

República Argentina  
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación  
Unidad para el Cambio Rural

---

# ESTUDIO SOBRE EXPERIENCIAS DE INTERVENCIÓN CON PUEBLOS INDÍGENAS

---

INFORME FINAL

---

Programa para el Desarrollo Rural Incluyente  
- PRODERI - Préstamo FIDA I 848-ar

---

Autoría:  
Cowan Ros, Carlos;  
Cardin, Lorena;  
Monzón, Julieta;  
Núñez, Rocío y  
Nussbaumer, Beatríz.

---

Buenos Aires, 31 de marzo de 2016

## Índice de Contenido

1. Índice de cuadros y mapas
2. Abreviaturas
3. Resumen Ejecutivo
4. Introducción
5. Abordaje teórico-metodológico
  - 5.1 Marco teórico
  - 5.2 Diseño metodológico y estrategia de investigación
6. Institucionalidad de desarrollo rural y estrategia de trabajo de la UCAR con Pueblos Originarios
  - 6.1 Configuración de la institucionalidad nacional de desarrollo rural
  - 6.2 Referencial de Desarrollo Rural y de trabajo de la UCAR con Pueblos Originarios
7. Implementación de la estrategia de trabajo de la UCAR con Pueblos Originarios
  - 7.1 Contexto de ejecución de los proyectos
  - 7.2 Modalidades de vinculación y participación en los proyectos
  - 7.3 Proyectos y procesos de desarrollo territorial
8. Reflexiones finales
9. Referencias Bibliográficas

### ANEXO I

Personas entrevistadas para la realización del Estudio

### ANEXO II

Cuestionarios aplicados a las personas entrevistadas, según caso y posición institucional ocupada

### ANEXO III

Políticas de salvaguardas de las agencias financieras internacionales

### ANEXO IV

Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas de la UCAR

### ANEXO V

Estudios de caso de proyectos territoriales

# 1. Índice de cuadros y mapas

## Índice de cuadros

**Cuadro 1.** Trayectoria de los programas con financiamiento total o parcialmente externo, según agencia institucional ejecutora

**Cuadro 2.** Características e instrumentos de trabajo con PPOO de los programas y proyectos de la muestra

## Índice de Mapas

**Mapa 1.** Región centro – sur de la Provincia de Neuquén. Área de influencia del Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén I PROSAP en el Departamento de Huiliches.

**Mapa 2:** Área de influencia Plan de Desarrollo Integral Provincia de Neuquén. PRODERPA

**Mapa 3.** Comunidades indígena asistidas por el Proyecto Equipamiento de comunicaciones y electrificación rural de la Línea Sur, provincia de Río Negro

**Mapa 4.** Área de localización del Proyecto Agua Andina PRODERI, provincia de Salta

**Mapa 5.** Territorio de influencia de las comunidades indígenas del Proyecto de Desarrollo Productivo de Comunidades Mbya Guaraní – PRODEAR

## 2. Abreviaturas

<b>Siglas</b>	<b>Significado</b>
<b>ADR</b>	Área de Desarrollo Rural
<b>AFR</b>	Asociación de Fomento Rural
<b>AIER</b>	Área de Inclusión y Equidad Rural de la UCAR
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
<b>CABA</b>	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<b>CADECAL</b>	Cooperativa Agrícola de Comunidades Alto Andinas Limitada
<b>CAI</b>	Consejo Asesor Indígena
<b>CAST</b>	Consejo de Aprobación y Seguimiento Territorial
<b>Centro PyME</b>	Centro de Promoción y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa
<b>CIN</b>	Confederación Indígena Neuquina
<b>CLER</b>	Comité Local de Emergencia Rural
<b>CNC</b>	Comisión Nacional de Comunicaciones
<b>CNPHyV 2010</b>	Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010
<b>CODECI</b>	Consejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas. Río Negro
<b>CODRA</b>	Comité de Desarrollo Rural de Aluminé
<b>COM</b>	Coordinadora de Organizaciones Mapuche de Neuquén
<b>CORDECC</b>	Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Curi Leuvú
<b>CORDINEU</b>	Corporación para el Desarrollo Integral del Neuquén S.E.
<b>CORFONE</b>	Corporación Forestal Neuquina S.A.
<b>CPLI</b>	Consulta Previa, Libre e Informada
<b>DCI</b>	Programa de Desarrollo en Comunidades Indígenas
<b>Defensa Civil</b>	Dirección de Defensa Civil de Río Negro
<b>ECF</b>	Ente Compensador Agrícola
<b>EE</b>	Entidad de Enlace
<b>EIAS</b>	Evaluación de Impacto Ambiental y Social
<b>EMIPA</b>	Equipo Misiones de la Pastoral Aborigin
<b>ENOTPO</b>	Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios
<b>ENSI</b>	Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E.
<b>EPAF</b>	Entidad Provincial de Administración Financiera

<b>EPDA</b>	Entidad de Enlace Provincial de Desarrollo Agropecuario
<b>EPEN</b>	Ente Provincial de Energía de Neuquén
<b>EPSA</b>	Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario.
<b>FAUBA</b>	Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires
<b>FONAF</b>	Foro Nacional de Agricultura Familiar
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>GyTT</b>	Componente Generación y Transferencia de Tecnología del PROSAP
<b>GEF</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
<b>IDR</b>	Iniciativas de Desarrollo Regional
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
<b>INTA</b>	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
<b>IPPIS</b>	Instituto Provincial de los Pueblos Indígenas de Salta
<b>MAGyP</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
<b>MEyP</b>	Ministerio de Economía y Producción de la Nación
<b>MINAGRO</b>	Ministerio de Agroindustria de la Nación
<b>NOA</b>	Noroeste argentino
<b>ODHPI</b>	Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas
<b>OE</b>	Componente Obras de Electrificación del PROSAP
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PEDR</b>	Plan Estratégico de Desarrollo Rural
<b>PERN</b>	Proyecto de Electrificación Rural en Neuquén
<b>PGAS</b>	Plan de Gestión Ambiental y Social
<b>PGE</b>	Planeamiento y Gestión Estratégica
<b>PISEAR</b>	Proyecto de Inclusión Socio-Económica en las Áreas Rurales
<b>PPI</b>	Plan de Pueblos Indígenas
<b>PPOO</b>	Pueblos Originarios
<b>PPP</b>	Plan Productivo Provincial
<b>PRODEAR</b>	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
<b>PRODERI</b>	Programa de Desarrollo Rural Incluyente
<b>PRODERNOA</b>	Proyecto de Desarrollo Rural del Noroeste Argentina
<b>PRODERPA</b>	Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia
<b>PROINDER</b>	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
<b>PROSAP</b>	Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales
<b>Proyecto Forestal</b>	Proyecto de Manejo Sustentable de Recursos Naturales

<b>Red Atacama</b>	Red de Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama
<b>RENACI</b>	Registro Nacional de Comunidades Indígenas
<b>RIMISP</b>	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
<b>ROP</b>	Reglamento Operativo PROSAP
<b>SAGPyA</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
<b>SAF</b>	Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación
<b>SFPC</b>	Subproyectos Forestales de Producción y Conservación (GEF)
<b>SsAF</b>	Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación
<b>UAS</b>	Unidad Ambiental y Social de la Unidad de Cambio Rural
<b>UCAR</b>	Unidad para el Cambio Rural
<b>UCN</b>	Unidad Nacional de Coordinación
<b>UEC</b>	Unidad Ejecutora Central
<b>UFCEP</b>	Unidad de Fortalecimiento de las Capacidades de los Ejecutores Provinciales. PROSAP
<b>UEP</b>	Unidad Ejecutora Provincial
<b>UPE</b>	Unidad Provincial de Ejecución
<b>U.FIN.PRO</b>	Unidad de Financiamiento Productivo
<b>UNLP</b>	Universidad Nacional de La Plata
<b>UPEFE</b>	Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo

### 3. Resumen Ejecutivo

El presente documento constituye el Informe Final del Estudio sobre experiencias de intervención con pueblos indígenas que la Unidad de Cambio Rural del Ministerio de Agroindustria de la Nación encomendó a la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. El Estudio tuvo por objetivo general evaluar la implementación de la estrategia institucional destinada al trabajo con comunidades aborígenes, a través de la observación y análisis de proyectos financiados en el marco de la ejecución de los programas de desarrollo rural coordinados por la UCAR.

El diseño metodológico del Estudio se estructuró en dos tipos de estudios de caso. El primer tipo tuvo por objeto de análisis a la UCAR y se centró en caracterizar su configuración institucional y la estrategia de trabajo con pueblos originarios. El segundo tipo comprendió una muestra de seis casos de proyectos de intervención ejecutados en el marco de cinco programas de la UCAR (PROSAP, PRODEAR, PRODERI, PRODERPA y Proyecto Forestal) en cinco provincias (Río Negro, Neuquén, Salta, Jujuy y Misiones). La heterogeneidad espacial, de agencias intervinientes, de periodo y operatoria de los programas y de grupos étnicos fueron los criterios que guiaron la confección de la muestra. La estrategia analítica comprendió, en una primera instancia, el análisis en profundidad de cada caso, para posteriormente, observar en perspectiva comparada las regularidades y particularidades de cada uno en la implementación de la estrategia de trabajo con PPOO de la UCAR, con vistas a observar los factores estructurales y coyunturales que favorecieron e impidieron la implementación de la misma. Adicionalmente se relevaron las potencialidades y limitantes de las operatorias de los programas para la eficacia y eficiencia en la ejecución de los proyectos y para la promoción de procesos de desarrollo en curso en los territorios. También se registraron innovaciones en la gestión de los proyectos con vistas a evaluar la factibilidad de ser incorporadas a nuevas operatorias de programas.

Entre las principales conclusiones del Estudio se observa que la estrategia institucional de la UCAR destinada a trabajar con pueblos originarios se encuentra en proceso de configuración *vis-a-vis* la propia constitución institucional de la UCAR. Existen elementos institucionales que hacen a una estrategia de trabajo con pueblos originarios (diagnóstico de situación, áreas institucionales específicas, explicitación en la población objetivo de los nuevos programas, lineamientos para la consulta y participación de los destinatarios, instrumentos específicos de financiamiento, talleres de capacitación técnica, entre otras), que se expresan de manera diferencial en la operatoria y en la implementación de los programas, conforme el momento de su

formulación y el grado de apropiación de los equipos técnicos que intervienen en su ejecución. Sin embargo, al momento de la ejecución se sobrepone la autoreferencia a la implementación de una estrategia institucional transversal. La existencia de instrumentos institucionales de implementación y monitoreo de la estrategia de trabajo con miembros de pueblos originarios y la sensibilización y capacitación de los técnicos/as de los diferentes ámbitos (estatales y privados) y niveles institucionales (nacional, provincial y territorial) son fundamentales para garantizar la implementación de la estrategia, así como el ejercicio del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos originarios.

Con vistas a consolidar la definición de la estrategia de trabajo con miembros de pueblos originarios se sugiere: i) objetivar la estrategia de promoción de desarrollo rural de la UCAR y la de trabajo con pueblos originarios en un documento institucional, ii) instrumentar mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación de ambas estrategias a nivel institucional y de cada programa/proyecto, iii) incorporar en las operatorias de los programas/proyectos el reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones (económicas, organizativas, culturales, etc.) que existen entre los miembros de los pueblos originarios e instrumentar dispositivos adecuados a las mismas y a los procesos de desarrollo propuestos por estos, iv) incorporar en las operatorias de los programas/proyectos el reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones de las agencias provinciales abocadas al desarrollo rural e instrumentar mecanismos adecuados para fortalecer su capacidad de trabajo, v) intensificar instancias de sensibilización y capacitación dirigidos a técnicos/as, vi) informar a los/as destinatarios/as de los programas/proyectos de la UCAR sobre los lineamientos y procedimientos de participación, consulta y consenso de la estrategia institucional e vii) garantizar la participación activa de los representantes de pueblos originarios en todas las etapas del ciclo de los programas, incluida la formulación y evaluación.



## 4. Introducción

El Área de Planeamiento Estratégico, el Área de Gestión de Programas y Proyectos y la Unidad Ambiental y Social de la Unidad de Cambio Rural del Ministerio de Agroindustria de la Nación (MINAGRO) definieron evaluar la estrategia de trabajo con miembros de comunidades originarias, prestando especial atención a los procesos productivos, tecnológicos u organizativos que se hayan dado en el marco de la ejecución de programas con financiamiento externo coordinados por la UCAR. Para tal fin, se destinaron fondos del Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), que cuenta con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) I 848-ar y se convocó en junio de 2015 a entidades públicas y privadas especializadas en la cuestión del desarrollo rural y en la de los pueblos originarios a una licitación pública de propuestas técnicas y financieras para realizar el *Estudio sobre experiencias de intervención con pueblos indígenas*. El objetivo general es evaluar la implementación de la estrategia institucional destinada al trabajo con comunidades aborígenes, a través de la observación y análisis de proyectos financiados en el marco de la ejecución de los programas de desarrollo rural coordinados por la UCAR.

Los objetivos específicos del Estudio son:

- 1) Describir el estado actual de los proyectos,
- 2) Describir las principales características de organización social y productiva de las comunidades indígenas,
- 3) Identificar y reconstruir los modos en que el Estado, a través de la UCAR, llevó adelante su intervención en cada caso,
- 4) Identificar aportes, innovaciones y cambios, a partir de la intervención de la UCAR, en comparación con los objetivos de los proyectos,
- 5) Evaluar la sostenibilidad de los cambios observados,
- 6) Evaluar las condiciones necesarias para la replicabilidad de las innovaciones identificadas, e
- 7) Identificar lecciones aprendidas y proponer recomendaciones.

Para la realización del Estudio, la UCAR realizó una muestra de casos teniendo por criterios contemplar heterogeneidad espacial, de agencias intervinientes, de periodo y operatoria de los programas y de grupos étnicos y un tamaño muestral que posibilite la realización de un estudio en profundidad que contemple la participación de la multiplicidad de sujetos sociales e institucionales involucrados (agentes estatales

nacionales y provinciales, miembros de comunidades indígenas, ONGs, contratistas, etcétera), en un periodo de 5 meses. Los casos comprendidos en la muestra son<sup>1</sup>:

(i) Electrificación Rural. Departamentos de Loncopué, Picunches, Minas, Huiliches, Catán Lil y Aluminé, provincia de Neuquén. Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP).

(ii) Plan de Desarrollo Integral, Componente Ganadero. Agrupación Mapuche Catalán. Municipalidad de Aluminé, departamento de Aluminé, provincia de Neuquén. Programa de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA).

(iii) Equipamiento de comunicaciones y electrificación rural de la Línea Sur de Río Negro. Comunidades Manuel Choique, Lipetren Chico, Lipetren Grande, Comicó, Blancura Centro, Pilquiniyeo del Limay, Mariano Solo, Laguna Blanca, Cañadón Chileno, Aguada Guzmán y Jacobacci, provincia de Río Negro. PRODERPA.

(iv) Desarrollo Productivo de Comunidades *mbya guaraní*. Cooperativa de Trabajo Cuña Pirú Ltda. Municipio de Aristóbulo del Valle, provincia de Misiones. Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR).

(v) Revegetación en unidades productivas de cultivos andinos. Municipio de Cusi Cusi, departamento de Santa Catalina, provincia de Jujuy. Proyecto Forestal GEF. Subproyectos Forestales de Producción y Conservación (Proyecto Forestal).

(vi) Agua Andina. Comunidad Indígena Atacama de Rangel, departamento de La Poma, provincia de Salta. Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI).

La propuesta técnica y financiera presentada por la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) fue seleccionada para la realización del Estudio, para lo cual se conformó un equipo interdisciplinario de ingenieros agrónomos y antropólogas con formación de postgrado.

El presente documento constituye el Informe Final del Estudio. A seguir, el texto se desarrolla en cinco capítulos. En el siguiente, quinto capítulo del índice, se presentan los principales referenciales teórico-metodológicos que se utilizaron para la construcción de objeto de estudio y el diseño metodológico. En el capítulo sexto se reconstruye la trayectoria institucional de la UCAR y se analiza el grado de configuración de una estrategia de desarrollo rural y de trabajo con miembros de PPOO. En el capítulo séptimo se analiza el grado de implementación de la referida

---

<sup>1</sup> El PROSAP, el PRODERPA, el PRODEAR y el Proyecto Forestal fueron formulados con anterioridad a la formulación de los Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas, principal referencia institucional para el trabajo con miembros de PPOO. A los fines del Estudio, se asumirá como hipótesis que la estrategia implícita de intervención en los equipos de la UCAR era la misma que luego se plasmó en el documento de referencia.

estrategia en los casos seleccionados para la muestra, a partir de observar las modalidades de vinculación y consultas accionadas, las interacciones que operan con los procesos territoriales en curso, las innovaciones generadas y las condiciones de sostenibilidad y replicabilidad de éstas.

## 5. Abordaje teórico-metodológico

En la presente sección se expone el enfoque teórico-metodológico que guió el diseño y plan de trabajo del Estudio. En el primer apartado se desarrollan definiciones claves que intervinieron en la construcción y abordaje del objeto de estudio. Se caracterizan las nociones de formaciones sociales colectivas – instituciones estatales y comunidades indígenas-, de políticas públicas, estrategia y de procesos de intervención y se las pone en relación con los objetivos específicos del Estudio. En el segundo apartado se presentan la estrategia metodológica y el diseño del Estudio, identificando las principales variables analizadas.

### 5.1 Marco teórico

La forma como se concibe a las formaciones sociales colectivas, en especial al “Estado” y a las “comunidades indígenas”, puede presentar potencialidades y/o limitaciones para comprender y explicar sus características y complejidades inherentes.

En el pensamiento social se ha consolidado una idea dominante de *estado* que lo concibe como una entidad substantiva, diferenciada del resto de la sociedad y que posee una coherencia e integridad interna. Bajo esa concepción suele operar la fetichización<sup>2</sup> del estado, cuando se lo concibe como un “actor”, que piensa, planifica, enuncia y actúa como si fuera una persona, es decir se le atribuyen propiedades de pensamiento y comportamiento humanas. Esa idea de estado conlleva un sesgo homogeneizante, pues desconoce la heterogeneidad de instituciones y actores que lo integran y, que en muchas ocasiones, operan con intereses, visiones de mundo, fuentes de poder y lógicas de acción no necesariamente similares. En los nuevos enfoques sobre la cuestión se sugiere abordarlo como la resultante de representaciones y prácticas heterogéneas, que se expresa en el plano ideacional y en las prácticas que emanan del complejo de agencias estatales (Abrams, 1988<sup>3</sup>; Shore y Wright, 1997<sup>4</sup>; Balbi y Rosato, 2003<sup>5</sup>, entre otros).

---

<sup>2</sup> Por fetichización entendemos al acto (o resultado del acto) de transformar propiedades, relaciones y acciones humanas, en propiedades, relaciones y acciones de cosas producidas por el hombre, objetos que se han vuelto independientes (y que son imaginados como originalmente independientes) del hombre y gobiernan su propia existencia.

<sup>3</sup> ABRAMS, Philip. 1988. Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology*, v.1, nº1.58-89.

<sup>4</sup> SHORE, Cris y WRIGHT, Susan. 1997. Policy: a new field of anthropology. En: SHORE y WRIGHT. *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London and New York: Routledge, p. 3-29.

<sup>5</sup> BALBI, Fernando y ROSATO, Ana. 2003. Introducción. En: BALBI y ROSATO (comp.) *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*. Buenos Aires: Antropofagia, p. 11-30.

En el caso del sistema federal de gobierno que rige en Argentina y, en particular en la modalidad de ejecución descentralizada en los gobiernos provinciales y/o organizaciones de la sociedad civil que contemplan varios de los programas que integran la muestra del Estudio, esta observación adquiere gran pertinencia y alerta sobre la necesidad de reconocer y analizar la diversidad de lógicas que pudieran existir entre agentes estatales, sea de diferentes agencias o incluso al interior de cada una.

En función de lo expuesto, se definió abordar semántica y analíticamente la trama institucional pública en términos de *estatalidades*<sup>6</sup>. A través de dicha noción se buscó aprehender y comprender la heterogeneidad de agentes y agencias estatales local y culturalmente situados que interaccionaron en el marco de la ejecución de los proyectos. Se desconsideró partir del supuesto de una coherencia interna entre las definiciones institucionales de las agencias públicas intervinientes y tomar como única variable analítica los discursos oficiales –escritos u orales-. En términos del diseño metodológico esto supuso reconocer como elementos analíticos a las normas institucionales y a los agentes estatales de los diferentes niveles de gobierno, con el fin de indagar sus complementariedades y antagonismos. Adicionalmente las prácticas estatales fueron interpretadas en dos dimensiones: i) como prácticas de intervención orientadas al (re)ordenamiento de la realidad y ii) como marcos institucionales y regulatorios, es decir *contextuales*, que enmarcan y condicionan el margen de actuación de los sujetos. Este abordaje permitió evidenciar los modos de intervención de los agentes estatales que participaron en la ejecución de los proyectos; incluso observar heterogeneidades al interior de un mismo proyecto (objetivo específico 3).

En el mismo sentido que observamos la complejidad inherente a lo estatal, también es menester considerarla para las *comunidades indígenas*. La categoría comunidad también suele ser fetichizada a través de considerar únicamente el testimonio de sus dirigentes. Por medio de ese mecanismo se disuelve la heterogeneidad de actores y procesos que coexisten en su interior y se contribuye a “silenciar” las voces, intereses y visiones de mundo de miembros de la comunidad menos identificados con la visión de los líderes (Cowan Ros y Nussbaumer, 2013).<sup>7</sup> Analizar las comunidades indígenas en su complejidad y dinámica, superando la mirada oficial y la restringida a sus instituciones formales, posibilita abordar las características socio-organizativas de los miembros de las comunidades indígenas en

---

<sup>6</sup> En el lenguaje del Derecho se utiliza la categoría Estado en alusión a una figura jurídica, solo para estas situaciones se accionará en mayúscula la categoría.

<sup>7</sup> COWAN ROS, Carlos y NUSSBAUMER, Beatriz. 2013. Retorno a la comunidad. Revista Avá, N° 22:145-166.

términos procesuales, complementando las modalidades organizativas instituidas con otros formatos y procesos en curso no formalizados (objetivo específico 2).

Asociado a la noción fetichizante de estado emergió un abordaje de análisis de las *políticas públicas* denominado de *gobernanza*, que guarda algunas limitaciones para comprender la compleja dinámica de éstas. En esta perspectiva, las políticas públicas son concebidas como entidades objetivas, resultado de decisiones racionales adoptadas por alguna autoridad competente que organiza acciones, con el objeto de resolver problemas o situaciones específicas. El análisis suele restringirse a evaluar la eficacia y eficiencia de las mismas, en términos de correspondencia entre objetivos trazados, recursos invertidos y resultados obtenidos (Mundanó, 2013)<sup>8</sup>. Efectiva en objetivar dicha medición, esta perspectiva se torna impotente para explicar las causas de las frecuentes distancias observadas entre ambos parámetros. En parte, esa limitación se debe a la forma como se concibe la implementación de las políticas públicas. Suele pensarse como un proceso instrumental y lineal, en sentido arriba (“decisores/as políticos/as”) → abajo (“destinatarios/as”), que se inicia con la definición de las acciones a realizar y termina en su implementación. Los/as técnicos/as de terreno y los/as destinatarios/as suelen ser asumidos como meros receptores de las acciones definidas por otros. Se desconoce su capacidad de agencia para transformar la política pública durante el curso de su ejecución (Shore y Wright, 1997 y Shore, 2010)<sup>9</sup>.

Lo antedicho no cuestiona ni niega la existencia de instancias de planificación y formulación de políticas públicas coordinadas por especialistas, sino que se restrinja a ese ámbito la producción de las políticas públicas. De hecho, la configuración institucional de la UCAR, en general, y el proceso de producción e implementación de una estrategia de trabajo con PPOO constituyen objetos de análisis del presente Estudio. A través de las nociones de cuestión y estrategia se abordó su análisis. Se entiende por *cuestión* a las formas como se representa a un determinado objeto o temática, a las problemáticas y alternativas de solución que se le asocian y a los modos en que se piensa su articulación con el resto de la sociedad. En este sentido, toda política pública, en cuanto instrumento de transformación de la realidad, está asociada al menos a una cuestión. Por *estrategia* se entiende al conjunto de acciones o instrumentos a implementarse para transformar la realidad actual por la definida

---

<sup>8</sup> MUNDANÓ, Adela. 2013. Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, v. 22:9-23.

<sup>9</sup> SHORE, Cris y WRIGHT, Susan. 1997. Policy. A new field of anthropology. En: Shore y Wright. *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London. Routledge. p. 3-33. Y SHORE, Cris. 2010. La Antropología y el Estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la Formulación de las políticas. *Antípoda*, n° 10: 21-49.

como meta. La ejecución de programas de desarrollo, los enfoques que éstos albergan, las modalidades de intervención y los instrumentos de asistencia técnica y financiera que suelen implementar los programas pueden ser pensados como partes de una estrategia<sup>10</sup>.

Para reconstruir y comprender las posibles trayectorias que puede seguir la estrategia oficial (objetivada en un documento) cuando se la implementa, sin caer en los sesgos antedichos del modelo de gobernanza, el *enfoque de proceso* y la noción de *agencia* configuran dos recursos analíticos claves. La evaluación no se restringe a la eficacia y eficiencia de los resultados obtenidos, sino es complementada con la reconstrucción del proceso de producción e implementación de las políticas públicas. El proceso, lejos de ser asumido como una serie de etapas secuenciales, se lo aborda a través de la convergencia de dos dimensiones: una sincrónica y otra diacrónica. Es decir, se reconoce que las diferentes etapas del ciclo del proyecto pueden estar en continua reconfiguración e interacción. En la *dimensión sincrónica* se asume que las instancias de formulación, ejecución y evaluación pueden operar todo el tiempo, de manera institucionalizada o no, a través de las prácticas (redefiniciones, evaluaciones, ejecuciones, etc.) de los sujetos. En su *dimensión diacrónica* se considera que cada acción o etapa pasada genera un contexto que condiciona las subsiguientes. Así, la dinámica de los proyectos está dada por la convergencia de las acciones e interacciones de múltiples personas, que desde diferentes ámbitos (planificación, administrativo, financiero, comunitario, etc.) intervienen en la producción de su trayectoria. Esta perspectiva permitió dar respuesta al objetivo específico 1 (estado actual de cada proyecto) desde una mirada más compleja y dinámica y reconstruir los modos de involucramiento y participación de los/as técnicos/as y miembros de las comunidades indígenas (objetivo específico 3).

La noción de *agencia* aportó a comprender las representaciones y lógicas de acción de los diferentes sujetos y su impacto en la trayectoria de los proyectos.

---

<sup>10</sup> De la revisión bibliográfica realizada no se pudo extraer una única definición o conceptualización de estrategia de desarrollo rural. Por lo general, ésta suele ser conceptualizada de un modo genérico como la instrumentalización de medios para concretar una meta. En el marco del componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER se realizaron esfuerzos por operacionalizar y concretar estrategias de desarrollo rural provinciales. Como criterios se propuso que las mismas contemplaran: i) diagnóstico del ámbito rural y caracterización y priorización de los sujetos destinatarios, ii) definición de visión y objetivos estratégicos del DR, iii) diseño y jerarquización territorial, iv) institucionalidad del DR (recursos humanos, financieros y legislativos), v) lineamientos estratégicos o ejes de trabajo (producción agropecuaria, infraestructura, mercados, estructuras organizativas, vivienda, salud, educación, etc.) y vi) modos de intervención (asistencia técnica, financiera, etc.) para el desarrollo socio-económico.

Norman Long<sup>11</sup> y Oliver de Sardan<sup>12</sup> observan que los procesos de intervención en desarrollo rural son instancias de negociación permanentes, en los que participan diversos actores que se vinculan desde papeles y posiciones sociales diferentes, en un campo de poder. La noción de agencia, entendida como la capacidad de conocer que tienen las personas, a partir de procesar su experiencia, y definir formas de actuación ante las diferentes coyunturas (Giddens, 1984)<sup>13</sup> es subyacente y fundamenta desde la teoría de la acción esa observación. A los fines del Estudio, esto lo podemos aprehender a través de poner en relación analítica: i) las *representaciones* que los sujetos, tanto técnicos/as como destinatarios/as, tienen de las diferentes cosas y situaciones y, ii) las acciones que despliegan en función de ello. A través de esta perspectiva se evidencia que los/as destinatarios/as siempre inciden en la trayectoria de los proyectos, existan o no espacios formales de participación. Posibilita captar acuerdos y fricciones, conscientes o inconscientes, explícitos o implícitos, que pudieran operar en la trayectoria de los proyectos. También constituye una mirada analítica fructífera para identificar aportes, innovaciones y cambios en comparación con los objetivos del proyecto (objetivo específico 4).

Otro sesgo analítico operado frecuentemente en las evaluaciones convencionales de políticas públicas constituye analizar los proyectos como entidades objetivas, finitas, autónomas y disociadas del contexto más amplio en el que opera. La ejecución de todo proyecto tiene lugar en un *contexto* en el que se encuentran en curso otros procesos (sociales, económicos, políticos, étnicos, ambientales, institucionales, etc.) con los cuales interacciona. En lo que respecta al propio proceso de promoción social que transitan los/as destinatarios/as, mirado en una perspectiva de mediano-largo plazo y de la multiplicidad de dimensiones que hacen al desarrollo, la ejecución de un proyecto, cuya duración suele oscilar de 1 a 3 años, tan solo es una intervención puntual y acotada a algunos aspectos de un proceso más amplio y complejo.

En función de ello, se definió superar un análisis autoreferencial de los proyectos estudiados para ponerlos en relación con procesos más amplios que estuvieran transitando y/o afectando a los sujetos intervinientes. En lo que refiere a los miembros de las comunidades indígenas se contempló mapear los procesos de lucha por la regularización de la tenencia de la tierra, problemáticas agroclimáticas, conflictos

---

<sup>11</sup> LONG, Norman. 2007. Sociología del Desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. México: El Colegio de San Luis y CIESAS.

<sup>12</sup> OLIVER DE SARDAN, Jean-Pierre. 2005. Anthropology and development. Understanding contemporary social change. London-New York: Zed Book.

<sup>13</sup> GIDDENS, Anthony. 1984. The constitution of society: An outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press.



organizacionales internos, redefiniciones organizativas, etc. Lo contextual también se expresa en las transformaciones institucionales que han transitado las agencias nacionales y provinciales ejecutoras de los programas/proyectos. La propia conformación de la UCAR y la concreción del documento Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas (UCAR, 2012)<sup>14</sup> ocurrieron con posterioridad a la formulación e inicio de ejecución de la mayoría de los programas que integran la muestra, configurando nuevos marcos regulatorios durante su ejecución.

Si bien el Estudio está dirigido a analizar la implementación de la estrategia de trabajo de la UCAR con PPOO, al estar descentralizada la operatoria de la mayoría de los programas a través de la delegación de funciones a diferentes actores vinculados a agencias estatales nacionales y provinciales y/o a organizaciones privadas (ONGs, cooperativas, etc.), fue preciso relevar las representaciones y modos de trabajo, institucionalizados o no, que portan estos últimos actores para analizarlos en relación a la estrategia de la UCAR y tener mayor comprensión y precisión en la identificación de posibles distancias entre los modos de intervención registrados en territorio y la estrategia institucional. La dimensión contextual, también aportó a diferenciar las características permanentes/estructurales de las coyunturales/contingentes de los factores intervinientes y, de ese modo, ofreció otro marco para interpretar la sostenibilidad de los cambios observados (objetivo específico 5) y su potencialidad y requisitos para ser replicados en otras situaciones/contextos (objetivo específico 6)

## **5.2 Diseño metodológico y estrategia de investigación**

Dadas las características del objeto de estudio, el método de investigación utilizado fue el cualitativo y se utilizó la técnica de estudio de caso para analizar la institucionalidad de la UCAR (marco institucional y estrategia de trabajo con PPOO) y las experiencias de intervención que comprenden la muestra. Se definieron dos tipos de estudio de caso: i) institucionalidad de la UCAR y ii) experiencias de proyectos ejecutados que integran la muestra.

### **Caso: Institucionalidad de la UCAR**

Este tipo de caso, constituido por una única unidad analítica, tuvo por objetivo reconstruir la trayectoria institucional de la UCAR para caracterizar el marco institucional y regulatorio que se configuró concomitantemente a la formulación y ejecución de los diferentes programas y objetivar la estrategia de trabajo con pueblos originarios.

---

<sup>14</sup> UCAR. 2012. Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas. Buenos Aires: MAGyP.

El marco institucional se lo caracterizó fundamentalmente a partir de las siguientes variables y elementos de análisis:

- trayectoria y características de los programas que integran la muestra,
- trayectoria y características institucionales de la UCAR,
- configuración organizacional de la UCAR, y
- representaciones sobre la cuestión y estrategia de desarrollo rural existente(s) y grado de formalización de una como oficial.

La estrategia de trabajo con PPOO se la caracterizó a partir de las siguientes variables y elementos de análisis:

- representaciones sobre la cuestión indígena,
- instrumentos institucionales que definen criterios, procedimientos y metas de trabajo con PPOO (Estrategia de trabajo con PPOO),
- objetivos y proceso de construcción del documento Lineamientos y Procedimientos de Trabajo para Pueblos Indígenas,
- grado de correspondencia de los lineamientos y procedimientos de trabajo con PPOO de la UCAR con la legislación internacional y nacional sobre la cuestión indígena y con protocolos de consulta propuestos por organizaciones indígenas situadas en el país,
- grado de conocimiento y apropiación de los principios definidos en el documento Lineamientos y Procedimientos de Trabajo para Pueblos Indígenas por los referentes nacionales, provinciales, técnicos/as de terreno y destinatarios/as vinculados a la ejecución de los proyectos que integran la muestra (implementación),
- adecuación de los manuales operativos de los programas a los lineamientos y procedimientos de trabajo con pueblos originarios (implementación),
- dispositivos de seguimiento y evaluación de la estrategia de trabajo con pueblos originarios, y
- dispositivos de difusión, sensibilización y capacitación para la implementación de la estrategia de trabajo con PPOO.

Las fuentes de información se obtuvieron a través de entrevistas a referentes nacionales de programas y de áreas de la UCAR, a referentes provinciales de las agencias ejecutoras y destinatarios/as (ANEXO I). También se utilizaron documentos institucionales (manuales operativos de programas, memorias de talleres, estudios específicos, entre otros), referenciadas oportunamente en el texto.

### **Casos: experiencias de proyectos ejecutados que integran la muestra**

A los fines operativos, se definió por caso al proceso en el cual múltiples sujetos, que ocupan posiciones sociales e institucionales diferentes, convergen en la implementación de acciones relacionadas a un proyecto de desarrollo produciendo resultados planificados y no planificados. La trayectoria del proyecto así como sus productos resultan de las prácticas e interacciones (concordantes o conflictivas) entre los sujetos, condicionadas por el contexto en el que operan.

Cada estudio de caso se centró en:

- identificar y caracterizar a los sujetos intervinientes – estatales y no estatales- y comprender sus posicionamientos y comportamientos a partir de poner en relación sus representaciones sociales y lógicas de acción;
- identificar factores contextuales (institucionales, sociales, políticos, ambientales, económicos, etc.) que condicionaron el accionar de los sujetos;
- identificar los hechos o “hitos” más significativos en la trayectoria del proyecto;
- reconstruir la trayectoria del proyecto desde la formulación del programa en el que se inscribe hasta el momento actual;
- identificar las interacciones, en términos de congruencias e incongruencias, entre las acciones del proyecto y los procesos que operan en el territorio; e
- identificar innovaciones y sugerencias para actualizar las políticas públicas patrocinadas por la UCAR.

En el diseño de la estrategia de estudio de los casos se definieron patrones comunes (dimensiones y variables analíticas) con vistas a tornar factible el análisis en una perspectiva comparada, a fin de observar regularidades y particularidades entre ellos en lo que respecta a la implementación de la estrategia de trabajo de la UCAR con PPOO. En el ANEXO II se encuentran los cuestionarios aplicados a los diferentes sujetos entrevistados.

Considerando que el Estudio tuvo por objeto el análisis de procesos de intervención en comunidades indígenas y que en la ejecución de dichos proyectos opera una división de tareas entre actores y/o instituciones localizadas en diferentes ámbitos– CABA, capitales provinciales y localidades-, se definieron tres niveles espaciales de trabajo de campo (recolección de información):

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: con vistas a relevar información referida al marco institucional regulatorio, la formulación y ejecución de los programas y proyectos, el marco administrativo, entre otros aspectos.

- Capitales provinciales: se centró en caracterizar la institucionalidad provincial estatal abocada a la cuestión indígena, fundamentalmente para aquellos programas

ejecutados por agencias provinciales (PRODERPA, PRODEAR, PRODERI y PROSAP). En los casos en los que intervinieron otras agencias estatales (INTA, comisiones municipales, etc.) o entes privados (empresas constructoras, ONGs, etc.), conforme las circunstancias y el rol que desempeñaron, se los integró al Estudio de caso para relevar las acciones que implementaron y evaluar su complementariedad con las prácticas de las agencias estatales.

- Territorio y Comunidades indígenas: se orientó a caracterizar a los/as destinatarios/as y reconstruir el proceso de implementación técnica del proyecto, centrándose en el accionar de los miembros de las comunidades indígenas, técnicos/as de las agencias estatales responsables de la ejecución de los proyectos y otros/as mediadores/as sociales (técnicos/as de ONGs e INTA, referentes religiosos, representantes políticos, etc.).

Las fuentes de información fueron primarias (entrevistas y observación) y se las complementó con documentos institucionales.

Dado que el Estudio supuso la visita a comunidades indígenas y que éstas detentan el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, el Área de Planeamiento y Gestión Estratégica de la UCAR asumió la función de informar y consultar con antelación y obtener el acuerdo de las autoridades comunales para la realización del Estudio, conforme la metodología propuesta.

En el marco de la Licitación para el Estudio convocada por la UCAR la propuesta técnica de la FAUBA propuso dos visitas a las comunidades indígenas, con un intervalo de 45 días entre cada una. En la segunda visita se preveía realizar un taller con los miembros de las comunidades para relevar limitantes y potencialidades de los proyectos de desarrollo y registrar propuestas de cambio. La propuesta se orientaba a ampliar la base de registros y testimonios y darle un cariz consultivo al Estudio. El cambio de gestión en el Gobierno nacional ocurrido el 10 de diciembre de 2015, supuso la suspensión hasta diez días antes de la fecha de entrega del informe final de la transferencia de la tercera cuota para el financiamiento del Estudio, impidiendo la realización de la segunda visita a la mayoría de las comunidades indígenas. Solo se pudo asistir a la asamblea de la Red de Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama realizada el 12 de marzo de 2016, grupo étnico que se destaca por tener un protocolo de consulta y acuerdo.

Para cada caso se destinó dos miembros del equipo, combinando la formación en Ciencias Agropecuarias y en Ciencias Sociales.

## **Implementación de la Estrategia de Trabajo con PPOO de la UCAR**

Abordar la comprensión de la implementación de la estrategia de trabajo con PPOO de la UCAR supuso el análisis relacional de tres elementos:

- ✓ objetivación y caracterización de la estrategia de trabajo de la UCAR con PPOO,
- ✓ verificación de la implementación de la estrategia referida en cada caso, y
- ✓ análisis en perspectiva comparada de los diferentes casos, con vistas a objetivar regularidades y especificidades.

En líneas generales, el análisis se orientó a identificar:

- grado de implementación de los instrumentos y criterios institucionales de la UCAR para el trabajo con miembros de PPOO y
- factores contextuales (ambientales, políticos, institucionales, económicos, burocráticos, etc.) que favorecieron y/u obstaculizaron el cumplimiento de los pasos en cada fase del proyecto.

Las indagaciones se orientaron a comprender cómo afectó la dinámica de transformación institucional de la UCAR (creación de áreas, redacción del documento Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas, etc.) y de las instituciones provinciales a la ejecución de los proyectos y de los procesos de consulta y acuerdo.

Otro aspecto analizado fue la forma como afectaron los formatos organizativos definidos como contraparte de cada proyecto y las dinámicas organizativas de las comunidades indígenas al proceso de consulta. El estado de las relaciones entre los miembros de las organizaciones, sus trayectorias y experiencias en vinculación con agentes externos y proyectos de desarrollo, sus definiciones sobre consulta, participación y acuerdo, así como la forma como se gestó el proyecto fueron otros de los aspectos considerados para comprender el proceso de consulta y participación de los miembros de las comunidades indígenas.

