para lograr la participación de la comunidad de manera de que se constituyan los Consejos de Apoyo Local (CAL) -7- y brindar asesoramiento y asistencia técnica a los proyectos socioproductivos que se generaran en el marco del Programa Pueblos.

En el Programa se preveía el financiamiento de proyectos para las localidades incluidas. En este sentido, la financiación para cada proyecto involucraba un monto no reintegrable de \$15.000 que centralizaba y administraba la FACEPT. Cada proyecto necesitaba ser evaluado por el Equipo técnico de FACEPT, el Equipo Político y los Equipos Técnicos locales; luego por el Ministerio de Desarrollo Social y en caso de ser aprobados, se procedía a financiarlos y posteriormente a realizar su seguimiento con los Promotores del Programa. Para cada localidad con un CAL constituido, podían financiarse dos proyectos: uno de carácter productivo (en donde ingresaban los famosos microemprendimientos) y otro de carácter cultural – recreativo (para financiar obras en clubes, esparcimiento, fiestas locales).

La dinámica que proponía el Programa contenía un equipo de Coordinadores Políticos integrados por la dirección de FACEPT y el equipo de la ONG Uniendo Pueblo; luego había un Coordinador del Equipo de Capacitación con contenidos del Programa, diagnósticos participativos, economía social, etc; un Equipo de Referentes del Programa en los CEPT que funcionaban como nexos entre el Programa y la comunidad y finalmente un grupo de Promotores Comunitarios compuesto por tres integrantes que representan y son elegidos por cada uno de los integrantes sectoriales del Programa: Municipio, localidad, CEPT. Estos Promotores tenían una beca de 400 pesos -8- mensuales. Los Promotores eran los elementos funcionales del Programa; ellos eran

-7- Los CAL configuraron la versión concretada de los Consejos de Apoyo que propone la Ley 13251.

-8- Mencionamos como beca, ya que es como se la mencionaba entre los Promotores. También estaba estipulado el pago de viáticos de movilidad.

quienes se encargaban del trabajo en terreno para cada localidad y quienes organizaban los Consejos de Apoyo Local (CAL) a través del cual se trabajaba en los proyectos locales de desarrollo.

El Programa Pueblos, se había consolidado en 2006 como la expresión territorial de la Ley 13251 a partir de la incorporación de los CEPT como sus núcleos de acción en las diferentes localidades.

El Programa tuvo dos grandes eventos generales en donde participé mediante *observación participante*. Una primera reunión de cierre de actividades anuales en 2006 en la Colonia Chapadmalal y una de apertura del denominado Programa Pueblos II en febrero de 2007.

En la reunión del Programa del 30 de Noviembre de 2006 participaron más de 200 personas (promotores, referentes políticos, docentes CEPTs) con el propósito de trazar nuevas líneas de trabajo para el siguiente año. Allí, en las reuniones y talleres, se vivenciaba un exaltado entusiasmo tanto entre los Capacitadores, como en los Promotores y en el mismo «Equipo Político». Lo que más se valoraba desde los Promotores que habían iniciado sus tareas cuatro meses antes, era la posibilidad de crear un lugar de encuentro para la organización de las «comunidades rurales».

La posibilidad de creación de los CAL y la continuidad de los pagos en las becas cada uno de los promotores en 2006 generaba una idea de seguridad en las reuniones y posicionaba a los promotores como elementos relevantes dentro del Programa.

En la función de Promotores había integrantes de organizaciones sociales, entre las que se encontraban referentes del grupo de Teatro Patricios Unido de Pié, ex alumnos de los CEPT, Delegados municipales y referentes diversos, de algunas localidades del interior.

Estos Promotores eran quienes portaban la información más relevante de los avances del Programa en las localidades afectadas. Una nueva posibilidad de avanzar en proyectos locales, mantenía el entusiasmo y la voluntad fuerte.

Dentro del Equipo Político, que había sido engendrado como una unidad de criterios en los inicios del programa, podían percibirse tensiones constantes, referidas a la construcción de hegemonía dentro del Programa. Por ejemplo, el vicepresidente de FACEPT en la reunión de cierre de 2006 en Chapadmalal nombraba repetidas veces, durante el plenario de cierre, al Programa Pueblos y al programa que contemplaba la creación de nuevos CEPTs como una sola entidad. Esta situación ponía en tensión al Equipo Político de Uniendo Pueblo, que enarbolaba con mayor fuerza el espíritu de la Ley 13251 por sobre la militancia de educación de alternancia del Programa CEPT.

La extensión espacial del programa se vinculó en 2006 con los 21 CEPT instalados en la Provincia. Paralelamente desde el Programa, se planificaba para 2007 crear veinticuatro nuevos CAL en diferentes localidades y parajes de la provincia, este número se incrementó a medida que el Programa Pueblos se puso en práctica (ver Mapa 2). Como bien se explicita en los «logros y avances» del Diagnóstico del Programa Pueblos de noviembre de 2006, el Programa fue «una oportunidad de crecimiento ‘en número de existencias’ para los CEPT» (FACEPT - UP. 2006:1) Relacionado con esto, se puede advertir como a partir de 2007, la existencia de CEPTs se incrementó, instalándose en la provincia, trece nuevos CEPT entre 2007 y 2009. Este crecimiento en la cantidad de CEPTs instalados en el territorio provincial, según los integrantes del Equipo Político, se debía en gran parte a la acción del Programa Pueblos. De este punto, como se verá más adelante, surge el conflicto por el comando del programa.

La continuidad y culminación del Programa, como se verá más adelante se relacionó fuertemente con los intrincados convenios políticos que involucraban al programa. Al mismo tiempo, los problemas burocráticos para financiar los proyectos emergidos de los CAL, el cese de pagos a los Promotores Locales, sumados a descontentos de los Promotores Locales y los participantes locales, generaron un desgaste rápido del Programa.

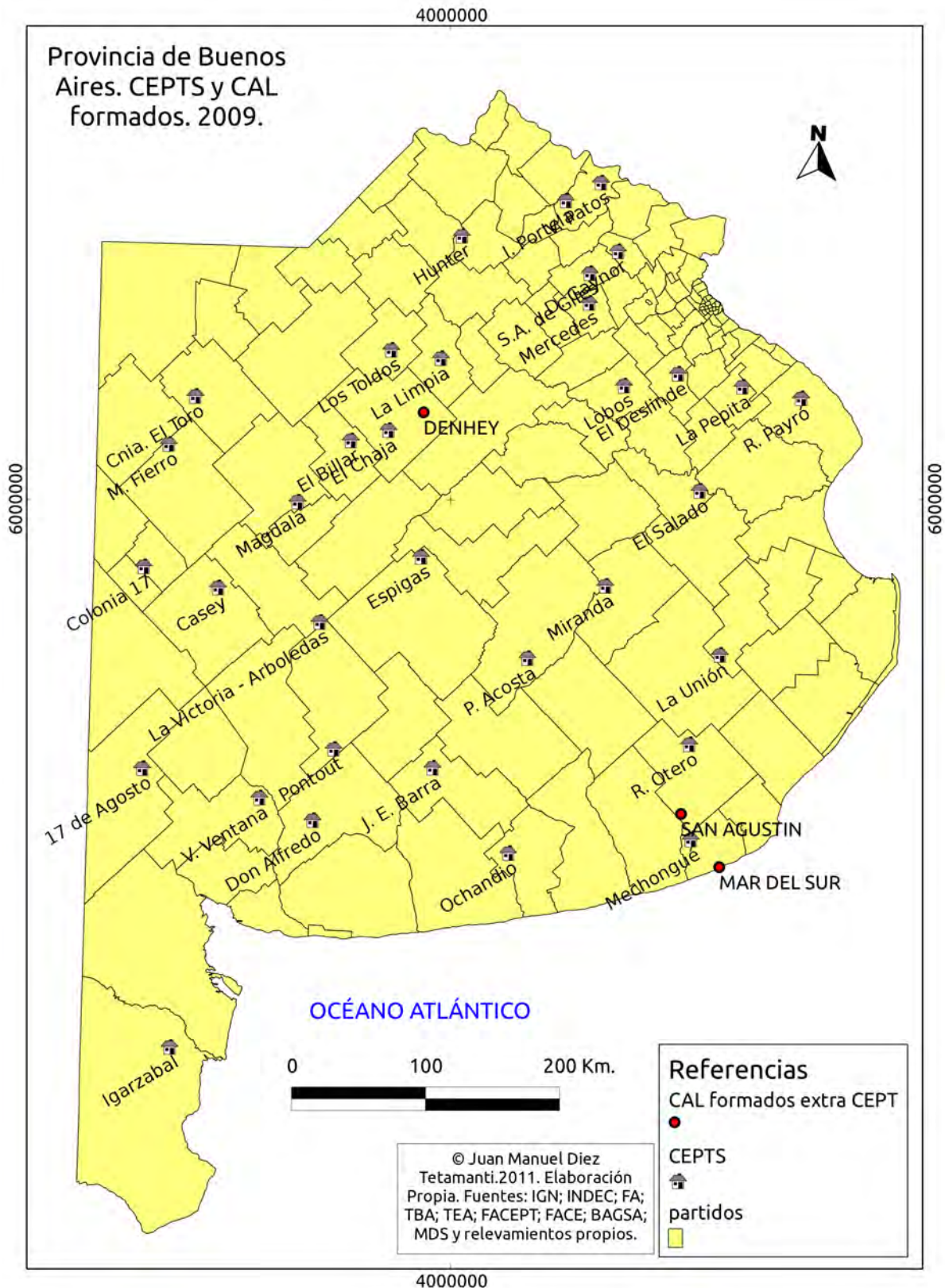
En el sentido geográfico, al igual que el Plan Volver, la prioridad por el establecimiento de lazos políticos y contactos personales primó por sobre el criterio de bien común de una política pública. Desde FACEPT, convencidos que ese bien común se instauraba a partir de la instalación de escuelas de alternancia, se tomó el comando del programa. Todo esto llevó a una erosión de las intenciones iniciales del Programa Pueblos, a partir del debate político conocido como, conflicto por las retenciones agropecuarias, entre el Gobierno Nacional y los Productores Agropecuarios iniciado en el mes de Marzo de 2008.

En julio de 2008 mediante el Decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires 1544/08, se creó la Reglamentación de la Ley 13251, propicia la creación de la «Unidad Ejecutora del Programa de Promoción de Pequeñas Localidades», (UEPPPL) dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, en la Jefatura de Gabinete Provincial.