A los fines de comprender el grado de implementación de la Estrategia de trabajo con PPOO de la UCAR también se exploraron los siguientes factores:

- ✓ información y apropiación de los diferentes agentes intervinientes (referentes estatales nacionales y provinciales, técnicos/as de terreno y destinatarios/as) de la Estrategia de referencia;
- ✓ implementación de procedimientos de consulta, participación y acuerdo con miembros de comunidades indígenas;

- ✓ implementación de los mecanismos de la UCAR para capacitar a técnicos/as y monitorear la implementación de la Estrategia en el marco de la ejecución de los proyectos;
- ✓ existencia en las agencias provinciales, en la SAF y en el INTA de protocolos y/o criterios de trabajo y consulta con miembros de PPOO y grado de correspondencia con el de la UCAR; y
- ✓ nociones de información, consulta y acuerdo de las autoridades de las comunidades indígenas que integran la muestra.

### **Innovaciones y propuestas de políticas públicas**

Para dar cuenta de las limitantes y potencialidades que presentan las diferentes operatorias de los programas en los cuales se enmarcaron los proyectos analizados se evaluó en qué medida los procedimientos de éstos favorecían la eficacia y eficiencia de la ejecución de los proyectos y se adecuaban a las características y procesos socio-económicos (organizativos, productivos, etc.) que operan en los territorio. Adicionalmente se relevaron innovaciones, propuestas y sugerencias realizadas por las personas entrevistadas con el fin de actualizar los instrumentos de políticas públicas de desarrollo rural orientados a pueblos originarios y a agricultores familiares. Para ello, contemplamos tres fuentes de información:

- innovaciones realizadas en el marco de la ejecución del proyecto,
- propuestas de los sujetos vinculados a los casos, y
- propuestas de informantes calificados no vinculados a los casos.

Por *innovaciones* se definieron a las acciones llevadas a cabo en el marco de la ejecución del proyecto que no fueron contempladas en la situación inicial y/o que resultan novedosas para sus protagonistas, más allá que estén difundidas en otros territorios. En otras palabras, se pondera que sea algo novedoso para los protagonistas. Estas modificaciones pudieron haber sido realizadas de manera consciente o inconsciente por los sujetos intervinientes. Adquieren interés en la medida que las alteraciones estén orientadas a que la operatoria del proyecto (técnica, definiciones de problemática, lógicas de participación, consulta, procedimientos administrativos, etc.) se adecúe a la realidad y problemáticas experimentadas por los/as destinatarios/as y/o a que los procesos puestos en marcha favorezcan su promoción social.

## **6. Institucionalidad de desarrollo rural y estrategia de trabajo de la UCAR con Pueblos Originarios**

La presente sección tiene por objetivo caracterizar el marco institucional nacional en el cual se formularon e implementaron los programas de referencia de los proyectos que integraron la muestra del Estudio y caracterizar la estrategia de trabajo con miembros de pueblos originarios de la UCAR.

En la primera sección se describirá la trayectoria y características de la institucionalidad nacional de desarrollo rural. A través de reconstruir las diferentes configuraciones institucionales en las cuales se formularon y ejecutaron los programas de referencia, se evidenciará la dinámica del marco regulatorio de los proyectos que se ejecutaron en los territorios. En la segunda sección, se identificarán los elementos existentes que hacen a la configuración de una estrategia de desarrollo rural y a una de trabajo con PPOO de la UCAR, a fin de observar en qué medida se objetivan como marcos referenciales de intervención, para analizar el grado de su implementación, en el siguiente capítulo.

### **6.1 Configuración de la institucionalidad nacional de desarrollo rural**

Considerada *vis-a-vis* la institucionalidad estatal de desarrollo rural de otros países de América Latina, la argentina es de reciente conformación, encontrándose aún en definición elementos que hacen a su constitución (creación y/o integración de agencias estatales nacionales y provinciales, estrategia de desarrollo rural, registro de destinatarios/as, ámbitos de definición y coordinación de políticas, producción y/o reglamentación de legislación específica, entre otras)<sup>15</sup>. En la década pasada, la institucionalidad pública nacional de desarrollo rural ha sido cambiante e imprevisible, configurando el marco institucional que reguló la formulación y ejecución de los programas y proyectos que integran la muestra del Estudio.

A lo largo de la década de 1990, la formulación y ejecución de programas nacionales de desarrollo rural se consolidó como una política de estado en Argentina. A partir de finales de esa década y durante la siguiente, en la órbita de la SAGPyA-MAGyP<sup>16</sup> hubo diferentes intentos de crear un sistema nacional de desarrollo rural,

---

<sup>15</sup> Las acciones de Desarrollo Rural se iniciaron en Argentina en la década de 1970, patrocinadas por ONGs. El Estado Nacional inició sus primeras acciones en esta área a fines de la década de 1980 (CARACCIOLO BASCO y COWAN ROS, 1997 y SAGPyA, 2003). A lo largo de los años profundizó y jerarquizó su accionar a través de la puesta en ejecución de nuevos programas y la creciente jerarquización de las políticas de desarrollo rural en la institucionalidad pública.

<sup>16</sup> Dados los reiterados cambios en la denominación de la dependencia del Poder Ejecutivo Nacional abocada a la esfera del agro, cuando se haga referencia a dicha entidad para un periodo de tiempo que abarca sus diferentes denominaciones se utilizarán las dos siglas.

que regulara por medio de las instituciones y planificaciones correspondientes las acciones dirigidas a los sectores del ámbito rural históricamente postergados por las políticas públicas de promoción y desarrollo. En ese marco, en los años sucesivos operó la creación de diferentes estructuras y elementos de políticas públicas con vistas a construir el sistema nacional de desarrollo rural (Craviotti y Soverna, 2008)<sup>17</sup>.

En 1999 se creó la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) con el objetivo de constituirse en un espacio de interlocución entre los referentes nacionales y provinciales, coordinar programas y acciones de la SAGPyA y coadyuvar a la formulación de una estrategia de desarrollo rural. En los primeros años de la CDR se realizaron talleres regionales de deliberación de políticas públicas, pero el funcionamiento de la Comisión finalizó en 2003. En 2004, la SAGPyA encargó al Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP-, la coordinación de acciones para la identificación y formulación participativa de una estrategia de desarrollo rural (Soverna, 2008)<sup>18</sup>. La propuesta realizada por la ONG no consiguió consensuarse entre los referentes del desarrollo rural nacional. Ante ese hecho, diferentes organizaciones de la agricultura familiar junto a especialistas del desarrollo rural crearon, en 2006, el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) con el objetivo de proponer un plan estratégico de desarrollo rural y crear un ámbito de interlocución entre las organizaciones representantes del sector y las autoridades nacionales con vistas a consolidar y jerarquizar la institucionalidad del desarrollo rural en el país (FONAF, 2008)<sup>19</sup>.

En 2008, se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (MEyP). En 2009, se jerarquizó la secretaría de referencia a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) con la subsecuente recategorización de sus dependencias. Se creó la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, integrada por la Subsecretaría de Economía Regionales y la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SAF)<sup>20</sup>. Paralelamente en la órbita del MAGyP se creó la Unidad de Cambio Rural (UCAR) con el objeto de organizar estratégicamente la ejecución de programas y proyectos con financiamiento parcial o totalmente externo, orientados al desarrollo agropecuario y

---

<sup>17</sup> CRAVIOTTI, Clara y SOVERNA, Susana. 2008. Propuesta para la creación de un sistema nacional de desarrollo rural. Buenos Aires: MEyP-SAGPyA-PROINDER.

<sup>18</sup> SOVERNA, Susana. 2008. El desarrollo rural en Argentina: situación de las provincias. Buenos Aires: MEyP-SAGPyA-PROINDER.

<sup>19</sup> FONAF, 2008. Propuestas para un plan estratégico de desarrollo rural. Buenos Aires: SAGPyA.

<sup>20</sup> Con esas transformaciones no se alcanzaría la configuración institucional definitiva. En 2013, operó una nueva diferenciación y jerarquización por medio de la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y de la Secretaría de Agricultura Familiar.



rural. Así, la UCAR se configuró sobre la estructura técnica y financiera de los programas en ejecución con financiamiento externo<sup>21</sup>. En ese marco de división de tareas, se delegó a la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar la ejecución de programas con financiamiento nacional, quedando la planta de extensionistas rurales gestada en el marco de la ejecución del Programa Social Agropecuario en la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

En el nuevo marco institucional, se redoblaron las iniciativas tendientes a construir e implementar una estrategia de desarrollo rural nacional, sin embargo los resultados fueron dispares y no siempre se consiguió concretar y/o integrar las acciones planificadas. Se realizaron estudios tendientes a cuantificar y caracterizar al sector de la agricultura familiar en el país, sus problemáticas y alternativas de solución. En 2010 se creó el Registro Nacional de Agricultura Familiar con el objetivo de inscribir y caracterizar a los/as destinatarios/as de las políticas públicas de desarrollo rural. En 2010, el MAGyP oficializó el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, que establece un marco para diseñar una estrategia de desarrollo rural nacional, pero no la sustituye. En agosto de 2014, en la órbita del MAGyP se creó nuevamente una instancia de coordinación de políticas para el desarrollo rural, el Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Finalmente, en diciembre de 2014 se sancionó la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en Argentina, la cual aún no ha sido reglamentada.

El descrito es un marco institucional en construcción y, en consecuencia, dinámico. Una característica del proceso fue su debilidad en la planificación de la realización e integración de las acciones que hacen a la construcción de un sistema nacional de desarrollo rural. La concreción de las diversas iniciativas operó en un contexto de imprevisibilidad, signado por los impulsos, dilaciones y/o redireccionamientos motorizados por las diferentes gestiones de la SAGPyA-MAGyP.

En ese marco se diseñaron y ejecutaron los programas que integran la muestra del Estudio. Una de sus características más distintiva es que fueron formulados a lo largo de una ventana temporal de casi 15 años. En 1998, se iniciaron las acciones del PROSAP, continuando hasta la actualidad. Cronológicamente siguieron el PRODERPA (2007-2014), el Proyecto FORESTAL (2008-2015), el PRODEAR (2010-2015) y el PRODERI (2011-2017), único programa de la muestra formulada y

---

<sup>21</sup> Al momento de la creación de la UCAR se encontraban en ejecución los programas PROSAP, PROINDER, PRODERNEA, PRODERNOA PROINDER, PRODERPA, PROVIAR, PROSAP, PRODEAR, ARMONIZAN, Conservación de la Biodiversidad –GEF y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales (Tabla 1).

ejecutada íntegramente en el marco de la UCAR<sup>22</sup>. La mayor parte de los programas no sólo fue formulada en diferentes momentos y en la órbita de distintas agencias estatales, sino que transitaron por diferentes dependencias durante su ejecución. Ese cambio de marco institucional fue uno de los factores intervinientes en los retrasos en las ejecuciones, imprimiendo una dinámica de etapas de espera de resolución de trámites administrativo (firma y/o validación de los programas por las nuevas autoridades, redefinición de procesos y trayectorias administrativa, etc.) alternadas con otras donde se debía compensar el retraso en la ejecución elevando la tasa de concreción de acciones por sobre lo planificado. Conforme se observará en los próximos capítulos dicha característica imprimió una dinámica a la ejecución de los proyectos en territorio que, en cierto modo, afectó la realización de actividades y procesos de capacitación, planificación, consulta o participación, conforme lo diseñado inicialmente. Éste es un ejemplo que evidencia cómo los procesos administrativos de la institucionalidad nacional pueden sobreponerse a la planificación técnica en los territorios. Esto también suele ocurrir como efecto de los procesos administrativos provinciales y aporta a comprender las distancias observadas entre lo planificado y lo efectivamente realizado, en particular los condicionamientos administrativos que hacen que técnicos/as y destinatarios/as no puedan realizar acciones según tiempos, modalidades y procesos acordados. Sobre este aspecto se volverá en el siguiente capítulo.

La UCAR se creó a partir de los programas en ejecución con financiamiento parcial o totalmente externo y se consolidó y reconfiguró a partir de la incorporación de nuevos programas a su cartera (Tabla 1). Esto supuso transferir a la nueva agencia los equipos técnicos, los fondos y la ejecución de programas que habían sido formulados en otros marcos institucionales. Sobre estos antecedentes se configura la nueva agencia y se redefine el marco institucional regulatorio de los programas que se encontraban en ejecución y el de los que se irían a formular.

---

<sup>22</sup> El proceso de formulación y negociación de los programas con las agencias externas y las nacionales suele extenderse por periodos de dos a cuatro años. En el caso del PRODRI la definición final ocurrió en el marco de la UCAR.

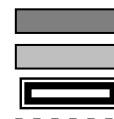
**Cuadro 1.**

**Trayectoria de los programas con financiamiento total o parcialmente externo, según agencia institucional ejecutora**

Ministerio	MEyP											MAGyP										
	SAGPyA (diferentes dependencias)											SsAF	UCAR									
AÑO	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
<b>PROGRAMA</b>																						
PROSAP	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
PROINDER	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■								
PRODERNEA		■	■	■	■	■	■	■	■	■												
PRODERNOA			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■								
ARMONISAN									■	■	■	■	■	■	■	■	■					
Proyecto Forestal											■	■	■	■	■	■	■	■	■			
PRODERPA											■	■	■	■	■	■	■	■				
PRODEAR											■	■	■	■	■	■	■	■	■			
PROVIAR												■	■	■	■	■	■	■				
Manejo Sustentable de RRNN												■	■	■	■	■	■					
PRODERI														■	■	■	■	■	■	■		
PROISCA															■	■	■	■	■			
Sustentab. y Comp. Forestal																	■	■	■	■	■	■
PRODESPA																		■	■	■	■	■

Fuente: elaboración propia según información expuesta en [www.ucar.gov.ar](http://www.ucar.gov.ar) [acceso 16 de marzo de 2016]

- Referencias:
- Periodo ejecución Programa integrante de la Muestra del Estudio
  - Periodo de ejecución Programa no integrante de la Muestra de Estudio
  - Ámbito Institucional de la UCAR
  - Año de reestructuración institucional de la UCAR



En su primera configuración organizativa la UCAR articuló su funcionamiento a través de dos organigramas. Uno correspondía a la ejecución del PROSAP y en él se mantenían todas las áreas que ya venían funcionando en el programa. En el segundo organigrama se articuló la implementación del resto de los programas en ejecución a través de una estructura geográfica. Se designó un coordinador regional para cada unidad espacial de país (NEA, NOA, Cuyo, Centro y Patagonia), quien coordinaba la ejecución de los programas. De alguna manera, la integración y articulación de los programas en la nueva agencia fue relativa y operó cierta duplicación de áreas

Otra característica distintiva de este nuevo marco institucional es que en él convergieron programas con diferentes dimensiones y modalidad de operatoria. El PROSAP se diferenció por la mayor dimensión de su equipo técnico, sus reediciones y continuidad en el tiempo, el presupuesto ejecutado (aproximadamente u\$s 910 millones en todas sus etapas, con financiamiento del BIRF, BID y del Estado nacional), tipo de destinatarios (“pequeñas y medianas empresas agropecuarias”) y la envergadura de la infraestructura financiada.<sup>23</sup> Otro aspecto distintivo en la estructura del PROSAP fue la creación de la Unidad Ambiental y Social con el objeto de implementar las denominadas “salvaguardas ambientales y sociales” solicitadas por el BIRF y el BID. En la política de salvaguardia de las agencias financiadoras se diferencian las ambientales, las sociales y las indígenas. En líneas generales se orientan a ayudar al personal técnico para impulsar enfoques de desarrollo sostenible en términos ambientales y sociales al tiempo que garantizan que tales actividades no perjudiquen a personas, pueblos originarios y al ambiente y/o buscar mecanismos de mitigación cuando sea irreversible. Las salvaguardias también involucran dispositivos de consulta y acuerdo con los/as destinatarios/as con vistas a evitar litigios judiciales. El Proyecto FORESTAL, en cuanto programa con financiamiento del BIRF, también debió implementar las salvaguardias ambientales y sociales en su operatoria. En el Anexo III se profundiza la información al respecto.

Los programas con financiamiento del FIDA y del Estado nacional (PRODERNOA, PRODERPA, PRODEAR, PRODERI, etc.) se caracterizaron por equipos técnicos y presupuestos significativamente más pequeños, por definir a las

---

<sup>23</sup> El PROSAP se caracteriza por el número de etapas y fuentes financieras que hubo a lo largo de su trayectoria. Entre las etapas ejecutadas se encuentran según fuente de financiamiento, monto ejecutado y periodo: i) BIRF 4150/AR, U\$S 284.7 M, 1998-2010; ii) BID 899/OC-AR-1, U\$S 248.9 M, 2004-2011; iii) BID 899/OC-AR-2, U\$S 59.8 M, 2004-2011; iv) BID 899/OC-AR-3, U\$S 155.7 M, 2006-2008; v) BIRF 7425/AR, U\$S 46.4 M, 2007-2010; vi) BID 1456 OC-AR, U\$S 287.6 M, 2008-2014 y vii) BIRF 7597-AR, U\$S 204.7 M, 2009-2014. Entre las etapas en ejecución, se encuentran según fuente de financiamiento, monto ejecutado y periodo proyectado: i) BID 2573/OC-AR, U\$S 287,5 M, 2012-2016; II) FONPLATA 22, U\$S 24.5 M, 2015-2018 y iii) CAF 8581-AR, U\$S 80 M, 2015-2019 ([www.ucar.gob.ar](http://www.ucar.gob.ar)).

“familias rurales pobres” por sus destinatarias y diferenciar entre éstas a los denominados grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y pueblos originarios).

El proyecto FORESTAL, con financiamiento BIRF y del Estado nacional presentó características semejantes a los programas FIDA en lo que respecta a su dimensión, pero a diferencia de éstos y del PROSAP su operatoria fue centralizada, es decir con financiamiento directo a las organizaciones y/o instituciones destinatarias, sin intermediar en la ejecución instituciones estatales provinciales (modalidad de operatoria descentralizada). En el capítulo 7 y en el Anexo V se profundiza sobre las características y trayectoria de los programas y proyectos que integran la muestra.

Conforme lo expuesto, el marco de formulación de los programas, a excepción de las primeras etapas del PROSAP, fue carente de una directriz nacional (plan nacional de desarrollo agropecuario y rural) de mediano-largo plazo<sup>24</sup>. El diseño de los programas parece haber estado sujeto a la coyuntura, en parte signada por la dirección de la SAGPyA-MAGyP en cada momento y la agenda y estrategias impulsadas por las agencias financieras internacionales. Este último factor se expresa con elocuencia en los testimonios de los/as referentes de la UCAR y de los gobiernos provinciales consultados. En sus relatos frecuentemente se expresaban en términos de “programas FIDA” y “programas del Banco Mundial”, como forma de reconocer y evidenciar las diferentes operatorias en juego y los requisitos que las mismas conllevan producto de las negociaciones y acuerdos con cada agencia financiera. Con diferente intensidad este reconocimiento también fue expresado por los equipos técnicos territoriales y, en algunos casos, por dirigentes indígenas. Esta percepción, constatada en la operatoria de los diferentes manuales operativos evidencia la heterogeneidad de marcos regulatorios que convergen al interior de la UCAR. De algún modo, las lógicas de las agencias financieras internacionales se proyectan al interior de la UCAR como *clusters* de programas, si se los agrupa según modalidad operatoria, que se corresponden con las fuentes de financiación. De este modo, en la primera etapa de la UCAR, primó en la operatoria de los programas la impronta de las agencias internacionales por sobre una estrategia institucional de la UCAR.

La conformación sobre la heterogeneidad de programas y de las lógicas que éstos conllevan fue reconocida por las autoridades de la UCAR. En 2012 se iniciaron

---

<sup>24</sup> El único antecedente registrado en materia de estrategia nacional de desarrollo rural es el documento Estrategia de Desarrollo Rural Hacia el Siglo XXI, formulada en 1997 (SAGPyA, 1997), en la órbita de la SAGPyA. Como referencia para la implementación de políticas de desarrollo rural presenta cierta desactualización con relación a las concepciones vigentes en materia de desarrollo, pues evidencia un sesgo economicista al centrar su objetivo en la “modernización del minifundio”, la propia definición de los/as destinatarios/as, así como la ausencia del enfoque socio-territorial y de derechos en la implementación de políticas públicas, entre otras características.

acciones tendientes a definir una nueva configuración institucional en la cual los programas, en cuanto instrumentos de intervención, se subordinaran y articularan en una estrategia institucional transversal. En el contexto de esa reestructuración organizativa operó la unificación de áreas administrativas (contable, jurídica, recursos humanos) creadas en el marco de los diferentes programas y la creación y/o jerarquización de áreas de planeamiento, gestión y seguimiento de políticas con vistas a proyectar la integración de los diferentes programas en un plan de acción institucional. La Unidad Ambiental y Social del PROSAP pasó a redefinirse en la de la UCAR. En el mismo sentido, el Manual Ambiental y Social definido en el marco de ese programa para garantizar las salvaguardias ambientales y sociales se utilizó como referencia para la formulación de los próximos instrumentos de intervención.

Los testimonios relevados permiten inferir que esa readecuación institucional, al operar en el marco de la ejecución de programas que ya tenían definidas y acordadas sus operatorias y equipos de trabajo con las agencias internacionales, así como el compromiso de garantizar metas de ejecución en plazos definidos, ha sido demorada y/o tenido escaso impacto en la mayoría de los programas que integran la muestra, encontrando mayor expresión en la formulación de los nuevos programas<sup>25</sup>. Entre los programas que integran el Estudio, el PRODERI es el que mejor refleja esas transformaciones.

En función de la trayectoria institucional descrita hasta aquí, se concluye que la formulación y ejecución de los programas que integran la muestra operó en un contexto institucional nacional en construcción, dinámico y en proceso de jerarquización, pero imprevisible y carente de una estrategia nacional de desarrollo rural. El órgano nacional de definición de políticas agropecuarias y de desarrollo rural es el SAGPyA-MAGyP, correspondiéndole a la UCAR la implementación de las mismas a través de los programas que coordina.

En ese marco, los programas fueron formulados y ejecutados con cierta autonomía y autoreferencia. Existen programas que comparten lógicas, sin embargo esa característica pareciera explicarse fundamentalmente por los términos de negociación de las agencias internacionales, más que por una directriz nacional sostenida a lo largo de las diferentes gestiones de la SAGPyA-MAGyP. La jerarquización de la institucionalidad nacional del desarrollo rural en el marco de la creación del MAGyP supuso la producción de una cantidad de instrumentos que hacen a la formulación e implementación de políticas públicas de desarrollo rural (creación de nuevas agencias, Registro Nacional de Agricultura Familiar, legislación, Consejo de

---

<sup>25</sup> Es importante aclarar que el retraso en la ejecución de los programas con financiamiento externo supone la aplicación de multas al país por parte de las agencias internacionales.

Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, entre otras) que se espera impacten positivamente en la construcción de un sistema nacional de desarrollo rural. Dada la tardía formulación de éstos y la demora en su implementación con relación al periodo de ejecución de los programas que integran la muestra de este Estudio, su impacto en la ejecución de los mismos ha sido de escasa significación. Ciertamente la excepción es la creación de la UCAR. En lo que resta del texto nos centraremos en el marco regulatorio que supuso la creación de la UCAR en el abordaje del desarrollo rural y en el trabajo con pueblos originarios.

## **6.2 Referencial de Desarrollo Rural y de trabajo de la UCAR con Pueblos Originarios**

La inexistencia de un documento donde se objetive un plan nacional de desarrollo rural no supone la ausencia de un marco referencial entre los miembros de la UCAR, con relación a los lineamientos a seguir para la promoción del desarrollo rural y el trabajo con PPOO. A continuación, se delinearé brevemente el referencial de desarrollo rural observado, para posteriormente identificar y describir los elementos de de trabajo con PPOO identificados y el grado de su integración.

### **Referencial de desarrollo rural**

Al interior de la UCAR no existe un documento en el que se objetive una estrategia de desarrollo rural institucional. No obstante ello, se observa un proceso de definición de conceptos y lineamientos estratégicos que resultan de la experiencia acumulada en la ejecución de programas, de las definiciones institucionales del MAGyP y de las negociaciones con las agencias internacionales.

A partir de la reestructuración institucional del 2013 el área de Planeamiento y Gestión Estratégica (PGE) y la Unidad Ambiental y Social (UAS) de la UCAR se constituyeron en los ámbitos de coordinación del proceso de definición y evaluación de las estrategias a seguir. Entre los principales conceptos y lineamientos sobre los cuales se definiría una estrategia de desarrollo rural destacan:

- ✓ *Concepción de desarrollo humano*: supone superar la idea de desarrollo acotada a la dimensión económica para abordarla como la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía por medio del incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental.
- ✓ *Enfoque de Derechos en las políticas y estrategias de desarrollo*.

- ✓ *Reconocimiento de la heterogeneidad y especificidad de los destinatarios/as*: supone reconocer y respetar sus particularidades de género, etarias, económicas, culturales y étnicas.
- ✓ *Fortalecimiento institucional*: se orienta a consolidar y ampliar las capacidades institucionales (estatales y no estatales) en el nivel nacional, provincial y territorial para la promoción del desarrollo rural. Con relación a las organizaciones de los/as destinatarios/as se apuesta a su formalización y fortalecimiento para la conducción de procesos de desarrollo económico.
- ✓ *Enfoque territorial*: propone desplazar el ámbito espacial de intervención de la “unidad productiva” al “territorio”, entendido como una unidad espacial con relativa homogeneidad ambiental, económica, social, cultural, institucional, etc., y superar la dicotomía rural-urbano. Para la planificación de los espacios territoriales se definieron instancias de articulación institucional con vistas a planificar el desarrollo de cadenas productivas existentes (cluster) o identificar alternativas de desarrollo en los territorios (Instancias de Desarrollo Regional).
- ✓ *Desarrollo de infraestructura y servicios agropecuarios*
- ✓ *Sustentabilidad ambiental*: se orienta a garantizar sistemas productivos sustentables y sostenibles y a generar acciones con vistas a mitigar y/o revertir los efectos negativos del cambio climático.

Por su impacto en la definición del trabajo con PPOO, interesa en esta parte caracterizar brevemente el *enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo*.<sup>26</sup> Constituye una referencia para vincularse con e integrar a los/as destinatarios/as de las políticas públicas al proceso de formulación, implementación y evaluación de éstas en su carácter de ciudadanos/as. Se inspira en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y lo incorpora como un sistema coherente de principios y reglas para la implementación de políticas de desarrollo. Propone una ruptura con los enfoques de políticas públicas convencionales, en particular los denominados “asistenciales”, que definen a sus destinatarios y destinatarias como “beneficiarios/as”, es decir, personas con carencias, que precisan de asistencia.

El *enfoque de derechos* asume a los/as usuarios/as de las políticas públicas como sujetos titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social para establecer

---

<sup>26</sup> Para la caracterización de los principales lineamientos de este enfoque nos basamos en ABRAMOVICH, Víctor. 2004. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina. Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina. y PAUTASSI, Laura. 2010. Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina. Buenos Aires, Editorial BIBLOS.



un diálogo y acuerdos con los representantes estatales desde el ejercicio de su ciudadanía. Otro aspecto destacable de este enfoque es el principio de *participación*, que se asume como axioma inherente a las políticas públicas. Refiere no sólo a la consulta, sino también a la participación activa, tanto deliberativa, propositiva como ejecutiva de las personas en las diferentes etapas de la formulación, implementación y seguimiento de las acciones públicas. Esa participación sólo puede ser efectiva si está asociada al derecho a la información y al libre acceso a las fuentes estadísticas e informes producidos por las agencias estatales. En el mismo sentido, toda política pública debe garantizar procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización y control ciudadano, así como el establecimiento de espacios de reclamo para usuarios/as y consumidores/as.

Como se analizará en el próximo apartado, este enfoque es coherente con la legislación internacional y nacional que trata el derecho de los pueblos originarios, en especial a la consulta y consentimiento previo, libre e informado reconocida por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Delineado este referencial queda reflexionar sobre su grado de conocimiento y apropiación por los miembros del equipo técnico de la UCAR y su expresión en las operatorias de los programas.

De las conversaciones mantenidas con los referentes de los diferentes programas y ámbitos se encontró cierta correlación entre ambas variables. Es decir, la referencia y/o valoración de los lineamientos antedichos en los relatos de los/as entrevistados/as variaba conforme el perfil del programa o área de trabajo. En los programas con financiamiento BIRF y/o BID tendió a existir mayor ponderación de las dimensiones económico-productivas, tanto en el relato de los referentes como en sus operatorias. En los “programas FIDA” y en las áreas PGE y UAS se expresó un perfil más holístico, en el que ganaba valoración los procesos socio-organizativos y de empoderamiento de los denominadas “grupos vulnerables”.<sup>27</sup> En el lenguaje coloquial de los referentes de la UCAR entrevistados esa diferenciación se expresada a través de las categorías “componentes duros” (inversión en infraestructura y productiva), y “componentes blandos” (procesos socio-organizativos y asistencia técnica). La variedad de operatorias entre programas explica que al interior de la UCAR, los/as técnicos/as hablen en términos y reconozcan “diferentes estrategias de intervención de los programas”.

---

<sup>27</sup> Al interior de los programas FIDA también se observa variación en el modo como se expresa este referencial en las operatorias de los programas, siendo más objetivo en los últimos programas formulados (PRODAR y PRODERI).

## **Referencial de trabajo con pueblos originarios**

Uno de los interrogantes que guió la primera parte de este Estudio fue dilucidar la existencia de una estrategia de trabajo con PPOO de la UCAR y en caso de ausencia de ésta identificar referenciales que pautaran el vínculo y trabajo con este grupo social.

Al momento de la presentación de este informe no se ha producido un documento institucional que objetive una estrategia institucional de trabajo con PPOO en la UCAR. Eso no significa la inexistencia de lineamientos y acciones que sirvan como referencia para los/as técnicos/as en sus diferentes ámbitos de trabajo. A continuación se listarán las principales acciones y lineamientos relevados a lo largo de la trayectoria de la UCAR, para posteriormente reflexionar sobre su grado de integración y en qué medida configuran una estrategia de trabajo con PPOO.

Durante los primeros años de la UCAR, primaron los criterios de trabajo para con los PPOO contenidos en el Manual Ambiental y Social del PROSAP. En éste último se establecen los procedimientos de consulta y participación de los pobladores originarios, si éstos se encontraran involucrados directa o indirectamente en la ejecución y área de influencia de los proyectos de inversión. Dicho manual prevé la elaboración de un Plan de Pueblos Indígenas que busca “asegurar que las actividades de los proyectos que los involucren se lleven a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de las comunidades indígenas involucradas”. No obstante este instrumento, prevalece una lógica preventiva de salvaguarda sobre los efectos negativos de los proyectos tanto en lo ambiental como en lo social, resultando en una guía de procedimientos que minimicen o eviten dichos impactos.

Concomitantemente a la reestructuración con operó en la UCAR con vistas a unificar y articular sus áreas internas, en 2012 se formuló la UAS formuló el documento *Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas*, que condensa gran parte de los referenciales que deberían guiar el trabajo con ese sector social. Dada su relevancia se lo analizará en profundidad en el próximo apartado.

Los elementos que podrían configurar una estrategia de trabajo con PPOO de la UCAR no se agotan en dicho documento. En los últimos años se realizaron acciones e instrumentos de políticas públicas que lo amplían y complementan, pudiéndose constituir en insumos para la formulación e implementación de una estrategia conforme se los integre, profundice y operacionalice. Entre las acciones y elementos identificados destacan:

- estudios orientados a caracterizar la situación de los miembros de los diferentes grupos étnicos existentes en el país<sup>28</sup>,
- explicitación de los PPOO en la población objetivo de los programas y/o definición de meta de población objetivo a ser alcanzada,
- instrumentos específicos para asistir financieramente a miembros de los pueblos originarios,
- talleres de capacitación a jóvenes indígenas en formulación y ejecución de proyectos,
- talleres de sensibilización, capacitación e intercambio de experiencias dirigidos a técnicos/as,
- sistematización de indicadores para monitorear el trabajo con PPOO,
- consulta a representantes de PPOO sobre el diseño del Proyecto de Inclusión Socio-Económica en las Áreas Rurales (PISEAR), y
- evaluación de trabajo de la UCAR con PPOO.

Los estudios configuran un principio de diagnóstico, preciso de ser completado y actualizado, sobre los pueblos indígenas del país. La nueva situación a la cual se desea llevar a los diferentes sujetos implícitamente está objetivada en las metas de los programas. De modo genérico, éstas suelen referirse al mejoramiento de la calidad de vida de los/as destinatarios/as. En ningún caso se especifican metas para PPOO. Reconocer a los miembros de los PPOO como un grupo específico, es decir con características y problemáticas particulares, supone definir metas específicas para el mismo. Avanzar sobre este aspecto contribuiría a cristalizar la estrategia de trabajo con PPOO de la UCAR.

Ciertamente es en la operatoria de los programas donde mejor se observa el grado de operacionalización e implementación del referencial en cuestión. Al realizar una lectura cronológica de los programas que integran la muestra del Estudio se aprecia la objetivación de miembros de pueblos indígenas en la población objetivo de los programas con financiamiento FIDA, particularmente los formulados en los últimos años (PRODERPA, PRODEAR y PRODERI). El PRODEAR definió que el 20% de la población asistida debía pertenecer a PPOO y el PRODERI definió por meta al 10%.

---

<sup>28</sup> Entre los estudios relevados destacan: GOLLUSCIO, Lucía. 2008. Los pueblos indígenas que viven en Argentina. Informe de actualización del año 2002. Buenos Aires: MEyP-SAGPyA-PROINDER; VAN DAM, Chris. 2008. Tierra, territorio y derechos de los pueblos indígenas, campesinos y pequeños productores de Salta. Buenos Aires:MEyP-SAGPyA-PROINDER; CERVERA NOVO, Juan Pablo. 2010. La cuestión indígena en Argentina. Un estudio de actualización. Buenos Aires: MAGyP-SsAF-PROINDER. BIDASECA y otros/as. 2013. Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina. Buenos Aires: MAGyP-SsAF-PROINDER.

El PISEAR, programa que contará con financiamiento del BIRF y del Estado nacional y que actualmente se encuentra en formulación, establecerá que el 30% de la población asistida debe pertenecer a los PPOO. Por su parte, el PRODEAR diferenció al Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes como un instrumento de financiamiento específico para comunidades indígenas. En el PRODERI, si bien se retomaron muchos de los criterios e instrumentos subyacentes a la operatoria del PRODEAR, se eliminó la especificidad indígena de ese instrumento financiero, que pasó a denominarse Fondo de Apoyo a las Comunidades Agrarias.

La formación de promotores indígenas dentro de los denominados “programas FIDA” destaca como experiencia y podría constituirse en un lineamiento de la estrategia de trabajo con PPOO de la UCAR. En 2010, en el marco del PRODEAR, se realizó el Curso de Identificación y Formulación de Proyectos para Comunidades Aborígenes. Los/as asistentes fueron jóvenes indígenas del noreste argentino. El curso se orientó a generar un espacio de formación dirigido a jóvenes de las comunidades aborígenes, centrado en el diagnóstico y formulación de proyectos en sus respectivas comunidades y posibles de ser financiados por el PRODEAR (UCAR, 2015).<sup>29</sup> Cabe resaltar la intencionalidad de formar idóneos indígenas con vistas a que en un futuro conduzcan la implementación de proyectos en sus comunidades, reemplazando algunas de las funciones que actualmente asumen los/as técnicos/as. Entre los resultados del curso, destaca la incorporación de dos asistentes a la planta técnica de la unidad provincial del Chaco.

En 2014 y 2015, la Unidad Ambiental y Social y el Área de Fortalecimiento de las Capacidades de los Ejecutores Provinciales de la UCAR realizaron dos talleres dirigidos a sensibilizar y capacitar a los asistentes (técnicos/as y destinatarios/as), por medio de intercambiar experiencias y objetivar lecciones aprendidas del trabajo con PPOO<sup>30</sup>. Se reconocen estas instancias, como otros espacios y/o prácticas que pudieran realizarse, no sólo como ámbitos de formación, sino también de difusión, sensibilización y formulación de una estrategia de trabajo con PPOO.

En lo que respecta a diagnosticar e implementar acciones de seguimiento y monitoreo del trabajo con miembros de PPOO, se relevó un único estudio encomendado por la UAS para caracterizar la situación actual y elaborar una propuesta de sistematización de indicadores transversales del trabajo con género,

---

<sup>29</sup> <http://www.minagri.gob.ar/site/areas/prodear/05-Videos/index.php> [disponible el 21/10/2015].

<sup>30</sup> UCAR. 2014. Ruta de aprendizaje e intercambio de experiencias para técnicos de proyectos con pueblos originarios. Memoria del Encuentro. Chaco, del 6 al 8 de octubre de 2014. UCAR, 2015. II Encuentro de trabajo e intercambio de experiencias para técnicos y técnicas de proyectos con pueblos originarios. Memorias del Encuentro. Aluminé, 8 al 10 de junio de 2015.

jóvenes y pueblos indígenas (Díaz, 2014).<sup>31</sup> Entre las conclusiones del Estudio se observa la existencia de una estrategia transversal de género en el ámbito de los programas con financiamiento del FIDA, que encuentra dificultades para su implementación. Para pueblos originarios se referencia el documento Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas (UCAR, 2012) y la existencia de líneas propias de intervención en algunos programas (PRODEAR y PRODERI) que son resignificadas en los contextos provinciales. Se destaca escaso relevamiento de información sobre el trabajo con estos grupos. En lo que respecta a la cuestión indígena, solo se estaría relevando y monitoreando la cantidad de destinatarios/as que adscriben a grupos étnicos en el caso del PRODEAR y PRODERI, con vistas a monitorear si se alcanzan la meta de asistencia a dicho grupo.

Una acción que emerge como innovadora y evidencia el interés de hacer efectiva la participación de representantes de PPOO en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas fue someter a consulta la versión preliminar del PISEAR, en 2012. El proceso de consulta consistió en varias reuniones con representantes del Consejo de Participación Indígena del INAI y del Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO). Se concluyó con la firma de dos documentos de acuerdo. Sin embargo, el inicio de la ejecución se demoró debido a la suspensión del financiamiento externo al país que operó entre 2013-2015, con motivo de la negociación del remanente de bonos de la deuda externa. Actualmente se está reformulando la operatoria del PISEAR, que establece el 30% de la población destinataria debe adscribir a PPOO. El proceso de consulta sobre la nueva operatoria no se ha reeditado.

Finalmente, se destaca la realización del presente Estudio orientado a evaluar la implementación de la estrategia de trabajo con pueblos indígenas.

### **Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas**

En 2011, en el ámbito de la UCAR surgió la necesidad de redefinir la política de salvaguarda social, más específicamente la referida a pueblos indígenas, que en gran medida cargaba la impronta de las agencias financieras internacionales. Se interpretaba que la política vigente estaba fundamentalmente orientada a producir acuerdos documentados con los destinatarios/as a fin de evitar posibles litigios judiciales. En contraposición, surgía la necesidad de generar un instrumento que promoviese y garantizase la participación activa de los/as destinatarios/as por medio de sus autoridades a lo largo del ciclo de vida de los programas. Así, se delega en el

---

<sup>31</sup> DÍAZ, Marisa. 2014. Consultoría para la sistematización de indicadores transversales referentes a género, jóvenes y pueblos indígenas, fundamentalmente en proyectos financiados por FIDA. Buenos Aires: MAGyP-UCAR.

Área de Equidad e Inclusión la elaboración de lineamientos y procedimientos para el trabajo con pueblos indígenas, que produce el documento de referencia en 2012.

Quienes redactaron el documento se propusieron, no sólo dar respuesta a los requisitos de las salvaguardias de las agencias financieras, sino también generar un instrumento institucional de la UCAR que garantice en todos los programas una modalidad de participación, consulta y acuerdo con los/as destinatarios/as. Para ello se recurrió a la legislación internacional y nacional de derecho de los pueblos indígenas. En tal sentido, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Constitución Nacional Argentina y la legislación referida a la temática sirvieron de referencia. El documento buscó operacionalizar en las diferentes etapas de la vida de un programa el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada (artículo 6 del Convenio 169 de la OIT)<sup>32</sup>.