La Unidad Ejecutora entró en funciones a fines de 2008 y no alcanzó a operar más allá de la prensa que obtuvo en algunos diarios de interior y entre los intendentes afines al gobierno provincial del Frente Para la Victoria. Los objetivos que se fijaba la Unidad Ejecutora vuelven a clonarse de la Ley 13.251. Entre los pocos datos que hay de esta Unidad Ejecutora, se rescata de una nota del periódico ImpulsoBaires *-9-*, publicada en septiembre de 2008 la declaración del subsecretario de Asuntos Municipales, Alejandro Arlía presentando la UEPPPL en Loma Verde (partido de General Paz).

En esa oportunidad, el subsecretario afirmó que: «De este modo, cada localidad podrá asumir un rol protagónico y una responsabilidad creciente en la gestión de su propio destino económico, social y cultural, respetando su identidad e idiosincrasia y convocando a los actores locales. El fenómeno de despoblamiento sistemático en las localidades más pequeñas del interior de la provincia de Buenos Aires, y los múltiples problemas socioeconómicos derivados del mismo hacen necesario que los gobiernos locales cumplan un nuevo rol».

El final del Programa Pueblos, con la UEPPPL no hizo más que profundizar una delegación de responsabilidades territoriales. La idea de asumir un rol protagónico y una responsabilidad creciente en la gestión de su propio destino desde las pequeñas localidades, como afirmó el subsecretario no implica ni emancipación ni posibilidades de establecer proyectos de desarrollo local en el marco de la cobertura de necesidades y demandas de la población. Mucho menos implica una política de integración. Todo lo contrario: lo que implica es una delegación de las responsabilidades del poder político, en la población local.



Mapa 2: CEPTs y Consejos de Apoyo Local. 2009. PBA

Los pasillos estatales de nuevas normas, planes y programas

Durante la observación participante llevada adelante en las instituciones gubernamentales, en aquellos sitios en donde se gestaron el Programa Volver, la Ley 13251 y el Programa Pueblos

se pudo trazar un recorrido del que interesa aportar testimonio. Lo denominado como «pasillos estatales» tiene que ver con un recorrido de la investigación, y con el trabajo *investigación – acción* iniciado en 2004.

Aquí se intenta reflexionar sobre cuales fueron las principales cuestiones observadas durante el trabajo de *observación participante e investigación-acción*, en una diversidad de oficinas, dependencias, secretarías, etc en las que transcurrieron esos años de trabajo entre 2004 y 2009.

Los aportes volcados en este punto, provienen de diversas notas de campo que tomadas a partir de observaciones plasmadas, luego de finalizadas visitas a organismos de gobierno; impresiones que generaron contradicciones en el propio trabajo inicial de investigación; entrevistas informales a funcionarios; asistencia a reuniones de asesoría o conversaciones con funcionarios vinculados los programas, planes y proyectos ya nombrados.

Al inicio del trabajo de investigación, en 2004, el Plan Volver ya estaba en un momento de declinación en su accionar y para los funcionarios intervinientes desde La Plata, se lo percibía como un Plan conflictivo en el sentido de la «llegada» de nuevos pobladores desde el Conurbano Bonaerense hacia las pequeñas localidades. Al mismo tiempo, los cambios de puestos de los funcionarios políticos en el MDHyT habían ocasionado modificaciones en directivos y asesores que también generaban alteraciones de rumbos en los sentidos que iba tomando el Plan.

La búsqueda recurrente desde los implementadores ejecutivos del Plan, estaba en la procura de proyectos que tuvieran continuidad en el tiempo. En ese sentido, se buscaban también municipios que acompañasen tanto el sentido de la Ley 13251, como el Programa Pueblos; lo que implicaba alianzas político partidarias con lógicas de vínculos tradicionales.

En palabras de los funcionarios: la idea fuerza, se concentraba en que estos «Planes y Programas de fortalecimiento local» que otorgaba el gobierno fuesen útiles para transformar a los planes sociales como el Jefes y Jefas de Hogar, en empleos destinados a aquellas personas que habían quedado desocupadas en años anteriores. Esta dinámica de «generación de proyectos» aplicada tanto para el Plan Volver como para el Programa Pueblos, se enmarcaba también en una vorágine de la «proyectitis» **-10-** que burocratizaba los aportes de estos programas en una maraña de papeles que presentar ante múltiples organismos estatales, al tiempo que condicionaba a los beneficiarios a enmarcar las actividades, proyectos y propuestas. Estas finalmente se ajustaban a los sentidos propuestos por las instituciones de origen.

Los gestores de la Ley 13251 y sus asesores, eran conscientes de que solamente con una norma se tornaba difícil generar acciones tendientes a detener el éxodo rural en las pequeñas localidades. En esta línea, si bien había intenciones explícitas de articular con otras dependencias y organismos, (como el Ministerio de Obras Públicas de la cual dependía la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial -UEPFP- o con la empresa de distribución de Gas Natural del interior de la provincia) frecuentemente se alegaban cuestiones de «campos políticos de pertenencia» en otros organismos, lo que dificultaba el trabajo en conjunto entre varias dependencias de gobierno. Así, por ejemplo, nunca fue posible acceder ni para el Plan Volver ni para los gestores de la Ley 13251 al diálogo continuado y cohesivo, con representantes de la UEPFP para trazar una política de integración del transporte en las pequeñas localidades del interior de la provincia.