En el Anexo IV se expone el documento de referencia. Entre sus procedimientos se prevé que en cada etapa del ciclo de un programa (formulación, selección de proyectos, ejecución, monitoreo, administración y evaluaciones) se garantice la participación de los miembros de pueblos originarios, conforme a sus pautas de organización y representación. Por garantía de participación se considera: i) acordar con las autoridades indígenas cómo se llevará a cabo el proceso de consulta en cada etapa del programa, ii) brindar información sobre las cuestiones a deliberar en lenguaje, formato y tiempos acordes a las necesidades de los/as destinatarios/as con vistas a su efectiva participación, iii) brindar medios económicos, logísticos y/o disponer de especialistas para que los miembros de los pueblos y/o comunidades indígenas puedan desplegar sus modos de consulta, participación y deliberación, y iv) financiar todo tipo de estudio de evaluación, impacto y/o mitigación necesarios para poder deliberar sobre las cuestiones y disponibilizarlo a los destinatarios/as en tiempo y forma.

Otros aspectos a destacar de los procedimientos propuestos, es que cada paso debe estar documentado y los programas formulados anteriormente a la redacción del documento deben adecuar sus manuales operativos a los procedimientos pautados. Si bien el documento fue pensado como un protocolo de consulta y participación, de carácter obligatorio, acabo presentándose como un referencial de consulta y participación para los diferentes agentes vinculados a la ejecución de proyectos de la UCAR, es decir, no tiene un carácter vinculante.

---

<sup>32</sup> OIT. 2007. Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Lima: OIT.

De la revisión bibliográfica y consultas realizadas, se infiere que el documento de la UCAR es el primero producido por una agencia estatal nacional que operacionaliza procesos de consulta y participación de PPOO para programas de desarrollo rural.

En 2013, representantes del ENOTPO publicó su Protocolo de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos Indígenas (ENOTPO, 2013)<sup>33</sup>. A través del referido protocolo las organizaciones miembros pautan a los representantes de las diferentes agencias estatales los procedimientos que deben implementar previamente a la ejecución de cualquier acción que afecte directa o indirectamente a miembros de pueblos originarios. Al igual que el documento referido de la UCAR, el Protocolo del ENOTPO se referencia en la legislación internacional y nacional relativa al derecho indígena.

Una lectura *vis-a-vis* de ambos documentos permite constatar la convergencia en garantizar la consulta y participación y los medios que viabilizan a éstas, en cada etapa de las acciones a realizar, incluida su formulación. La diferencia observada es que en cuanto el documento de la UCAR explicita garantizar la participación y la consulta (por medio del derecho a la consulta previa, libre e informada), el documento del ENOTPO reconoce y diferencia el derecho a la consulta libre, previa e informada del derecho al consentimiento libre, previo e informado<sup>34</sup>. Para los miembros de esta organización la consulta debe presentar carácter vinculante en todas las etapas del programa, incluida la formulación. En el documento de la UCAR, la consulta es vinculante para el caso de la ejecución de proyectos en ámbitos comunitarios. En lo que respecta a la etapa de formulación de los programas, si bien se contempla la realización de consultas, la UCAR se reserva incorporar a los documentos del programa “los pedidos, sugerencias y reclamos que deriven de las consultas y sean considerados pertinentes” (UCAR: 2012:4).

En 2015, las comunidades indígenas *atacamas* y *kollas* de la cuenca de Salinas Grande y Laguna de Guayatayoc, en el marco del conflicto por la extracción de litio en sus territorios, produjeron y dieron a conocer un protocolo para ser aplicado por las agencias estatales y/o de otra índole que proyecten acciones que afecten directa o indirectamente a los miembros de sus comunidades. El protocolo presenta similares características al producido por el ENOTPO y, al igual que éste, distingue y torna

---

<sup>33</sup> ETNOPO. 2013. Protocolo de Consulta, previa, libre e informada a Pueblos Indígenas. s/d: ETNOPO.

<sup>34</sup> Ambos derechos son reconocidos en el artículo 7 y 8 del Convenio N°169 de la OIT. En el artículo 6 inciso 2, se explicita que la consulta tiene por “finalidad llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. En el artículo 7, se explicita “el derecho [de los pueblos indígenas] a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo (...) y controlar, en la medida de lo posible su propio desarrollo económico, social y cultural” (OIT, 2007:22-23).

efectivo el derecho a la consulta previa, libre e informada y el derecho al consentimiento libre, previo e informado (2015. Comunidades Indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc)<sup>35</sup>.

A manera de síntesis, tanto para el caso de una estrategia de desarrollo rural como para una de trabajo con miembros de PPOO se observa la inexistencia en el ámbito de la UCAR de documentos institucionales que las objetiven. No obstante ello, existen definiciones conceptuales y lineamientos estratégicos, relativamente integrados entre sí, que son reconocidos y configuran un referencial de trabajo con ese grupo social, el cual se utilizará como marco de análisis en el próximo capítulo. En este sentido, destaca en el documento analizado arriba la objetivación de lineamientos y procedimientos para garantizar la consulta y participación de miembros de los pueblos indígenas. Si bien no es considerado un protocolo, se lo asume como un marco de referencia para implementar la participación y consulta de manera transversal a los diferentes programas ejecutados por la UCAR.

Otro aspecto para destacar es que el proceso de configuración institucional descrito también constituye un insumo analítico en el que se objetiva las características del marco institucional en el cual se ejecutaron los proyectos que configuran la muestra. Es decir, no sólo la falta de objetivación de una estrategia transversal institucional, sino también la característica autoreferencial y la autonomía de los programas son elementos que posibilitan comprender los diferentes modos de vinculación y trabajo con miembros de PPOO que operó en cada proyecto.

---

<sup>35</sup> 2015. COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA CUENCA DE SALINAS GRANDES Y LAGUNA GUAYATAYOC. Kachi Yupi. Huellas de la Sal.



## **7. Implementación del referencial de trabajo de la UCAR con Pueblos Originarios**

En el presente capítulo se abstraen y analizan las modalidades de trabajo con miembros de PPOO que se expresaron en la ejecución de los seis proyectos implementados a través de los cinco programas que integran la muestra del Estudio. En el Anexo V se expone la descripción en profundidad de los estudios de caso y en este capítulo se analiza relacionadamente los principales elementos de éstos.

El capítulo se estructura en tres secciones. En la primera se analiza cómo influyó el contexto (institucional, ambiental, etc.) en la ejecución de los proyectos territoriales y qué grado de formalidad adquirieron los instrumentos de trabajo con PPOO en cada caso. En la segunda sección, se identifican modos de participación, consulta y acuerdo que operaron en el marco de la ejecución de los proyectos y los factores intervinientes que contribuyeron a modelar los mismos. En la última sección, se analizan la interacción de los proyectos de referencia con los procesos de desarrollo más amplio que operan en los territorios, objetivando las potencialidades y limitantes en la ejecución de los proyectos y en la promoción del desarrollo y las innovaciones emergentes y las condiciones de su replicabilidad.

### **7.1 Contexto de ejecución de los proyectos**

Una primera característica a considerar en los casos que integran la muestra es que prácticamente todos los programas fueron formulados<sup>36</sup> e iniciaron su ejecución con anterioridad a la creación de la UCAR y, en consecuencia, al documento Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas (Cuadro 2)<sup>37</sup>. Eso implica que se formularon en un contexto institucional en el que la Unidad Ambiental y Social sólo existía en el ámbito de la estructura del PROSAP y el principal instrumento objetivado para el trabajo con pueblos originarios no estaba producido. Ese contexto institucional en el que estaba escasamente reglamentada la forma de trabajo con PPOO explica la falta de participación de representantes de PPOO en el proceso de formulación de los referidos programas y la diversidad de situaciones encontradas en cada caso.

---

<sup>36</sup> Dado el periodo de tiempo que transcurre entre el momento de formulación y el inicio de ejecución de los programas, por lo general mayor a tres años, y la rotación de los profesionales involucrados fue difícil relevar la información correspondiente al periodo de formulación de cada programa.

<sup>37</sup> La excepción es el PRODERI que fue formulado con anterioridad a la conformación de la UCAR e inició su ejecución aproximadamente al año de la creación de ésta. El PRODERPA, si bien inicia formalmente su ejecución en el 2008, estuvo demorada por cuestiones administrativas, reiniciándose en 2011.

**Cuadro 2**

**Características e instrumentos de trabajo con PPOO de los programas y proyectos de la muestra**

Característica/ Instrumento de trabajo con PPOO	Proyectos según Programa al que se inscriben					
	PROSAP - Neuquén	PRODERPA - Neuquén	PRODERPA – Río Negro	Py Forestal	PRODEAR - Misiones	PRODERI - Salta
Año de formulación e inicio de ejecución del Programa	1992-1998	2004 - 2008		s/d -2008	s/d- 2008	2011-2012
Periodo de formulación-fin de ejecución del Proyecto	2002-2010	2011-2012 y 2013-2014	2012-2013		2014-2015	2013-2015
Especificación de PPOO en la población objetivo del Programa	No	PPOO como uno de los perfiles de la población meta.		No	Sí	Sí
Definición de meta de PPOO a ser asistida en el Programa	No	No		No	20% de los/as destinatarios/as	10% de los/as destinatarios/as
Acta que certifique mecanismo de Consulta a PPOO	Salvaguardas sociales	Formulario de solicitud de proyecto		Salvaguardas sociales	Formulario de solicitud de proyecto	
Creación de área de trabajo con PPOO dentro de la UPE	No	Proyectada, existencia no verificada		No proyectada	Proyectada, no creada	Proyectada, no creada
Institucionalización en la UPE de los Lineamientos y procedimientos de trabajo con PPOO	No	No	No	No	No	No
Instrumentos de Financiamiento específico para PPOO	No	No	No	No	FACA	FACA
Acciones de Capacitación específicas para miembros de PPOO	No	Taller de formación de jóvenes formuladores de proyectos (2012- Río Negro).		No	Taller de formación de jóvenes (2010-Chaco)	No
Acciones de capacitación de técnicos/as para el trabajo con miembros de PPOO	No	2015 – Neuquén (ocurrió una vez finalizados ambos proyectos)		No	2014-Chaco	2015-Neuquén
Incorporación de indicadores de trabajo con PPOO en seguimiento y monitoreo	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia en base a información brindada por los/as referentes entrevistados/as y documentación institucional

Prácticamente en todos los programas existió una demora de tiempo considerable entre la formulación y el inicio de ejecución. Lo mismo ocurrió para la mayoría de los proyectos locales, la excepción fue el proyecto Agua Andina-PRODERI. La dilación de tiempos afectó considerablemente el entusiasmo, confiabilidad y compromiso de los sujetos involucrados y fundamentalmente la planificación de acciones. Esto repercutió en la fase de ejecución, pues existió una distorsión entre lo planificado y las nuevas condiciones en que se debieron ejecutar los proyectos.

En el caso del PRODERPA su ejecución estuvo detenida por más de dos años por cuestiones administrativas entre los representantes de las agencias estatales nacionales y los provinciales, llegándose incluso a considerarse la suspensión del Programa. Paradójicamente, un contexto adverso como la emergencia declarada por la erupción del volcán *Puyehue* (2011-2012) en las provincias de Neuquén y Río Negro precipitó su ejecución. Interesa referir el caso por su dualidad en cuanto a procesos de desarrollo. Si bien un aspecto negativo del PRODERPA fue la dificultad para dar inicio a su ejecución, se destaca la flexibilidad que se le imprimió al Programa una vez declarada la situación de emergencia en ambas provincias. Rubros de financiamiento y modalidades de ejecución que no estaban contempladas en el Manual Operativo, fueron negociados con el FIDA e incorporados a la ejecución. Esta situación es elocuente sobre la necesidad de que las operatorias de los programas sean flexibles y se adaptan a contextos (sociales, políticos, económicos, agroclimáticos, etc.) cambiantes y no a la inversa.

Conforme fue analizado en el capítulo anterior, la explicitación de los PPOO en la población objetivo de los programas y la definición de instrumentos específicos para éstos, se torna explícita en los programas formulados más tardíamente y fundamentalmente entre los que tienen financiamiento FIDA. Si bien los miembros de los PPOO son reconocidos como un perfil de beneficiario en el PRODERPA, no se diferencian instrumentos de trabajo para éstos. Solo en el PRODEAR y en el PRODERI existen herramientas específicas para PPOO.

El documento Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas de la UCAR (UCAR, 2012) es explícito en pautar que los programas formulados con anterioridad al mismo deben adecuar su operatoria a los nuevos lineamientos y procedimientos pautados. Eso implicaba reformular los manuales operativos de los programas a las nuevas pautas. Según la información relevada, en ningún caso se llevó a cabo dicha reformulación. En parte, esto se explica porque el documento de referencia no tiene estatus de protocolo, no es vinculante, solo cumple la función de orientar la forma de trabajo.

La mayor parte de los proyectos que integran la muestra del Estudio fueron formulados e iniciaron su ejecución con posterioridad a los Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas de la UCAR. La excepción fue el Subproyecto de Electrificación Rural I Neuquén-PROSAP (PERN-PROSAP), ejecutado entre 2002 y 2010. Según los testimonios colectados (referentes nacionales de la UCAR, referentes de los gobiernos provinciales, técnicos/as de terreno y destinatarios/as) en la ejecución de los proyectos tampoco el trabajo con los/as destinatarios/as se guió por el referido documento. En parte, esto se explica por la tardía producción de éste en relación a la formulación/implementación de programas y proyectos que integran la muestra. No obstante ello, pasados tres años de su formulación se indagó sobre el grado de conocimiento, apropiación e institucionalización con vistas a contemplar el papel que el mismo juega en la ejecución de los proyectos.

El grado de conocimiento sobre el documento de referencia es bajo y disminuye conforme se indaga a personas menos vinculadas a la UCAR. Entre los referentes de los programas que coordina la UCAR, la mayor parte manifestó tener conocimiento de su existencia. Algunos aseveraron haberlo leído, pero en ningún caso se planteó su instrumentalización en la operatoria de los programas. Los formularios de los manuales operativos son los que pautan los procedimientos y actas a ser firmadas en cada instancia del proyecto. En el caso de los/as referentes de los gobiernos provinciales (coordinadores/as de UPEs) en pocas situaciones se manifestó conocer el documento de referencia y, en ningún caso, se evidenció su institucionalización en la operatoria del programa a su cargo. Es el manual operativo, es decir sus procedimientos y formularios, su principal referencia de cómo trabajar y vincularse con los/as destinatarios/as y el tipo de documentación a producir. Esto se explica porque son los procedimientos y documentos a partir de los cuales son auditados y evaluados.

El grado de conocimiento de los/as técnicos/as de terreno sobre el documento de referencia fue dispar y altamente correlacionado con su interés por la cuestión indígena y/o participación en alguna de las instancias de capacitación patrocinadas por la UAS. Por su parte, en todos los casos los/as destinatarios/as de los proyectos manifestaron desconocer el mismo. Sin embargo, siempre se constató el conocimiento y la conciencia que tienen los y las representantes indígenas de las comunidades visitadas sobre su derecho a la información, consulta y acuerdo previo, libre e informado.

Si bien el conocimiento de documento de referencia fue dispar, todos los/as entrevistados/as manifestaron acuerdo con el derecho a la consulta a miembros de PPOO. Se puede afirmar que en ningún caso se relevó una negativa explícita a consultar y/o favorecer la participación de miembros de los PPOO en la formulación y

ejecución de los proyectos. Otorgar protagonismo a los/as destinatarios/as de los proyectos de desarrollo, sin importar su adscripción étnica (criollo, indígena, inmigrante, etc.), aparentemente es un lineamiento de trabajo arraigado en “el discurso” del desarrollo rural. Lo que se pretende enunciar es que es muy difícil relevar testimonios que vayan contra ese principio de trabajo, sin embargo pueden percibirse diferentes modos de implementación y priorización en la práctica.

Entre los/as entrevistados/as se pudo relevar diferencias en cuanto a la necesidad de implementar mecanismos específicos de consulta, participación y acuerdo para miembros de pueblos originarios. En cuanto algunos/as entrevistados/as entienden que tal diferenciación carece de sentido, pues la información, consulta y acuerdo deben ser inherentes a cualquier proceso de empoderamiento y desarrollo de sujetos rurales subalternos, otros/as manifestaban su disconformidad con la existencia de derechos diferentes entre los sujetos. En el mismo sentido, algunos referentes de programas manifestaron que, una vez que ya entró en la agenda y se prioriza trabajar con PPOO, es decir hay una voluntad política de todos los actores de priorizar a ese grupo social, incorporar mecanismos específicos de financiamiento o metas de asistencia para éstos, puede condicionar y/o dificultar la operatoria de los programas, por las rigideces que imprime a la ejecución.

Los/as referentes de los programas en el nivel nacional y provincial (en las UPEs), manifestaron acuerdo generalizado en consultar y facilitar la participación de miembros de los pueblos originarios, sin embargo, se observaron diferencias en la priorización y grado de implementación de esa definición. Ciertamente es entre los/as técnicos/as y referentes de los denominados “programas FIDA” – PRODERPA, PRODEAR y PRODERI- donde mayor sensibilidad se percibe con relación a los grupos vulnerables (indígenas, mujeres y jóvenes).

Entre los referentes de los “programas FIDA”, de la UAS y del área de PGE de la UCAR se reconoce la condición de doble marginación a la que han estado expuestos los miembros de los pueblos originarios por la sociedad nacional. Su condición de “pobres rurales” evidencia los procesos socio-históricos, en gran parte modelados por las políticas estatales, que los han colocado en situación de carencia material, de acceso a servicios básicos y en el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos. Por otro lado, en cuanto grupos étnicos no occidentales han sido históricamente colonizados a través de las políticas del Estado nacional y de los provinciales y negados y marginados de las acciones de promoción social. En ese sentido, reconocerlos como integrantes del “grupo vulnerable” y aplicar acciones de discriminación positiva en la operatoria de los programas es una forma de

contrarrestar su menor capacidad de acceso a las políticas públicas. En las conversaciones con referentes de otros programas las definiciones sobre este grupo social fueron menos explícitas.

Los/as referentes de los otros programas entrevistados/as comparten la definición del trabajo participativo con los/as destinatarios/as, sin embargo en la estructura de esos programas, a excepción de las salvaguardias sociales, no existen mecanismos ni dispositivos específicos para PPOO. Ciertamente eso torna a la cuestión indígena menos presente en su trabajo cotidiano. También se observó menor conocimiento y apropiación de los elementos que hacen al referencial de trabajo con PPOO, objetivada en el capítulo anterior. En estos casos la lógica de trabajo en el marco de la ejecución de los proyectos estaría más librada a la subjetividad de los agentes locales y menos condicionada por un referencial institucional.

Con relación a las/os referentes provinciales de las UPEs se repite el patrón descrito arriba, probablemente con menor predisposición y/o sensibilidad al trabajo con pueblos originarios. En algunos casos esto está relacionado al tipo de vínculos que existe entre los representantes de las gestiones de gobierno provinciales y los dirigentes indígenas, operando menor sensibilidad a trabajar con los miembros de los PPOO cuando existen relaciones conflictivas. En algunas entrevistas se deslizó cierto temor a que la consulta y la participación afectaran la eficacia y eficiencia de la ejecución de los proyectos, pues es bajo esos parámetros que fundamentalmente son evaluados/as los/as referentes provinciales. Esto también fue insinuado en algunas entrevistas por referentes nacionales. Es de destacar que en muchas de las UPEs visitadas se debió ejecutar a una alta tasa (ejecución simultánea de proyectos y actividades en un periodo muy corto de tiempo), dadas las demoras que operaron entre la firma del convenio con las agencias financieras y el inicio de la ejecución.

En la perspectiva de varios de los actores entrevistados/as, en la evaluación de los programas el porcentaje de ejecución y la transparencia administrativo-contable son los indicadores de mayor impacto. Otros procesos, como la participación de los/as destinatarios/as, rara vez son contemplados y/o ponderados en igualdad de condiciones que los indicadores anteriores. De hecho, a pesar que en todos los programas con financiamiento FIDA se pauta la creación en las UPEs de áreas y/o referentes abocados a la cuestión indígena, no siempre se constató su existencia. La creación y funcionamiento de estas áreas son estimuladas y monitoreadas por los referentes nacionales de los programas, ante el incumplimiento de este aspecto no se actúa de manera taxativa como sí se lo hace con inconsistencia de tipo contable. Lo que se pretende evidenciar es cómo la percepción de los criterios de evaluación institucionales direccionan las lógicas de trabajo y/o priorización de los referentes

nacionales y provinciales. Los criterios de monitoreo y evaluación pueden tener mayor impacto en la modalidad de intervención, que los referenciales de desarrollo rural y de trabajo con pueblos originarios cuando no son incorporados a los primeros.

La anterior es una diferencia con los/as técnicos/as de terreno, quienes con frecuencia ponderaron más la participación de los/as destinatarios/as y pusieron en cuestionamiento las presiones a las cuales son sujetos para alcanzar metas de ejecución en tiempos no previstos y a costa de sacrificar procesos de participación, consulta y de formación en curso. La mirada de los actores está condicionada por la posición institucional que ocupan y, a su vez, las posiciones jerárquicas generan constricciones en los que se encuentran en escalafones inferiores. Este parece ser uno de los dispositivos a través de los cuales se instituyen miradas y/o lógicas institucionales.

En otros casos, los menos, se apreciaba la visión que sobre-califica el parecer del profesional por sobre el de quien se encuentra en “situación de pobreza” en la definición de los procesos técnicos y administrativos asociados a procesos de desarrollo.

Por último, se observa que solo en el marco de los programas con financiamiento del FIDA se realizaron acciones de información, sensibilización y capacitación para el trabajo con PPOO. Éstas se realizaron con posterioridad a la ejecución de la mayor parte de los proyectos y no pudieron ser relevados sus efectos en los ámbitos territoriales. En el marco de las UPEs no se relevaron acciones de este tipo. Tampoco se relevaron protocolos de trabajo con PPOO ni acciones de capacitación en el INTA ni en la SAF, las otras dos agencias estatales que tuvieron injerencia en los proyectos analizados. De este modo, se evidencia que el trabajo con los miembros de las comunidades indígenas estuvo en gran medida librado al criterio de los/as técnicos/as de terreno.

Como primera conclusión se observa que lejos de existir una normativa transversal de la UCAR que regule el trabajo con PPOO, en el ámbito de cada programa o grupos de programas (para el caso de los programas con financiamiento de FIDA) operó una lógica autoreferenciada en el propio programa. Si bien existían dos marcos regulatorios en la ejecución de los programas (el pautado por el manual operativo y los referenciales de DR y de trabajo con PPOO), en la mayoría de los casos los agentes se guiaron por aquel sobre el cual se realizan los seguimientos y evaluaciones de los proyectos.

## **7.2 Modalidades de vinculación y participación en los proyectos**

La inexistencia de una estrategia objetivada de trabajo con pueblos originarios en la UCAR no supuso el desconocimiento ni la negación a la participación y consulta de los/as destinatarios/as de los proyectos. El conocimiento del derecho a la consulta y la propia experiencia en la ejecución de proyectos de los/as destinatarios/as, así como el interés y predisposición de técnicos/as de terreno y referentes provinciales y nacionales favorecieron que, con diferentes modalidades e intensidades, los proyectos que integraron la muestra de este Estudio se ejecutaran en el marco de una actitud protagónica de los/as destinatarios/as. En esta sección, relevaremos las particularidades y generalidades de los diferentes modos de participación que operaron en el marco de la ejecución de los proyectos.

Existe una gran heterogeneidad en las características de los proyectos de referencia. Una primera diferenciación puede realizarse a partir de la población que los mismos comprenden. En cuanto el PERN-PROSAP abarcó miembros de comunidades indígenas y a criollos, el resto de los programas contempló exclusivamente población indígena.

Si se los analiza según su escala de intervención, pueden ser diferenciados en dos tipos: micro-regionales (Línea Sur-PRODERPA y PERN-PROSAP) y comunitarios (Cusi-Cusi-Proyecto FORESTAL, Agua Andina-PRODERI, Mapuche Catalán-PRODERPA). Los proyectos de escala micro-regional se caracterizan por la extensión espacial que comprenden, el mayor número y diversidad de actores que intervienen (agencias estatales, empresas privadas, etc.), la mayor cantidad de comunidades indígenas que lo integran y por la menor interacción, conocimiento y grado de organización que existe entre los miembros de estas éstas. También se caracterizan por comprender infraestructura extracomunitaria, es decir, de comunicación y/o tendido eléctrico, que suponen otras modalidades de gestión y mantenimiento. Por su parte, los proyectos comunitarios fueron ejecutados en una única comunidad o en un pequeño grupo de comunidades vecinas articuladas entre sí y se abocaron a cuestiones productivas y domésticas. A esas diferencias podrían agregárseles las propias particularidades de los grupos étnicos.

Ciertamente las características antedichas, sumadas a los diferentes marcos institucionales en los que se insertan (programas y agencias provinciales) definen diferentes modalidades de vinculación y participación de los destinatarios/as a lo largo de la ejecución del proyecto, lo que dificulta una lectura comparativa de los mismos con fines explicativos, dada la imposibilidad de controlar variables. En función de ello, se abordarán las modalidades de vinculación y participación que operaron a través del análisis de ejes comunes: i) gestión de la idea del proyecto y modalidad de consulta, ii)



instancias de consulta regionales iii) formatos organizativos de los/as destinatarios/as, y iv) participación y consulta en la ejecución, seguimiento y evaluación.

### **Gestión de la idea del proyecto y modalidad de consulta**

El proyecto de Línea Sur-PRODERPA surge por iniciativa de dirigentes indígenas locales que lo presentan y negocian en la Instancia de Desarrollo Regional (IDR) de la Línea Sur, mesa regional de planificación de desarrollo impulsada por la UCAR y el Gobierno Provincial. El problema de conectividad vial y comunicacional se encontraba en la agenda de la referida mesa. Si bien al momento que el dirigente local solicitó financiamiento para ejecutar el proyecto no fue priorizado por la IDR dada la emergencia agroclimática declarada por la erupción del volcán *Puyehue*, a través de gestiones con los referentes nacionales del programa consiguió apoyo financiero para su ejecución.

En el caso del proyecto PERN-PROSAP forma parte de una planificación energética del Gobierno provincial. En ese marco, se realizó una encuesta a los potenciales destinatarios/as (indígenas y criollos) para relevar su disposición a costear la instalación y el consumo, la cual fue considerada por algunos representantes del ente energético provincial como un proceso de consulta. Si bien fue un proyecto del PROSAP, no se aplicaron las salvaguardias porque aún no formaban parte de los instrumentos consultivos del Programa.

En ambos proyectos los/as destinatarios/as tuvieron cierta participación, en gran parte, acotada al proceso de instalación de la infraestructura correspondiente y a la ejecución de componentes de asistencia técnica y transferencia. En ningún caso se registró disconformidad con los espacios de participación que estuvieron disponibles y su posibilidad de opinar y/o proponer con relación al proceso del proyecto.

En lo que respecta a los proyectos comunitarios, en los casos de Cusi Cusi-Proyecto FORESTAL y de Mapuche Catalán-PRODERPA surgieron por iniciativa y gestión de los/as propios/as destinatarios/as. En ambos casos los miembros de las comunidades contaban con antecedentes en la ejecución de proyectos de desarrollo y mantienen vínculos con asesores externos, un ingeniero agrónomo contratado por la Comisión Municipal en el caso de Cusi Cusi-Proyecto Forestal y profesionales de la Universidad del Comahue que asesoran una mesa territorial en la cual participan los miembros de la comunidad Mapuche Catalán-PRODERPA. Junto a estos asesores, en el marco de la ejecución de proyectos anteriores se definieron planes de desarrollo territorial, que adquieren diferente grado de formalización en cada caso. En otras palabras, son comunidades que ya tienen una visión de la situación económica y social a la cual quieren llegar y para ello gestionan y ejecutan diferentes proyectos con

diversas agencias nacionales e internacionales. Los proyectos que integraron la muestra del Estudio, tan solo son acciones en el marco de un proceso de desarrollo más amplio que conducen los dirigentes de dichas comunidades junto a los asesores externos.

Los proyectos Agua Andina-PRODERI y Mbya Guaraní-PRODEAR surgen por el trabajo conjunto de miembros de las comunidades indígenas con agentes estatales de la SAF, en el primer proyecto, y de esa agencia y del PRODEAR en el segundo. En estos casos aún no existe un plan de desarrollo territorial acordado con los miembros de las comunidades. Los proyectos apuntaron a resolver problemáticas concretas y actuales de los/as destinatarios. En gran medida, son los/as técnicos/as de la SAF y del PRODEAR quienes estimulan y apuestan a pensar un plan de desarrollo territorial.

De los seis casos analizados, solo el proyecto PERN-PROSAP surgió por iniciativa de actores externos a las comunidades. El resto de los proyectos fue pensado y gestionado por los/as dirigentes de las comunidades indígenas con menor o mayor protagonismo de asesores externos. A diferencia de los proyectos regionales donde la participación de los miembros de las comunidades fue puntual y acotada en el tiempo debido al tipo de inversión, en los proyectos comunitarios se registró un trabajo sistemático y continuo entre asesores técnicos y destinatarios/as. En éstos, la información, la deliberación y el acuerdo, lejos de ser fijados como instancias precisas en el tiempo, eran practicados en el día a día, siendo meramente un formalismo objetivarlo en un acta de acuerdo. En todos los casos ese formalismo operó a través de la presentación de la solicitud de apoyo y la de financiamiento del proyecto que los potenciales destinatarios/as deben presentar ante los/as referentes de los programas.

De este modo, salvo en el caso del PERN-PROSAP, la idea subyacente a los protocolos de consulta de que una agente externo a través de sus acciones afecta directa o indirectamente a miembros de comunidades indígenas se desdibuja cuando la iniciativa parte de los miembros de las propias comunidades. En parte, eso está formateado o producido por la operatoria de los propios programas que financian proyectos según “demanda”. La propia lógica de la convocatoria de proyectos o los formularios de solicitud de financiamiento que deben firmar los miembros de las comunidades operan como dispositivos de construcción de la demanda. Si bien no se cuestiona el dispositivo en sí, se observa que éste adquiere legitimidad solo cuando se aplica el derecho a la consulta y acuerdo previo, libre e informado en la instancia de formulación de los programas, pues dada la escasez de éstos, los/as destinatarios/as están obligados/as a adherir a los mismos si quieren acceder a políticas públicas de desarrollo. No existe otra alternativa. De ahí, la importancia de garantizar la participación en todo el ciclo de vida de los programas.

### **Instancias de consulta regionales**

Algunos programas reconocieron y/o promovieron la participación de miembros de PPOO en las instancias regionales de planificación de desarrollo rural.

Entre los casos que integran la muestra destaca la Iniciativa de Desarrollo Regional de la Línea Sur de Río Negro (IDR). En su operatoria el PRODERPA no tenía contemplada su ejecución a través de estas instancias, sin embargo en el marco de la premura de ejecución y de la emergencia agroclimática se operacionalizó la ejecución de los proyectos a través de estas instancias para garantizar celeridad y responder a problemáticas de la población<sup>38</sup>. Éste es un caso de innovación durante la ejecución de un programa que ofrece pautas de operatoria que podrían incluir futuros programas para ganar flexibilidad y favorecer la participación de los/as destinatarios/as.

Un fenómeno semejante operó en el proyecto Mapuche Catalán-PRODERPA. En este caso, dirigentes de la comunidad participaban del Comité de Desarrollo de Aluminé (CODRA), que emergió a imagen de los comités locales de emergencia rural (CLER), que surgieron en la provincia de Neuquén en el marco de la emergencia declarada por la erupción de los volcanes. Dichas instancias también fueron reconocidas por el PRODERPA e incorporadas al proceso de difusión de la convocatoria, selección y priorización de proyectos a ser financiados.

Tanto en el caso del IDR de Línea Sur como en el CODRA se informó sobre la existencia de planes de desarrollo territorial que contemplan a los PPOO en sus lineamientos estratégicos.

En el caso de la operatoria del PRODERI se contempló la creación del Comité de Aprobación y Seguimiento Territorial (CAST), instancia provincial en la cual, representantes del gobierno provincial, de la SAF, del INTA y de las organizaciones de destinatarios/as, evalúan, seleccionan y priorizan los proyectos a ser financiados<sup>39</sup>.

Las instancias antedichas prevén la participación de representantes de destinatarios/as, pero no pautan la participación de miembros de PPOO. En el caso de los territorios con presencia significativa de miembros de PPOO, debería garantizarse la representación de estos en dichas instancias.

Se destaca este tipo de instancias pues extienden la consulta y participación de los/as destinatarios/as no sólo al espacio vinculado a sus comunidades, sino también a la micro-región en la cual éstas están insertas y por las cuales son afectadas. Este tipo

---

<sup>38</sup> Si bien el proyecto que se analiza en el Estudio no entró en las priorizaciones del IDR, se entiende que esa diferencia de criterios forma parte de la deliberación y concertación de acciones que hacen a la participación de diversos actores en la promoción de procesos de desarrollo.

<sup>39</sup> El proyecto Agua Andina-PRODERI se formuló e inició su ejecución antes de que fuera conformada dicha instancia de planificación.

de instancia de participación y planificación territorial no fueron relevadas para los otros casos.

### **Formatos organizativos de los/as destinatarios/as**

Los formatos organizativos a través de los cuales los/as destinatarios/as se vincularon con los programas es otro punto de reflexión y análisis.

En todos los casos analizados se registró que en su cotidianeidad los/as destinatarios/as de los proyectos se vinculaban y participaban en una multiplicidad de estructuras organizativas. Éstas se activan a través de diferentes móviles (parentesco, religiosos, deportivos, productivos, políticos, étnicos, vecindad, etc.) y presentan diferente temporalidad, grado de formalización y/o institucionalidad, prácticas, modalidades de representación, entre otros aspectos. Sin embargo, al momento de vincularse a los programas, dado del carácter asociativo y agropecuario que éstos imponen, los/as destinatarios/as optan por uno de sus formatos organizativos, el que más se adecúa a la operatoria del programa pero no necesariamente a los procesos locales de su interés, para acceder a los servicios que se ofrecen.

Por su parte, entre los referentes nacionales y provinciales de los programas de la UCAR, cuando contemplan a los PPOO como destinatarios/as, al igual que la legislación nacional, tienden a reconocer fundamentalmente a las “comunidades indígenas” como la principal o única entidad organizativa de los PPOO, desconociendo otros de sus formatos organizativos. Sin embargo, cuando se analizan los casos de este Estudio se observa la diversidad de formatos organizativos que los miembros de las comunidades indígenas accionan en su vinculación con los programas. También se evidencia cómo otras modalidades organizativas de las cuales participan no pudieron ser accionadas, dadas las restricciones de las operatorias.

En el caso del proyecto Mbya Guaraní-PRODEAR y Cusi Cusi-Proyecto Forestal se presentó como destinataria del proyecto a una cooperativa<sup>40</sup>. Ambas tienen su sede en una comunidad indígena y sus socios/as son algunos miembros de esas comunidades y de las vecinas. Ninguna comunidad indígena participa con carácter de miembro de la cooperativa. En ambos casos las cooperativas aglutinan a grupos de vecinos/as o parcialidades de cada comunidad.

En el caso de Línea Sur-PRODERPA y en el de Agua Andina-PRODERI varias comunidades estuvieron vinculadas al proyecto, sin embargo solo una comunidad

---

<sup>40</sup> Si bien en el caso Mbya Guaraní-PRODEAR existe una cooperativa con el nombre que se postuló en el proyecto, dado que ésta no poseía la documentación actualizada, se la presentó como un grupo de hecho con el nombre de fantasía de la cooperativa. Es decir, no fue la figura jurídica de la cooperativa la contraparte del proyecto, sino sus miembros articulados en un grupo de hecho. La intencionalidad de mantener el nombre estuvo asociada al proceso de fortalecimiento organizacional que se está generando en torno de la cooperativa.

actuó como contraparte, dado que el resto no tenía la documentación actualizada. Solo en el caso de Mapuche Catalán-PRODERPA operó la situación en la que una comunidad indígena actuó como contraparte real del proyecto. Sin embargo, en ese caso no todos los miembros de la comunidad recibieron los servicios brindados por el proyecto, dada la escasez de recursos.

El caso PERN-PROSAP se diferencia pues la contraparte es el gobierno provincial. Las destinatarias de las acciones del componente de asistencia técnica y transferencia de tecnología fueron las Asociaciones de Fomento Rural, en las cuales participan miembros de comunidades indígenas.

Si se correlaciona el formato organizativo con el tipo de proyecto, se observa que en los casos que los proyectos están relacionados a infraestructura comunitaria o regional (electrificación, conectividad, etc.) es más fácil que los/as destinatarios/as se presenten al proyecto bajo la figura comunidad indígena, pues las obras de infraestructura suelen ser gestionadas comunitariamente dadas sus características y uso compartido. Sin embargo, en el caso de proyectos productivos dadas las diferentes estrategias económicas de los miembros de cada comunidad, fundamentalmente su vocación productiva (más volcada a lo agrícola, a lo artesanal o a lo pecuario, así como el destino al mercado o al autoconsumo), y especialmente el estado de sus relaciones, es común que parcialidades de cada comunidad se agrupen para participar de los proyectos.

Lo que se pretende evidenciar es que la “comunidad indígena” no es el único formato organizativo existente entre los miembros de los PPOO. Existen tipos de proyectos en los que se favorece la emergencia del grupo comunitario como contraparte y otros en los que grupos de vecinos de una o más comunidades son estimulados a agruparse en torno a un proyecto. Esto replantea la forma de aplicación de la consulta y el proceso de acuerdo cuando no son todos los miembros de una comunidad los interesados y/o participantes de un proyecto.

Otro aspecto a considerar es el requisito que rige en algunos programas de que solo se pueden postular como contrapartes organizaciones formales, con su situación legal regularizada. Esto afecta los formatos organizativos reales que operan en territorio. Los grupos de hecho al no poder postularse se subordinan a los grupos que están institucionalizados. En conversaciones con referentes de los programas con financiamiento FIDA se informó que en la operatoria del programa esa situación se revirtió y actualmente se buscan mecanismos para que los grupos de hecho puedan participar del programa, sin intermediación de terceros. En los otros programas, la formalización de las organizaciones sigue siendo un requisito, fundado en la necesidad del control de la administración de los fondos. En algún modo, este requisito puede

actuar haciendo que pierda efectividad la meta de equidad contenida en la idea de desarrollo, pues se tiende a seleccionar a aquellas organizaciones más consolidadas y fortalecidas, generalmente las que ya han recibido apoyo técnico y financiero a través de antiguos proyectos. Las personas que no están articuladas o vinculadas a organizaciones formalizadas, por lo general quienes tienen mayores dificultades para acceder a políticas públicas, paradójicamente quedan marginadas de las políticas de desarrollo rural.

Por último, se plantea que la figura de comunidad es una parcialidad de una entidad mayor, el pueblo indígena, aún no reconocido en las operatorias de los programas. En los últimos años y, en gran medida como efecto del nuevo marco legislativo en materia de pueblos originarios y por los propios conflictos territoriales que están emergiendo en el país, se están formando organizaciones indígenas de segundo grado, que en algunos casos transvasan los límites provinciales. Esto fue observado en el caso Agua Andina-PRODERI. Los miembros de las comunidades que integraron el proyecto adscriben al pueblo *atacama* y junto a miembros de comunidades situadas en la vecina provincia de Jujuy, conforman la Red Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama. En el marco del conflicto por la explotación minera del litio en las Salinas Grandes, territorio compartido con comunidades indígenas del pueblo *kolla* de la provincia de Jujuy, alrededor de las cuales se sitúan las comunidades antedichas, crearon la Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. En el contexto de estas organizaciones de segundo grado, fortalecieron vínculos e intensificaron la realización de acciones de conjunto. Cuando surgió la convocatoria del PRODERI Salta, sus dirigentes consideraron presentar un proyecto que agrupara las comunidades integrantes de la Red Atacama y de la mesa de Cuenca con el fin de fortalecer los nuevos espacios, pero dada la operatoria provincial del Programa fue inviable. Se cita el caso, pues en él se observa que hubiera sido una oportunidad de apoyo a un proceso de rearticulación y afirmación étnica y territorial.

Situaciones como la anteriormente expuesta pueden observarse con los pueblos *mapuche*, *huarpe*, *guaraní*, *qom*, entre otros. Lejos de ser excepciones son realidades transversales al país y de no modificarse se observará que ese tipo de operatoria lejos de promover el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y el proceso de rearticulación étnica opera por vía de su fragmentación. Este punto no es exclusivo de los pueblos originarios, también afecta a las organizaciones nacionales de la agricultura familiar, fundamentalmente cuando se pretende encarar proyectos de mayor envergadura comercial. Programas que combinen en su operatoria la modalidad descentralizada, ejecutada por los gobiernos provinciales en sus

jurisdicciones territoriales, con la centralizada, ejecutada por la UCAR en relación directa con organizaciones de segundo o tercer grado, puede ser una alternativa flexible que contemple la heterogeneidad de situaciones que coexisten en el país.