*-10- Últimamente se discute en foros y congresos de extensión universitaria sobre el problema de la **generación compulsiva de proyectos para acceder a las fuentes de financiamiento, pero también deviene de la necesidad de enmarcar las actividades contrapuesta a la dispersión de acciones de las instituciones de origen.***

En esta misma línea, desde el propio trabajo de investigación-acción, hubo intentos de citas con funcionarios de transporte provinciales y nacionales, para evaluar las posibilidades de generar un sistema integrado de trenes de cercanías en áreas rurales de la provincia, pero las respuestas y las fundamentaciones para negar las propuestas, fueron en muchos casos hasta obscenas. Así, en octubre de 2007, se tuvo una cita con un funcionario de alto rango de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación. En esa instancia, se intentaba presentar el proyecto de integración de pequeñas localidades a partir de la recuperación de tecnologías ferroviarias de origen nacional; del cual se ocupa el capítulo 13.2, extendido con un estudio de replicabilidad para todo el territorio provincial. La propuesta estaba encausada en el marco de la Ley 13251 y efectuada en conjunto con docentes de la universidad y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Una vez presentado el proyecto, se ofreció asistencia y apoyo a esa Subsecretaría para enmarcar parte de la política ferroviaria en el Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades. El Subsecretario de Transporte sintéticamente exhortó la iniciativa afirmando que: «ustedes lo que tienen que hacer no es trabajar con los trencitos de pasajeros, porque en esos pueblos la gente no toma el tren. La gente lo ve pasar y listo, le gusta por una cuestión de nostalgia y tradición del tren en esos pueblos pero nada más, si tiene que hacer algo se sube a la camioneta o lo que sea y listo... Te lo digo yo que soy de un pueblo... Ustedes lo que tienen que hacer es armarle un plan a los concesionarios privados para incrementar las cargas, y yo se los ayudo a vender... Porque esto de los trenes de los pueblos es muy lindo, pero no tiene como funcionar hoy por hoy...» (Diario de notas personales 22-10-2007).

Evidentemente, dentro del mismo gobierno, en diferentes dependencias, las intenciones de articulación no se lograban complementar entre la letra de la Ley de Promoción de Pequeñas Localidades y el discurso del referente principal de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario. Paralelamente, la hegemonía de las empresas concesionarias de los ramales ferroviarios de carga, jugaban un papel mucho más importante que lo que podía involucrar la Ley 13251 y el tejido local que a partir de su difusión se iba a armando.

En el ámbito de la planificación de talleres y encuentros realizados dentro del Programa Pueblos, las ideas y conceptos de «participación popular»; «desarrollo local»; «autogestión»; «promoción de la participación»; «toma horizontal de las decisiones» estaban siempre presentes en el discurso de las reuniones con asesores, referentes locales o funcionarios. Principalmente desde la dirección de la FACEPT y su participación en el que Equipo Político del programa, la metodología participativa horizontalista era exaltada continuamente, como herramienta para acceder a la cogestión con diferentes referentes y organismos públicos y la realización de proyectos con consenso en el territorio. Sin embargo, la exaltación de una participación horizontal hacia que el trabajo, en algunas oportunidades, se agote en la participación misma.

En un diálogo entre un referente del Equipo Político del Programa Pueblos y un docente asistente a la presentación de la Ley Provincial 13251 y el Programa Pueblos en el municipio de Balcarce; el referente político exaltaba la «figura» del Promotor en el marco del Programa Pueblos. En ese momento un docente de San Agustín le preguntó al referente del Equipo Político, qué era aquello que realizaba «como trabajo» un promotor en la localidad... El funcionario respondió: -«promueve, promueve la participación...» (sic) (Diario de notas personales 22-04-2006). Así, los conceptos muchas veces ponían a la moda discursiva, acciones que luego serían difíciles de llevar adelante en el campo de aplicación. La misma cuestión de la participación de la población de la localidad, era el eje más preocupante en muchas de las reuniones de los gestores, tanto de la Ley 13251 como del Programa Pueblos. En algunas reuniones de trabajo, la cuestión de la participación llegaba a obsesionar a los participantes, intentando resolver el problema de la convocatoria a participar, en reuniones de trabajo de una decena de horas. Así el tema se transformaba en una preocupación sin fin que provocaba retrasos en otras tareas.

Al mismo tiempo, las propias demandas de la población que surgían desde las reuniones realizadas en las localidades en el marco de los CAL, por ejemplo, excedían a las posibilidades de gestión del Programa Pueblos. Los agentes de estas políticas públicas se encontraban continuamente ante el problema estructural del aislamiento, los grandes tiempos de viaje entre las localidades y los centros de provisión de servicios o ciudades, la ausencia de servicios como enfermero, cajero automático, o la falta de trabajos estables. Paralelamente, la promoción de la «autogestión»; la «participación» y el desarrollo de «proyectos locales» se presentaba como una calle sin salida y a veces sin sentido, ante la imposibilidad de encontrar canales de comercialización para los microemprendimientos u otras actividades artesanales.

Desde los pasillos estatales la idea de posibles proyectos productivos locales ya estaba designada de ante mano. Se enarbolaba con mucha frecuencia el éxito de proyectos microproductivos como opción laboral. En la ya citada presentación del Programa Pueblos en el municipio de Balcarce, el intendente expresó con mucho entusiasmo: *“Recordando la campaña... yo les decía que si me votaban (la población de los pequeños pueblos) estaban en ventaja, porque yo nací en un pueblo... nací en San Manuel -11-. Y yo sé perfectamente lo que se necesita en los pueblos: en los pueblos se necesitan muchas cosas... se necesitan más alambradores, más peones capacitados con las nuevas tecnologías, se necesitan muchas cosas que andan faltando... Por ejemplo... en San Agustín hay muchísimos artesanos y saben hacer las cosas y muy bien! Hacen unos cinturones bárbaros, unos chalecos!!! Es decir que hay ganas de hacer!!! Pero no se encuentra el camino... por eso tenemos que incluir a estos pueblos en las políticas del municipio. Pero miren, lo importante es que hay ganas de trabajar y de hacer cosas. Otro ejemplo, también de San Agustín! Ahí hay como veinte o quince paisanos que quieren armar un centro tradicionalista y ahí hacer domas y otras cosas que hacemos por estos lados y que nos divertimos muchísimo... Bueno! Porqué no podemos ponernos a trabajar entre todos en ese centro tradicionalista... trabajemos juntos y después vendrán la educación, el trabajo, los emprendimientos”*.

Bueno, todo esto, justamente es empujado por los promotores de desarrollo local que van a ser los que apoyen a los emprendimientos y las ganas de trabajar de la gente en los pueblos. Fortaleciendo el marco de la ley 13.251, porque esto que presentamos hoy con los amigos de la FACEPT es lo que esta en el espíritu de la Ley y en el de todos los que trabajamos por nuestros pueblos (Diario de notas personales 22-04-2006).

La propuesta en esa presentación no fue bien recibida por algunos asistentes, que comenzaron a reclamar allí mismo mejoras en el servicio de transporte, mejoras en caminos, en la infraestructura de escuelas, y en la capacidad de enseñar nuevos oficios por parte de las escuelas. Nuevamente, los inconvenientes más estructurales aparecían como los problemas con mayúscula, esos problemas que desde los agentes de estas políticas públicas parecían no tener comando. De este modo, los temas que involucraban servicios públicos o implicancias más generales que las microproductivas, parecían escapar al dominio del Estado y sus gestores.

Del mismo modo que sucedió con la Unidad Ejecutora del Programa de Promoción de Pequeñas Localidades, la delegación de responsabilidades políticas gubernamentales, en este caso podrían interpretarse como omisiones.

La aplicación de propuestas insólitas, también es recordada en el taller con jóvenes que realizamos en Mechongué, en el marco del análisis de las propuestas que emergían desde el Estado. En

-11- Pequeña localidad ubicada al norte del partido de Lobería, a 110 kilómetros de Balcarce.

ese taller realizado en 2006, un alumno de escuela comentaba «*me gustaría que Mechongué siga siendo como es ahora, nada que con más de fuentes de trabajo... yo quiero que siga siendo así mi pueblo!! Y que traigan talleres fructíferos, no como una vez que trajeron taller de hotelería. ¿Y de que te va a servir un taller de hotelería acá? (Muchas risas)*» (Taller Mechongué: 2006). Vale la aclaración: en Mechongué no hay hoteles. Los jóvenes se preguntaban cómo esa podía ser una propuesta para frenar el éxodo de población.

Recuerrentemente desde la gestión de estas políticas públicas se promocionaba, por un lado el «fortalecimiento de las pequeñas localidades y su integración», pero por otro lado, la imposibilidad de generar acciones en conjunto, articulando con otros organismos con poder sobre las infraestructuras y la dificultad para asistir a problemas que excedían a los temas locales (como los relacionados con los servicios públicos y la accesibilidad) ponían a los objetivos de estas políticas públicas ante una contradicción.

¿Cómo puede pretenderse aplicar políticas públicas, sin intervenir sobre los objetos que componen el espacio?

Si los *objetos* están fuera el comando de quienes propician la política pública, entonces ese tipo de acciones se convierten en meros ensayos *participacionistas*. Esto en el sentido de la insistencia en la promoción de la participación. Lo que en el espacio se traduce como un *impulso* sin posibilidad de *acción* ni *objeto*. Por lo que el «participante» se convierte en un actor de ficción en un territorio que poco le pertenece y poco puede decidir. Del mismo modo, la política pública se convierte en una farsa que esconde la incapacidad de articular y por sobre todo la falta de osadía para la transformación que se demanda desde la sociedad.

Otro punto importante tenía que ver con las condiciones contractuales en la que los Promotores Locales trabajaban. Inicialmente estos Promotores se desempeñaban en sus funciones con una beca de \$400 mensuales. Muchos de los Promotores eran docentes, ex alumnos de los CEPTs o bien referentes locales. Algunos de los Promotores, habían adoptado la función de Promotor como su fuente de ingreso mensual principal o como su único ingreso. Hacia el mes de noviembre de 2006, los fondos para el pago de la beca de los Promotores fueron demorados y éstos dejaron de percibir sus pagos. Ante esto, en las reuniones de Capacitación del Programa Pueblos realizadas en marzo de 2007 en el CEPT «El Salado» se propiciaron grandes discusiones entre los Promotores y el Equipo de Dirección de FACEPT (ya que éstos administraban el dinero) acerca de la situación contractual de los Promotores, la regularidad de los pagos de becas y viáticos. Principalmente los Promotores del Programa Pueblos que tenían como única fuente de ingreso esa beca, fueron muy afectados ante la situación de cesación de pagos. Una Promotora planteaba así la situación en una las reuniones a los referentes del Programa Pueblos: «*se nos exige que promocionemos la participación para fortalecer a los pueblos, mientras no nos pagan ni a nosotros... ¿Cómo pretenden que trabajemos por el desarrollo rural y los pueblitos en estas condiciones?*»- (Diario de notas personales 24-02-2007).