### **Participación y consulta en la ejecución, seguimiento y evaluación**

La participación de los/as destinatarios/as ha variado sustancialmente conforme el tipo de proyecto en cuestión. En aquellos proyectos comunitarios se observó mayor protagonismo y conocimiento de los/as dirigentes de las comunidades con relación a la administración de fondos y el seguimiento del proyecto. En los proyectos micro-regionales dado que la ejecución se delegó en terceros (agencias estatales y empresas contratistas) el involucramiento de los/as destinatarios/as estuvo más acotado a las acciones realizadas en sus comunidades y a las acciones de asistencia técnica.

En ningún caso se relevó la participación de representantes de los proyectos en la evaluación de los programas una vez concluidos. Cabe resaltar que el PRODERI aún no terminó y el Proyecto FORESTAL y el PRODEAR lo hicieron recientemente. Sin embargo, en ningún caso se manifestó algún mecanismo de integración de los/as destinatarios/as a dicho proceso. Este Estudio tenía contemplado generar instancias consultivas con relación al desempeño de los programas/proyectos, pero dadas las dilaciones administrativas ya expuestas no se pudieron concretar.

De lo expuesto en esta sección se observa que del ciclo de los programas las etapas de formulación y evaluación serían las más débiles en lo que respecta a la participación de representantes de PPOO, siendo más evidente su involucramiento y participación en la fase de formulación y ejecución de proyectos en sus comunidades.

### **7.3 Proyectos y procesos de desarrollo territorial**

Un elemento que hace a la perspectiva analítica expuesta en el abordaje teórico-metodológico del Estudio es que los proyectos se ejecutan en el marco de procesos de desarrollo rural más amplios que preceden y continúan más allá de las acciones realizadas en el marco del proyecto. Entender la trayectoria de éste, supone interpretarlo a la luz del proceso de desarrollo más amplio, es decir evitar una lectura autoreferencial. Con estas perspectiva, en la presente sección se analizan elementos comunes de las trayectorias de los programas, con el fin de objetivar las fortalezas y limitantes que ocurrieron durante su ejecución y las innovaciones emergentes.

Un primer elemento a contemplar es el marco de planificación del desarrollo provincial en el que se ejecutaron los proyectos. Entre los lineamientos de desarrollo rural promovidos por la UCAR destaca el fortalecimiento de la institucionalidad

provincial de desarrollo rural. Por ésta se entiende la creación de agencias provinciales abocadas al desarrollo rural, la definición de un plan provincial de desarrollo rural que se ejecute a través de los diferentes programas (nacionales y provinciales) y de un equipo técnico capacitado para su implementación, la creación de mesas provinciales y territoriales de concertación y coordinación de políticas públicas, entre otros instrumentos. Se espera que los proyectos ejecutados en los espacios territoriales se encuadren en los sistemas provinciales de desarrollo rural.

En el marco de los estudios de caso, las situaciones de las institucionalidades provinciales relevadas fueron heterogéneas. Las provincias de Neuquén y de Río Negro fueron las que mayor marco institucional evidenciaron y continuidad de acciones. En el caso de Salta y Jujuy, los escasos antecedentes de ejecución de programas provinciales de desarrollo rural y/o coordinados por la UCAR, evidenciaron una institucionalidad incipiente. El caso de Misiones destaca por haber ejecutado tres programas con financiamiento internacional (Programa NEA, PRODERNEA y PRODEAR) y encontrarse ejecutando el PRODERI. Sin embargo, aún no ha consolidado su sistema de desarrollo rural.

Al igual que lo observado para la institucionalidad nacional, en la mayor parte de las provincias analizadas se observa una tendencia a la discontinuidad de las acciones, la alta rotación de los referentes y miembros de los equipos técnicos en sus cargos, la imprevisibilidad y la falta de coordinación de acciones entre programas, incluso los coordinados por la UCAR. Solo en las provincias de Río Negro y Neuquén se observó cierta articulación de los proyectos analizados con algún instrumento de planificación provincial de desarrollo rural.

Con relación a la institucionalidad provincial referida a la cuestión indígena, destaca la escasez de organismos provinciales abocados a la promoción de políticas de desarrollo rural y/o regular la intervención de agentes externos en comunidades indígenas. Las agencias existentes cuando tienen entre sus funciones esas metas, rara vez las implementan. La mayor parte de las agencias están abocadas a registrar comunidades indígenas y, en algunos casos, regularizar conflictos de tenencia de tierra. De ahí, su falta de vinculación y/o participación en la ejecución de los proyectos analizados. Misiones es la provincia que se diferencia. Destaca por la institucionalidad provincial y la legislación abocada a la cuestión indígena. Existe una instancia provincial encargada de coordinar acciones en comunidades indígenas y garantizar que se aplique el derecho a la consulta y acuerdo previo, libre e informado cuando intervienen agentes externos. Sin embargo, por motivos que se describen en el caso (Anexo V), esa institucionalidad no estuvo vinculada en la ejecución del proyecto.



En la visita a las comunidades indígenas un aspecto elocuente fue la mirada desconfiada y escéptica de sus miembros ante el papel de las agencias estatales. En todos los casos, relataron experiencias negativas o promesas no cumplidas por parte de agentes estatales que hicieron que no tuvieran confianza en la ejecución de los proyectos de referencia del Estudio.

Por su parte, en el caso de los proyectos que fueron formulados con la participación protagónica de técnicos/as contratados por los programas o por la SAF, como es el caso de Mby Guaraní-PRODEAR y Agua Andina-PRODERI, éstos manifestaron las dificultades que supusieron esas malas experiencias para movilizar a los miembros de las comunidades ante la nueva oportunidad. En esos casos, el trabajo de información, motivación e identificación de las nuevas ideas de proyecto suponen más tiempo, no siempre contemplados y valorados en la operatoria de los programas.

Otro aspecto que llamó la atención en la mayor parte de los casos analizados fue cierta dificultad de los referentes de las comunidades indígenas en referenciar el complejo de instituciones asociados al proyecto ejecutado en sus comunidades, así como vincular los antiguos proyectos a las agencias estatales o privadas que participaron. Entre los dirigentes *mapuches* se percibió mayor conocimiento de la institucionalidad pública, incluso en algunos casos se manifestó conocer y diferenciar las lógicas de intervención patrocinadas por las agencias internacionales. El conocimiento y comprensión del sistema nacional y provincial de desarrollo rural por parte de los/as destinatarios/as debe ser considerado como un paso necesario en su empoderamiento y para garantizar su efectiva participación en los diferentes ámbitos de concertación y ejecución de políticas públicas.

La formación y el papel desempeñado por los/as dirigentes de las comunidades indígenas es un factor que emergió con gran poder explicativo del éxito y/o fracaso de los proyectos. En el caso de Línea Sur-PRODERPA, Mapuche Catalán-PRODERPA y Cusi Cusi-Proyecto FORESTAL fue evidente el papel activo de los dirigentes en informarse y establecer vínculos con agentes estatales y/o privados, nacionales y/o provinciales, para gestionar la adjudicación de los proyectos. También fue activo su papel en elegir a los asesores externos, definir un plan de desarrollo comunitario y movilizar al resto de su comunidad en torno del mismo. En los tres casos se detectaron dirigentes que a su vez son empleados públicos en diferentes reparticiones estatales, conocen el lenguaje de las instituciones de desarrollo rural y tienen una amplia red de contactos (capital social) que pueden movilizar en pro de la adjudicación y ejecución de los proyectos. Sus capacidades no sólo se evidencian en las cosas que

saben hacer, sino en la habilidad para movilizar asesores externos cuando se presentan tareas o funciones que los exceden.

En el caso de Agua Andina-PRODERI se detectaron dirigentes con alta formación y vinculados a estructuras políticas locales (municipales). A diferencia de los casos arriba citados, en éste se observó una situación intermedia, en la cual técnicos/as de la SAF actuaban conjuntamente con los dirigentes locales para movilizar e involucrar al resto de los miembros de las comunidades. En el caso Mbya Guaraní-PRODEAR se observó mayor protagonismo de los técnicos, dado el menor conocimiento de la institucionalidad pública de desarrollo rural de los dirigentes guaraníes.

En todos los casos se registró que la gestión de los proyectos fue un desafío a superar por todos los/as dirigentes indígenas. Por gestión se contempla el proceso de formulación y adjudicación del proyecto, las acciones técnicas y administrativo-contables. El tiempo transcurrido entre las últimas actividades realizadas en las comunidades en el marco de otros proyectos y el inicio del nuevo proyecto en todos los casos fue manifestado como un aspecto negativo que no favoreció los procesos de desarrollo económico-social puestos en marcha. Fundamentalmente se cuestionó la planificación realizada al momento de postular el proyecto y el cambio de contexto (agroclimático, económico, social, etc.) que se encontraban al momento de ejecutarlo dada la demora transcurrida.

Otro aspecto que operó como dificultades a la hora de ejecutar los proyectos son los requisitos solicitados para efectuar compra de insumos. En la mayoría de los casos las comunidades se sitúan lejos de los principales centros urbanos, con vías de comunicación deterioradas, y carecen de medios de comunicación (teléfonos, internet, etc.). Adicionalmente no tienen un manejo fluido del lenguaje administrativo institucional ni del comercial. Conseguir las facturas proformas o los tickets de compra en los procesos de adquisición de bienes demanda días de trabajo de algún miembro de la comunidad y, en mucho casos, si no lo realiza con asesoramiento externo se torna imposible, corriéndose el riesgo que no se pueda ejecutar el proyecto. También es importante contemplar los costos adicionales que suponen la compra de insumos dadas la carga del flete y la menor oferta que opera y mayores precios en las ciudades de las provincias.

En los casos analizados, esa limitante se superó con la ayuda de agentes externos y/o movilizando recursos de otras instituciones. En el caso Cusi Cusi-Proyecto FORESTAL fue elocuente la estructura de intermediación movilizada a través de la Comisión Municipal y un excomisionado miembro de la cooperativa que trabajaba en una dependencia estatal en la ciudad capital. Utilizaron recursos

municipales (movilidad, medios de comunicación, etc.) y un asesor externo contratado por la Comisión Municipal. En los casos que los/as dirigentes comunitarios se encontraban menos formados o conectados con complejos institucionales de donde movilizar recursos, ese trabajo fue asumido y subsidiado por los asesores externos, como ser los técnicos/as de la SAF o del PRODEAR. En otras situaciones, la residencia urbana de algunos de los dirigentes indígenas favoreció salvar las situaciones de relativo aislamiento o incomunicación de las comunidades indígenas, como fue en el caso de Línea Sur-PRODEAR.

En varios de los casos analizados los/as dirigentes indígenas se diferenciaron por su grado de formación y conocimiento de la institucionalidad pública de desarrollo rural, especialmente los *mapuche*, *los atacama* y los *kolla*. Sin embargo, en todos los casos fueron asesorados por agentes externos en la ejecución de los proyectos de desarrollo. El lenguaje y los procedimientos institucionales que se implementan desde las agencias estatales en la promoción de procesos de desarrollo continúan siendo ajenos a las lógicas y lenguajes de los/as destinatarios/as, siendo imperiosa la figura del asesor externo para acceder a ejecutar proyectos de desarrollo rural y ejercer ese aspecto de su ciudadanía. Eso explicaría por qué en todos los casos la continuidad de la asistencia técnica fue una reivindicación de los sujetos entrevistados.

A lo largo del capítulo se identificaron y caracterizaron la forma en que diversos factores favorecieron y/o obstaculizaron la ejecución de los proyectos. Parte de los factores identificados como explicativos del éxito que tuvieron los proyectos no forman parte de las premisas con las que se formulan las operatorias de los programas. Son situaciones no previstas que coadyuvan a su ejecución. Si bien los casos que integran la muestra son considerados como exitosos por los referentes de los programas y los/as destinatarios/as de los mismos, queda el interrogante sobre el grado de éxito de los proyectos en los que no convergieron estos factores.

## 8. Reflexiones finales

En este último capítulo, se retomarán las conclusiones parciales expuestas en los precedentes a fin de integrarlas analíticamente y ofrecer la interpretación general que se obtuvo de la implementación de la estrategia de trabajo de la UCAR con PPOO. En ese marco se identificarán fortalezas y debilidades del sistema institucional, innovaciones operadas en el marco de la implementación de los proyectos que integraron la muestra considerando sus condiciones de replicabilidad y se presentarán algunas reflexiones con vistas a construir propuestas para ser integradas en la estrategia de intervención de la UCAR y en la operatoria de futuros programas.

Todos los actores entrevistados (referentes nacionales, provinciales, técnicos/as de terreno y destinatarios/as) consideraron exitosos a los proyectos que integran la muestra. En lo que atañe específicamente a la modalidad de trabajo con miembros de PPOO, en todos los casos los/as destinatarios/as se sintieron partícipes y consultados/as con relación a las acciones realizadas. Por su parte, los/as técnicos/as de terreno contemplaron y planificaron acciones de consulta y participación.

Ante ese hecho, una pregunta que surge es qué factores favorecieron el éxito de los proyectos. Analizado desde una perspectiva comparada: la capacidad y vocación de los integrantes de los equipos técnicos de terreno, la existencia de dirigentes indígenas capacitados para lidiar con la institucionalidad pública de desarrollo rural, así como sus fuertes vínculos con agentes locales externos que subsidiaron parte de la gestión de los proyectos, son elementos comunes a todos los proyectos analizados. Fundamentalmente corresponden a factores que tienen que ver con las capacidades y subjetividades de los actores locales.

En lo que respecta a factores institucionales su expresión es más dispar. El referencial de trabajo con PPOO de la UCAR se expresa con mayor objetividad entre los referentes y operatoria de los programas con financiamiento FIDA, a través de los instrumentos orientados a PPOO, que favorecen el acceso y apoyo a estos grupos sociales. También se observa una sensibilidad y vocación por trabajar con miembros de PPOO entre los/as técnicos/as de terreno. Sin embargo, la autorreferencia de los programas sigue conduciendo el accionar de la UCAR, por sobre una estrategia institucional. Esto gana mayor expresión conforme se analizan unidades de gestión vinculadas a los programas con menor dependencia de la UCAR, como ser las UPEs, agencias estatales, entes privados y/o provinciales, donde no existen estrategias ni protocolos de trabajo con PPOO y las subjetividades de sus referentes ganan gradualmente prominencia por sobre los referenciales institucionales de la UCAR. Ciertamente el marco regulatorio que se expresa con mayor intensidad y de manera

homogénea a lo largo de la cadena de ejecución y entre diferentes provincias es el administrativo-contable, por existir la medida de suspensión de la ejecución del proyecto cuando no es cumplido. Las modalidades de trabajo no monitoreadas ofrecen mayor margen de libertad en su implementación, pues no forman parte de las evaluaciones de los proyectos.

Las operatorias de los programas presentaron cierto grado de adecuación a las capacidades de ejecución existentes en los territorios, sin embargo podrían realizarse cambios que la facilitarían la realización de acciones.

Lo que se pretende enfatizar es que los proyectos analizados fueron exitosos, pero, en gran medida, ese éxito se debió a la subjetividad y capacidad de los actores locales. Mirado desde la formulación y gestión de los programas, el éxito estaría librado a cierta cuota de azar o a ser rigurosos con la selección de los grupos destinatarios, lo que supone entrar en un círculo vicioso de asistir a quiénes ya fueron asistidos y/o fortalecidos. Ciertamente es un criterio que va a favor de la eficacia y eficiencia de la gestión de los programas, pero se aleja del objetivo de expandir los procesos de desarrollo en el país, especialmente en aquellos territorios donde menor alcance tienen las políticas de promoción social.

Fortalecer el marco regulatorio de la UCAR se perfila como una de las alternativas para mejorar el trabajo con PPOO. Si bien compete al MINAGRO la definición del plan nacional de desarrollo rural, hasta que éste se produzca y oficialice, la UCAR podría objetivar en un documento su estrategia de desarrollo rural y de trabajo con PPOO, para discutirla y acordarla con éstos y el resto de los actores que participan en la ejecución de los programas. Realizar talleres e instancias de información, sensibilización y capacitación dirigidos a los involucrados en los programas y proyectos resulta indispensable para que la misma sea apropiada por los agentes. La implementación debería estar acompañada por instrumentos específicos en la operatoria de los programas, la articulación de la implementación de éstos a través de instancias provinciales y territoriales de planificación del desarrollo con participación de representantes indígenas y la incorporación en los monitoreos y evaluaciones de instrumentos que posibiliten aprehender los procesos de desarrollo socio-económico que se impulsan desde los programas.

Otro aspecto a destacar fue la necesidad manifestada de algunos referentes de la UCAR de contar con registros nacionales de agricultores familiares, identificando su adscripción étnica cuando exista, y otro de organizaciones de la agricultura familiar. La falta de estos registros favorece el abordaje autorreferencial de los proyectos, pues se desconoce los antecedentes de trabajo con las personas y las organizaciones. También el grado de superposición sobre la misma población de los diferentes

programas. Una base de este tipo, siempre que se la utilice para construir una lectura del momento del proceso de desarrollo que se encuentra cada individuo/colectivo, posibilitaría precisar mejor los instrumentos para cada grupo social.

Llegado a este punto interesa realizar algunas apreciaciones generales con relación a la operatoria de los programas.

Un primer aspecto a observar es la necesidad de que se especifique en la meta de la población objetivo de los programas la participación de poblaciones indígenas y se definan instrumentos específicos de asistencia técnica y financiera. En la perspectiva de varios de los referentes nacionales, provinciales y locales las poblaciones indígenas continúan siendo marginadas de las políticas públicas de promoción social y si no se especifican metas e instrumentos para estos grupos sus posibilidades de acceder a las políticas públicas se reduce considerablemente. Esta situación se agrava cuando existen conflictos entre las organizaciones indígenas y los representantes de los gobiernos provinciales, situación no poco frecuente en el país.

En segundo lugar, es preciso que se retome el proceso de consulta en la etapa de formulación de programa iniciado por el PISEAR. Ese hecho es considerado como una innovación en el marco de las acciones de la UCAR y sienta un precedente positivo en términos de garantizar el derecho al ejercicio de la ciudadanía de los PPOO. Muy probablemente, las recomendaciones que se realizan a través de este Estudio, podrían ser saldadas y ampliamente superadas con la participación de los propios protagonistas en la etapa de formulación, así como en la de seguimiento y evaluación.

Las mesas territoriales de planificación de desarrollo demostraron ser instancias muy efectivas y eficaces no sólo para garantizar y ampliar la participación de representantes de los PPOO, para promover la articulación interinstitucional (debilidad del sistema nacional de desarrollo rural) y compensar los retrasos en el inicio de ejecución de los programas que operaron por cuestiones de la institucionalidad nacional y provinciales.

Otro aspecto a considerar es el sesgo agrario que tienen los programas, en parte por el hecho de estar patrocinados por el SAGPyA-MAGyP. El desarrollo rural es un proceso multifacético, que abarca todas las dimensiones que hacen a la vida de las personas (salud, educación, economía, ocio, política, religión, etc.). Los programas del SAGPyA-MAGyP suelen abordar esa temática desde la propia especificidad de la cartera, lo agropecuario. En teoría otros ministerios abordarían concomitantemente las problemáticas que los incumbe. Sin embargo, dada la marginación de las políticas públicas en que se encuentra la mayoría de los miembros de las comunidades indígenas esa situación no ocurre. De hecho, la mayor parte de los proyectos

estudiados se orientaron a cubrir necesidades básicas (luz, agua para consumo y conectividad). Pero no sólo en las necesidades básicas se expresa la no exclusividad de lo agrario. Las estrategias económicas de las personas suelen ser múltiples, pluriactivas y cambiantes. Lo considerado estrictamente como producción agropecuaria no siempre configura la principal fuente de ingresos de las familias rurales. Ésta es una tendencia en franco crecimiento en el ámbito rural argentino. De ahí, la necesidad de pasar de un enfoque de desarrollo agrario a uno de desarrollo rural, entendiendo que este último contiene al primero pero no se agota en él. También contempla la formación de oficios, pequeñas industrias y emprendimientos de servicios. Emblemático de este fenómeno ha sido el caso del PROSAP-Neuquén. Si bien el proyecto se pensó con el fin de extender el tendido eléctrico para el suministro doméstico, los/las usuarios/as lo resignificaron desplegando diversos tipos de emprendimientos rurales (camping, talleres mecánicos, etc.). Al no haberse planificado esta posibilidad no se extendió un tendido eléctrico trifásico, limitando las posibilidades de desarrollo económico que se podían generar en el territorio.

Otro aspecto que hace a la operatoria de los programas es la heterogeneidad de situaciones que operan en los gobiernos provinciales y en territorios y que imprime resultados diversos a lo largo del país. La operatoria descentralizada con vistas a delegar y fortalecer unidades provinciales productoras y ejecutoras de políticas de desarrollo decididamente contribuye a un sistema de gobierno federal y a instalar en la agenda pública de todos los estados que integran el país la cuestión del desarrollo rural y de los pueblos originarios. A fin de evitar las discontinuidades de acciones por parte de los gobiernos provinciales en la temática, la rotación de los referentes de desarrollo rural, la falta de articulación al interior de las provincias de programas coordinados por la UCAR y de agencias estatales que intervienen en el desarrollo rural, se observa que la UCAR podría definir diferentes modalidades de ejecución de los programas conforme el grado de concreción de los objetivos de fortalecimiento institucional trabajados en el capítulo seis. Esta política se plantea como incentivos, no como mecanismo de exclusión. Aquellas provincias que demuestren interés y vocación por promover el desarrollo rural, a través de indicadores de continuidad de sus equipos técnicos financiados con presupuesto provincial, mantenimiento de una institucionalidad provincial de DR, implementación de un plan provincial de desarrollo rural de mediano término, mesas provinciales y territoriales de coordinación y ejecución de acciones, producción de una legislación en pro de los grupos vulnerables y del desarrollo rural, podrían acceder a términos más autónomos y mayor presupuesto para la ejecución de los programas.

Otro mecanismo complementario del anterior sería articular en la operatoria de los programas modalidades descentralizadas y centralizadas. Las segundas resultarían útiles para compensar la debilidad institucional provincial ante demoras en la firma de convenios para ejecución de programas y/o gestión y administración de fondos. De modo que ante retrasos de la institucionalidad provincial, la UCAR podría iniciar la ejecución de proyectos sin perjudicar a los/as destinatarios/as. Esto permite dar mayor continuidad de acciones en los territorios, aspecto que fue observado por destinatarios/as y técnicos/as como una gran debilidad del sistema nacional de desarrollo rural. Esta modalidad fue pautaada con el FIDA para el inicio del PRODERI en algunas provincias del NOA y dio buen resultado, sin perjudicar el proceso de creación de la institucionalidad provincial. La modalidad de ejecución centralizada también se vuelve operativa para apoyar emprendimientos que desbordan las jurisdicciones provinciales. Tanto para el caso de PPOO como para organizaciones de la agricultura familiar, en la última década se han gestado organizaciones de segundo y tercer grado, que están teniendo un papel relevante como interlocutores en la producción de políticas públicas y en generación de canales alternativos de agregado de valor y comercialización de sus productos. Dado que la operatoria de los programas de la UCAR son pensadas para las jurisdicciones provinciales procesos de desarrollo rural de esa envergadura quedan marginados de las políticas públicas.

En las dos últimas décadas producto de procesos propios de las organizaciones sociales y de la promoción por parte de las políticas públicas, a lo largo del país ha crecido notablemente el protagonismo de integrantes de los pueblos originarios y de la agricultura familiar en el debate, formulación, planificación y seguimiento de políticas públicas. La UCAR incentiva esa participación a través de las instancias territoriales (IDR, IDEMI y cluster). Sin embargo, el tipo de organización que promueve y fortalece a partir de sus proyectos se orienta a fines económicos. El fortalecimiento institucional de esas organizaciones aún no se piensa con fines de representación sectorial. Esto no retroalimenta el enfoque de derecho y el empoderamiento de estos sectores para participar activamente en la formulación de políticas públicas.

Al fenómeno anteriormente descrito se asocian dos situaciones. Por un lado, en el ámbito de las organizaciones indígenas y de la agricultura familiar se está observando una creciente producción de institucionalidades, a imagen y semejanza de las estatales. En este Estudio se pudo constatar la existencia de protocolos de consulta y planes de desarrollo territorial de las propias organizaciones. Ciertamente forma parte de los resultados esperables en procesos de desarrollo. Estos hechos surgen como novedosos y seguramente se están reproduciendo con variantes en otros lados del país. Resta a las instituciones públicas de desarrollo rural reconocerlos e



incorporarlos en las operatorias de los nuevos programas con vistas a fortalecer y profundizar los procesos en curso.

Por otro lado, la ejecución de los proyectos analizados supusieron para los/as dirigentes y/o asesores/as externos significativos gastos de gestión (viajes, jornales perdidos, viáticos, gastos de comunicación, etc.) no siempre contemplados en los costos y/o operatorias de los programas. Asumir la coordinación y gestión de un proyecto supone una dedicación que, paradójicamente, compite con las actividades económicas domésticas. Además de las capacidades que demanda realizar esas funciones, escasamente difundidas entre los miembros de las comunidades, sobrecarga el trabajo de los/as dirigentes. Una alternativa de solución posible consistiría en contemplar en los presupuestos gastos de gestión, a través de identificar un porcentaje equivalente al que se asignan las entidades ejecutoras (Fundación Argentina, IICA y/o la propia UCAR). Asociada a esta iniciativa de aportar al fortalecimiento institucional de las organizaciones, se encuentra la posibilidad de que sean los miembros de las comunidades quienes seleccionen, contraten y paguen a los asesores externos. Es un mecanismo que aportaría significativamente a cambiar las relaciones de poder entre técnicos/as y destinatarios/as y a efectivizar los mecanismos de consulta y participación.

El curso de formación de jóvenes indígenas en formulación de proyectos cuya ejecución se encuentra garantizada con financiamiento del PRODEAR emerge como otra de las iniciativas innovadoras y con potencialidad de ser reproducida por regiones. La incorporación de idóneos indígenas en las operatorias de los programas no sólo favorece la implementación de los referenciales de desarrollo rural y de trabajo con PPOO de la UCAR, sino puede ser una estrategia para llegar a comunidades indígenas que sistemáticamente quedan por fuera de los circuitos de ejecución de proyectos. Por una diversidad de factores (búsqueda de eficiencia y eficacia en la ejecución de los proyectos/programas, vínculos establecidos entre técnicos/as y destinatarios/as, proximidad a rutas transitables, entre otros) existe la tendencia a que los nuevos proyectos tiendan a ejecutarse con destinatarios/as que han participado de otros programas. Mientras tanto, existen potenciales destinatarios/as, por lo general quienes están más alejados de las agencias de desarrollo, carecen de dirigentes articulados a las instituciones estatales y/o de organizaciones formalizadas y consolidadas, que año tras año no consiguen acceder a los beneficios de los programas. La formación de idóneos en sus comunidades puede ser un dispositivo a ser implementado para salvar esas "distancias". El mismo debería contemplar la formación del idóneo, los recursos para la ejecución del proyecto y mecanismos de acompañamiento y asistencia durante el periodo de ejecución y evaluación del

proyecto. Para su implementación se podría pensar en instancias regionales e, incluso, aprovechar la institucionalidad existente. En la provincia de Jujuy, el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy, desde el 2010 implementa la Tecnicatura Superior en Desarrollo Indígena, con el patrocinio de una universidad nacional y el apoyo financiero de una ONG alemana. Está dirigida a formar “técnicos”, provenientes de las comunidades indígenas, para intervenir en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo, a partir de una cosmovisión que recupere las culturas originarias. La experiencia lleva más de cinco años de ejecución y por allí han pasado más de 150 alumnos. Conocer la experiencia por parte de referentes de la UCAR contribuiría a identificar modalidades de cooperación y/o reproducción de estos espacios de formación en otras regiones del país.

## 9. Referencias bibliográficas

- ABRAMS, Philip. 1988. Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology*, v.1, nº1.58-89.
- ÁLVARO, María Belén. 2012. La actividad agraria en el ingreso de los hogares rurales: El caso de dos pueblos de la Línea Sur rionegrina (En línea). Trabajo presentado en VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.1672/ev.1672.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1672/ev.1672.pdf)
- AYLWIN, José. 2004. Políticas públicas y pueblos indígenas: el caso de las tierras *mapuche* en Neuquén (Argentina) y la Araucanía (Chile). Trabajo presentado en la Red Indígena de CLASPO (Universidad de Texas) sobre "Pueblos Indígenas ante el estado neoliberal en América Latina", La Paz, Bolivia.
- BALAZOTE, Alejandro y RADOVICH, Juan. 2003. Grandes represas hidroeléctricas: efectos sociales sobre poblaciones *Mapuches* en la Región del Comahue, Argentina. En: S. Coelho dos Santos y A. Nacke (Orgs.). *Hidroeléctricas e Povos Indígenas*. Florianópolis: Letras Contemporâneas. pp. 85-109.
- BALBI, Fernando y ROSATO, Ana. 2003. Introducción. En: BALBI y ROSATO (comp.) *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*. Buenos Aires: Antropofagia, p. 11-30.
- BANCO MUNDIAL s/f. Manual Operativo. Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI).
- BARRIENTOS, Pilar. 2015. Cuantificar la Alteridad. Recorridos, idas y vueltas durante la realización de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (2004-2005) de la República Argentina. Tesis de Maestría. Facultad de Filosofía y Letras, de la UBA. Las estimaciones de nuestros informantes locales difieren con las oficiales situando alrededor de 5000 las personas que adscriben a dicha etnia en la Provincia.
- BIDASEKA y otros/as. 2013. Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina. Buenos Aires: MAGyP-SsAF-PROINDER.
- BRIONES, Claudia, DIAZ, Raúl, 1997. La nacionalización/provincialización del "desierto". Procesos de fijación de fronteras y de constitución de otros internos

- en el Neuquén. V Congreso Argentino de Antropología Social. Universidad Nacional de La Plata.
- CAMPANINI, Silvia. 2007. Evaluación del Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. PROSAP.
- CARRASCO, Morita, STERPIN, Laura. y WEINBERG, Marina. 2008. Entre la cooperación y la asistencia: un análisis de la incidencia del apoyo económico internacional en el movimiento indígena en Argentina, Avá, 12:09-26.
- CASTRO GARCÍA, Celeste y GONZALEZ, Gustavo (2009) “La experiencia del Qullamarka en el NOA”, *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires
- CERRA, M. Camila (2014) “En el devenir de las políticas públicas. Programa de Relevamiento Territorial de comunidades indígenas. Comunidad Diaguita-calchaquí El Divisadero”, *Intersecciones en Antropología 15*
- CERVERA NOVO, Juan Pablo. 2010. La cuestión indígena en Argentina. Un estudio de actualización. Buenos Aires: MAGyP-SsAF-PROINDER.
- CONTRERAS PAINEMAL, Carlos 2007. “KOYANG, parlamento y protocolo en la diplomacia mapuche-castellana. Siglos XVI-XIX” Ñuke Mapuförlaget en cooperación con: FDCL -Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika Mehringhof, Gneisenaustr. 2a, 10961 Berlín, Alemania.
- COWAN ROS, Carlos y NUSSBAUMER, Beatriz. 2013. Retorno a la comunidad. *Revista Avá*, N° 22:145-166.
- COWAN ROS, Carlos. 1999. Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo Rural: Dimensión y Estrategias en la Argentina de Fin de Siglo. Tesis de Grado de Carlos Cowan Ros. Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Periodo 1997-1999.
- COWAN ROS, Carlos. 2003. Capital social e luta simbólica. O caso da Red Puna: uma experiência territorial de articulação social na província de Jujuy, Argentina. Tesis de maestría de Carlos Cowan Ros. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Período: 2001- 2003.
- COWAN ROS, Carlos. 2008. A “trama” do social. Família, comunidade e política nas lógicas de relacionamento dos camponeses yaveños. Tesis doctoral de Carlos Cowan Ros. Instituto de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil. Período: 2004-2008.

- COWAN ROS, Carlos. 2011. Informe Final. Consultoría: Asistencia Técnica para la implementación del Subcomponente “Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del Proinder Adicional”, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- COWAN ROS, Carlos. 2011. Políticas públicas e indigenismo: la incidencia de los programas sociales en la (re)emergencia de la cuestión indígena en Yavi, Jujuy. Financiador: CONICET Proyecto PIP 310, Argentina. Director: Dr. Carlos Cowan Ros. Periodo 2011-2013.
- CRAVIOTTI, Clara y SOVERNA, Susana. 2008. Propuesta para la creación de un sistema nacional de desarrollo rural. Buenos Aires: MEyP-SAGPyA-PROINDER.
- DEL RIO, Walter, LENTON, Diana y PAPAZIAN, Alexis. 2010. Agencia y política en tres conflictos sobre territorio *mapuche: Pulmarí / Santa Rosa-Leleque / Lonko Purrán*. Revista sociedades de paisajes áridos y semiáridos vol II (2): 125-242.
- DÍAZ, Marisa. 2014. Consultoría para la sistematización de indicadores transversales referentes a género, jóvenes y pueblos indígenas, fundamentalmente en proyectos financiados por FIDA. Buenos Aires:MAGyP-UCAR.
- ETNOPO. 2013. Protocolo de Consulta, previa, libre e informada a Pueblos Indígenas. s/d: ETNOPO.
- FAO. 2015. Documento de Trabajo N°3. “Sujetos Sociales: Productores Agropecuarios, Población Rural y pueblos Originarios de la Provincia de Río Negro. Proyecto FAO UTF ARG 017. Desarrollo institucional para la Inversión. Octubre de 2015.
- GIDDENS, Anthony. 1984. The constitution of society: An outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press.
- FONAF, 2008. Propuestas para un plan estratégico de desarrollo rural. Buenos Aires: SAGPyA.
- GIDDENS, Anthony. 1984. The constitution of society: An outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press.
- GOLLUSCIO, Lucía. 2008. Los pueblos indígenas que viven en Argentina. Informe de actualización del año 2002. Buenos Aires: MEyP-SAGPyA-PROINDER

- GORENSTEIN, Silvia. 2008. Diagnóstico sobre la institucionalidad provincial. Aportes para la nueva fase del PROINDER, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- INDEC. 2011. Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2010. Buenos Aires: INDEC.
- KROPFF, Laura. 2005. Activismo *mapuche* en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas. En P. Dávalos (compilador) Pueblos Indígenas, Estado y democracia. CLACSO.
- La Angostura Digital. 2014. Volcán Puyehue. Reconocimiento por el trabajo de recuperación a pobladores rurales. [www.laangosturadigital.com.ar](http://www.laangosturadigital.com.ar) (31 de abril de 2014).
- LAPALMA, A., 2010. Plan Estratégico de Desarrollo Rural de la Provincia de Neuquén. Ministerio de Desarrollo Territorial Gobierno de Neuquén. <http://www.desarrollandonqn.gob.ar/contenido.aspx?Id=Documentos>.
- LONG, Norman. 2007. Sociología del Desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. México: El Colegio de San Luis y CIESAS.
- MAGYP. 2015. Reglamento Operativo - Programa de Desarrollo Rural Incluyente. Buenos Aires: MAGYP.
- MAGYP. 2015. Reglamento Operativo del Programa de Desarrollo Rural Incluyente. Buenos Aires: MAGYP.
- MUNDANÓ, Adela. 2013. Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, v. 22:9-23.
- Nación y Pueblos Kolla y Atakama de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. 2015. Kachi Yupi. Huellas de la Sal. Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado para las comunidades indígenas de la Cuenca de salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.
- NUSSBAUMER, Beatriz. 2007. Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos. En Manzanal, Mabel, Arzeno, Mariana, y Nussbaumer, Beatriz (Comp.) Territorios en construcción. Actores, Tramas y Gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Buenos Aires. Ed. CICCUS.
- NUSSBAUMER, Beatriz. 2008. Etnicidad y comunidad: el papel de los mediadores sociales en los procesos de producción de identidades Huarpes y Kollas en el

- ámbito rural de las provincias de Jujuy y de Mendoza. Financiamiento UBACYT-G602. Dirección: Dra. Beatriz Nussbaumer. Periodo: 2008-2010.
- OIT. 2007. Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Lima:OIT.
- OLIVER DE SARDAN, Jean-Pierre. 2005. Anthropology and development. Understanding contemporary social change. London-New York: Zed Book.
- Página oficial del Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI), 2014. <http://odhpi.org/2014/09/para-los-derechos-indigenas>.
- PAOLI, Héctor (Respons.). 2002. *Recursos Hídricos de la Puna, Valles y Bolsones Áridos del Noroeste Argentino*, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Estación Experimental Agropecuaria (EEA), Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED), Salta, pp. 274
- PAPAZIAN, Alexis. 2013. 'El Territorio *también* se mueve' Relaciones sociales, historias y memorias en *Pulmarí* (1880-2006), Tesis doctoral inédita, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- PEREZ RAVENTOS, Alicia y BIONDI, Celia. 2003. Una nueva relación en el Parque Nacional Lanín: el Comité de Gestión de Co-Manejo con 'determinación' Mapuche. Red de Trabajo de CLASPO. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/rtc/>
- POSADA, Marcelo. 2006. Informe final de Evaluación Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. PROSAP.
- PRODEAR. 2010. Manual Operativo. Buenos Aires: MAGYP-UCAR.
- PRODERI. 2015. Reglamento Operativo. Buenos Aires: MAGYP-UCAR
- PRODERPA. 2011. Manual Operativo.
- PROSAP. 2002. Documento de Proyecto Electrificación Rural de Neuquén. Tomo II. El Proyecto.
- PROSAP. 2005-2010. Informes Semestrales del Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. PROSAP. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)
- PROSAP. 2009. Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario. Neuquén. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)
- PROSAP. 2012. Evaluación de Medio Término PROSAP II. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)

- PROSAP. 2013. EIAS - Estudio de Impacto Ambiental y Social. Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén II. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)
- PROSAP. 2014. Reglamento Operativo PROSAP. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)
- PROSAP. 2016. Presentación Institucional. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)
- PROSAP. S/año. Resumen Ejecutivo del Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. PROSAP. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)
- RADOVICH, Carlos y BALAZOTE, Alejandro. 1992. El pueblo *mapuche* en la actualidad. En: A. BALAZOTE y RADOVICH (Comps.). La problemática Indígena. Estudios antropológicos sobre poblaciones indígenas de la Argentina. Buenos Aires: CEAL.
- RADOVICH, Juan. 2013. Los *mapuches* y el Estado neuquino: algunas características de la política indígena. *Runa* XXXIV (1), pp 13-29.
- RODRIGUEZ MIR, Javier. 2006. Resistencia y confrontación en Argentina. Negación y exclusión de los pueblos indígenas, *Gazeta de Antropología*, 22, artículo 22, <http://hdl.handle.net/10481/7099>
- SAGPyA y BIRF. 2008. Componente de Bosques Cultivados del Proyecto de Manejo Sustentable de Recursos Naturales. Manual Operativo. Buenos Aires: SAGYP-BIRF.
- SHORE, Cris y WRIGHT, Susan. 1997. Policy: a new field of anthropology. En: SHORE y WRIGHT. *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London and New York: Routledge, p. 3-29.
- SOVERNA, Susana. 2008. El desarrollo rural en Argentina: situación de las políticas provinciales, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- SOVERNA, Susana. 2008. El desarrollo rural en Argentina: situación de las provincias. Buenos Aires: MEyP-SAGPyA-PROINDER.
- STECHEER, Gabriel y VALVERDE, Sebastián. 2012. Los proyectos de desarrollo rural y forestal en contextos de pluriculturalidad. Las comunidades indígenas en la jurisdicción de la "Corporación Interestadual Pulmarí", Provincia de Neuquén, Argentina. *Interacoes*, 13, (2):169-180.
- STEIMBREGGER, Norma y KREITER, Analía. 2009. La paradoja de los pueblos rurales de la Línea Sur rionegrina: entre la desaparición y el crecimiento. X



Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca.

STEIMBREGER, Norma. 2005. "Características del proceso de urbanización y redistribución de la población en las provincias de río negro y del Neuquén en el período 1991-20011". VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Tandil, Buenos Aires.

TACACHO Emilse Katherina, BAZAN Maria Dolores, DE ANQUÍN Ana, DURÁN Ariel Alfredo, VARA Oscar Miguel Ángel y ARGAÑARAZ Mabel 2013. Procesos de reconocimiento de los pueblos Tastil. Antiguas y nuevas estrategias: educación, turismo rural y artesanías. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires..

TISCORNIA, Luis, NIEVAS, Graciela, ÁLVAREZ, Gerardo y BRIZZIO, Juan. 2013. La Sustentabilidad de los campos comunitarios de pastoreo de las comunidades *mapuche* del Departamento Aluminé, Provincia de Neuquén. Un desafío para la extensión rural. Revista Red+ER, I (1): 27-37.

TOMADIN, Isabel. 2009. Informe de evaluación del Componente de Gestión y Transferencia de Tecnología del PERN. PROSAP

UCAR – UFCEP. 2015. Diagnóstico de las Capacidades Institucionales de Ejecutores Provinciales. Informe Provincial: Neuquén. [www.ucar.gov.ar](http://www.ucar.gov.ar)

UCAR, 2015. II Encuentro de trabajo e intercambio de experiencias para técnicos y técnicas de proyectos con pueblos originarios. Memorias del Encuentro. Aluminé, 8 al 10 de junio de 2015.

UCAR. 2012. Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas. Buenos Aires: UCAR-MAGYP. [www.ucar.gov.ar](http://www.ucar.gov.ar)

UCAR. 2014. Ruta de aprendizaje e intercambio de experiencias para técnicos de proyectos con pueblos originarios. Memoria del Encuentro. Chaco, del 6 al 8 de octubre de 2014.

VALVERDE, Sebastián y STECHER, Gabriel. 2013. Ruralidad, paradojas y tensiones asociadas a la movilización del pueblo *Mapuche* en Pulmarí (Neuquén, Argentina). Polis 34.

VAN DAM, Chris. 2008. Tierra, territorio y derechos de los pueblos indígenas, campesinos y pequeños productores de Salta. Buenos Aires: MEyP-SAGPyA-PROINDER

VÁZQUEZ, Héctor. 2000. Procesos identitarios y exclusión sociocultural. La cuestión indígena en la Argentina. Buenos Aires: Biblos.

## ANEXO I

### Personas entrevistadas para la realización del estudio

#### Responsables institucionales - Unidad de Cambio Rural

Nombre y Apellido	Área/ Programa
Agustín Andrich	PRODERPA
Clara Malcom	Unidad Ambiental y Social
Daniela Raposo	Desarrollo Productivo
Ezequiel Bossio	PRODERI
Fernando Tot	Área de Inclusión y Equidad Social
Florencia Reca	Proyecto FORESTAL
Leonardo González	PRODEAR
Mariano Poledo	Control de Gestión
Mario Nanclares	Unidad Ambiental y Social
Néstor Murgier	Desarrollo Institucional
Paula Guzzeti	Proyecto FORESTAL
Romina Castello	Área de Gestión por Objetivos y Resultados
Santiago Blázquez	PRODEAR
Valeria Guido	<a href="#">Unidad de Fortalecimiento de las Capacidades de Ejecutores Provinciales</a>
Viviana Blanco	Unidad Ambiental y Social
Lautaro Lissin	Unidad de Gestión por Objetivos y Resultados

#### 2. Personas entrevistadas para el desarrollo de los casos territoriales

**PROSAP**  
**Caso: Electrificación Rural–Neuquén**

<b>Nombre Y Apellido</b>	<b>Institución/comunidad</b>
Teresa Oyhamburu	Coordinadora PROSAP
Amalia Sapag	Subsecretaria de Producción y Coordinadora de PRODERPA y PROSAP
Hernán Ingelmo	Coordinador Técnico Provincial
Susana Campos Alba	Coordinadora del Programa de Post-emergencia
Alejandro Tarija	Director técnico de EPEN
Daniel Salazar	Coordinador del Consejo Zonal <i>Pewenche</i>
Margarita Sheridan	Excoordinadora de la EPDA Neuquén
Antonio Guiñazú	Técnico Provincial a cargo del componente blando y actualmente jubilado
Miguel Huenquir	<i>Lonko</i> de la comunidad <i>Painefilú</i> de Junín de los Andes
VictorAntiman	<i>Lonko</i> comunidad Linares del Paraje de <i>Aucapán</i> de
NestorCahuiyeu	<i>Werken</i> comunidad Linares del Paraje de <i>Aucapán</i> de Junín de los Andes
Pobladores	Comunidad <i>Aucapán</i> y Linares
Alejandro Ocaro	Presidente de la Comisión de Fomento de Pilolil – Junín de los Andes
Roberto Lacarpia	Técnico de PRO-Huerta Junín de los Andes, miembro del CLER

**Caso**  
**Plan de Desarrollo Productivo Integral Catalán-  
Neuquén-  
PRODERPA**

<b>Nombre y Apellido</b>	<b>Institución / Comunidad</b>
Agustín Andrich	Coordinador Nacional del PRODERPA
Mario Anastasio	Técnico de la coordinación nacional PRODERPA
Amalia Sapag	Subsecretaria de Producción y Coordinadora de PRODERPA y PROSAP
Hernán Ingelmo	Coordinador Técnico Provincial
Susana Campos Salvá	Coordinadora del Programa de Post-emergencia
Daniel Salazar	Coordinador del Consejo Zonal <i>Pewenche</i>
Julia Medina	Técnica veterinaria integrante de CODRA
Lizzi Cruz	Técnica veterinaria integrante de CODRA
Margarita Pichihuinca	Destinataria <i>mapuche</i> del proyecto (cobertizo)
Luis Pichihuinca	Destinatario <i>mapuche</i> del proyecto

	(cerramiento)
Félix	Destinatario <i>mapuche</i> del proyecto (cobertizo)
Magdalena Melillán	Destinataria <i>mapuche</i> del proyecto (cobertizo)
Cristian Ñarico	Destinatario <i>mapuche</i> del proyecto (cobertizo) y referente de la Primera Etapa
Juana Ñarico	Destinataria <i>mapuche</i> del proyecto (cobertizo)
Gabriel Beber	Técnico veterinario integrante de CODRA
Vidal Catalán	<i>Werken</i> comunidad <i>mapuche</i> Catalán
Carlos Alani Rodríguez	<i>Werken</i> comunidad <i>mapuche</i> Currimil
Ramón Quidulef	<i>Lonko</i> comunidad <i>mapuche</i> Catalán

### PRODERPA

#### Caso: Equipamiento de comunicaciones y electrificación rural de la Línea Sur , Río Negro

Nombre Y Apellido	Institución / Comunidad
Agustín Andrich	Coordinador Nacional PRODERPA
Mario Anastasio	Técnico de la coordinación nacional PRODERPA
Martin Lamot	Coordinador U.FIN.PRO
Gustavo Zgaib	Coordinador provincial PRODERPA
Mariela Ibáñez	Coordinadora provincial PRODERPA (actualmente en pos emergencia)
Andrés Fellenz	ALTEC
Ramiro Ranelad	Técnico provincial PRODERPA
Luciano Hernández	Técnico PRODERPA
Nora Arabena	Asesora Legal CODECI
Benjamín Anca	<i>Lonko</i> comunidad mariano solo y autor del proyecto
Rosalía	Operadora de la central de radio
Alejandra	Operadora de la central de radio
Sonia	Operadora de la central de radio
Sra. Villanueva	Referente de ColanConhue
Sr. villalba	Participante del proyecto
Familia Morales	Participantes del proyecto
Sr. Mauricio	Participante de proyecto
Miguel Cayhueque	<i>Lonko</i> de la comunidad de administradora del proyecto

### PRODERI

#### Caso: Agua Andina, Salta

Nombre y Apellido	Institución/comunidad
Anahí Saravia	Técnica de terreno - Secretaría de Agricultura Familiar – Delegación Salta – Asesoramiento técnico en el proyecto
Abelardo Flores	Técnico de terreno - Secretaría de Agricultura Familiar – Delegación Salta - Asesoramiento técnico en el proyecto
Equipo técnico Valles SAF	Técnico/a de terreno – Secretaría de

	Agricultura Familiar – Delegación Salta – Asesoramiento técnico en otros proyectos PRODERI vinculados a la UEP Salta
Florinda Martínez	Presidente de la Comunidad Indígena Atacama de Rangel
Pedro	Cacique de la Comunidad Indígena Atacama de Rangel
Félix Quipildor	Comunero de la Comunidad Indígena Talao y Taiques y empelado en la Municipalidad de San Antonio de Los Cobres (Secretario de Medio ambiente)
Marcial	Habitante y productor de Talao
Eugenio	Habitante y productor de Talao
Vicente	Ex – Comunero de la Comunidad Indígena Cerro Negro – comunero en momento del proyecto y responsable de los materiales
Roberto y Fermina Alancay	Familia habitante y productora de la Comunidad Indígena Cerro Negro – Participante de ONG indígena Warmis
Liborio Flores	CPI Pueblo Atacama, ex comunero e integrante Comunidad Aborígen Cerro Negro
Red de Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama	Integrantes y representantes de 11 comunidades indígenas del Pueblo Atacama de la provincia de Salta
Rodrigo Solá	Asesor legal de la Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc
Gisel Maseli,	Técnicos de la Unidad Ejecutora Provincial Salta del PRODERI
Ezequiel Bosio	Técnico de la Unidad Ejecutora Nacional del PRODERI

### Proyecto Forestal

#### Caso: Revegetación en unidades productivas de cultivos andinos, Jujuy

Nombre y Apellido	Institución/comunidad
Anastasio Prieto	Ex Comisionado Municipal de Cusi Cusi, actual asesor del Foro de Municipios de la provincia de Jujuy
Silvia Rojo	Fundación EcoAndina
Urbano Villca	Ing. Agr. Contratado por la Comisión Municipal
Guillermo Armando Arias	Comisión Municipal Cusi Cusi
Productor 1	Comunidad Paicone
Productor 2	Comunidad Cienega
Productor 3	Comunidad Ciénaga
Coria Rosaleón	Presidente de la Cooperativa Agrícola de Comunidades Alto Andinas

**PRODEAR**  
**Caso: Desarrollo Productivo de Comunidades Mbya Guaraní**

<b>Personas entrevistadas</b>	<b>Institución/comunidad</b>
Santiago Blázquez Soria Vieta	Coordinador Nacional PRODEAR Ministro de Derechos Humanos – Provincia de Misiones
Alberto Mashque Arnulfo Verón	Técnico del Ministerio del Agro y la Producción de la provincia de Misiones Dirección de Asuntos Guaraníes, Ministerio de Derechos Humanos, Provincia de Misiones
Sin datos Juan Manuel Díaz	Miembro del Concejo de Caciques de la Nación Guaraní Subsecretario de Ecología y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Ecología de la Provincia de Misiones
Ana Corral Sebastián Orioabala	Técnica de la Secretaría de Agricultura Familiar, MAGyP Técnico de la Unidad Provincial del PRODEAR
Cacique Laurito Chamorro Cirilo Duarte	Comunidad CaaguyPoty Presidente de la Cooperativa de Trabajo, Comunidad CaaguyPoty
Cacique Catri Duarte Isabel	Comunidad KaaguyMiriRupa Comunidad KaaguyMiriRupa
Cacique Juanito Cacique Oscar Gimenez	Comunidad Ivitupora Comunidad Ivy Pita
Cacique Mario Borjas Eleonora Vigo	Comunidad Kaa KUEP Coordinadora del PRODEAR en la provincia de Misiones
Analía	Asistente UEP – PRODEAR

## **ANEXO II**

### **Cuestionarios aplicados a las personas entrevistadas, según caso y posición institucional ocupada**

En el presente Anexo, a través de la presentación de los cuestionarios utilizados, se exponen las variables e indicadores relevados según el nivel espacial de análisis y posición institucional de los sujetos entrevistados. A los efectos de homogeneizar la información de los diferentes casos, con vistas a tornarla comparable, se formularon cuestionarios modelos y/o guías de observación. En función de ello, las variables e indicadores expuestos a continuación pueden tener formato de pregunta o presentarse como un aspecto a ser relevado.

#### **UNIDAD ESPACIAL NACIONAL – CABA-**

Referentes de Áreas y de Programas de la UCAR

##### Configuración Institucional de la UCAR

- a) Historia y Estructura organizacional de la UCAR → Misión institucional, organigrama.
- b) Definición personal e institucional de la Cuestión del Desarrollo Rural
- c) Definen personal e institucional de la Cuestión Indígena
- d) Caracterización de la Estrategia de Desarrollo Rural y de Trabajo con PPOO de la UCAR
- e) ¿Qué supuso para la UCAR reconocer a los miembros de PPOO como destinatarios de sus políticas y comenzar a trabajar con ellos?
- f) Mecanismos de difusión, capacitación y monitoreo de la implementación de la Estrategias
- g) Evaluación de la implementación de la Estrategia de Trabajo con PPOO?
- h) Potencialidades y limitantes de las operatorias centralizadas (vínculo directo de la UCAR con los/as destinatarios/as) y descentralizadas (ejecución en territorio bajo responsabilidad de otras agencias estatales (provinciales o nacionales) ONGs.

##### Implementación de Programas

- a) Trayectoria de formulación, ejecución y evaluación del Programa
- b) Requisitos demandados por las agencias financieras y negociaciones operadas
- c) Modalidad de trabajo con/participación de los PPOO en la formulación y ejecución del Programa
- d) Grado de aplicación de la Estrategia de trabajo de la UCAR con PPOO.
- e) Acciones llevadas a cabo para coordinar con los diferentes agentes que intervienen en la ejecución su implementación.
- f) Definiciones de “consulta”, “participación” y “acuerdo”



- g) Fortalezas/debilidades de (la operatoria) del Programa de referencia
- h) Oportunidades y obstáculos en la ejecución del programa y proyecto
- i) Relación/coordinación entre la unidad administrativa y la técnica
- j) Evaluación tiene de la implementación de la Estrategia de Trabajo con PPOO
- k) Innovaciones y/o reformulaciones operadas en el marco de la ejecución de los proyectos.

#### **UNIDAD ESPACIAL PROVINCIAL - CAPITALES PROVINCIALES-**

**Sujetos a entrevistar:** referentes provinciales de agencias estatales abocadas a la ejecución de los proyectos y/o a la cuestión indígena y dirigentes indígenas.

- a) Trayectoria del Programa de referencia en la provincia
- b) Antecedentes de la Provincia en la ejecución de otros programas coordinados por la UCAR
- c) Definición personal e institucional de la Cuestión del Desarrollo Rural
- d) Definen personal e institucional de la Cuestión Indígena
- e) Caracterización de la Estrategia de Desarrollo Rural y de Trabajo con PPOO de la institución
- f) ¿Qué supuso para el estado provincial el reconocimiento de los miembros de PPOO como destinatarios de sus políticas y comenzar a trabajar con ellos?
- g) Institucionalidad provincial orientada a trabajar con los PPOO
- h) Existencia de Protocolo de trabajo con PPOO
- i) Definiciones personales e institucionales de “consulta”, “participación” y “acuerdo”
- a) Evaluación de los programas de desarrollo rural en general y de los coordinados por la UCAR, en particular
- b) Grado de conocimiento de la Estrategia de Trabajo con PPPOO de la UCAR
- c) Participación en instancias de capacitación para su implementación
- d) Parecer sobre la Estrategia de referencia
- e) Implementación de la Estrategia en el marco del programa que coordina.
- f) Evaluación tiene de la implementación de la Estrategia de Trabajo con PPOO
- g) Fortalezas y debilidades de la operatoria del Programa de referencia
- h) Diferencias en la modalidad de trabajo con criollos e indígenas

Con relación a la trayectoria del Proyecto que integra la muestra:

- a) Trayectoria del proyecto de referencia
- b) Evaluación del proyecto de referencia
- c) Instancias de consulta, participación y negociación con los diferentes destinatarios/as a lo largo de la ejecución del proyecto.
- d) Antecedentes de trabajo y modalidad de vinculación con los miembros de la comunidad indígena que participaron del proyecto.
- e) Proceso de surgimiento de la idea de proyecto y negociación durante su formulación
- f) Características de la fase de ejecución, seguimiento, administración contable y evaluación del proyecto (responsables, participantes, documentación probatoria, etc.)

## UNIDAD ESPACIAL TERRITORIAL

**Sujetos a entrevistar:** técnicos/as de terreno responsables de la ejecución del proyecto en las comunidades indígenas

### Representaciones sobre y coordinación entre Estado, PPOO y Estrategia de intervención

- a. ¿Cuál es el papel que debería asumir el Estado en relación a los PPOO?  
¿Qué papel le debería competir a las dependencias estatales nacionales, a las agencias estatales provinciales, a las ONGs y a las organizaciones de los PPOO?
- b. ¿Qué supuso para el estado provincial el reconocimiento de los miembros de PPOO como destinatarios de sus políticas y comenzar a trabajar con ellos?
- c. Institucionalidad provincial orientada al trabajo con los PPOO
- d. Plan de Desarrollo Rural provincial
- e. Estrategia de intervención provincial (lineamientos y procedimientos) institucionalizada con los PPOO
- f. Definición personal e institucional de “consulta”, “participación” y “acuerdo”
- g. Conocimiento y parecer sobre la Estrategia de Trabajo con PPPOO de la UCAR.
- h. Participación en instancias de reformulación y/o capacitación de la Estrategia
- i. Convergencias y diferencias entre su modalidad de trabajo y la contemplada en la Estrategia de la UCAR

### Trayectoria del Proyecto

- a) Trayectoria profesional y personal en relación a los miembros de la comunidad (antecedentes, inicio y modalidad de vinculación) y del proyecto de referencia
- b) Descripción de las diferentes etapas del proyecto
- c) Grado y modalidad de implementación de la consulta, participación y acuerdo con los/as destinatarios.
- d) Principales hitos del proyecto
- e) Instancias de capacitación en el trabajo como PPOO
- f) Fortalezas/debilidades de (la operatoria) del Programa de referencia
- g) Relación/coordinación entre la unidad administrativa y la técnica?
- h) Verificación del cumplimiento de todos los pasos y procedimientos reglados en el documento Lineamientos y procedimientos para Comunidades Indígenas (UCAR, 2012)
- i) ¿Se informó/capacitó a los/as destinatarios acerca del documento antedicho y sobre sus derechos en relación al proyecto?

**Sujetos a entrevistar:** miembros de la Comunidad Indígena

Identidad, Trayectoria y Modos de Organización de los miembros de la Comunidad

- a) Grupo étnico e historia
  - Pueblo al que adscriben
  - Historia de la Comunidad Indígena
  - Espacialidad y significados del territorio de la comunidad
  - Lengua originaria
- b) Modalidades organizativas
  - étnicas
  - Económica
  - Sociales
  - Formas organizativas transversales a la “unidad comunidad”
- c) Ante el Programa → ¿Quiénes participan como destinatarios del Proyecto (todos/una parcialidad de la comunidad)? ¿Cómo definieron a su/s representante/s ante los agentes del Proyecto? Estrategias de Reproducción Social
- d) Estrategias económicas de reproducción social
- e) Estrategias educativas
- f) Religiosidad
- g) Salud
- h) Definiciones de su situación actual y de la deseada
- i) Antecedentes con Políticas Públicas

En el marco del Proyecto

- a) Consulta sobre su identidad étnica → documento probatorio.
- b) Consulta, participación y acuerdo durante la formulación
  - ¿En qué medida se contempló la definición de los miembros de la comunidad sobre sus problemáticas y modos de vida deseados?
- c) ¿Cómo vieron los miembros de la comunidad la propuesta de los técnicos?
  - ¿Realizaron “propuestas de cambio”? ¿Se tuvieron en cuenta?
- d) ¿Cómo evalúan el Proyecto?
  - Aspectos positivos
  - Aspectos negativos
  - Cosas que cambiarían
- e) Problemas que surgieron durante la formulación/ejecución.
- f) Formas de resolución de esos problemas.
- g) Aprendizajes.
- h) Innovaciones.

## **ANEXO III**

### **Políticas de salvaguardias de las agencias financieras internacionales**

A partir del año 2005, se tornan más explícitos los requisitos del BIRF y del BID, sobre la necesidad de que los proyectos a ser financiados por el PROSAP deban cumplir una serie de requisitos en cuanto a lo ambiental y a lo social. Estos requisitos son conocidos como “salvaguardas”.

Las políticas de salvaguardia del BIRF se orientan a ayudar al personal a impulsar enfoques de desarrollo sostenible en términos ambientales y sociales al tiempo que garantizan que tales actividades no perjudiquen a personas o el medioambiente. Entre las políticas de salvaguardia se encuentran la Evaluación Ambiental y las políticas de bienes culturales; zonas en disputa; bosques y silvicultura; población indígena, aguas internacionales; reasentamiento involuntario; hábitat naturales; gestión de plagas; y seguridad de represas. Las salvaguardas ambientales buscan prever tanto el impacto, así como, estrategias de mitigación de los efectos de los proyectos sobre recursos naturales nativos, fuentes de agua, corredores biológicos, paisajes y parques naturales, entre otros. En el caso de las salvaguardas sociales se prevén cuando los proyectos tendrán impactos negativos sobre la población afectada, como por ejemplo desplazamientos, reducción de fuentes de ingreso, entre otros.

Las salvaguardias indígenas (OP 4.10) del BIRF (2005)<sup>41</sup> se proponen contribuir a reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible asegurando que el proceso de desarrollo se lleve a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de los Pueblos Indígenas. En todos los proyectos propuestos para financiamiento por el Banco que afectan a Pueblos Indígenas, el Banco exige que el prestatario lleve a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada, solo otorgando financiamiento para el proyecto cuando las consultas previas, libres e informadas dan lugar a un amplio apoyo al mismo por parte de la comunidad indígena afectada. Asimismo define que en los proyectos deben tener medidas para a) evitar posibles efectos adversos sobre las comunidades indígenas, o b) cuando éstos no puedan evitarse, reducirlos lo más posible, mitigarlos o compensarlos. Los proyectos financiados por el Banco se diseñan también de manera que los Pueblos Indígenas

---

<sup>41</sup> BIRF, 2005. Manual de operaciones del Banco Mundial. Políticas Operacionales. Pueblos Indígenas. Op. 4.10. julio 2005. Pg. 1-15.

reciban beneficios sociales y económicos que sean culturalmente apropiados, e inclusivos desde el punto de vista intergeneracional y de género.

En el caso del BID, la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (2006)<sup>42</sup> se propone potenciar la contribución del Banco al desarrollo de los pueblos indígenas mediante el apoyo a los gobiernos nacionales de la región y a los pueblos indígenas en el logro de los siguientes objetivos: (a) Apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, incluyendo el fortalecimiento de sus capacidades de gestión y (b) Salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos de impactos adversos potenciales y de la exclusión en los proyectos de desarrollo financiados por el Banco. Se destaca que en el caso del BID, que el objetivo “apoyar el desarrollo con identidad” contiene pautas concretas para su implementación, fundamentalmente en la incidencia de las políticas nacionales de respecto a los derechos indígenas.

Las directrices para operacionalizar estas políticas son similares para ambos bancos y se apoyan significativamente en la realización y documentación del derecho a la consulta de los pueblos originarios.

En el caso del Banco Mundial, se hace mención que se podría optar por usar los sistemas de un país para abordar las cuestiones relativas a las salvaguardias ambientales y sociales en un proyecto financiado por el Banco que afecta a los Pueblos Indígenas. Esta decisión se toma de conformidad con los requisitos establecidos en la política aplicable del Banco sobre sistemas nacionales.

En este marco, garantizar estas salvaguardas llevó a la creación de la Unidad Ambiental y Social (UAS) del PROSAP y a la inclusión en los Reglamentos Operativos del PROSAP (ROP) un Manual específico de Procedimientos Ambiental y Social cuyo fin era aunar en un cuerpo de procedimientos los requisitos provenientes del Banco Mundial como del BID y la inclusión de la normativa nacional con respecto a estas áreas.

Respecto a los Pueblos Originarios, los procedimientos descritos en las diferentes versiones del ROP (2008 y 2014) comienzan a partir del análisis de los proyectos respecto a los potenciales efectos sobre poblaciones indígenas, distinguiendo si el proyecto: i. implica el desplazamiento físico involuntario de comunidades indígenas; ii. contempla la realización de actividades con comunidades indígenas; iii. implica la afectación de recursos naturales o áreas de uso de comunidades indígenas para su supervivencia o iv. prevé la explotación comercial de los recursos culturales y los conocimientos (por ejemplo, farmacológicos o artísticos). De acuerdo a estos criterios ambientales y sociales, los proyectos son clasificados en

---

<sup>42</sup> BID. 2006. Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. 22 de febrero de 2006.

tipo A (criterios i. y iii.) o B (ii. y iv.) siendo los de tipo A no elegibles para el financiamiento.

Los proyectos requieren Evaluación de Impacto Ambiental y Social (EIAS) y un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS). Los proyectos que impliquen la afectación o realización de actividades con comunidades indígenas deberán formular como anexo a la EIAS un Plan de Pueblos Indígenas (PPI). De acuerdo al ROP, *“el objetivo de los Planes de Pueblos Indígenas es asegurar que las actividades de los proyectos que los involucren se lleven a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de las comunidades indígenas involucradas”* (ROP, 2014: 334). Por otro lado, el PPI deben establecer las medidas que se adoptarán para asegurar que: a) las comunidades indígenas involucradas en el proyecto reciban beneficios sociales y económicos apropiados desde el punto de vista cultural, y b) si se identifican posibles efectos adversos sobre las mismas, dichos efectos se eviten, se reduzcan lo más posible, se mitiguen o se compensen. Para ello se prevé la contratación de consultores especializados para asesorar en el diseño de los PPI y para promover la relación y comunicación con las comunidades involucradas, siendo la responsabilidad institucional primaria de su elaboración y aplicación cada una de las Unidades Provinciales de Ejecución. Sumado a estos procedimientos, la realización de consultas públicas y otras garantías respecto a la participación de las comunidades indígenas se realiza de acuerdo a la legislación provincial existente o la legislación nacional.

## **Anexo V**

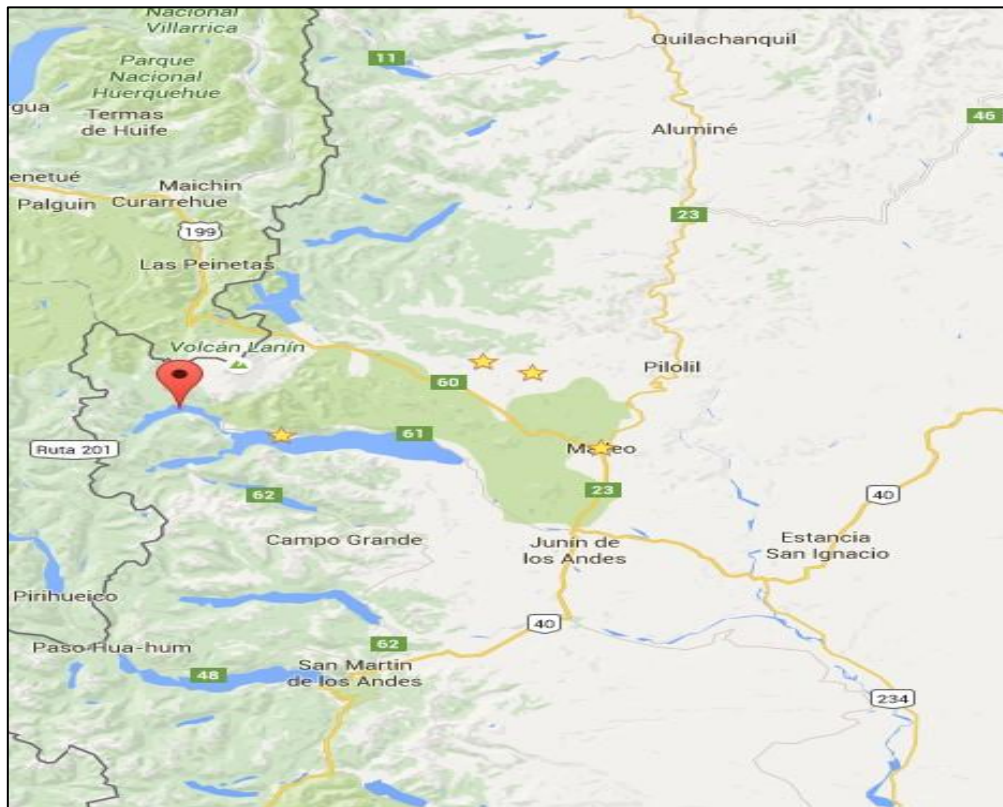
### **Estudios de caso de proyectos territoriales**

#### **V.1. Subproyecto de Electrificación Rural I Neuquén (PERN) - PROSAP**

##### **A. TERRITORIO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES MAPUCHE EN HUILICHES**

El PERN se ejecutó durante el período de 2002-2010 en una vasta región que se extiende desde el Centro-Norte hacia el Sur de la Provincia, abarcando una sección de la Cordillera y Precordillera Norte y Sur, así como la región de sierras y mesetas. La zona específica en la cual se desarrolla este estudio, corresponde al departamento de Huiliches, ubicado en la cordillera Sur y con una superficie total de 4012KM<sup>2</sup>. Allí están registradas seis comunidades con personería jurídica provincial: Chiquilihuin; Paineofilú, Raquithue, Atreico, Linares y Lafquenche.

**Mapa 1.** Región centro – sur de la Provincia de Neuquén. Área de influencia del Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén I PROSAP en el Departamento de Huiliches.



Con estrellas se indica la ubicación de las comunidades mapuche  
Fuente: [www.googlemaps.com.ar](http://www.googlemaps.com.ar)

Es una región en la que tradicionalmente se desarrolla la ganadería mixta con prácticas de transhumancia, comenzando hace tres décadas también la forestación y las actividades silvopastoriles. El régimen climático y las características del paisaje, condicionan estas prácticas ganaderas, sufriendo las familias las pérdidas de sus animales por la escasez de pasto y agua. En el caso de las dos comunidades visitadas, Paineofilú y Linares (ubicadas a 20-30km de Junín de los Andes), adicionalmente las intensas nevadas invernales representaban un agravamiento para las prácticas ganaderas generando a su vez el aislamiento de las familias dispersas en los parajes rurales.

La presencia de grandes lagos como el Lacar y el Huechulafquen y la proximidad al Volcán Lanín, convierten a esta región en un destino tradicional turístico, ofreciendo los habitantes diversos servicios como hospedaje, cabalgatas, venta de productos regionales y artesanías. En la Costa del Malleo, se encuentra la comunidad Paineofilú que está organizada en cuatro parajes y donde algunas familias han instalado campings a la vera del río, ofreciendo allí además del alojamiento la venta de cabritos y corderos.



Las estrategias de ingreso de las familias *mapuche* de esta zona se complementan con trabajos ocasionales en la ciudad de Junín de los Andes y alrededores, así como empleos en el estado provincial y municipal (maestros y porteros) y transferencias por jubilaciones y pensiones. Por otro lado, la falta de acceso a la escuela secundaria en las cercanías de las comunidades, fomenta la emigración de los jóvenes, que luego de concluir sus estudios o previamente, se insertan laboralmente en la ciudad.

La construcción de una escuela secundaria en la comunidad Paineofilú fue por ello una iniciativa de las comisiones directivas de las comunidades vecinas para aumentar las oportunidades de los jóvenes en la región. El buen acceso al paraje así como a la electricidad, permitió el desarrollo del proyecto escolar que se inaugura en el año 2012. La escuela secundaria complementa así la oferta educativa de las escuelas primarias en el marco de una política de educación intercultural que se desarrolla en la Provincia de Neuquén desde hace varias décadas, pero que en la zona de Junín de los Andes comienza mucho más tardíamente. La interculturalidad en el espacio escolar es practicada a partir de la enseñanza del idioma *Mapuzunguncon* el Programa de Maestros de la Lengua *Mapuche* que incorpora a miembros de las comunidades como maestros.

En el plano de la salud, en los parajes funcionan postas sanitarias con la asistencia mensual de un médico cuya formación es alopática. Para el caso de atenciones de mayor complejidad, los/as pobladores/as recurren al hospital de Junín de los Andes.

Según la Evaluación de Impacto Ambiental y Social (EIAS) realizado en la región en el año 2013 y estimado por la Coordinadora de Organizaciones *mapuche* de Neuquén (COM), los hogares *mapuche* del Departamento de Huiliches en el año 2001 eran 891, representando el 30% de los hogares, sin discriminar entre hogares rurales y urbanos. En el caso de la comunidad de Paineofilú la comisión directiva registra unas 130 familias (PROSAP, 2013)<sup>43</sup>.

Los modos de organización que predominan en las comunidades indígenas *mapuche* es la conformación de una comisión directiva presidida por el *lonko* y el *werken*. Mediante asambleas regulares, se discuten y se toman las decisiones que atañen a los miembros de la comunidad como la situación en salud, educación, la actividad agropecuaria y la participación en proyectos de desarrollo. Así como el mejoramiento de la educación bilingüe en las escuelas es un tema que priorizan las comisiones directivas de las comunidades visitadas, también lo es la recuperación de

---

<sup>43</sup>PROSAP, 2013. EIAS - Estudio de Impacto Ambiental y Social. Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén II. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)

tradiciones *mapuche* como la realización anual de la rogativa *Nguillatún* y la preservación de la medicina tradicional basada en el uso de plantas nativas. La comisión directiva es una forma organizativa reconocida por los agentes del estado provincial, quienes se vinculan y someten los proyectos a través de los *lonko*.

La dirección de las comunidades, tanto el *lonko* como el *werken*, participan en distintos espacios a nivel regional, provincial o nacional representando a sus comunidades, como en el Consejo Zonal Huiliches, uno de los cinco consejos integrantes de la Confederación *mapuche* Neuquina.

Dentro de las comunidades, existen agrupamientos de pobladores que responden a relaciones de vecindad y a su localización geográfica en los parajes. Es el caso de las Asociaciones de Fomento Rural (AFR) que fueron creadas por un programa a nivel provincial de desarrollo agropecuario a partir de los años Setenta si bien la zona sur de la provincia estos AFR surgieron en los años Noventa. No obstante, las actividades y proyectos que planifica cada AFR son sometidas a la aprobación de la comisión directiva de la comunidad. En una de las comunidades visitadas existen cuatro AFR, una por paraje. El mantenimiento de esta organización con personería jurídica y estatuto, ha permitido la recepción de proyectos productivos de origen provincial como la adjudicación de equipos agromecánicos, el desarrollo de iniciativas de granja y huerta. Por otro lado, las AFR facilitaron la participación de los miembros de las comunidades locales con proyectos de origen nacional como PRODERPA para la construcción de cobertizos y la siembra de pasturas. Particularmente esta forma organizativa reviste importancia para el desarrollo del proyecto PERN, dado que varias de las estrategias así como de los recursos invertidos en el componente de asistencia técnica, se basaban en la existencia de las mismas.

En los espacios locales, miembros de las comunidades participan del Programa de Co-Manejo de Parques Nacionales, específicamente en el Comité de Gestión de Co-Manejo del Parque Nacional Lanín que surge en el año 2001 como experiencia novel en la Argentina de gestión compartida de los recursos naturales (Pérez Raventos y Biondi, 2003)<sup>44</sup>. El espacio está compuesto por representantes de las comunidades *mapuche* locales, de Parques Nacionales, de la Confederación *mapuche* del Neuquén, y del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. En la mesa de articulación

---

<sup>44</sup>PEREZ RAVENTOS, Alicia, BIONDI, Celia. 2003. Una nueva relación en el Parque Nacional Lanín: el Comité de Gestión de Co-Manejo con 'determinación' Mapuche. Red de Trabajo de CLASPO. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/rtc/>. Se entiende por "el manejo en la APN como el conjunto de decisiones y actividades que tienen por objetivo la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en términos de desarrollo sustentable y entendiendo que el pueblo originario mapuche ha desarrollado un concepto de manejo integrado de su ecosistema como parte de él, y basado en conocimientos y prácticas que tienen plena vigencia se determina que el vínculo directo entre ambas prácticas confluyen en el co-manejo como la única forma de viabilizar los objetivos propuestos".

se discuten temas vinculados al manejo de los pastizales para veranada e invernada que atañen al área adjudicada al control de Parques Nacionales. Previo a la creación de este espacio de co-manejo, los pobladores debían pedir permiso a las autoridades del Parque y pagar un canon para el pastaje.

Las erupciones del volcán Puyehue (2011) y del Calbuco (2014-2015) provocaron la declaración de emergencia climática en diversas regiones de la Patagonia y la creación de espacios de articulación institucional en la provincia de Neuquén que se denominaron Comité Local de Emergencia Rural (CLER) donde participan referentes de las comunidades así como las agencias de INTA, delegaciones del Ministerio de Desarrollo Territorial, la Secretaría de Agricultura Familiar de Nación (SAF), entidades de salud, educación, defensa civil, entre otros. Los CLER tuvieron como objetivo la organización social de la población y ordenar los aportes institucionales para paliar la crisis regional. El CLER de Huiliches, uno de los siete que se conformaron en Neuquén, ha servido como espacio para discutir y viabilizar proyectos que abarcaron diversas problemáticas vinculadas a la emergencia climática como la provisión de agua, forraje, reposición de animales, así como otros temas como sanidad animal, salud, educación.

Las observaciones y entrevistas realizadas permitieron registrar que la presencia del estado provincial en el territorio es de larga trayectoria. El asiento local lo constituyen las delegaciones ministeriales y los técnicos extensionistas afectados al sector agropecuario. En este marco las dirigencias de las comunidades *mapuche* mantienen un vínculo con referentes y funcionarios provinciales en forma directa a través de viajes que realizan a la capital neuquina y a través de los espacios de interacción con los técnicos extensionistas locales, así como en los espacios locales de articulación como los CLER. Durante el trabajo de campo se ha podido observar la existencia de agentes cuyas prácticas de mediación podrían describirse como insertas en modelos tradicionales de vinculación con los pueblos originarios y caracterizados por visiones de orden tutelar y asimilacionista. Briones y Díaz (1997)<sup>45</sup> inscribirían estas prácticas en la persistencia de un modelo de pluralismo basado en una subordinación tolerante. Con ello, las autoras interpretan que la forma de incorporar la alteridad étnica que ha planteado el gobierno neuquino desde los años '70 con sus primeras acciones de reconocimiento de lo *mapuche*, se diseña en mecanismos de incorporación subordinada que impiden el cuestionamiento de tendencias homogeneizadoras de las diferencias alternas.

---

<sup>45</sup> BRIONES, Claudia, DÍAZ, Raúl 1997. La nacionalización/provincialización del "desierto". Procesos de fijación de fronteras y de constitución de otros internos en el Neuquén. V Congreso Argentino de Antropología Social. Universidad Nacional de La Plata

En este marco, los derechos territoriales de las comunidades indígenas en la Provincia, representan una esfera de conflicto que confronta el modelo de subordinación tolerante descrito anteriormente. Radovich (2013)<sup>46</sup> afirma que si bien Neuquén fue una de las provincias pioneras en reconocer a nivel constitucional estos derechos, en la actualidad solamente cinco comunidades *mapuches* (8,8%), poseen el territorio titulado en su totalidad, es decir, la titularidad de la superficie total del territorio que demandan. Resulta pertinente hacer una mención acerca del contexto de tensión que reviste el relevamiento de territorios indígenas (Ley 26160 de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que tradicionalmente ocupan las Comunidades Indígenas originarias del país) y que se inicia en la Provincia en el año 2012. Las tensiones crecientes en relación con los territorios indígenas fueron mencionadas por distintos interlocutores a nivel provincial y en las comunidades, con un grado importante de divergencia en sus perspectivas. Mientras que algunos minimizaban su incidencia destacando el rol del estado en las políticas de inclusión de los sectores sociales más vulnerables del ámbito rural, otros sostenían su importancia en el proceso interno de reivindicación de los derechos indígenas en la Provincia. Las comunidades visitadas poseían títulos de propiedad que les otorgan derechos sobre una porción del territorio que demandan. Su participación en los relevamientos en el marco de la aplicación de la Ley 26160, les permitió el mapeo de las áreas concebidas bajo las categorías de ocupación tradicional y actual, y que aún no son reconocidas como tales en su titulación. Específicamente estas áreas reclamadas forman parte hoy de estancias así como del Parque Nacional Lanín. No obstante, las Carpetas Técnicas Finales fueron observadas por técnicos de la Provincia requiriendo modificaciones, situación que se ha repetido en toda la Provincia y que por consiguiente ha llevado a que el gobierno provincial no acompañe con su firma las mismas de modo que el proceso de regulación legal continúe.

El Pueblo *mapuche* con su larga trayectoria de organización y lucha en Neuquén es reconocido como aquel que más altos grados de agencia y reivindicación de los derechos indígenas ha alcanzado en la Argentina (Vázquez, 2000<sup>47</sup>, Radovich, 2013<sup>48</sup>). La experiencia de la recuperación de las tierras de Pulmarí (ver Anexo Catalán); así como la historia de lucha de la Confederación *mapuche* Neuquina que a partir de sus demandas de autonomía y respeto a la diferencia, han generado desde su

---

<sup>46</sup>RADOVICH, Juan Carlos. 2013. Los mapuches y el Estado neuquino: algunas características de la política indígena. RUNA XXXIV (1), pp 13-29.