Paralelamente, en ese momento había problemas relacionados también con la presentación de los proyectos ante el MDS y su aprobación. La situación de financiamiento se complicaba, ya que los proyectos seleccionados (culturales y productivos) debían ser elevados ante el MDS «en paquete» incluyendo a varias localidades, por lo que el financiamiento debía ser solicitado por el Programa Pueblos para varias localidades a la vez. Nunca se pudo acceder a información, acerca de cuántas localidades y proyectos debían ser presentados al mismo tiempo para ser financiados.

En abril de 2007, se consultó a una de las Promotoras que se desempeñaba en uno de los CAL del centro de la provincia sobre la situación que atravesaba el Programa Pueblos y afirmaba que:

-«La verdad que todos estamos con esta sensación de descreimiento, sumado a todo el descreimiento hacia las instituciones que ya venimos acumulando años atrás por todo... La carta de XXXX -12- no dio una respuesta concreta, seguramente tendremos que solicitarle nuevamente que nos responda, ya que de él no creo que surja la intención de hacerlo. Así que incertidumbre sigue y sigue porque nuevamente hemos caído en el silencio. Se armó un equipo de comunicación excelente, pero parece que los dirigentes de FACEPT no se hacen cargo que los problemas en la comunicación provienen de ellos y son generados por ellos. Lo único que van a lograr es que bajemos los brazos y no continuemos en el Programa Pueblos II. Y a esta altura, ya no sé si les interesa que nosotros sigamos trabajando en el Programa. Pero el problema es que no podemos seguir así y hace meses que no nos pagan y nos debe viáticos y esa plata salió de nuestros bolsillos» (Diario de notas personales 12-04-2007).

El Programa Pueblos se desarrolló en un conflicto permanente entre los promotores locales, la dirección FACEPT y la dirección de Uniendo Pueblo incrementado a partir de noviembre de 2006 ante la cesación de pagos de beca. Desde la dirección de FACEPT el Programa Pueblo fue enunciado constantemente como sinónimo de Programa CEPT. Es decir, para FACEPT, el Programa Pueblo era el programa de los CEPT de extensión y construcción de nuevos CEPTs. En una entrevista realizada por el periódico El Ruralito publicada en Abril de 2007, esta característica es confirmada por la dirección de FACEPT. Ante la pregunta: «¿Desde el mismo Programa Pueblos se va a encarar este esparcimiento de la idea del programa CEPT?» Un integrante de la comisión directiva de FACEPT respondió: «Para nosotros programa Pueblos y programa CEPT es exactamente lo mismo. Tienen el mismo objetivo, le pusimos Programa Pueblos a un programa que firmamos con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación...» (El Ruralito: 24-4-2007). Esta cuestión que se presentaba como un elemento clave en el objetivo del Programa Pueblos, estaba siendo confirmada por la dirección de FACEPT. En virtud del programa escrito y a partir de lo que se consideraba desde los Promotores y el trabajo en los CAL, el Programa Pueblos no era lo mismo que el Programa CEPT. Sin embargo, como dato emergente en esta fecha, a partir de la implementación del Programa Pueblos, se crearon 13 nuevos CEPT en la provincia de Buenos Aires.

Esta situación, como se verá en el siguiente capítulo, trajo aparejados cambios los sentidos del Programa Pueblo original dejando sin efecto la financiación de proyectos locales preparados por la población de las pequeñas localidades.

Los intrincados conflictos políticos y de dinámicas internas a las aplicaciones de estas políticas públicas a la forma de un plan, una Ley y un programa, no constituyen el objeto de esta obra, sin embargo, consideramos que en gran medida forman parte de un accionar que no logró una articulación dinámica entre sus implementadores e incomunicado con otras acciones de gobierno.

Al respecto rescatamos esta cita de Alfredo Carballeda y Mariano Barberena, publicada en el IDH de la Provincia de Buenos Aires (2003) respecto al Plan Volver. Para los autores – funcionarios del ex MDHyT, «la política social debe ser entendida como medio y no como fin en sí misma; es decir, debe concebirse como una estrategia que contribuya a la integración de nuestra sociedad, a una mejor distribución del ingreso y a la creación y el resurgimiento del empleo. A su vez, debe recrear la soberanía popular en función de facilitar y generar formas de organización, reciprocidad e intercambio que sean constructoras de identidad.

-12- Se refería a una carta que enviaron algunos promotores a la dirección de FACEPT solicitando se les paguen las becas y viáticos adeudados.