<sup>47</sup>VÁZQUEZ, Héctor. 2000. Procesos identitarios y exclusión sociocultural. La cuestión indígena en la Argentina. Buenos Aires: Biblos.

<sup>48</sup>RADOVICH, Juan 2013. Los mapuches y el Estado neuquino: algunas características de la política indígena. Runa XXXIV (1), pp 13-29.

conformación instancias de discusión en la arena jurídica y educativa, son algunos antecedentes de la trayectoria de lucha del pueblo *mapuche* en Neuquén. Es en esos ámbitos donde introducen los conceptos de Pueblo, Territorio, Autonomía y Comunidad elaborados por el activismo cultural y político, logrando importantes niveles de aceptación en instancias nacionales y transnacionales mientras que el gobierno provincial continúa siendo un interlocutor ante el que se plantea la confrontación (KROPFF, 2005:114)<sup>49</sup>. No obstante, los procesos organizativos de las comunidades y con ello los modos de relación que se desarrollan con los organismos públicos, son procesos altamente dinámicos en el espacio y en el tiempo. En función de no cosificar al Pueblo *mapuche* y otorgar sentido a los procesos locales comunitarios, un funcionario del gobierno provincial planteaba al respecto que *“cuando se habla de los mapuche en Neuquén, es necesario distinguir qué comunidad, cuándo, en qué momento, dado que existen diferentes miradas sobre los procesos a nivel territorial”*.

## **B. INSTITUCIONALIDAD ASOCIADA A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

### ***El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales – PROSAP***

El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) tiene su origen en el año 1992 en el marco de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Sin embargo, el funcionamiento como programa comienza recién en el año 1997, mientras que con el co-financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se viabiliza su ejecución a partir del año 2002.

Al año 2016, el Programa ha vertido 1178 Millones de dólares de fuentes nacionales e internacionales en proyectos de inversión pública directa e iniciativas de mejoras competitivas en el sector privado y público. El presupuesto proveniente de la financiación externa corresponde a distintos tramos de los préstamos obtenidos del BID, del Banco Mundial y recientemente del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

El objetivo principal del PROSAP se ha mantenido en sus principios originales desde el comienzo de su ejecución y se propone lograr un “incremento en forma sostenible de la cobertura y calidad de la infraestructura económica rural y de los

---

<sup>49</sup> KROPFF, Laura. 2005. Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas. En: Pablo Dávalos (compilador) Pueblos Indígenas, Estado y democracia. CLACSO. Buenos Aires.

servicios agroalimentarios, con el fin de contribuir a incrementar la productividad y las ventas de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias, contribuyendo a mejorar, en el largo plazo, la competitividad agropecuaria de las economías regionales”. Este propósito se concreta a través del establecimiento de objetivos de desarrollo, los cuales son:

- Incrementar y diversificar la producción y las exportaciones agrícolas, mediante la intensificación del uso del suelo, aumento de la productividad e introducción de nuevos cultivos.

- Incrementar y estabilizar los ingresos provenientes de la actividad agrícola de alrededor de 120.000 pequeños y medianos productores agropecuarios.

- Mejorar la efectividad de los servicios de apoyo a la actividad agropecuaria, a fin de incrementar la competitividad de sus productos, a través de la introducción de nuevas tecnologías para incrementar la calidad, asegurar la sanidad y erradicar las plagas que limitan su ingreso a los mercados externos.

- Mejorar la infraestructura productiva rural a fin de reducir los costos de producción y mercadeo a través de reducciones significativas de los riesgos de pérdidas en cultivos, rebaños, equipos y mejoras y por un uso más eficiente y sustentable de los recursos naturales.

- Fortalecer la capacidad institucional provincial y nacional para la formulación y análisis de políticas de desarrollo agrícola y para la identificación, preparación y ejecución de subproyectos de inversión en el sector.

- Racionalizar las inversiones públicas y promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo agrícola.

El 93 % de la cartera está destinada al desarrollo de subproyectos de inversión a nivel nacional y provincial. En el caso de estos últimos la operatoria comprende diversos instrumentos de inversión, basados en su gran proporción en el endeudamiento provincial con Nación para el desarrollo de obras mayoritariamente públicas. Para ello las provincias deben acceder a un permiso de endeudamiento de Nación por el monto total de los proyectos a desarrollar, establecer una estrategia provincial institucional de desarrollo agropecuario (refrendada a nivel provincial por las entidades agropecuarias de representación) y crear una Unidad de Ejecución Provincial (PROSAP, 2012<sup>50</sup>). En este marco, no todas las provincias ejecutan proyectos PROSAP dado que o bien no acceden al aval nacional de endeudamiento o

---

<sup>50</sup> PROSAP, 2012. Evaluación de Medio Término PROSAP II. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)

no revisten interés en la cartera de financiación (en la actualidad sólo las provincias de Santa Cruz y de San Luis no participan).

Más del 85% de la cartera total se destina a obras públicas de gran envergadura, destinando la mayor proporción al mejoramiento de los sistemas de riego y drenaje (con una inversión actual de 661 Millones de Dólares) y a obras de electrificación y caminos rurales (con 439 Millones de Dólares invertidos) (PROSAP, 2016)<sup>51</sup>.

La operatoria general de formulación y aprobación de los sub-proyectos provinciales lleva por lo general uno o dos años debido en gran parte a los requisitos técnicos de los mismos y a la operatoria administrativa y financiera que implica. Los proyectos comprenden regularmente componentes de inversión en infraestructura y la ejecución de componentes de asistencia técnica para garantizar el alcance de las metas productivas establecidas por el PROSAP. En cuanto a la ejecución de obra, de acuerdo a los montos, éstas son adjudicadas a empresas por licitación nacional o internacional.

La estructura de ejecución del PROSAP se ha complejizado significativamente acompañando la expansión en la administración de los recursos, la cobertura territorial del Programa así como el diseño de nuevas áreas de intervención que se incorporaron a lo largo de casi veinte años de existencia. La estructura en el nivel nacional está compuesta por una Unidad Ejecutora Central (UEC) de cuya coordinación general se desprenden diferentes áreas que abarcan la gestión de los aspectos administrativos y financieros, recursos humanos, desarrollo institucional, formulación y ejecución de proyectos a nivel nacional y provincial, iniciativas de competitividad, así como las unidades de asesoría legal y ambiental y social. Esta estructura luego se constituye en el basamento para la creación de la UCAR en el año 2009 con la ampliación de las funciones de cada una de estas áreas respecto a la administración de todos los programas y proyectos nacionales con financiamiento internacional.

En el nivel provincial, el PROSAP promueve la creación de tres entidades con responsabilidades distintas;

- a) la Entidad de Enlace (EE). Se constituye sobre una entidad existente o creada a tal efecto en las administraciones públicas designada por los Gobiernos Provinciales para desarrollar las funciones de enlace ejecutivo y administrativo con la UEC. Proveniente de la ejecución de las primeras etapas del PROSAP, también algunas provincias tienen Entidades de Programación del Desarrollo Agropecuario (EPDA) que, coincidente con las EE ejerce la

---

<sup>51</sup> PROSAP, 2016. Presentación Institucional. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)

función de la coordinación y supervisión de la formulación y ejecución de los programas y/o proyectos provinciales, en consecuencia, estas entidades son la máxima jerarquía en la ejecución del PROSAP a nivel provincial. La estructura en recursos humanos de estas entidades son provistos por las provincias.

b) La Entidad Provincial de Administración Financiera (EPAF) es la responsable de la coordinación administrativa, contable y financiera, y se ubica en la estructura administrativa provincial.

c) Las Unidades de Ejecución de Proyecto (UEP) que tienen a su cargo la ejecución integral de las distintas actividades que integran cada programa y/o proyecto individual de inversión pública provincial o nacional.

El PROSAP cuenta con un Reglamento Operativo (ROP), en el cual se establecen los procedimientos para la ejecución del Programa y de todos sus componentes. Debido a la financiación compartida por varias agencias internacionales, el reglamento aún en un solo documento los requisitos y procedimientos administrativos por cada uno de los contratos de préstamo. Es por lo anterior, que el mismo es revisado y reelaborado en cada nuevo tramo de financiamiento de acuerdo a la existencia de cambios en los procedimientos o líneas de acción que se incorporan, siendo su última versión del año 2014 (PROSAP – ROP, 2014)<sup>52</sup>.

La definición acerca de los/as destinatarios/as del Programa, por las características que éste tiene, es compleja. Sin bien los pequeños y medianos productores son mencionados como la población objetivo en los objetivos de desarrollo, en el ROP se acentúa el papel de las provincias como las destinatarias de los sub-proyectos de inversión pública, las que a su vez requieren en su formulación la identificación de productores agropecuarios como beneficiarios directos sin mayores especificidades en cuanto al estrato social al que deberían pertenecer. En el caso de algunas líneas específicas de financiamiento, como la ejecución de Obras Menores los destinatarios son claramente definidos como productores familiares de los estratos A, B, C y D (según la clasificación utilizada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) debiendo responder los proyectos a las necesidades de infraestructura de territorios con comunidades y asociaciones de Pymes definidas. Para la Iniciativa de Desarrollo de Clusters o para las líneas orientadas al fomento de la competitividad privada, la definición de los destinatarios incluye a productores agropecuarios, cooperativas, asociaciones, agrupamientos ad hoc. En este sentido, salvo en el componente de financiamiento de Obras Menores cuya inclusión recién se da en el ROP del 2014, no se hace mención específica a los Pueblos Originarios en la

---

<sup>52</sup> Reglamento Operativo PROSAP, 2014. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)



definición de beneficiarios/as o destinatarios/as directos de las acciones del Programa. En este sentido, se interpreta que el PROSAP tiene un amplio abanico de posibles subsectores destinatarios dado que no prevé restricciones socio-económicas en las categorías, dependiendo entonces la focalización en mayor medida de las políticas provinciales y la priorización interna que ésta realiza en la adscripción al Programa y la toma de líneas de crédito con Nación para ejecutar sus planes de desarrollo agropecuario.

### ***La perspectiva indígena y ambiental en el PROSAP***

Desde el año 2005 aproximadamente, por requisito de los bancos financiadores (en esa etapa el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), los proyectos deben cumplir una serie de requisitos en cuanto a lo ambiental y a lo social. Estos requisitos son conocidos en la jerga del Programa como las salvaguardas. En forma sintética las salvaguardas ambientales buscan prever tanto el impacto así como las estrategias de mitigación de los efectos de los proyectos sobre recursos naturales nativos, fuentes de agua, corredores biológicos, paisajes y parques naturales, entre otros. En el caso de las salvaguardas sociales, se prevé si el proyecto tendrá impactos negativos sobre la población afectada, como por ejemplo desplazamientos, reducción de fuentes de ingreso, entre otros. Estas últimas son las que contienen procedimientos específicos para la intervención con Pueblos Originarios.

Garantizar estas salvaguardas llevó a la creación de la Unidad Ambiental y Social (UAS) del PROSAP y a la inclusión en el ROP de un Manual de Procedimientos Ambiental y Social cuyo fin era aunar en un cuerpo de procedimientos los requisitos provenientes del Banco Mundial como del BID y la inclusión de la normativa nacional con respecto a estas áreas.

Respecto a los Pueblos Originarios, los procedimientos descritos en las diferentes versiones del ROP (2008 y 2014) comienzan a partir del análisis de los proyectos respecto a los potenciales efectos sobre poblaciones indígenas, distinguiendo si el proyecto: i. implica el desplazamiento físico involuntario de comunidades indígenas; ii. contempla la realización de actividades con comunidades indígenas; iii. implica la afectación de recursos naturales o áreas de uso de comunidades indígenas para su supervivencia o iv. prevé la explotación comercial de los recursos culturales y los conocimientos (por ejemplo, farmacológicos o artísticos). De acuerdo a estas variables ambientales y sociales, los proyectos son clasificados en tipo A (criterios i. y iii.) o B (ii. y iv.) siendo los de tipo A no elegibles para el financiamiento. Los proyectos requieren una Evaluación de Impacto Ambiental y Social (EIAS) y un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS). Si en los proyectos se han identificado comunidades indígenas que directa o indirectamente serían afectadas, se

deberá formular como anexo a la EIAS un Plan de Pueblos Indígenas (PPI). De acuerdo al ROP, “el objetivo de los Planes de Pueblos Indígenas es asegurar que las actividades de los proyectos que los involucren se lleven a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de las comunidades indígenas involucradas” (ROP, 2014: 334). Por otro lado, el PPI debe establecer las medidas que se adoptarán para asegurar que: a) las comunidades indígenas involucradas en el proyecto reciban beneficios sociales y económicos apropiados desde el punto de vista cultural, y b) si se identifican posibles efectos adversos sobre las mismas, dichos efectos se eviten, se reduzcan lo más posible, se mitiguen o se compensen. Para ello se prevé la contratación de consultores especializados para asesorar en el diseño de los PPI y para promover la relación y comunicación con las comunidades involucradas, siendo la responsabilidad institucional primaria de su elaboración y aplicación cada una de las Unidades Provinciales de Ejecución. Sumado a estos procedimientos, la realización de consultas públicas y otras garantías respecto a la participación de las comunidades indígenas se realiza de acuerdo a la legislación provincial existente o la legislación nacional.

Mientras que la Unidad Ambiental y Social así como otras originarias de PROSAP (Adquisiciones, Formulación de Proyectos, Desarrollo Institucional) son luego constituyentes de la UCAR en el año 2009 también se transfiere a todo el campo de intervención de la UCAR la aplicación del Manual Ambiental y Social del PROSAP.

### ***Institucionalidad provincial***

En este apartado se presenta una descripción de la estructura y características institucionales a nivel provincial relativas a la gestión de políticas de desarrollo rural y de Pueblos Originarios.

- **Institucionalidad provincial en relación al Desarrollo Rural provincial**

Los primeros antecedentes registrados en cuanto a la institucionalidad provincial vinculada al desarrollo rural, se remontan a la creación en la década de los ´70 de las Asociaciones de Fomento Rural (AFR) con el objetivo de generar instancias de organización grupal mediante las cuales el estado provincial canalizaba programas de inversión y/o reconversión técnica y productiva, como la forestación o la cría de animales de granja. Estas organizaciones con personería jurídica, continúan funcionando en el ámbito rural tanto entre la población criolla como *mapuche*.

Durante la década de los Noventa, comienzan a extenderse los programas de desarrollo nacionales operados por INTA, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGPyA) como el Programa Social Agropecuario, así como programas de financiamiento externo como el PROINDER, también ejecutado por la SAGPyA. En un contexto de políticas de ajuste, un proceso de

descentralización concentrada del Estado Nación así como de recorte presupuestario que impacta significativamente en los aparatos estatales provinciales, comienzan a desarrollarse programas de fortalecimiento institucional principalmente coordinados desde el Estado Nacional (Nussbaumer, 2007)<sup>53</sup>. Estos programas se orientaban a la creación de nuevas capacidades provinciales para la ejecución de las funciones que en el marco de la descentralización, dejan de ser potestad del gobierno nacional.

En este marco y a la razón de la creación del PROSAP, en el año 1996 se crea en la Provincia la Entidad de Enlace Provincial de Desarrollo Agropecuario (EPDA) para la ejecución de proyectos del Programa PROSAP en el ámbito de la entonces Secretaria de Estado Producción y Turismo. Según la Unidad de Fortalecimiento de las Capacidades de los Ejecutores Provinciales (UFCEP), y dado que el PROSAP se ejecuta en forma conjunta con fondos externos y nacionales, se dispone que la Entidad Provincial de Administración Financiera (EPAF) funcione en la Unidad Ejecutora Provincial del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (UEP PROVINCIAS I) ya existente en la Provincia (UCAR–UFCEP, 2015)<sup>54</sup>.

Durante la gobernación de Jorge Sapag (2007-2015) se creó el Ministerio de Desarrollo Territorial, organismo que cumplió un rol fundamental en la dinamización de la economía provincial. Por Ley Orgánica de Ministerios, tenía bajo su órbita trece entes, empresas y organismos, entre ellos la Corporación Forestal Neuquina S.A. (CORFONE); el Centro de Promoción y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa (Centro PyME); la Corporación Interestadual Pulmarí; el Ente Compensador Agrícola (ECF); la Zona Franca Zapala; la Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E. (ENSI); el Mercado de Concentración del Neuquén SAPEM; la Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Curi Leuvú SAPEM (CORDECC), la Corporación para el Desarrollo Integral del Neuquén S.E. (CORDINEU); Patagonia Ferrocanal; NeuquénTur y Artesanías Neuquinas S.E. Dichas organizaciones se encontraban abocadas al desarrollo económico provincial.

La estructura del Ministerio consta de una sola Subsecretaría que es la de Producción y de la cual depende la Dirección Provincial de Desarrollo Rural. De esta última, se desprenden la Dirección General de Desarrollo Rural y Economía Social y

---

<sup>53</sup> NUSSBAUMER, Beatriz, 2007. Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos. En Manzanal, Mabel, Arzeno, Mariana y Nussbaumer, Beatriz (Comp.) Territorios en construcción. Actores, Tramas y Gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Buenos Aires. Ed. CICCUS.

<sup>54</sup> UCAR – UFCEP, 2015. Diagnóstico de las Capacidades Institucionales de Ejecutores Provinciales. Informe Provincial: Neuquén. Unidad de Fortalecimiento de las Capacidades de Ejecutores Provinciales (UFCEP) [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)

cuatro Direcciones Generales Regionales que tienen sus agencias en toda la Provincia. Las entidades específicas de ejecución de proyectos de financiamiento externo, se colocan diferencialmente dentro de esta estructura. Por un lado, en el año 2009 se reubica la EPDA en la cartera del Ministerio de Desarrollo Territorial, asumiendo su Ministro la coordinación general de los proyectos PROSAP. A su vez se crea una coordinación ejecutiva que si bien se coloca en el mismo rango que una dirección, tiene comunicación directa con el Ministro. No obstante las acciones dirigidas a concentrar las agencias de ejecución de proyectos, la EPAF y la Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (UPEFE) continúan dependiendo del Ministerio de Economía y Obras Públicas. Lo anterior reviste particular importancia en las operatorias dado que los procedimientos administrativos implican la intervención de dos ministerios. Así, la estructura simple que asumió el Ministerio de Desarrollo Territorial se complejiza en las operatorias y canales de aval de las diferentes decisiones, dependiendo de algunas unidades subordinadas a la Subsecretaría, pero directamente vinculadas a las decisiones del Ministro, lo cual le otorga una posición homologable provocando inconsistencias en las vías jerárquicas de toma de decisiones.

Las Unidades de Ejecución de los Proyectos (UEP) específicos de PROSAP se ubican tanto en el Ministerio de Desarrollo Territorial como en otras dependencias, por ejemplo la UEP del Proyecto de Electrificación Rural en la Entidad Provincial de Energía Neuquina (EPEN), o los proyectos PROSAP de riego en la Dirección Provincial de Recursos Hídricos dependiente del Ministerio de Energía y Servicios Públicos.

Posteriormente, la Provincia adhirió al PRODERPA cuya UEP se crea dentro del Ministerio de Desarrollo Territorial asumiendo la coordinación el Subsecretaría de Producción y la coordinación ejecutiva la Dirección Provincial de Desarrollo Rural. El Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), cuya UEP fue creada en el año 2014, asumiría la misma distribución de funciones, siendo el equipo de PRODERPA (ya finalizado) afectado a este nuevo programa. En el caso del proyecto de Post-emergencia, éste se ubica en la entidad denominada Centro-Pyme, ente autárquico, creado por Ley 1146 y con vinculación al Poder Ejecutivo Provincial mediante el Ministerio de Desarrollo Territorial (UCAR-UFCEP, 2015)<sup>55</sup>.

En el año 2007 desde la Provincia se dio inicio a un proceso de elaboración de instrumentos públicos con el objeto de fomentar el crecimiento y desarrollo económico

---

<sup>55</sup> UCAR – UFCEP, 2015. Diagnóstico de las Capacidades Institucionales de Ejecutores Provinciales. Informe Provincial: Neuquén. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)

contemplando la articulación de sectores públicos y privados en el marco de una planificación estratégica provincial. Fue así que en el año 2008 se elaboraron las Plataformas de Acuerdo Sectorial, en relación a sectores de actividad económica, en articulación con el sector privado y con referentes de los ámbitos académicos y tecnológicos. Los Planes y Programas sectoriales elaborados dieron lugar al Plan Productivo Provincial (PPP), Ley Provincial Nro. 2669, sancionado por la Legislatura Provincial en el año 2009. El Plan, que responde a un requisito de PROSAP de establecer estrategias provinciales de inversión pública para el desarrollo agropecuario (EPSA), fue singularmente uno de los pocos casos provinciales que fue validado por procesos de consulta sectorial y que luego asumió carácter de ley. Precisamente, la autoridad de aplicación fue el Ministerio de Desarrollo Territorial. El objetivo central de dicho Plan fue reconvertir la matriz productiva provincial, básicamente hidrocarburífera, a una economía con predominio de la actividad agroindustrial. En este sentido, el marco estratégico del Plan Productivo Provincial se orienta a consolidar y promover el aumento sistemático y sustentable de la producción agraria y la competitividad agroindustrial. Para ello incorpora en objetivos específicos la promoción y estrategias específicas para todas las cadenas productivas y de servicios (forestal, ganadera, acuícola así como turismo). Es de destacar que como actores relevantes a ser apoyados y fortalecidos por este Plan se señalan a los micro, pequeños y medianos productores. Las comunidades indígenas no son mencionadas en el texto, salvo en último objetivo que busca “proteger y apoyar actividades productivas ancestrales de alto impacto que se desarrollan en las áreas marginales de la Provincia” lo que podría interpretarse como una identificación indirecta (PROSAP, 2009).<sup>56</sup> Como otra herramienta fundamental dentro del proceso provincial relatado cabe destacar el Plan Estratégico de Desarrollo Rural de la Provincia de Neuquén elaborado en el año 2010 (Lapalma, 2010)<sup>57</sup>.

De las entrevistas realizadas a los funcionarios provinciales del Ministerio de Desarrollo Territorial cabe destacar la referencia al Plan de Desarrollo Productivo Provincial como marco general para todas las acciones de la Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico y la inserción institucional de los programas dependientes de la UCAR dentro del mismo Ministerio.

A través de la lectura de tres informes elaborados en el marco del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) (Soverna, 2008;

---

<sup>56</sup> PROSAP, 2009. Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario. Neuquén.

<sup>57</sup> LAPALMA, Antonio, 2010. Plan Estratégico de Desarrollo Rural de la Provincia de Neuquén. <http://www.desarrollandonqn.gob.ar/contenido.aspx?Id=Documentos>

Gorenstein, 2008; Cowan Ros, 2011)<sup>58</sup> se puede hacer el seguimiento del surgimiento y desarrollo del proceso institucional protagonizado por la provincia de Neuquén a partir del año 2007 en relación al ámbito productivo y, en particular, al desarrollo rural provincial. En los dos primeros Informes (Soverna, 2008 y Gorenstein, 2008) se observa que la provincia de Neuquén no había adherido a dicho Programa en su primera etapa, no obstante en el tercero de ellos (Cowan Ros, 2011), en el cuál se presentó una evaluación preliminar de la ejecución del Subcomponente “Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional”, se destaca la participación y el desempeño de la provincia. Dicho Subcomponente suponía la profundización de las acciones iniciadas por los gobiernos provinciales que adhirieron a la primera etapa y la inclusión en un proceso de fortalecimiento institucional para los que adherían al PROINDER Adicional. Neuquén fue una de las cuatro provincias que adhirió en la segunda etapa del Programa. Se impulsó que el proyecto de Fortalecimiento Institucional se articulara con instrumentos de políticas públicas provinciales cuando existieran y/o con Programas del gobierno federal como PROSAP, PRODERPA, PRODERNOA, PRODEAR y las acciones de la entonces Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF).

En el Informe se destaca la alta capacidad del equipo técnico provincial, en cuanto a su número, capacidad, experiencia técnica y alcance territorial, así como la consolidación del Área de Desarrollo Rural (ADR) debido a su trayectoria previa y a la definición política del Ministerio de Desarrollo Territorial del que formaba parte (Cowan Ros, 2011: 33)<sup>59</sup>. Se subraya, a su vez, que el proyecto de Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional fortaleció un proceso iniciado y asumido por la propia institucionalidad provincial. Dicho proyecto de Fortalecimiento Institucional se menciona como uno de los más eficientes y eficazmente ejecutado. El ADR provincial desarrolló programas de desarrollo rural con financiamiento provincial y nacional, entre

---

<sup>58</sup> SOVERNA, Susana 2008, El desarrollo rural en Argentina: situación de las políticas provinciales, 1a ED. - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; GORENSTEIN, Silvia. 2008, Diagnóstico sobre la institucionalidad provincial. Aportes para la nueva fase del PROINDER, 1a ED. - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; COWAN ROS, C. 2011. Informe Final. Consultoría: Asistencia Técnica para la implementación del Subcomponente “Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional”.

<sup>59</sup> COWAN ROS, C. 2011. Informe Final. Consultoría: Asistencia Técnica para la implementación del Subcomponente “Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional”.

otros el PRODERPA. La Provincia logró, asimismo, una alta participación de miembros de organizaciones sociales e indígenas, generándose condiciones para el surgimiento de ámbitos de consulta y concertación de políticas públicas, se trata de las Plataformas de Acuerdo Sectorial referidas anteriormente y de las “mesas” en la terminología del PROINDER. Como única debilidad se hace referencia en el Informe a la ausencia de articulación con la SsAF.

Cabe destacar que los antecedentes mencionados permitieron a partir del año 2011 - en el cual comienza la erupción del volcán Puyehue- la conformación de siete Comités Locales de Emergencia Rural (CLER) asentados en las regiones afectadas por la emergencia ambiental. La situación de emergencia contribuyó a consolidar un entramado institucional que de acuerdo al exMinistro de Desarrollo Territorial Leandro Bertoya (2014) venía siendo promovido desde el año 2008 desde el Ministerio, dando lugar al surgimiento de plataformas flexibles de diagnóstico local, priorización de necesidades, gestión y asignación de recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios. En los siete CLER y el CODRA (Comité de Desarrollo Rural de Aluminé, zona no afectada por las erupciones pero cuyos agentes adoptan una estructura de articulación similar a los CLER) participan 150 organizaciones, comunidades *mapuches*, Asociaciones de Fomento Rural y cooperativas, así como las agencias estatales locales. En una primera fase, los CLER recibieron 5 millones de pesos para satisfacer las demandas urgentes provocadas por la emergencia climática, y luego recibieron otros financiamientos provenientes del Gobierno Provincial y Nacional (como el MAGyP y el PRODERPA). Superada la coyuntura de la emergencia provocada por las erupciones volcánicas, estas plataformas continúan funcionando en la Provincia, aunque con diversos grados de actividad (La Angostura Digital, 2014)<sup>60</sup>.

Un informe realizado por la Unidad de Fortalecimiento Institucional Provincial de la UCAR en el año 2015, analiza el desarrollo institucional de la provincia de Neuquén, señalando fortalezas y debilidades. Por un lado, se destaca la existencia de estrategias provinciales que guían la intervención para el sector rural y una estructura institucional que refleja una sólida capacidad para la ejecución de proyectos en la cual se insertan programas con financiamiento nacional y provincial. Esta estructura se caracterizó hasta finales de 2015 por una continuidad significativa de los equipos técnicos y directivos que permitieron consolidar la estructura. Sin embargo,

---

<sup>60</sup> LA ANGOSTURA DIGITAL (2014). Volcán Puyehue. Reconocimiento por el trabajo de recuperación a pobladores rurales. [www.laangosturadigital.com.ar](http://www.laangosturadigital.com.ar) (31/4/2014). La nota a su vez agrega la visión del ExMinistro Bertoya sobre que “el tradicional sistema de política pública de atención al mundo rural en Neuquén combinó por mucho tiempo diferentes dosis de asistencia técnica y financiamiento, ofrecido a través de intervenciones simultáneas y competitivas de organismos nacionales, provinciales y municipales, develando la falta de una estrategia en común y articulada”.

continúa el informe, se evidencian recurrentes vacancias en determinadas áreas de especialización, como la de género y pueblos originarios así como en las áreas de monitoreo y evaluación. No obstante, al momento en que se realizó el trabajo de campo (noviembre 2015) el Ministerio de Desarrollo Territorial había sido disuelto por la nueva gobernación, afectando por su inmediatez temporal el relevamiento del proceso político-institucional en desarrollo. Hubo referencias a que no se estaban renovando los cargos técnicos dependientes del Ministerio que se jubilaban produciéndose un “vaciamiento” del plantel de técnicos/as contratados y que no había personal que ejecutara los Programas de la UCAR. El actual organigrama provincial ya no cuenta con dicho Ministerio sino con el Ministerio de Producción cuyas Subsecretarías son la de Producción y la de Turismo.

- Estructura institucional provincial para con Pueblos Originarios

En el nivel provincial, existió entre 1983 y 2000 una Dirección de Asuntos Indígenas dependiente de la Subsecretaría de Acción Social del Ministerio de Bienestar Social (decreto 066 de 1983). Esta dependencia tuvo por objeto regular la entrega de tierras fiscales bajo la figura de “reserva” con el usufructo por parte de los miembros de las comunidades en forma permanente y definitiva, pero sin derecho a la propiedad. La creación de las reservas se remonta a la legislación provincial creada en el año 1964 (Decreto N° 0737), la cual concedía a un cierto número de comunidades indígenas (23) el usufructo de la tierra que ocupaban, mencionando que en un futuro y luego de efectuadas las mensuras de los predios se entregarían los títulos de propiedad (Radovich, 2013)<sup>61</sup>. También se le adjudicó la función de ajustar la institucionalidad estatal provincial a la Ley Nacional de Política Indígena de 1985 (Aylwin, 2004)<sup>62</sup>. En el año 2002, y en consonancia con la mencionada Ley, la Provincia creó el Registro Provincial de Comunidades Indígenas, otorgando la personería de asociación civil, si se cumplen ciertos requisitos que son similares a los exigidos por el RENACI (Registro Nacional de Comunidades Indígenas).

Más allá de estos antecedentes, los registros que hemos realizado no detectaron la incidencia de una institucionalidad específica de lo indígena en la Provincia afectada al campo de intervención rural. Teniendo en cuenta el mayor protagonismo que tienen las comunidades indígenas de origen rural, algunos/as técnicos/as entrevistados/as denotaron que desde el gobierno provincial se delega históricamente la relación con

---

<sup>61</sup>RADOVICH, Juan 2013. Los mapuches y el Estado neuquino: algunas características de la política indígena. *Runa* XXXIV (1), pp 13-29.

<sup>62</sup>AYLWIN, José. Políticas públicas y pueblos indígenas: el caso de las tierras mapuche en Neuquén (Argentina) y la Araucanía (Chile). Trabajo presentado en la Red Indígena de CLASPO (Universidad de Texas) sobre “Pueblos Indígenas ante el estado neoliberal en América Latina”, La Paz, Bolivia.



las comunidades indígenas a alguna dependencia del Ministerio de Desarrollo Territorial. No obstante, las entrevistas realizadas con funcionarios/as de esta entidad relevaron una diversidad de posiciones respecto al tratamiento de la cuestión indígena en los programas de desarrollo rural. Por un lado, si bien eran conocidas las políticas de salvaguardias, no lo era el documento de Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas, elaborado por la UCAR en el año 2012. Como también se detalla en el caso de Aluminé, existe en la actualidad la discusión sobre la validez de aplicar políticas diferenciadas para con las poblaciones originarias. Mientras que ciertos/as funcionarios/as y técnicos/as a nivel territorial las afirman desde sus prácticas y discursos, otros/as responsables del área ministerial tienen posiciones ambiguas. Un elemento común de argumentación de estos últimos se basa en que los mismos procedimientos deberían existir para poblaciones no indígenas, más allá de la necesidad de reparación histórica del Estado para con las comunidades originarias. De no ser así se incurriría en procesos de discriminación afectando negativamente su estrategia de abordaje hacia una ruralidad neuquina inclusiva. Briones y Díaz (1997) en su marco interpretativo basado en un modelo de subordinación tolerante de la cuestión indígena en la provincia de Neuquén, ya señalaban los mismos argumentos de sostén acerca de la falta de políticas específicas para los pueblos originarios. Específicamente registraban que “independientemente de que este "tipo" de ciudadanos presentara peculiaridades que el gobierno valoraba y buscaba atender, pensaren una legislación especial para ellos implicaría [desde el punto de vista del gobierno neuquino] incurrir en un tratodiscriminador, potenciando la reproducción de las diferencias (Briones y Díaz, 1997:18)<sup>63</sup>.

En contraposición, la organización de las comunidades indígenas en estructuras de representación de segundo grado, cuenta con una larga trayectoria institucional a nivel provincial, creándose en el año 1972 la precursora Confederación Indígena Neuquina (CIN) que contaba con la representación de 38 comunidades *mapuche*. A fines de los Ochenta, la CIN se convierte en la Confederación *Mapuche* Neuquina constituyéndose en el principal interlocutor con el gobierno a través de sus representantes (Kropff, 2005)<sup>64</sup>. Actualmente la Confederación asume una estructura por Consejos Zonales. Estos están integrados por los *lonko* de las de las comunidades

---

<sup>63</sup> BRIONES, Claudia, DÍAZ, Raúl, 1997. La nacionalización/provincialización del "desierto". Procesos de fijación de fronteras y de constitución de otros internos en el Neuquén. V Congreso Argentino de Antropología Social. Universidad Nacional de La Plata

<sup>64</sup> KROPFF, Laura. 2005. Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas. En: Pablo Dávalos (compilador) Pueblos Indígenas, Estado y democracia. CLACSO. Buenos Aires.

de una región determinada así como por representantes (*werken*) de la Confederación *Mapuche* Neuquina.

## C RECONSTRUCCION DE LA TRAYECTORIA DEL PROYECTO

El Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén (PERN) en su fase I inició su formulación en el año 2002 y comenzó su ejecución plena a fines del año 2004. Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, merece aclararse que la reconstrucción de la trayectoria de proyecto que aquí se presenta, se apoyó significativamente en la información documental existente así como en el trabajo de campo realizado en Noviembre de 2015. Respecto a la información documental, existen tres documentos de evaluación del PERN realizados por Marcelo Posada (2006)<sup>65</sup>, Silvia Campanini (2007)<sup>66</sup> e Isabel Tomadin (2009)<sup>67</sup>.

El objetivo general del PERN fue “mejorar las condiciones en que llevan a cabo sus actividades productivas y su calidad de vida los productores rurales de las zonas norte, centro y sur de la Provincia de Neuquén, a través de su incorporación al suministro de electricidad”(PROSAP, 2002)<sup>68</sup>. En consecuencia el propósito del proyecto planteaba: “alcanzar que 689 establecimientos acceden al servicio de energía eléctrica y la incorporan a procesos productivos, al cabo de la ejecución de proyecto” aclarando en su texto que “3.457 destinatarios de los cuales 40% pertenecen a comunidades *mapuche*”. Para ello se diseñaron dos componentes principales: a) Obras de Electrificación (OE) y b) Generación y Transferencia de Tecnología (GyTT). La zona de influencia está compuesta por los Departamentos de Loncopué, Picunches, Minas, Catán Lil, Aluminé y Huiliches.

Elementos de la justificación (video institucional del PROSAP) sostienen que si bien Neuquén es una de las provincias más importantes en la generación de energía, una gran proporción de la población rural no tiene acceso a la misma.

El valor total del proyecto fue de 6.407.153 dólares estadounidenses (U\$S), correspondiendo al componente OE el 87% y al componente de GyTT el 11% del presupuesto total (Informes Semestrales por Proyecto PROSAP, 2005 / 2010<sup>69</sup>). La

---

<sup>65</sup> POSADA Marcelo (2006) Informe final de Evaluación Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. PROSAP.

<sup>66</sup> CAMPANINI Silvia (2007). Evaluación del Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. PROSAP.

<sup>67</sup> TOMADIN, Isabel, (2009). Informe de evaluación del Componente de Gestión y Transferencia de Tecnología del PERN. PROSAP.

<sup>68</sup> PROSAP, 2002. Documento de Proyecto Electrificación Rural de Neuquén. Tomo II. El Proyecto.

<sup>69</sup> PROSAP, 2005-2010. Informes Semestrales del Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)

ejecución comprendió dos fases: la primera se desarrolló entre el año 2004-2009 pero debido a retrasos en la ejecución de las obras se requirió una segunda fase (entre 2009-2011) para completar las mismas así como el plan de trabajo del componente de GyTT.

El proyecto fue diseñado en el año 2002 por técnicos del Ente Provincial de Energía de Neuquén (EPEN), técnicos/as que luego se incorporaron a la EPDA y miembros de los equipos de formulación de proyectos de la UEC de PROSAP. Por el año de formulación, no fueron consideradas medidas específicas acerca de las salvaguardias sociales y ambientales, sin embargo es necesario destacar la existencia de procedimientos que monitoreaban la ejecución de las obras y de la introducción de prácticas agropecuarias considerando su potencial impacto ambiental.

Un aspecto que merece ser señalado especialmente es la mención que se realiza en el propósito del proyecto a las “comunidades aborígenes”. Interpretamos que ésta debe ser analizada en el contexto de una obra pública como es el tendido de la electrificación rural que define un área geográfica de afectación en la cual se encuentran asentadas las comunidades indígenas y por ello pasan a formar parte del grupo de beneficiarios directos.

Lo anterior reviste importancia en el conjunto de los casos analizados en la presente consultoría, dado que no se contempla una focalización ni una estrategia focalizada hacia la población originaria en el marco del PERN. De hecho, funcionarios de EPEN que actuaron en el diseño y ejecución del componente OE, indicaban que a nivel institucional no existe ni existía la práctica de distinción en los procedimientos para *mapuches* o criollos, siendo las categorías “usuario” o “cliente” las que unificarían al destinatario de la electricidad en los espacios rurales.

La inexistencia de una estrategia de focalización en el proyecto, señalada también en diversos documentos de evaluación del PERN (Posada, 2006)<sup>70</sup>, tiene implicancias en el diseño del componente de GyTT. En el marco del PROSAP el espíritu de este tipo de componentes se orienta a mejorar la apropiación de los beneficios derivados de la mejora en la infraestructura pública por parte de los productores, así como contribuir a los indicadores de desarrollo de PROSAP, especialmente los relativos a incrementar la competitividad y productividad agropecuaria. De acuerdo al trabajo de campo realizado, el diseño del GyTT presentaba dificultades y ciertas ambigüedades dado que los/as formuladores/as interpretaban que extender el servicio de electrificación a las poblaciones rurales generaba una renta de tipo “social” y que sólo en el largo plazo se reflejaría en una

---

<sup>70</sup>POSADA, Marcelo 2006. Informe Final de Evaluación. Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. PROSAP

renta económica. Como renta “social” identificaban la mejora en calidad de vida a partir de los beneficios de la energía para poblaciones rurales de escasos recursos como la reducción de enfermedades, mejoras en la comunicación, la mejora en la economía doméstica (por ejemplo a través de la conservación de los alimentos)entre otros. Adicionalmente el PERN fue el primer proyecto de electrificación rural que financiaba el PROSAP y que a su vez involucraba a comunidades indígenas, contando con escasa experiencia para la formulación del mismo tanto a nivel provincial como nacional.

De acuerdo a otro informe de evaluación realizado por PROSAP (Tomadin, 2009)<sup>71</sup>, el proyecto perseguía desde el componente de GyTT objetivos específicos como i) impulsar un proceso de transferencia, generación y validación de tecnología acorde con los principales sistemas de producción de la región, orientados a los pequeños y medianos productores; ii.mejorar substantivamente la calidad de vida de las familias rurales, en particular de las comunidades indígenas e iii. fortalecer las capacidades técnicas, organizacionales y operativas de los productores beneficiarios y de sus organizaciones, en un marco de amplia participación. Con ellos, el componente de GyTT debía cumplimentar aquellos requisitos de crecimiento económico a partir del diseño de una estrategia que incluyera el efecto del acceso a la electrificación sobre los emprendimientos productivos existentes y nuevos promovidos.

Las consideraciones anteriores acerca de los desafíos que enfrentaba el componente de GyTT, derivaron en la definición de una estrategia más amplia, flexible en el tiempo y con indicadores de resultado más difusos. De hecho, y señalado por las evaluaciones realizadas a este proyecto por Posada<sup>72</sup>, si se analizan los indicadores del marco lógico del proyecto, se evidencia la dificultad de precisar las metas para este componente, formuladas como “20 emprendimientos que utilizan energía eléctrica en procesos de producción, manufactura y/o servicios, al cabo de la finalización de ejecución del Proyecto”. Otro aspecto que ejemplifica el desarrollo de este componente es la existencia de múltiples documentos con una variedad de objetivos y metas, reflejando un proceso de reformulación continuo adecuando las actividades tanto a las características locales como al devenir del proyecto.

En contraposición, el componente OE debía alcanzar: i., 400 Km de líneas de media tensión operando en las zonas del Proyecto; ii. 117 Km de líneas de baja tensión operando en las zonas del Proyecto e iii. 250 Subestaciones transformadoras

---

<sup>71</sup> TOMADIN, Isabel 2009. Informe de evaluación del Componente de Gestión y Transferencia de Tecnología. PERN. PROSAP.

<sup>72</sup>POSADA, Marcelo 2006. Informe Final de Evaluación. Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. PROSAP.

instaladas. El último informe disponible de 2010 (Informe Semestral, 2010)<sup>73</sup> plantea que fueron 537 (77%) las familias que accedieron al servicio de energía eléctrica.

Como se mencionara anteriormente, el diseño de la estrategia del componente de GyTT tuvo en cuenta los antecedentes de los planes de extensión provinciales y la existencia de las Asociaciones de Fomento Rural así como de las comunidades indígenas, ambos colectivos destinatarios de las actividades del componente, junto con comisiones municipales de población criolla.

Durante el trabajo de campo, se registró el escepticismo con el cual los pobladores de las comunidades recibieron las primeras informaciones de la propuesta, dado que la electrificación era una demanda de las comunidades histórica y que, al igual que con otras demandas, no habían tenido respuesta. Los *lonko* fueron los interlocutores con los técnicos de EPEN y la EPDA quienes sometieron en asamblea la decisión de recibir el proyecto. En el caso de Paineofilú, hubo algunas familias que inicialmente no querían participar, pero que luego se sumaron en la medida que el proyecto avanzaba. En el informe de evaluación realizado en el año 2009 (Tomadin, 2009<sup>74</sup>) se indica que durante la fase de formulación se relevó que “los pobladores estarían dispuestos a abonar (i) la factura de electricidad y (ii) una cuota adicional para participar el repago de la obra. Además, solventarían los gastos requeridos para el acceso a la provisión de energía a sus hogares”. Este último punto fue considerado desde el principio por los/as técnicos/as como un factor que podría limitar el proyecto, sin embargo no fueron registrados casos de falta de conexión en las comunidades.

El relevamiento realizado por EPEN fue indicado por algunos referentes técnicos a nivel provincial como un formato de consulta que implicó un gran esfuerzo dado que era el primer contacto que desde esta institución se establecía con las comunidades *mapuche* en la región. Debe remarcarse que en esos años (2002-2005) no se encontraban disponibles los lineamientos ambientales (salvo para mitigar los efectos de las obras físicas) y sociales, en especial los referidos a la intervención con Pueblos Originarios.

No obstante, la información documental revisada y la registrada en el campo acerca de la consulta sobre el trazado de las líneas de tensión así como la ubicación de las torres transformadoras, es confusa. Por un lado, algunos documentos revelan que el diseño fue sometido a revisión de las autoridades de las comunidades y cada una de las familias, no registrándose en la zona visitada conflictos en este punto, destacando la disposición de los equipos técnicos para realizar modificaciones en los

---

<sup>73</sup> PROSAP, 2010. Informe Semestral de 2010 del Proyecto de Electrificación Rural de Neuquén. PROSAP. [www.prosap.gov.ar](http://www.prosap.gov.ar)

<sup>74</sup> TOMADIN, Isabel, 2009. Informe de evaluación del Componente de Gestión y Transferencia de Tecnología. PROSAP.

casos necesarios. Esta situación fue registrada en el caso de Pilo-Lil, una Comisión de Fomento con productores criollos que insistieron que aún en parajes de difícil acceso, fueran conectadas las familias. Pero por otro lado, en el informe de evaluación realizado por Posada (y constatada en el trabajo de campo), se señala una visión opuesta acerca de la consulta. El consultor indica que la obra fue concebida centralmente como una obra de electrificación rural orientada a las viviendas, dejando de lado la posibilidad de tender una línea trifásica, que facilitaría la utilización productiva de la electricidad. A este respecto, señalaron que cuando los beneficiarios y las beneficiarias comprendieron la potencialidad productiva que encierra la electricidad (por ejemplo, para montar un pequeño aserradero), comenzaron a solicitar líneas de mayor potencia, lo cual no fue posible dado que no fue previsto un tendido trifásico con mini-transformadores de 10 KVA por cada unidad en el diseño (Posada, 2006: 13 ob.cit.).

Los documentos disponibles revelan que si bien no fueron involucradas las comunidades en la formulación del proyecto, sí lo fueron en la ejecución, especialmente en la temática de cuáles eran los equipamientos que priorizaban para el desarrollo productivo. Adicionalmente se menciona la existencia de actas de las asambleas comunitarias sobre la presentación del proyecto en el año 2005, 2006 y en el año 2008 en las cuales se relevaron las solicitudes de las comunidades (Atreico, Aucapán Centro y Painefilú) para el componente GyTT.

Respecto a la organización para la ejecución, la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) se asentó en el EPEN, mientras que la Subunidad Ejecutora del componente de GyTT se ubicó en la EPDA provincial que para ese tiempo residía en el entonces Ministerio de Producción y Turismo, estando encabezada por un coordinador ejecutivo, que según la documentación analizada, sería el de la misma EPDA. No obstante, los/as técnicos/as extensionistas afectados/as al proyecto pertenecían a otras dependencias del Ministerio en el territorio (las delegaciones). Por ello, no respondían en forma directa a la coordinación técnica y a su vez cumplían otras funciones por lo que no estaban dedicados/as en tiempo completo al proyecto. Una situación similar ocurría con otros/as técnicos/as afectados/as al PERN que provenían de INTA u otras instituciones. En este sentido, y en coincidencia con Posada (2006 ob. Cit.) las condiciones institucionales eran muy negativas dado que implicó una estructura interna de ejecución del componente que no existió en la práctica, en tanto que el profesional a cargo de la coordinación realizaba todo tipo de tareas, al igual que los técnicos de terreno.

El componente de OE comenzó su ejecución en el año 2004, es decir dos años después de haber finalizada la formulación y haber recibido la aprobación financiera

por el banco financiador, mientras que el componente de GyTT tuvo su arranque en un lapso posterior al llamado de licitación para las obras de electrificación. La obra eléctrica estuvo a cargo de la empresa contratista que ganó la licitación, que por requisitos del diseño de los pliegos capacitó y contrató a pobladores de las comunidades para la formación de las cuadrillas durante dos años. Paralelamente se realizaron capacitaciones con instituciones locales (escuelas medias) en el uso de la energía eléctrica domiciliaria que fueron valorados por los entrevistados. Un grupo de jóvenes también fue capacitado para realizar el tendido eléctrico domiciliario, permitiendo la adquisición de un oficio que se extendió más allá de brindar el servicio a miembros de la comunidad. A razón de las entrevistas, las familias fueron todas conectadas sin embargo hoy enfrentan dificultades para extender la red de electrificación a las nuevas familias debido a que ya no imperan las condiciones de financiación del sub-proyecto, por lo que los nuevos destinatarios deberían asumir el costo de los postes y el tendido de las líneas.

En cuanto al desarrollo del componente de GyTT, los documentos de evaluación así como los técnicos entrevistados señalan que operaron con una escasez de recursos significativa. Siendo tan vasta la región, no contaban con movilidad ni con recursos humanos suficientes. Si bien fueron presupuestados originalmente estos recursos, desde la coordinación provincial no fueron habilitados para el desarrollo del componente. Si en cambio, se destaque que los equipamientos solicitados por cada una de las comunidades fueron entregados, aunque sin posibilidad de continuar con el acompañamiento técnico. Asimismo, la limitación de recursos llevó a diseñar una estrategia de complementación entre comunidades para el otorgamiento del equipamiento o bienes previstos. Estas inversiones eran discutidas con la comunidad que planteaba sus necesidades. En el caso de Aucapán, recibieron un camión, un tractor y el sistema de comunicación por radio. La comunidad vecina de Chuiquihuin, recibió un aserradero portátil mientras que la comunidad de Paineofilú también recibió un equipo agromecánico. Si bien existía un objetivo implícito en esta reorganización que era que entre las comunidades compartieran los bienes recibidos, esto no se concretó, desconociendo los modos de vinculación local entre las poblaciones.

Como resultados de orden productivo los informes de evaluación mencionan la organización de campings, la instalación de una gomería, la implementación de sistemas de captación de agua y sistemas de riego, el mejoramiento de los rodeos con kits sanitarios, nuevas plantaciones de fruta fina, nuevos emprendimientos basados en la cría de llamas, entre otros. Sin embargo, en el campo sólo pudieron constarse algunos de estos emprendimientos, derivado en parte porque algunos no se sostuvieron luego de más de 5 años de finalizado el proyecto y por otro porque los

informantes no vinculaban necesariamente esos emprendimientos con la ejecución del PERN.

Del conjunto de percepciones registradas entre la dirigencia y algunos pobladores de las comunidades, predomina haber accedido a la electrificación como impacto central del proyecto. Esta necesidad primaria tan anhelada por los pobladores de las comunidades se convierte en el principal logro del proyecto y que ejemplifican a partir del acceso a una heladera, un *freezer* y reducir los gastos de combustibles para iluminación y calefacción. En este marco se desdibujan los objetivos vinculados al mejoramiento de los sistemas productivos del componente de GyTT. En acuerdo con lo registrado en la visita a campo, la evaluación del proyecto del año 2006, ya había registrado entre los pobladores una escasa visión integral del proyecto, no logrando aunar perceptivamente la realización de las obras de electrificación con el trabajo que realizaran los/as técnicos/as y profesionales del componente de asistencia técnica y capacitación. Adicionalmente ciertas mejoras en el orden productivo como el acondicionamiento de los campings, una proveeduría e incluso la facilitación de la instalación de una escuela secundaria en la comunidad de Paineofilú, se dieron en un plazo mucho más extendido al del proyecto y sin el acompañamiento técnico planificado.

Un aspecto también a destacar es que tanto en los documentos analizados como en el trabajo de campo, no se registraron que las comunidades hayan demandado que la planificación del componente de GyTT se cumpla. Los antecedentes indicados previamente acerca del debilitamiento organizativo de las comunidades en esas etapas, la centralidad que ejerció acceder a la electrificación en el proceso de intervención, así como el vínculo personal y de larga trayectoria con los/as agentes técnicos/as provinciales, son algunos de los elementos que nos permiten comprender la posición subordinada ante la reivindicación de estos derechos.

#### **D. REFLEXIONES ACERCA DE LA INTERVENCIÓN**

Teniendo en consideración la envergadura de este tipo de proyectos que abarcan una vasta región y un complejo diseño de inversión en infraestructura y de asistencia técnica, el PERN ha alcanzado sus objetivos extendiendo la red eléctrica a las familias de comunidades rurales e indígenas mejorando las condiciones de vida en forma significativa. Sin una estructura institucional sólida a nivel provincial en cuanto a los conocimientos, recursos técnicos y financieros, así como una articulación fluida con la Unidad Ejecutora del PROSAP, el proyecto no hubiese podido concretarse. La trama institucional constituida por los organismos ministeriales las delegaciones y las



entidades técnicas como EPEN aun en funcionamiento garantizan la sostenibilidad de la inversión pública y la extensión de sus beneficios para la población rural como la construcción de escuelas secundarias en el ámbito rural.

El acceso a este servicio básico facilitó a su vez la identificación y ejecución de iniciativas colectivas e individuales de los pobladores tanto en el orden la comunicación, la salud, la educación y la producción agropecuaria y turística.

No obstante, dado que no es el objetivo de este estudio la evaluación del proyecto en sí y considerando a su vez que éste fue analizado por al menos tres consultores, a continuación se realizan reflexiones destacando la naturaleza distintiva de esta experiencia en función de contribuir con un análisis de las políticas de intervención con los pueblos originarios teniendo en cuenta tres dimensiones: i. los procesos de consulta y participación con los pueblos originarios; ii. La operatoria del PROSAP en el diseño y ejecución del proyecto e iii. la institucionalidad estatal provincial y territorial y sus implicancias en las intervenciones con los pueblos originarios.

Respecto a los procesos de consulta y participación de las comunidades *mapuche* debe señalarse que durante el período de formulación y ejecución del proyecto (se formula en el año 2002 y comienza su ejecución en el año 2004) los mecanismos y lineamientos actuales no estaban vigentes, siendo una concepción de salvaguardar a la población local de la existencia de impactos negativos la que subyacía en las prácticas. En este sentido, los destinatarios de la intervención fueron informados y consultados acerca del proyecto, sin embargo no se generaron instancias de participación en la formulación del diseño de la obra pública mientras que sí se realizaron consultas en la definición de actividades del componente de transferencia y asistencia técnica. Por otro lado, se evidenciaba una falta de experiencia y de recursos técnicos especializados en el tratamiento de lo indígena. Esta última vacancia aún perdura dentro de la institucionalidad estatal a nivel provincial afectada a los proyectos de la UCAR y que debería ser remediada.

Como elementos obstaculizadores del proceso de consulta y participación, requiere a su vez mencionarse la existencia de prácticas político-culturales en la Provincia bajo las cuales se evita la aplicación de instrumentos de intervención diferenciados para con la población originaria, primando una concepción homogeneizadora de los sectores sociales vulnerables en el espacio rural diluyendo así la cuestión indígena. Lo anterior nos lleva a reflexionar acerca de los contextos provinciales y la reproducción y alteración de los modos de relación cultural históricas con los pueblos originarios en el cual se inscriben las estrategias de intervención analizadas. Si bien es una temática en conocimiento por las diferentes partes, las

tensiones locales imprimen modalidades y dinámicas particulares en la efectivización de los instrumentos de política pública.

Este escenario abre la oportunidad de profundizar el debate acerca de las estrategias de intervención con pueblos originarios, superando una visión mayormente centrada en evitar impactos negativos de los proyectos y orientando el diseño hacia políticas de desarrollo inclusivo con la participación explícita de la población indígena en el diseño y ejecución de los programas y proyectos.

No obstante, y ante la centralidad que adquiere para la población de las comunidades el acceso a este servicio básico, no se registraron reclamos de las comunidades por la falta de consulta y participación en el diseño de los componentes y en cambio una colaboración activa en la operatoria de los mismos.

Respecto a la operatoria del PROSAP y sus implicancias sobre el desarrollo del proyecto, un primer factor a considerar es la envergadura de la intervención y la diversidad de actores y estrategias que juegan en su ejecución. Por un lado, el componente de obras estuvo a cargo no sólo de una agencia del Estado de provisión de servicios como EPEN de corte marcadamente técnico, sino a su vez de empresas contratistas. En estos casos, la modalidad de intervención cubrió los requerimientos de relevamiento mínimos que permitían garantizar que luego la familia a la cual se extendía la línea de electrificación, se convirtiera en un usuario regular. Esta agencia no posee protocolos de actuación diferencial para con los Pueblos Originarios. Por lo tanto que el derecho a la consulta, participación y acuerdo sea incorporado en esta instancia, depende de la agencia estatal que coordine la intervención en forma integral a nivel provincial. En el plano nacional el papel de controlar se entiende es cumplido por la UAS dentro de la UCAR en la actualidad pero que en la experiencia analizada no se revisten antecedentes suficientes para afirmar que la coordinación haya cumplido con ese rol.

Vinculado al aspecto anterior, surge la reflexión acerca de la centralidad que ejerce el saber técnico en este tipo de proyectos. Si bien es evidente en el caso del PERN el carácter incuestionable del conocimiento ingenieril que implica el tendido de una red eléctrica, resulta de interés extender la reflexión hacia otras áreas de intervención pública. La falta de apertura de estos espacios de diálogo no sólo se evidencia respecto al involucramiento de las comunidades en su diseño en base, sino también en la articulación con el componente de transferencia y asistencia técnica que tiene como misión potenciar su uso.

Se expresa también en el desarrollo de este caso y en el contexto político institucional de aquel período, la distintiva valoración que la Provincia y aún la Unidad Ejecutora Central del PROSAP realizaba entre las obras físicas (productos visibles,

concretos, que perduran en el tiempo y que a su vez involucran el mayor porcentaje del presupuesto) y los procesos socio-técnicos de transferencia y extensión rural (poco visibles, abstractos en lo inmediato para quienes no la imparten o la reciben, de maduración –aleatoria- a largo plazo). Mientras que la ejecución de la infraestructura se desarrolló bajo estrictos controles, con el presupuesto adecuado y en los tiempos previstos; las acciones de asistencia técnica no contaron con el apoyo de las autoridades provinciales, en cuanto a aprovisionamiento de equipos y de personal.

En este marco, las innovaciones en materia de los microemprendimientos para la mejora de las estrategias socio-productivas de la población destinataria -proyectados a razón del acceso a la energía eléctrica-, requirieron procesos mucho más lentos que los previstos. La falta de asistencia técnica así como el marco de finalización del ciclo de proyecto, resultó por ende en una mayor movilización de la agencia de los pobladores de las comunidades para concretarlos. Resulta importante remarcar que la trama socio-organizativa territorial durante la ejecución del PERN carecía de las características de fortaleza que hoy se analizan en el contexto neuquino. Mientras que los registros indican que las comunidades atravesaban una fase de debilidad organizativa, recién comenzaban a emerger espacios interinstitucionales como el Comité de Co-manejo de Parques Nacionales y el CLER.

Un elemento recurrente que se constató en la Provincia y también en el nivel central de PROSAP, es la falta de seguimiento de las estrategias de intervención, incluso durante la ejecución. Esta problemática es particularmente visible en los componentes de asistencia técnica y transferencia de tecnología, dado que en el caso de los componentes de inversión en infraestructura, los controles son significativos. Una estrategia de seguimiento durante y posterior a la ejecución del proyecto permitiría introducir modificaciones en la aplicación de los instrumentos de intervención, mejorando las oportunidades de adopción y sostenibilidad de las transformaciones promovidas en las actividades productivas y de servicios rurales de las comunidades involucradas.

Esta situación debe también interpretarse en el complejo entramado que reviste y revestía la institucionalidad provincial para la ejecución de los proyectos de inversión y desarrollo como los del PROSAP. Las unidades específicas que hacen a las operatorias como las de formulación y ejecución de proyectos y las de financiamiento de las mismas, no sólo se encontraban hasta hace unos años en ministerios distintos, sino que los recorridos en los procesos de toma de decisiones eran obstaculizados por sistemas de jerarquía contrapuestos.

En este sentido, la conformación de la UCAR propició un proceso cuasi en espejo de mayor articulación en el espacio ministerial provincial de los programas y

unidades para la ejecución de proyectos de financiamiento externo. Los programas como PROSAP, PRODERPA como actualmente PRODERI se asientan actualmente en un único Ministerio, facilitando no solamente su articulación a nivel provincial como territorial sino también la continuidad de los equipos técnicos a nivel territorial.

En cuanto a la factibilidad de replicabilidad de este tipo de intervenciones, debe señalarse que en la Provincia ya ha sido formulado el Proyecto de Desarrollo Agropecuario de Areas Rurales con Electrificación Rural que se ejecutaría en los departamentos Chos Malal, Minas, Ñorquín, Picunches, Zapala y Aluminé. El diseño es similar al PERN en cuanto a la existencia de un componente de obras eléctricas, un componente de asistencia técnica y en forma innovadora un componente adicional de fortalecimiento de las organizaciones. Merece destacarse que si bien los pueblos originarios no son mencionados explícitamente como destinatarios del proyecto, si son involucradas cinco comunidades en los departamentos de Zapala, Picunches y Aluminé. En este marco, el proyecto cuenta con un Plan de Pueblos Indígenas en los cuales se realiza una exhaustiva descripción de la aplicación de los mecanismos de consulta y participación de las dirigencias de las comunidades indígenas y de las actividades específicas diseñadas para dicha población. El PPI se elabora en base al Manual Ambiental y Social del PROSAP y si bien no menciona el documento de Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas de la UCAR, desarrolla extensamente una caracterización de la situación de los *mapuche* en la Provincia y de cada una de las comunidades destinatarias del proyecto, identificando necesidades específicas en base a los procesos de consulta y talleres participativos realizados entre 2009 y 2011 durante la fase de formulación. Finalmente da cuenta de una lista de recomendaciones en la cual se destaca la necesidad de fortalecer el componente de asistencia técnica debido al registro de las experiencias negativas en este tipo de proyectos por parte de los participantes comunitarios. La consecuente sugerencia es la articulación para su ejecución con programas de desarrollo territorial de origen nacional o provincial que puedan garantizar los objetivos y actividades del componente de asistencia técnica<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup>PROSAP, 2013. Plan de Pueblos Indígenas para el Subproyecto de Desarrollo Agropecuario en Areas Rurales con Electrificación Rural. Provincia de Neuquén.

## V.2. Plan de Desarrollo Integral. Componente Ganadero, provincia de Neuquén. Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)

### A. Territorio y características de los/as destinatario/as

La Comunidad *Mapuche Catalán* se encuentra ubicada en el Paraje Lonco Luán, departamento Aluminé, provincia de Neuquén. Se conforma por 111 familias distribuidas a lo largo de la ruta provincial nro. 23 que une el lago Aluminé con la localidad homónima. Se trata de la zona Centro Oeste de la provincia de Neuquén, entre la Cordillera de los Andes y la margen oeste del río Aluminé, aproximadamente a 340 kilómetros de la ciudad de Neuquén y 1560 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se trata de una zona de pre-cordillera con un paisaje en el que abundan los lagos y una vegetación frondosa donde predomina la araucaria.

**Mapa 2:** Área de influencia Plan de Desarrollo Integral Provincia de Neuquén. PRODERPA



Fuente Google Earth

Las áreas de educación y de salud constituyen dos áreas primordiales para las autoridades de la comunidad. Aluminé cuenta con escuela primaria y secundaria en las cuales participaban miembros de la comunidad. Es el caso del *werken* Catalán que

trabaja como docente de Informática en una de las escuelas secundarias. Una de las demandas *mapuche* es lograr mayor participación e injerencia en el ámbito escolar. A su vez, existe el reclamo para que se abra un instituto terciario en Aluminé.

En el área de salud cabe destacar la construcción del Centro de Salud Intercultural de Ruca Choroy en las proximidades de Aluminé. Se trata de un proyecto solicitado por las comunidades *mapuche* locales. Dicho centro incluirá el conocimiento y la cultura *mapuche* desde el diseño de las instalaciones (camas para acompañantes, espacios para ceremonias) a la construcción de salas donde se desempeñarán los terapeutas *mapuche*. El objetivo de la dirigencia de las comunidades *mapuche* es lograr el reconocimiento pleno de su medicina y de sus especialistas. Por otro lado, existe en cada comunidad una sala de atención primaria de la salud.

Del total de las familias que habitan en la comunidad, 44 constituyen el grupo ganadero. La actividad productiva que desarrollan dichas familias es la ganadería extensiva mediante la cría trashumante (invernadas y veranadas) de ganado ovino y bovino. El objetivo de dicha actividad es el autoconsumo, la venta de ganado en pie y de lana ovina. A su vez, desarrollan actividades agrícolas a nivel familiar con huertas y cría de aves de corral, venta de artesanía y en los últimos años han comenzado a incursionar en la actividad turística. Muchas de las artesanas de la comunidad se nuclean en la Mesa de arte y artesanía *Mapuce* reúne a artesanas de los *Lof Mapuce* del Consejo Zonal *Pewence*.

El *werken* de Catalán procura que su comunidad respete la espiritualidad *mapuche* sin caer en viejos mandatos que hacían referencia a “volver a la cultura” bajo el supuesto de que la identidad *mapuche* se hallaba en antiguas costumbres. Desde una mirada más dinámica de lo cultural dicha autoridad espiritual reivindica el estudio de la lengua *mapuche*, el *mapudungun*, así como ciertos principios ancestrales que se centran en la unidad del pueblo *mapuche*. Considera que las instituciones actuales como las Iglesias, las escuelas y el propio Estado deben complementar la cultura *mapuche*. Si bien en la actualidad ha dejado de ser miembro de una de las Iglesias Evangélicas de la zona reconoce los aportes que han dado dichas iglesias por ejemplo en el control del alcoholismo. El *werken* por su parte no sólo es docente de una escuela secundaria sino que además estudia en un Instituto Terciario en Zapala la carrera de Economía Social.

Su mirada con respecto al rol del Estado, es representativa de la mirada del resto de las autoridades entrevistadas. Posicionados desde el enfoque de derechos rechazan la confrontación abierta y apuestan al diálogo crítico con funcionarios/as del Estado y a la lucha por la obtención y/o ampliación de sus derechos. Procuran llegar a espacios de encuentro para lograr el “Buen Vivir”. Con respecto a los candidatos

políticos que pretenden ingresar a la comunidad para seducir individualmente a posibles votantes se les exige solicitar autorización al *lonko* para ingresar.

La comunidad posee personería jurídica provincial y está organizada formalmente como la *Asociación Civil Agrupación Mapuche Catalán*. Forma parte del Consejo Zonal *Pewence* y sus autoridades son el *lonko* Ramón Quidulef y el *werken* Vidal Catalán. A su vez el Consejo *Pewence* forma parte de la Confederación *Mapuche* Neuquina y a nivel nacional del Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO). Una vez por mes la comunidad se reúne en asamblea para debatir participativamente asuntos internos y preside la asamblea la Comisión Directiva. Al menos algún miembro de cada familia suele participar de dichos encuentros mensuales donde se informa de las novedades como ser de las convocatorias de nuevos Programas y se toman las decisiones correspondientes. Si bien cuentan con un título comunitario, el mismo no abarca la totalidad de las superficies de su territorio. Se relevó un fuerte descontento de las diversas comunidades *mapuche* de Neuquén visitadas en relación al no reconocimiento de parte de la provincia del trabajo realizado durante el relevamiento territorial indígena que se había efectuado tiempo atrás en el marco de la ley nacional 26.160 de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que tradicionalmente ocupan las Comunidades Indígenas originarias del país.

## **B. Institucionalidad asociada a la ejecución del proyecto**

### ***Caracterización del Programa***

El PRODERPA fue aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre del 2004, el contrato fue firmado por el Gobierno Argentino en noviembre del 2006 y, finalmente, fue declarado efectivo a partir de agosto de 2007. El Programa<sup>76</sup> contó con el financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), del Gobierno Nacional y contrapartes provinciales. El objetivo general del PRODERPA era contribuir a la efectiva integración de varones y de mujeres rurales pobres a la vida social y económica del país, promoviendo la equidad de género y desarrollando capacidades tales que les permitiera administrar sus emprendimientos e incrementar sus ingresos reales, con participación en los procesos de desarrollo del territorio y un uso sustentable de los recursos naturales. La puesta en ejecución del Programa se demoró mucho resultando uno de sus motores principales la emergencia que produjo la erupción del volcán *Puyehue* (2011-2012). Cabe mencionar como otro incentivo

---

<sup>76</sup>Se ha optado por hacer referencia al PRODERPA como "Programa" y no "Proyecto", tal cual fuera denominado, para facilitar la escritura del Informe general en el cual aparecen mencionados otros Programas.

para su ejecución la información que el FIDA podría dar por finalizado el Programa. A partir de dicha emergencia se aceleraron los procesos y se incorporó la visión desde las organizaciones que estaban en el territorio como por ejemplo los Comités Locales de Emergencia Rural (CLER) y el Comité de Desarrollo Rural de Aluminé (CODRA).

La finalidad del Programa consistía en reducir las condiciones de vulnerabilidad económica y ambiental de la población rural pobre de la Patagonia y contribuir a la mejora de sus condiciones de vida mediante un proceso de construcción de activos para el desarrollo rural con equidad de género, especial atención a comunidades originarias y a los jóvenes, y un uso sustentable de los recursos naturales de acuerdo con las metas del Milenio para Argentina.

La población objetivo del PRODERPA estaba integrada por la población rural mayor de 14 años, que habitaba en alguna de las provincias que conformaban el área del Programa, y que se encontrara expuesta a riesgos productivos y climáticos sin la capacidad para enfrentarlos de forma adecuada o para adaptarse a ellos de forma activa.

- Implementación de la estrategia de intervención de la UCAR con PPOO

La formulación del PRODERPA se realizó dos años antes de que se creara la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y cinco años antes de que se elaborara el documento *Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas*. No obstante, en su Manual Operativo se tenía en cuenta algunas particularidades respecto del trabajo con Pueblos originarios. Entre los perfiles de la población meta de los destinatarios y destinatarias se hacía referencia a los Pueblos indígenas además de a pequeños productores, a otros pobladores rurales y a jóvenes rurales.

También había consideraciones de carácter general que sugerían proveer apoyo específico en relación a peculiaridades socioculturales y de identidad étnica, organizacionales, productivas y de acceso y tenencia de la tierra. Se especificaba este requerimiento en los apartados de la asistencia técnica y capacitación, exigiendo la adecuación de la estrategia de promoción para las comunidades originarias, de acuerdo a las características socio-culturales de dichos grupos. También explicitaba que la difusión en las comunidades originarias se realizaría a través de las organizaciones existentes y sus líderes, emisoras de radio y visitas a las comunidades, tratando de llegar a las más alejadas (PRODERPA, 2011)<sup>77</sup>. Si bien no hubo una

---

<sup>77</sup>PRODERPA. 2011. Manual Operativo.



adecuación del Manual Operativo una vez que se redactó el documento *Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas*, existían menciones especiales vinculadas al trabajo con Pueblos indígenas. Cabe mencionar que entre las funciones de la UCAR figuran el asesoramiento, capacitación y formulación de recomendaciones a las Unidad Provincial de Ejecución (UPE) sobre la intervención en comunidades originarias al igual que sobre el enfoque de género y de juventud. También en el nivel nacional existía un área denominada Servicios a Comunidades Originarias dentro de la Unidad Nacional de Coordinación. En cuanto al nivel provincial, el Manual Operativo disponía de la creación del área de Comunidades Originarias dentro del ámbito de la Coordinación Técnica.

El Manual Operativo reglaba, en cuanto a la organización para la ejecución del Programa a nivel provincial, la creación de una UPE en el ámbito de los Ministerios responsables del sector agropecuario y/o del desarrollo rural. En el caso de la provincia de Neuquén dicha UPE se creó en el área de la Subsecretaría de la Producción y del Desarrollo Económico dentro del ámbito del Ministerio de Desarrollo Territorial.

En cuanto a la aplicación del documento *Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas* de la UCAR se ha relevado su desconocimiento por parte de los/as funcionarios/as nacionales y provinciales. Desconocimiento en su doble acepción de ignorar y de darse por desentendido de algo. Entre los/as funcionarios/as mencionados las respuestas obtenidas fueron enérgicas, las mismas se ubicaron en un *continuum* entre el polo que explicitaba no haberlo leído y el polo que lo desconsideraba por innecesario. En todos los casos la idea que persiste es que tanto el Manual Operativo como dicho documento son realizados a distancia y en contextos muy disímiles a los contextos en los cuales se ejecutan los proyectos.

En síntesis, en el campo se comprobó no sólo que no se aplicaron los *Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas* referidos sino que, debido a la demora que tuvo el Programa en comenzar su ejecución y a la urgencia posterior una vez estallada la emergencia por la erupción del volcán y conocida la información que FIDA podría cerrar el programa, la atención especial que establecía el Manual Operativo en relación a las peculiaridades socio-culturales de la población indígena no pudieron ser atendidas. En este caso los tiempos administrativos hicieron que hubiera que optar entre no respetar el proceso singular de la comunidad, con sus tiempos y modalidades particulares, pero lograr ejecutar el proyecto o arriesgarse a no poder realizarlo. Finalmente, se ha registrado que por parte de la UCAR no se puso en marcha una política que garantizara mecanismos de implementación, seguimiento y

control de la aplicación del documento *Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas*.

### ***Institucionalidad provincial***

En este apartado se presenta una descripción de la estructura y características institucionales a nivel provincial relativas a la gestión de políticas de desarrollo rural y con Pueblos originarios.

- Institucionalidad provincial en relación al Desarrollo Rural provincial

Los primeros antecedentes registrados en cuanto a la institucionalidad provincial vinculada al desarrollo rural, se remontan a la creación en la década de los ´70 de las Asociaciones de Fomento Rural (AFR) con el objetivo de generar instancias de organización grupal mediante las cuales el estado provincial canalizaba programas de inversión y/o reconversión técnica y productiva, como la forestación o la cría de animales de granja. Estas organizaciones con personería jurídica, continúan funcionando en el ámbito rural tanto entre la población criolla como *mapuche*.

Durante la década de los Noventa, comienzan a extenderse los programas vinculados al INTA, a la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGPyA) como el Programa Social Agropecuario, así como los programas de financiamiento externo como el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), también ejecutado por la SAGPyA. En un contexto de políticas de ajuste, un proceso de descentralización concentrada del Estado Nación así como de recorte presupuestario que impacta significativamente en los aparatos estatales provinciales, comienzan a desarrollarse programas de fortalecimiento institucional principalmente coordinados desde el Estado Nacional (Nussbaumer, 2007)<sup>78</sup>. Estos programas se orientaban a la creación de nuevas capacidades provinciales para la ejecución de las funciones que en el marco de la descentralización, dejan de ser potestad del gobierno nacional.

En este marco y a la razón de la creación del PROSAP, en el año 1996 se crea en la Provincia la Entidad de Enlace Provincial de Desarrollo Agropecuario (EPDA) para la ejecución de proyectos del Programa PROSAP en el ámbito de la entonces Secretaria de Estado Producción y Turismo. Dado que el PROSAP se ejecuta en forma conjunta con fondos externos y nacionales, se dispone que la Entidad Provincial de Administración Financiera (EPAF) funcione en la Unidad Ejecutora Provincial del

---

<sup>78</sup> NUSSBAUMER, Beatriz. 2007. Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos. En Manzanal, Mabel, Arzeno, Mariana y Nussbaumer, Beatriz (Comp.) Territorios en construcción. Actores, Tramas y Gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Buenos Aires. Ed. CICCUS.

Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (UEP PROVINCIAS I) ya existente en la Provincia <sup>79</sup>.

Durante la gobernación de Jorge Sapag (2007-2015) se creó el Ministerio de Desarrollo Territorial, organismo que cumplió un rol fundamental en la dinamización de la economía provincial. Por Ley Orgánica de Ministerios, tenía bajo su órbita trece entes, empresas y organismos, entre ellos la Corporación Forestal Neuquina S.A. (CORFONE); el Centro de Promoción y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa (Centro PyME); la Corporación Interestadual Pulmarí; el Ente Compensador Agrícola (ECF); la Zona Franca Zapala; la Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E. (ENSI); el Mercado de Concentración del Neuquén SAPEM; la Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Curi Leuvú SAPEM (CORDECC), la Corporación para el Desarrollo Integral del Neuquén S.E. (CORDINEU); Patagonia Ferrocanal; NeuquénTur y Artesanías Neuquinas S.E. Dichas organizaciones se encontraban abocadas al desarrollo económico provincial.

La estructura del Ministerio consta de una sola Subsecretaría que es la de Producción y de la cual depende la Dirección Provincial de Desarrollo Rural. De esta última, se desprenden la Dirección General de Desarrollo Rural y Economía Social y cuatro Direcciones Generales Regionales que tienen sus agencias en toda la provincia. Las entidades específicas de ejecución de proyectos de financiamiento externo, se colocan diferencialmente dentro de esta estructura. Por un lado, en el año 2009 se reubica la EPDA en la cartera del Ministerio de Desarrollo Territorial, asumiendo su Ministro la coordinación general de los proyectos PROSAP mientras que crea una coordinación ejecutiva que si bien se coloca en el mismo rango que una dirección, tiene comunicación directa con el Ministro. No obstante las acciones dirigidas a concentrar las agencias de ejecución de proyectos, la EPAF y la UPEFE continúan dependiendo del Ministerio de Economía y Obras Públicas. Lo anterior reviste particular importancia en las operatorias dado que los procedimientos administrativos implican la intervención de dos ministerios. Así, la estructura simple que asumió el Ministerio de Desarrollo Territorial se complejiza en las operatorias y canales de aval de las diferentes decisiones, dependiendo de algunas unidades subordinadas a la Subsecretaría, pero directamente vinculadas a las decisiones del Ministro, lo cual le otorga una posición homologable provocando inconsistencias en las vías jerárquicas de toma de decisiones. Asimismo las Unidades de Ejecución de los Proyectos (UEP) específicos de PROSAP se ubican tanto en el Ministerio de

---

<sup>79</sup> UCAR – UFCEP. 2015. Diagnóstico de las Capacidades Institucionales de Ejecutores Provinciales. Informe Provincial: Neuquén.

Desarrollo Territorial como en otras dependencias, por ejemplo la UEP del Proyecto de Electrificación Rural en la Entidad Provincial de Energía Neuquina (EPEN), o los proyectos PROSAP de riego en la Dirección Provincial de Recursos Hídricos dependiente del Ministerio de Energía y Servicios Públicos. Posteriormente, la Provincia adhirió al PRODERPA creando la UEP dentro del Ministerio de Desarrollo Territorial asumiendo la coordinación el Subsecretaría de Producción y la coordinación ejecutiva la Dirección Provincial de Desarrollo Rural. El Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), cuya UEP fue creada en el año 2014, asumiría la misma distribución de funciones, siendo el equipo de PRODERPA (ya finalizado) afectado a este nuevo programa. En el caso del proyecto de Post-emergencia, éste se ubica en la entidad denominada Centro-Pyme, ente autárquico, creado por Ley 1146 y con vinculación al Poder Ejecutivo Provincial mediante el Ministerio de Desarrollo Territorial<sup>80</sup>.

En el año 2007 desde la provincia se dio inicio a un proceso de elaboración de instrumentos públicos con el objeto de fomentar el crecimiento y desarrollo económico contemplando la articulación de sectores públicos y privados en el marco de una planificación estratégica provincial. Fue así que en el año 2008 se elaboraron las Plataformas de Acuerdo Sectorial, en relación a sectores de actividad económica, en articulación con el sector privado y con referentes de los ámbitos académicos y tecnológicos. Los Planes y Programas sectoriales elaborados dieron lugar al Plan Productivo Provincial (PPP), Ley Provincial Nro. 2669, sancionado por la Legislatura Provincial en el año 2009. El PPP, que responde a un requisito de PROSAP de establecer estrategias provinciales de inversión pública para el desarrollo agropecuario (EPSA), fue singularmente uno de los pocos casos provinciales que fue validado por procesos de consulta sectorial y que luego asumió carácter de ley. Precisamente, la autoridad de aplicación fue el Ministerio de Desarrollo Territorial. El objetivo central del PPP fue reconvertir la matriz productiva provincial, básicamente hidrocarburífera a una economía con predominio de la actividad agroindustrial. En este sentido, el marco estratégico del Plan Productivo Provincial se orienta a consolidar y promover el aumento sistemático y sustentable de la producción agraria y la competitividad agroindustrial. Para ello incorpora la promoción y estrategias específicas para todas las cadenas productivas y de servicios (forestal, ganadera, acuícola así como turismo) en objetivos específicos. Es de destacar que como actores relevantes a ser apoyados y fortalecidos por el PPP se señalan a los micro, pequeños y medianos productores. Las comunidades indígenas no son mencionadas en el texto, salvo lo que podría

---

<sup>80</sup> UCAR – UFCEP. 2015. Diagnóstico de las Capacidades Institucionales de Ejecutores Provinciales. Informe Provincial: Neuquén.

interpretarse como una identificación indirecta a partir del último objetivo que busca “proteger y apoyar actividades productivas ancestrales de alto impacto que se desarrollan en las áreas marginales de la Provincia”<sup>81</sup>. Como otra herramienta fundamental dentro del proceso provincial relatado cabe destacar el Plan Estratégico de Desarrollo Rural (PEDR) de la Provincia de Neuquén elaborado en el año 2010<sup>82</sup>.

De las entrevistas realizadas a los funcionarios provinciales del Ministerio de Desarrollo Territorial cabe destacar la referencia al Plan de Desarrollo Productivo Provincial como marco general para todas las acciones de la Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico y la inserción institucional de los programas dependientes de la UCAR dentro del mismo Ministerio.