La política social debe ser universal, planificada y especialmente anticipatoria; la dirección de la misma se vincula con las características de la provincia, su inserción en la región, teniendo como perspectiva al Mercosur y expandiéndose a otras naciones de Sud América. Esto último incluye una perspectiva regional ampliada que también se relaciona con los movimientos poblacionales desde los países vecinos (Bolivia, Chile y Perú). La necesidad de sentidos en las políticas públicas pasa muchas veces por la falta de estrategias de intervención que le otorguen direccionalidad, integración y coherencia interna a las múltiples acciones que, desde diferentes Ministerios y organismos de gobierno de la Provincia y la Nación, se llevan adelante» (Carballada y Barberena. IDH-PBA. 2003:84).

La cita enuncia una intención articuladora de las políticas sociales entre diferentes ministerios y organismos de gobierno, lo que deja en claro que el sentido de formulación de origen, tanto del Plan Volver, como de la Ley 13251 y del Programa Pueblos, contemplaba esa articulación necesaria, tanto de gestión institucional, como en la intervención en el territorio, que no pudo ser concretada totalmente.

Esta característica se impone a los intentos de integración y fortalecimiento de las pequeñas localidades, que se proponen en las políticas públicas mencionadas, imposibilitando la coordinación de grandes metas entre organismos de gobierno. Paralelamente a esto, la cualidad particular de implementación de los programas en algunas localidades y en otras no, ya planificado de antemano, a lo que se agregan problemas de comunicación entre beneficiarios y agentes de intervención, no facilitó totalmente el desenvolvimiento horizontal de acciones para la cooperación entre los beneficiarios. Por último, la promoción desde los organismos de gobiernos de la *proyectitis* y el *participacionismo compulsivo* como dinámica de generación de proyectos, creados e ideados por quienes son a su vez beneficiarios de las políticas públicas; deja en evidencia el deslinde de responsabilidades desde los espacios de planificación gubernamental. Se coloca así, en las manos y las ideas de los propios habitantes la responsabilidad de encontrar las soluciones a problemas que exceden lo local.

El problema, además de las delegaciones de responsabilidades, reside en la falta de articulación desde el propio gobierno provincial con los organismos (ministerios, secretarías, empresas públicas, entes de regulación) que intervienen o pueden intervenir en los objetos que ejercen dinámicas en el espacio.

Hay así, una exaltación de la participación local y un desentendimiento de los problemas que afectan a las pequeñas localidades en conjunto desde el nivel gubernamental. Como resultado de un *espacio derivado*, anterior se obtuvieron problemas comunes al concierto de pueblos, que deberán ser pensados también con un criterio *totalizador* y no al revés.

Ante esto, se puede pensar en un nuevo *espacio* creado a partir de la *desarticulación gubernamental*, la exaltación de las responsabilidades locales y la *proyectitis participacionista: espacio delegado*.

Este *espacio delegado* es el resultante de la delegación de comandos, desde un poder territorial central, hacia la *responsabilidad* local, en problemas que son de competencia regional. Así, en el *espacio delegado* se crea una confusión entre la libertad de creación y acción y la asunción real de comandos *dinamizadores del espacio*. Los recursos económicos y factibilidades de ejecutar proyectos, son quienes crean proyectos y no los proyectos quienes demandan recursos. Si bien esto último también sucede naturalmente; en el *espacio delegado* la *proyectitis* actúa de modo perverso en un marco de escasez, y *objetos* bajo el mando hegemónico (en general el Mercado). Como resultante se propician *acciones desordenadas y desorientadas* entre objetos *sin función*

desfasados o impuestos por los requerimientos de un sistema financiador de recursos que le es ajeno al territorio local. La búsqueda autoreflexiva de soluciones locales a los «grandes problemas» demandados por la población local, a partir de una metodología de *participación compulsiva* permanente, se convierte en una práctica constante. Esto también es propiciado por los organismos de desarrollo, enfrentados así, ante sus propias impotencias de comando del *espacio*. El *espacio delegado* es en síntesis, el resultante de comandos locales débiles y desarticulados en sus acciones, propiciados por un poder regional que delega sus responsabilidades intervención en agentes y organismos locales, de modo discrecional y circunstancial.

El problema de aplicación de políticas públicas en las pequeñas localidades. Entre lo circunstancial y la creación de un espacio delegado

En 2002 se inician nuevamente propuestas de planes, programas y una Ley Provincial tendientes a atender los problemas sociales en las pequeñas localidades, el problema del despoblamiento y la accesibilidad a servicios demandados. Sin embargo, estas políticas no demostraron poder articular con fortaleza y continuidad, diferentes dependencias del Estado con el territorio de intervención.

La participación activa de las poblaciones locales residentes en las pequeñas localidades, en las puestas en práctica de estas propuestas políticas, significaron sus mayores resultados de participación de modo tangencial. Esto, entendiendo que las acciones locales en general fueron preexistentes a la aplicación del Plan Volver o el Programa Pueblos.

La dinámica impuesta de generación de proyectos escritos y formales, como medio para la obtención de los beneficios se transformó en una práctica permanente, obstaculizadora y circunstancial de la aplicación de la política pública. En primer lugar obstaculizadora, entendiendo que no todos los habitantes disponen de posibilidades de acceso a elementos, herramientas y habilidades para la elaboración de un proyecto escrito. A su vez, en este sentido, el proyecto escrito implicó el inicio de un circuito burocrático y formal que en ocasiones obstruyó la dinámicas entusiastas y osadas de las innovaciones locales. Finalmente circunstancial, desde el punto de vista de que la propia dinámica de «presentación de proyectos» y de selección de localidades se asoció con afinidades selectivas de carácter político, de amenidad personal u otras con carácter tradicional.

El problema de la proyectitis y el participacionismo compulsivo, se presenta frecuentemente fomentado desde las organizaciones promotoras de políticas públicas. Esto, asociado al problema de que los objetos están fuera del comando de quienes propician la política pública, impela un tipo de acciones convertidas en tenues pero recurrentes ensayos participacionistas. Esto se proyecta en el espacio como un impulso de acción sin capacidad que comandar los objetos. La farsa de una participación incentivada que apunta a la transformación, esconde así la incapacidad de articular y por sobre todo la falta de osadía de los agentes públicos y algunos organismos del Estado, para cometer los cambios demandados desde las pequeñas localidades.

Como punto central de este problema, aparece un deslinde de responsabilidades desde los organismos de planificación gubernamental, en lo referente a la intervención y manejo del territorio que se gobierna. Cae en la responsabilidad de los habitantes, la planificación, traza de estrategias y acción de transformación, para ejecutar proyectos de desarrollo local.

En esa conjunción de fenómenos se crea un **espacio delegado**, resultante de la delegación de comandos, desde un poder territorial central hacia la responsabilidad local, de temas que son de competencia regional. Así, en el espacio delegado se crea una confusión entre la libertad de creación y acción y la asunción real de comandos dinamizadores del espacio. Los recursos

económicos y factibilidades de ejecutar proyectos, son quienes crean proyectos y no los proyectos quienes demandan recursos. Las acciones son así desordenadas y desorientadas; aplicadas a objetos con funciones difusas, desfasados o impuestos por los requerimientos de un sistema financiador de recursos que le es ajeno al territorio local. El espacio delegado es, en síntesis, el resultante de comandos locales débiles y desarticulados en sus acciones, propiciados por un poder gubernamental regional que delega sus responsabilidades de intervención en agentes y organismos locales que luego carecen de posibilidades de articulación.

En otro sentido, la aplicación de estas políticas sociales en algunas localidades y en otras no, dependió en algunos casos más de *affaires* políticos partidarios o personales, o bien de criterios coyunturales y circunstanciales de la vida social local, que de una planificación general para el total provincial. La misma Ley de Promoción de Pequeñas Localidades propone que cada municipio adhiera o no a su objetivo. En este sentido, se pudo comprobar que a partir de la desarticulación y la incomunicación con algunos municipios, existieron funcionarios que jamás se enteraron de la existencia de esa Ley. En éste orden, la aplicación circunstancial y discrecional de políticas públicas en el territorio, jugó un problema que deberá tenerse en cuenta en el futuro, al momento de propiciar nuevas acciones en ese sentido.

Queda para un próximo artículo el compromiso se abordar otros problemas en las prácticas de intervención territorial, vinculadas a la delimitación de espacios de acción en el propio *espacio geográfico*. A su vez, la extensión de este trabajo no permite que se avance sobre la propia implementación «en terreno» de las políticas públicas territoriales. Quedará esto para un próximo análisis.

Bibliografía

Carballeda, A y Barberena, (2006) «M. Municipios y Cuestión Social». En: Revista Margen. N° 41. Marzo de 2006. Online en: <http://www.margen.org/suscri/margen41/carballe.html#sdfootnote1anc> (consulta noviembre de 2009)

Carballeda, A y Barberena, M. (2004) «La necesidad de una estrategia de Políticas Socio Productivas para las pequeñas localidades». En: Revista Margen. N° 32. Verano de 2004. Online en: <http://www.margen.org/suscri/margen32/carbarbe.html>

Carballeda, Alfredo y Barberena, Mariano (2003). «La necesidad de una estrategia de políticas socio-productivas para las pequeñas localidades» en «Informe de desarrollo humano. La Plata: BAPRO. 228Pp

El Ruralito (2007) «Dialogó con Carlos González Cruz y José Gil sobre el trabajo en los CEPT y el Programa Pueblos» (24/04/2007). El Ruralito, pp: 12.

INDEC. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1947; 1960; 1970; 1980; 1990 y 2001.

López Eduardo: (2005) «Análisis intervención volver». Documento de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social. La Plata. Inédito. 7pp.

López Eduardo. (2007) «intervenciones socioproduktivas en con rurales» en II FORO LATINOAMERICANO. «Escenarios de la vida social, el trabajo social y las ciencias sociales en el siglo XXI» 28, 29 y 30 de septiembre del 2008. Facultad de Trabajo Social – UNLP. La Plata.

Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. (2002). Plan Volver. La Plata. Edición Interna. 67pp

Rodríguez Massena, Pablo. (2007) «El Plan Volver Una experiencia de desarrollo local para las comunidades rurales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina». RIDELC. Buenos Aires. 54pp

Santos, Milton (1997) «Espaço y método» Ed. Nobel, Sao Paulo.

Santos, Milton. (1978) «O trabalho do geógrafo no terceiro mundo.» Ed. Huitec. Sao Paulo.

Santos, Milton. (2000) «La Naturaleza del Espacio» Ed. Ariel. Barcelona.

Santos; M. (1996) «De la totalidad al lugar». Ed. Oikos-tau. Barcelona.