A través de la lectura de tres informes elaborados en el marco del PROINDER (Soverna, 2008<sup>83</sup>; Gorenstein, 2008<sup>84</sup>; Cowan Ros, 2011<sup>85</sup>) se puede hacer el seguimiento del surgimiento y desarrollo del proceso institucional protagonizado por la provincia de Neuquén a partir del año 2007 en relación al ámbito productivo y, en particular, al desarrollo rural provincial. En los dos primeros Informes, de Soverna y Gorenstein, se observa que la provincia de Neuquén no había adherido a dicho Programa en su primera etapa, no obstante en el tercero de ellos, el de Cowan Ros, en el cuál se presentó una evaluación preliminar de la ejecución del Subcomponente “Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional”, se destaca la participación y el desempeño de la provincia. Dicho Subcomponente suponía la profundización de las acciones iniciadas por los gobiernos provinciales que adhirieron a la primera etapa y la inclusión en un proceso de fortalecimiento institucional para los que adherían al PROINDER Adicional. Neuquén fue una de las cuatro provincias que adhirió en la segunda etapa del Programa. Se impulsó que el proyecto de Fortalecimiento Institucional se articulara con instrumentos de políticas públicas provinciales cuando existieran y/o con Programas del gobierno federal como PROSAP,

---

<sup>81</sup> PROSAP, 2009. Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario. Neuquén.

<sup>82</sup> LAPALMA, A., 2010. Plan Estratégico de Desarrollo Rural de la Provincia de Neuquén. <http://www.desarrollandongn.gob.ar/contenido.aspx?Id=Documentos>.

<sup>83</sup> SOVERNA, Susana. 2008. El desarrollo rural en Argentina: situación de las políticas provinciales, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>84</sup> GORENSTEIN, Silvia. 2008. Diagnóstico sobre la institucionalidad provincial. Aportes para la nueva fase del PROINDER, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>85</sup> COWAN ROS, Carlos. 2011. Informe Final. Consultoría: Asistencia Técnica para la implementación del Subcomponente “Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional”, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

PRODERPA, PRODERNOA, PRODEAR y las acciones de la entonces Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF).

En el Informe se destaca la alta capacidad del equipo técnico provincial, en cuanto a su número, capacidad, experiencia técnica y alcance territorial, así como la consolidación del Área de Desarrollo Rural (ADR) debido a su trayectoria previa y a la definición política del Ministerio de Desarrollo Territorial del que formaba parte (Cowan Ros, 2011: 33)<sup>86</sup>. Se subraya, a su vez, que el proyecto de Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional fortaleció un proceso iniciado y asumido por la propia institucionalidad provincial. Dicho proyecto de Fortalecimiento Institucional se menciona como uno de los más eficientes y eficazmente ejecutado. El ADR provincial desarrolló programas de Desarrollo Rural con financiamiento provincial y nacional, entre otros el PRODERPA. La Provincia logró, asimismo, una alta participación de miembros de organizaciones sociales e indígenas, generándose condiciones para el surgimiento de ámbitos de consulta y concertación de políticas públicas, se trata de las Plataformas de Acuerdo Sectorial referidas anteriormente y de las “mesas” en la terminología del PROINDER. Como única debilidad se hace referencia en el Informe a la ausencia de articulación con la SsAF.

Cabe destacar que los antecedentes mencionados, permitieron a partir del año 2011, en el cual comienza la erupción del volcán *Puyehue*, la conformación de siete CLER asentados en las regiones afectadas por la emergencia climática. La situación de emergencia contribuyó a consolidar un entramado institucional que de acuerdo al exMinistro de Desarrollo Territorial Leandro Bertoya (2014) venía siendo promovido desde el año 2008 desde el Ministerio, dando lugar al surgimiento de plataformas flexibles de diagnóstico local, priorización de necesidades, gestión y asignación de recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios. En los siete CLER y el CODRA participan 150 organizaciones, Comunidades *Mapuches*, Asociaciones de Fomento Rural y Cooperativas, así como las agencias estatales locales. En una primera fase, los CLER recibieron 5 millones de pesos para satisfacer las demandas urgentes provocadas por la emergencia climática, y luego recibieron otros financiamientos provenientes del Gobierno Provincial y Nacional (como el MAGyP y el PRODERPA). Superada la coyuntura de la emergencia provocada por las erupciones volcánicas,

---

<sup>86</sup> COWANROS, Carlos. 2011. Informe Final. Consultoría: Asistencia Técnica para la implementación del Subcomponente “Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional”, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

estas plataformas continúan funcionando en la Provincia, aunque con diversos grados de actividad (La Angostura Digital, 2014)<sup>87</sup>.

Teniendo por referencia el informe de la Unidad de Fortalecimiento Institucional Provincial de la UCAR, realizado para Neuquén en el año 2015, se señalan similares fortalezas y debilidades de la Provincia. Por un lado, se señala la existencia de estrategias provinciales que guían la intervención para el sector rural y una estructura institucional que refleja una sólida capacidad para la ejecución de proyectos en la cual se insertan programas con financiamiento nacional y provincial. Esta estructura se caracterizó hasta finales de 2015 por una continuidad significativa de los equipos técnicos y directivos que permitieron consolidar la estructura. Sin embargo, continúa el informe, se evidencian recurrentes vacancias en determinadas áreas de especialización, como la de género y pueblos originarios así como en las áreas de monitoreo y evaluación. No obstante, al momento en que se realizó el trabajo de campo (noviembre 2015) el Ministerio de Desarrollo Territorial había sido disuelto por la nueva gobernación, afectando por su inmediatez temporal el relevamiento del proceso político-institucional en desarrollo. Hubo referencias a que no se estaban renovando los cargos técnicos dependientes del Ministerio que se jubilaban produciéndose un “vaciamiento” de los técnicos contratados y que no había “gente” que ejecutara los Programas de la UCAR. El actual organigrama provincial ya no cuenta con dicho Ministerio sino con el Ministerio de Producción cuyas Subsecretarías son la de Producción y la de Turismo.

- Estructura institucional provincial para con Pueblos originarios

En el nivel provincial, existió entre 1983 y 2000 una Dirección de Asuntos Indígenas dependiente de la Subsecretaría de Acción Social del Ministerio de Bienestar Social (decreto 066 de 1983). Esta dependencia tuvo por objeto regular la entrega de tierras fiscales bajo la figura de “reserva” con el usufructo por parte de los miembros de las comunidades en forma permanente y definitiva, pero sin derecho a la propiedad. La creación de las reservas se remonta a la legislación creada en el año 1964 (Decreto N° 0737), la cual concedía a un cierto número de comunidades indígenas (23) el usufructo de la tierra que ocupaban, mencionando que en un futuro y luego de efectuadas las mensuras de los predios se entregarían los títulos de

---

<sup>87</sup>La Angostura Digital (2014). Volcán Puyehue. Reconocimiento por el trabajo de recuperación a pobladores rurales. [www.laangosturadigital.com.ar](http://www.laangosturadigital.com.ar) (31 de abril de 2014). La nota a su vez agrega la visión del Ex Ministro Bertoya sobre que “el tradicional sistema de política pública de atención al mundo rural en Neuquén combinó por mucho tiempo diferentes dosis de asistencia técnica y financiamiento, ofrecido a través de intervenciones simultáneas y competitivas de organismos nacionales, provinciales y municipales, develando la falta de una estrategia en común y articulada”.

propiedad (Radovich, 2013)<sup>88</sup>. También se le adjudicó la función de ajustar la institucionalidad estatal provincial a la Ley Nacional de Política Indígena de 1985 (Aylwin, 2004)<sup>89</sup>. En el año 2002, y en consonancia con la mencionada Ley, la Provincia creó el Registro Provincial de Comunidades Indígenas, otorgando la personería de asociación civil, si se cumplen ciertos requisitos que son similares a los exigidos por el RENACI (Registro Nacional de Comunidades Indígenas).

Mediante los registros que hemos realizado no hemos detectado la incidencia de una institucionalidad específica de lo indígena en la Provincia específicamente en el campo de intervención rural. Teniendo en cuenta el mayor protagonismo que tienen las comunidades indígenas de origen rural, algunos técnicos entrevistados denotaron que desde el Gobierno provincial se delega históricamente la relación con las comunidades indígenas a alguna dependencia del Ministerio de Desarrollo Territorial. No obstante, las entrevistas realizadas con funcionarios de esta entidad relevaron una diversidad de posiciones respecto al tratamiento de la cuestión indígena en los programas de desarrollo rural. Por un lado, si bien eran conocidas las políticas de salvaguardias, no lo era el documento de *Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas*, elaborado por la UCAR en el año 2012. Como también se detalla en el caso de Aluminé, existe en la actualidad la discusión sobre la validez de aplicar políticas diferenciadas para con las poblaciones originarias. Mientras que ciertos funcionarios y los planteles técnicos a nivel territorial las afirman desde sus prácticas y discursos, otros responsables del área ministerial tienen posiciones ambiguas. Un elemento común de argumentación de estos últimos se basa en que los mismos procedimientos deberían existir para poblaciones criollas, más allá de la necesidad de reparación histórica del estado para con las comunidades originarias, dado que se incurriría en procesos de discriminación afectando así negativamente su estrategia de abordaje hacia una ruralidad neuquina inclusiva. Briones y Díaz y (1997) en su marco interpretativo basado en un modelo de subordinación tolerante de la cuestión indígena en la provincia de Neuquén, ya señalaban los mismos argumentos de sostén acerca de la falta de políticas específicas para los pueblos originarios. Específicamente registraban que “independientemente de que este "tipo" de ciudadanos presentara peculiaridades que el gobierno valoraba y buscaba atender, pensaren una legislación especial para ellos implicaría [desde el punto de vista del gobierno neuquino] incurrir

---

<sup>88</sup>RADOVICH, Juan Carlos. 2013. Los mapuches y el Estado neuquino: algunas características de la política indígena. *Runa* XXXIV (1), pp 13-29.

<sup>89</sup>AYLWIN, José. 2004. Políticas públicas y pueblos indígenas: el caso de las tierras mapuche en Neuquén (Argentina) y la Araucanía (Chile). Trabajo presentado en la Red Indígena de CLASPO (Universidad de Texas) sobre “Pueblos Indígenas ante el estado neoliberal en América Latina”, La Paz, Bolivia.



en un trato discriminador, potenciando la reproducción de las diferencias (Briones y Díaz, 1997:18).

En contraposición, la organización de las comunidades indígenas en estructuras de representación de segundo grado, cuenta con una larga trayectoria institucional a nivel provincial, creándose en el año 1972 la precursora Confederación Indígena Neuquina (CIN) que contaba con la representación de 38 comunidades mapuche. A fines de los Ochenta, la CIN se convierte en la Confederación *Mapuche* Neuquina constituyéndose en el principal interlocutor con el gobierno a través de sus representantes (Kropff, 2005)<sup>90</sup>. Actualmente la Confederación asume una estructura por Consejos Zonales. Estos están integrados por los *lonko* de las de las comunidades de una región determinada así como por representantes (*werken*) de la Confederación *Mapuche* Neuquina.

### ***Articulación del Proyecto con la política de desarrollo rural provincial***

En cuanto a la adecuación del Proyecto desarrollado por la Comunidad *Mapuche* Catalán en relación al PPP y al PEDR, se ha hallado consonancia entre dichos instrumentos públicos y los objetivos del Proyecto. La construcción de cobertizos para evitar la mortandad de animales por inclemencias climáticas y para realizar un manejo eficiente de la parición con el objetivo de incrementar y/o mejorar los índices productivos y, por el otro, de cerramientos con implementación de pasturas de alfalfa para reserva forrajera, respondió a las Líneas Estratégicas del PPP que refieren a aumentar y/o diversificar la superficie destinada a la fruticultura, horticultura, frutas finas y a la producción de forrajes y a promover el desarrollo ganadero para la generación de productos naturales de la Patagonia de alta calidad y confiabilidad sanitaria/ecológica (carnes bovinas, ovinas y caprinas). Asimismo, respondió a uno de los objetivos del PEDR que consiste en promover las actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias con recursos locales y agregado de valor; la mejora de la infraestructura; la regularización de la tenencia de la tierra y la mejora de las prácticas culturales e innovación tecnológica apropiada a los/as Pequeños/as Productores/as. A su vez, se adecua al principio de interculturalidad mencionado en otro de sus objetivos estratégicos y a la inclusión de los/as productores/as de Pueblos originarios entre quienes deben beneficiarse con el PEDR. Asimismo, entre los Grupos Vulnerables se mencionan a las comunidades *mapuche* en cuanto a que la falta de propiedad de la tierra los aleja de la posibilidad de ser sujetos de créditos. Finalmente,

---

<sup>90</sup> KROPFF, Laura. 2005. Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas. En: Pablo Dávalos (compilador) Pueblos Indígenas, Estado y democracia. CLACSO. Buenos Aires.

se los distingue por sus pautas culturales diferenciadas, una alta dependencia del medio natural y una escasa adopción de prácticas productivas.

### ***Visión de los agentes estatales sobre el desarrollo rural y la cuestión indígena***

De las entrevistas realizadas a funcionarios/as con cargos ejecutivos del Programa, tanto a nivel nacional como provincial, se relevaron objeciones en relación a la necesidad de establecer una distinción entre población indígena y no indígena en las políticas públicas.

Los funcionarios nacionales consideraron que por la cantidad y el grado de empoderamiento de las comunidades indígenas de la Patagonia, a diferencia de la región norte del país, no era necesario establecer un cupo mínimo de participación indígena en el Programa. En algunas provincias, no obstante, debieron insistir más que en otras en la idea de que el Programa debía atender tanto a criollos como a indígenas. En general, con garantizar que la información le llegara a las comunidades ellas mismas se organizaban y presentaban sus proyectos. La única distinción que sí debieron atender se vincula con el respeto a modalidades de intervención, debate y sobre todo a los usos del tiempo de los indígenas.

Un funcionario del Ministerio de Desarrollo Territorial de alta jerarquía concebía al desarrollo territorial como un espacio amplio donde interactúa una diversidad de actores con sus singularidades. Desde dicho Ministerio se procuraba tener una “mirada integral” sin establecer distinciones, salvo la distinción entre el ámbito rural y el urbano. Incluso se sostenía que en la Provincia resulta confusa la distinción entre indígena y criollo dado que existe una fuerte “mixtura” entre ambos. A su vez, se subrayaba que desde la Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico no se diseñaban políticas focalizadas, aclarando que dicha lógica no abarcaba a todas las áreas de gobierno. En zonas como Aluminé no se generaban conflictos dado que la mayoría de la población era *mapuche* no obstante, se sostenía, que en zonas como la del Centro donde la proporción de indígenas es menor surgían muchas quejas por parte de los criollos pues se consideraban discriminados. Se plantearon dos situaciones que generaron conflictos, por un lado el curso de capacitación que realizó la UCAR para formular proyectos que se dictó para jóvenes indígenas en el norte del país en el 2010 y en el sur en el 2013. Otra situación que generó descontento entre criollos por considerar que se beneficia sólo a los indígenas fue la ley de relevamiento territorial nro. 26.160. En ambos casos el funcionario provincial coincidía con que se trataba de situaciones que ponían en desventaja a la población no indígena.

En este punto, daría la impresión que la UCAR y el Ministerio de Desarrollo Territorial partían de supuestos distintos. Para referentes del Ministerio existía una situación estructural de equidad entre criollos e indígenas siendo innecesario e incluso discriminatorio diseñar políticas focalizadas en los Pueblos indígenas. Por el contrario, la lógica de la UCAR reflejada en el documento de *Lineamientos de Trabajo con Pueblos Indígenas*, en consonancia con los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales de respeto a los derechos indígenas, partiría de concebir que ha existido históricamente una situación estructural de inequidad hacia los Pueblos indígenas procurando lograr condiciones de equidad a través de políticas focalizadas.

### C. Trayectoria del proyecto

#### ***Antecedentes en ejecución de proyectos y movilización política de la comunidad***

Cabe señalar como particularidad del caso de la Comunidad *Mapuche Catalán* en comparación con el resto de los casos involucrados en el Estudio su experiencia previa de movilización, organización y de gestión de grandes proyectos, experiencia que les permitió posicionarse como sujetos colectivos portadores tanto de derechos ciudadanos como derechos especiales por ser miembros de un Pueblo indígena. De allí que su vinculación con el Estado a través de sus referentes lejos de ser de subordinación se ha caracterizado por ser activa y demandante. Ejemplo de ello han sido la movilización político social en la que han intervenido a mediados de la década del noventa, denominada *Conflicto de Pulmarí* (Valverde y Stecher, 2013)<sup>91</sup>, por la cual las comunidades involucradas incorporaron al pastoreo más de 30.000 hectáreas que estaban siendo administradas por la *Corporación Interestadual Pulmarí* (Stecher y Valverde, 2012<sup>92</sup>; Papazian, 2013<sup>93</sup>). Dicho organismo surgió de la fusión de tierras fiscales provinciales (45.000 hectáreas) y nacionales (67.900 hectáreas).

En el mismo sentido, se resalta el vínculo de la comunidad con la *Universidad Nacional del Comahue*. Particularmente el trabajo junto a integrantes de la *Cátedra de Extensión Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias* resulta fundamental para comprender el grado de trabajo y conocimiento que poseían los integrantes de la

---

<sup>91</sup> VALVERDE, Sebastián y STECHER, Gabriel. 2013. Ruralidad, paradojas y tensiones asociadas a la movilización del pueblo Mapuche en Pulmarí (Neuquén, Argentina). Polis 34.

<sup>92</sup> STECHER, Gabriel y VALVERDE, Sebastián. 2012. Los proyectos de desarrollo rural y forestal en contextos de pluriculturalidad. Las comunidades indígenas en la jurisdicción de la "Corporación Interestadual Pulmarí", Provincia de Neuquén, Argentina. *Interacciones*, 13, (2):169-180.

<sup>93</sup> PAPAZIAN, Alexis. 2013. 'El Territorio también se mueve' Relaciones sociales, historias y memorias en Pulmarí (1880-2006), Tesis doctoral inédita, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

comunidad previo a la ejecución del Plan ejecutado por PRODERPA. Desde el año 1999 junto a otras comunidades de la zona y a dicha institución académica, e incluso con el INTA de Bariloche en alguna oportunidad, han participado de diversos Estudios, Proyectos de Investigación y de Extensión sobre manejo sustentable de los campos de pastoreo (Tiscornia *et al*, 2013)<sup>94</sup>.

Cabe destacar a su vez, el reclamo judicial que las autoridades de la comunidad Catalán han presentado en el 2004 exigiendo la nulidad de la ley de creación de la Municipalidad de *Villa Pehuenia* por no haberse respetado el derecho a la consulta previa libre e informada dado que la extensión del ejido municipal y de su jurisdicción sobre el territorio *mapuche* afectó espacios reservados a la autonomía indígena (ODHPI, 2014)<sup>95</sup>.

Otra experiencia trascendental que muchos de los actuales dirigentes de las comunidades asentadas en los territorios *Mapuche* de *Pulmarí* señalan, fue haber logrado ser una de las tres áreas piloto del Programa de Desarrollo en Comunidades Indígenas (DCI) financiado por el Banco Mundial entre el 2003 y el 2006. Las otras dos áreas involucraron a comunidades asentadas en los territorios *Diaguita-Calchaquí* de *Amaicha* del Valle/Quilmes (provincia de Tucumán) y *Kolla* de Finca Santiago (provincia de Salta). El objetivo general del DCI era establecer las bases para el desarrollo a través de iniciativas que surjan de cada comunidad y para la gestión de los recursos naturales en las tierras indígenas (Banco Mundial, 2000<sup>96</sup>; Carrasco *et al*. 2008<sup>97</sup>).

El DCI habilitó el fortalecimiento de las comunidades *mapuche* principalmente en el aspecto organizativo y dirigencial. A nivel local se vincula el surgimiento del Consejo Zonal *Pewenche* con el desarrollo del DCI. Cabe mencionar que tanto el *Centro Intercultural* donde funciona el CODRA como el sistema de canal de agua de la comunidad Catalán fueron construidos con los fondos del DCI.

Cuando surgió la posibilidad de desarrollar un proyecto en el marco del PRODERPA hubo cierto temor por parte de miembros de las comisiones directivas

---

<sup>94</sup> TISCORNIA, Luis, NIEVAS, Graciela, ÁLVAREZ, Gerardo y BRIZZIO, Juan. 2013. La Sustentabilidad de los campos comunitarios de pastoreo de las comunidades mapuche del Departamento Aluminé, Provincia de Neuquén. Un desafío para la extensión rural. Revista Red+ER, I(1): 27-37.

<sup>95</sup> Página oficial del Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI), 2014. <http://odhpi.org/2014/09/para-los-derechos-indigenas>

<sup>96</sup> BANCO MUNDIAL s/f. Manual Operativo. Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI).

<sup>97</sup> CARRASCO, Morita, STERPIN, Laura. y WEINBERG, Marina. 2008. Entre la cooperación y la asistencia: un análisis de la incidencia del apoyo económico internacional en el movimiento indígena en Argentina, Avá, 12:09-26.

que el nuevo Programa desarticulara la organización lograda a partir de la ejecución del DCI de modo que reforzaron su organización interna. Fue así que en 2010 las comunidades de la zona se articularon en el CODRA, tomando como modelo los CLER que ya estaban en funcionamiento desde la erupción del Volcán *Puyehue* en el año 2011 con apoyo del Ministerio de Desarrollo Territorial. Aluminé no había sido clasificada como zona de emergencia de modo que allí no se había conformado un CLER. Sin embargo, las comunidades *mapuche* de Aluminé fueron receptivas del contexto y dado que poseían una sólida experiencia organizativa y de gestión en financiamiento internacional para el desarrollo rural se movilizaron y promovieron junto con técnicos y representantes de instituciones estatales locales la creación del CODRA. Dado que la experiencia con los CLER había resultado positiva tanto para sus actores principales como para el propio estado provincial se aprovechó dicha experiencia y se la replicó. Los indígenas *mapuche* organizados a través del Consejo Zonal *Pewenche* junto a los técnicos locales con quienes venían trabajando convocaron a las instituciones provinciales locales (municipio y hospital) a participar del nuevo espacio. En un encuentro entre las autoridades provinciales y los miembros del CLER que se realizó en Piedra del Águila, dos técnicas del CODRA asistieron en representación de CODRA por primera vez. Por su parte el *lonko* viajó a la ciudad de Neuquén para reclamar se participara al CODRA del Programa PRODERPA. Fue así que se acordó una reunión en Aluminé con el CODRA y la Provincia para avanzar en la implementación de dicho Programa.

En base a la experiencia del DCI, en el Consejo Zonal *Pewenche* se habían elaborado varios proyectos que tenían en carpeta de los cuales finalmente se aprobaron ocho para ser ejecutados en el marco del PRODERPA. En el Manual Operativo del PRODERPA se especificaba que el acceso de las organizaciones y grupos al proyecto debía efectuarse por demanda: “Después del período de difusión e inducción al Proyecto, se espera que las organizaciones o grupos interesados soliciten el apoyo del Proyecto” (PRODERPA, 2011)<sup>98</sup> y así lo hicieron los representantes de las comunidades *mapuche* organizadas en el CODRA.

El CODRA, en tanto Comité que articula indígenas *mapuche* con no *mapuche* de la zona, la mayoría profesionales o técnicos/as locales, sostiene reuniones con una frecuencia mensual desde su constitución. Allí se discuten de forma asamblearia los tópicos vinculados principalmente al desarrollo rural de las comunidades *mapuche* que lo conforman. Una de las técnicas de terreno sintetizó la división de funciones entre el Consejo Zonal y el CODRA manifestando que el primero es el órgano político y el

---

<sup>98</sup>PRODERPA. 2011. Manual Operativo.

segundo el técnico-administrativo, sin omitir la complejidad que dicha división organizativa conlleva. Si bien los protagonistas del CODRA manifestaron que para el 2015 la característica del Comité fue su falta de dinamismo, se pudo observar varias reuniones en paralelo que se celebraron allí en las cuales participaron dirigentes *mapuche* y técnicos no *mapuche* por un lado y artesanas *mapuche* de la Mesa de Arte y Artesanía *Mapuce* de Aluminé y las técnicas, por el otro. Además del mecanismo interno de CODRA las comunidades *mapuche* se reúnen internamente también de forma mensual y allí las respectivas Comisiones Directivas y *lonkos* discuten su agenda junto al resto de la comunidad. En ese sentido, se pudo relevar cómo las dinámicas intercomunitaria y extracomunitaria en el marco del CODRA habilitan la búsqueda de proyectos integrales macro que favorezcan a las diversas comunidades principalmente a largo plazo y de forma estructural. Consideramos que frente a dicho horizonte de expectativa lo que intentan hacer los miembros de la comunidad es manipular y adecuar los diversos proyectos singulares que van surgiendo de modo de ir concretando los lineamientos generales que se plantean de forma comunitaria.

En síntesis, la larga y rica experiencia de movilización política y de organización de las comunidades *mapuche* de Aluminé ha fortalecido a los miembros *mapuche* en general y a su dirigencia en particular. Las consecuencias de ello se observan en distintas dimensiones de la vida colectiva, por ejemplo en las toma de decisiones y negociaciones con el Estado en relación a los proyectos que logran desarrollar así como en la política interna que establecen, que, desde luego, también afecta a los vínculos que entablan con los funcionarios estatales. De allí que todo funcionario/a o candidato/a que desee ingresar a las comunidades de Aluminé debe antes solicitar permiso a las autoridades correspondientes. Dicho mecanismo interno de control limita sustancialmente las influencias singulares que los agentes estatales pueden desarrollar de forma personal con ciertos miembros de la comunidad. Mecanismo que fortalece la cohesión social de la comunidad y que resulta impensable en otras comunidades de los casos analizados en el presente Estudio.

### ***Visión de los miembros de la comunidad sobre Participación y Consulta***

Al preguntarle a los miembros de la comunidad sobre la aplicación de los *Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas* de la UCAR, particularmente si y cómo habían sido consultados y en qué había consistido su participación en el Proyecto, notamos diferencias entre las respuestas de los productores y productoras *mapuche* y su dirigencia. Los primeros consideraron que habían sido consultados y tenidos en cuenta por sus autoridades indígenas en las asambleas comunitarias y por

los/as técnicos/as de terreno. En general referenciaron que en la Primera Etapa fueron informados por un técnico y para la Segunda Etapa por su *lonko* y que luego se “anotaron” en el listado que se conformó. En suma, es en el marco de las Asambleas donde la comunidad se informa y toma decisiones junto a los/as técnicos/as de su confianza. Existe una Comisión Directiva desde donde se fomenta la participación en las Asambleas y a la hora de decidir cuáles miembros de la comunidad serán destinatarios y destinatarias del proyecto se procura aplicar un criterio de equidad que tiene en cuenta a los más necesitados y a quienes no han participado anteriormente en algún proyecto. Durante el proceso de ejecución del proyecto hubo tres referentes *mapuche*, uno por zona, que se encargaron junto a los/as técnicos/as de cuestiones administrativas y organizacionales y, finalmente, cada familia se encargó de levantar el cobertizo o de instalar el cerramiento recibiendo el acompañamiento de los/as técnicos/as.

Por su lado, la dirigencia *mapuche* ante la misma pregunta se manifestó más crítica y respondió en términos generales que no suelen ser partícipes del diseño de los Programas ni consultados por el Estado. Uno de los *werken* entrevistados manifestó su malestar pues para un proyecto en particular trabajaron en su diseño y luego sin explicación no se lo aprobaron. El otro ejemplo que citaron algunas autoridades *mapuche* fue el del relevamiento territorial. Allí las comunidades participaron activamente pero luego la Provincia no acompañó con su firma el Informe Técnico Final del relevamiento. El sentimiento de frustración ante dicha falta de aprobación provincial del trabajo del relevamiento territorial fue un testimonio generalizado. De modo, que al momento de analizar cuál es la opinión de la comunidad sobre los conceptos de “consulta” y “participación” hay que diferenciar entre las autoridades y el resto de la comunidad pues le otorgan sentidos distintos a dichos conceptos.

### ***Formulación del Proyecto***

El proyecto que se ejecutó en la Comunidad *Mapuche* Catalán fue diseñado y presentado en el 2010 por un técnico. En Asamblea se había decidido dar prioridad a la construcción de cobertizos y cerramientos. La inscripción para la Segunda Etapa se realizó en las reuniones que celebra la comunidad una vez al mes y fue el *lonko* quien informó la posibilidad de anotarse para resultar beneficiario de esa nueva etapa del Proyecto. Comunitariamente se decidió que si una familia se anotaba para la construcción de un cobertizo no podía también inscribirse para obtener un cerramiento. La comunidad esperaba que en una Tercera Etapa las familias iban a

poder obtener la infraestructura que no habían obtenido en las etapas anteriores del Proyecto pero la Tercera Etapa no aconteció.

En el 2011 la comunidad presentó una Solicitud de apoyo al PRODERPA con el fin de desarrollar un Plan de Desarrollo Productivo Integral cuyo objetivo era la mejora de la producción y de la calidad de vida, mediante la implementación de proyectos productivos que apuntaran a mejorar las actividades que ya se realizaban y a generar otras potenciales. El Plan estaba conformado por los siguientes cinco componentes: Provisión de agua; Infraestructura para el desarrollo ganadero; Invernaderos para producción hortícola; Aprovechamiento forestal y Desarrollo de la actividad turística. Sin embargo, se desarrolló sólo el Componente Ganadero.

### ***Desarrollo y ejecución del proyecto.***

El objetivo del Componente Ganadero realizado en la Comunidad *Mapuche Catalán* fue construir, por un lado, 26 cobertizos para evitar la mortandad de animales por inclemencias climáticas y para realizar un manejo eficiente de la parición con el objetivo de incrementar y/o mejorar los índices productivos y, por el otro, 18 cerramientos con implementación de pasturas de alfalfa para reserva forrajera.

La presencia de depredadores, el clima adverso, debido a los largos inviernos y las fuertes nevadas que se prolongan hasta la época de parición, y la desertificación fueron los factores detectados que repercutían negativamente en la producción y calidad del ganado de la comunidad. A su vez, se diagnosticó que las carencias en el nivel nutricional de los animales producían una disminución de la calidad de la fibra y que ello impactaba negativamente en la comercialización y en la posibilidad de mejorar los precios de los productos. De allí que el objetivo de la construcción de cobertizos apuntara a incrementar los porcentajes de parición de los animales así como la supervivencia de madres y de crías. El objetivo de construir cerramientos, por su parte, surgió de considerar que el avance del proceso de degradación se debía, en gran parte, al sobrepastoreo de un ganado manejado sin atención a la receptividad de los campos. Por medio de la siembra de pasturas se mejoraría la productividad de los campos, permitiendo utilizar la reserva de forraje para hacer frente a los largos períodos invernales. La expectativa en relación al forraje implantado apuntó al aumento de los índices productivos en general y los porcentajes de parición y señalada en particular.

Las metas del Componente ganadero consistieron en el aumento en los ingresos de las familias por la venta de crías para consumo y de reproductores de calidad y por el aumento del precio de la fibra por el incremento de la calidad de fibra producida por los animales. Asimismo, se estableció como meta generar espacios grupales para la



toma de decisiones de manera consensuada en lo que respecta a la implementación de las medidas de manejo, vías de comercialización e implementación de nuevas herramientas para el desarrollo de la comunidad, si bien como ya se describió esos espacios y mecanismos ya existían previos al desarrollo del Proyecto.

El Plan de Desarrollo Productivo Integral fue desarrollado en dos etapas (2011-2012 y 2013-2014). En la Primera Etapa se elaboró en asamblea un acta por la cual los miembros de la comunidad involucrados en el proyecto y la Comisión Directiva decidieron, por consenso, quiénes serían los destinatarios y destinatarias de los 10 cobertizos y 13 cerramientos. En la Segunda Etapa se construyeron 16 cobertizos y 5 cerramientos. En relación a la documentación existente, se cuenta para la Primera Etapa con el Dictamen Técnico de Elegibilidad del equipo de evaluación de la UPE, el Acta del Comité de Evaluación de Proyectos- PRODERPA, el Resumen Ejecutivo elaborado por el PRODERPA-Neuquén, el Acta Comunidad Catalán con los/as destinatarios/as de los proyectos y con las Fichas del Plan de Desarrollo Productivo y Acceso a Mercados y de Prevención de Contingencias. Para la Segunda Etapa se cuenta con la Planilla de Formulación del proyecto, un punteo de observaciones sobre dicha planilla de carácter interno y el Presupuesto.

La Primera Etapa tardó mucho tiempo entre la presentación de la solicitud y la ejecución del Proyecto, debido a ello los entrevistados de la comunidad manifiesta que ya se habían olvidado del Proyecto cuando se informó que se ejecutaría. En su Segunda Etapa no ocurrió dicha demora y por ende hubo menos ansiedad de parte de las familias.

Una de las técnicas de terreno, quien estuvo abocada al desarrollo del Proyecto en esta comunidad, sobre todo en su Primera Etapa, trabajó articuladamente con tres referentes de la comunidad, uno por zona. Los cuatro se encargaron de armar la lista de materiales a comprar. La técnica fue la encargada de las compras y los referentes de la distribución. Surgieron serios inconvenientes en la adquisición de los materiales debido a que en el plazo entre la presentación del pedido de materiales y su entrega se produjo un significativo aumento de precios.

En el Reglamento elaborado durante la Primera Etapa se especificó que aquellas familias que recibieran los materiales quedaban comprometidas a construir la obra, caso contrario los/as referentes quedaban autorizados a retirar los materiales y entregárselos a otra familia que ansiara participar del Proyecto. En dicho Reglamento también se dejó asentado que la construcción de los cobertizos debía ser comunitaria, sin embargo en general la construcción estuvo a cargo de los miembros de la propia familia y en algún caso hubo que pagar para llevar a cabo dicha tarea. En el

Reglamento de la Segunda Etapa, en cambio, se especificó que si alguna familia necesitaba asistencia en la construcción debía solicitarla.

Si bien se había proyectado el asesoramiento de un ingeniero agrónomo encargado de brindar las capacitaciones específicas, dicha capacitación no llegó y hubo descontento por parte de quienes optaron por el cerramiento.

En cuanto a los cobertizos la mayoría los empleó para encerrar a sus chivos pues según los productores y las productoras *mapuche* sufren más el frío que las ovejas. Allí realizaron las pariciones. Hubo quienes optaron por construir los cobertizos en las zonas de invernada. Se destaca el empleo de los cobertizos en cuanto a beneficio en el desarrollo familiar. Se observó a su vez que los destinatarios y destinatarias fueron ocupando los cobertizos también con otros fines según sus necesidades, por ejemplo como galpón o garage de vehículos. Cabe mencionar que algunas familias manifestaron que se estaban deteriorando los postes producto de la humedad del suelo.

### ***Rol del Estado en la ejecución del Proyecto***

Debido a la singularidad de la comunidad descrita, el rol del Estado, tanto provincial como nacional, fue limitado. El proyecto ya lo había identificado previamente la comunidad con sus técnicos/as y la ejecución y selección de técnicos también estuvo a cargo de ellos. El rol del estado provincial fue mayor que el nacional si bien los/as funcionarios/as provinciales optaron por articular con el CODRA y delegar la mayoría de las decisiones a dicho Comité y a la dirigencia comunitaria. Dicha lógica de intervención estatal mínima conllevó beneficios para la comunidad en tanto las decisiones fueron tomadas en la propia Asamblea comunitaria respetándose su autonomía. No obstante, conllevó a su vez una fuerte carga de tareas dado que tuvieron que asumir todos los aspectos del desarrollo del proyecto como ser la administración, adquisición, pago de materiales y armado de instalaciones, si bien hubo asistencia de técnicos/as. Surge entonces una tensión que invita a reflexionar entre el respeto a la autonomía indígena y la sobrecarga de tareas que conlleva un rol menor del Estado. Se trata de no olvidar que la lógica de programas como el PRODERPA focalizan en poblaciones vulnerables a las cuales no se les debe dificultar o sobrecargar su cotidianidad sino procurar facilitarla. Se ha comenzado a registrar algunas alternativas posibles propuestas por la comunidad y ellas apuntarían a que se designen “facilitadores comunitarios” que perciban una remuneración por el tiempo dedicado a las tareas necesarias para que el proyecto se ejecute.

### ***Propuestas surgidas a partir de la ejecución del Proyecto para el diseño futuro de políticas públicas focalizadas en Pueblos Indígenas***

Surgen algunas propuestas a partir del análisis del caso para el diseño de futuras herramientas públicas indígenas. Tal como estaba previsto en el Manual Operativo, pero que no se llevó a cabo, se recomienda la capacitación y contratación de idóneos indígenas, tanto en las plantas técnicas de las UPE como en los equipos de terreno con el fin de lograr políticas interculturales.

A la luz de la experiencia de las comunidades *mapuche* de Aluminé en relación al Programa DCI descrito se propone la puesta en marcha de proyectos de fortalecimiento institucional a fin de interactuar con sujetos colectivos con capacidad de diseñar y gestionar proyectos de desarrollo.

Asimismo, se sugiere el diseño de Programas flexibles que permitan la participación articulada de diversos actores y que puedan adaptarse a cierta variedad de contextos particulares.

Finalmente, sería recomendable que los Programas garantizaran personal especializado y recursos para el seguimiento y evaluación del impacto de los diversos proyectos en las comunidades destinatarias dado que si bien dicho aspecto suele figurar en los Manuales Operativos como en el caso de PRODERPA, luego no suele implementarse. De ese modo no se produce la retroalimentación necesaria que permita un diseño más efectivo en el próximo Programa/Proyecto.

### ***Interacción entre el proceso territorial de las comunidades del Consejo Zonal Pewenche nucleados en CODRA y la operatoria del PRODERPA***

A continuación se vinculará el proceso territorial que vienen protagonizando las comunidades *mapuche* del Consejo Zonal *Pewenche*, que además se nuclean en el CODRA, con el PRODERPA. Se opta como unidad de análisis dicha red de comunidades, y no sólo la Comunidad Catalán, dado que ésta forma parte del proceso territorial como parte de la mencionada red y no de forma aislada.

Las comunidades *mapuche* del Consejo *Pewenche* vienen protagonizando un proceso colectivo sostenido de empoderamiento hace varias décadas. Dicho proceso, producto de una experiencia de lucha territorial, de su participación en proyectos de gran envergadura y alcance y de la interacción con actores extra comunitarios, abarca diversas dimensiones y procura que cada comunidad diseñe su "Plan de vida" que consiste en lograr el bienestar de la gente, el "Buen Vivir".

Entre las dimensiones que abarca el proceso territorial se destacan la capacidad organizativa, la cohesión interna y el fortalecimiento institucional. Ante la posibilidad de participar en el Programa las comunidades locales decidieron articularse entre sí, junto

a profesionales y técnicos/as locales, en el CODRA de modo de evitar que el Programa desarticulara el proceso de fortalecimiento existente. De ese modo, fueron dichas comunidades articuladas y asesoradas por técnicos de su confianza que diseñaron los Proyectos a ejecutar. De los diversos proyectos presentados por el CODRA ante el PRODERPA se ejecutaron ocho. Además del Plan Integral de Catalán se financió, por ejemplo, un proyecto para construir uno de los campings gestionados por *mapuches* dentro del Parque Nacional Lanin Destacamento Ruca Choroy.

En ese sentido, se pudo relevar cómo las dinámicas inter e intracomunitarias en el marco del CODRA, posibilitaron la consecución de procesos territoriales propios, resultando Programas como PRODERPA pasos concretos que les permitieron, de forma lenta, ir avanzando en la consecución de sus propios objetivos.

Los/as funcionarios/as nacionales y provinciales vinculados al Programa coincidieron que tanto las mesas territoriales como son el CODRA y los CLER, así como la propia organización interna *mapuche* tanto a nivel comunitario como a nivel del Consejo Zonal, han constituido una estructura fundamental para el desarrollo del Programa. La operatoria así se limitó a participar en Aluminé del CODRA y allí consensuar entre todos los actores qué proyectos y para quiénes serían presentados. Reconocía un funcionario provincial que si bien dicha operatoria implicó mayor exposición a críticas y reclamos, de todas formas constituyó un mecanismo muy valioso pues, por un lado, los proyectos surgieron a demanda y, por el otro lado, no fueron ellos quienes debían cargar con la absoluta responsabilidad de seleccionar los proyectos sino que se arribaba a un consenso que facilitaba los vínculos entre todos los actores.

Uno de los funcionarios nacionales al comparar con su propia experiencia junto a comunidades indígenas del norte explicaba cómo este tipo de ingeniería organizacional facilitó el diálogo y la ejecución del proyecto. Incluso ante la demora prolongada de la puesta en marcha del Programa y luego la urgente necesidad de comenzar al entrar en erupción el volcán, la estructura de las mesas territoriales posibilitaron y facilitaron dicho arranque.

#### **D. Reflexiones a partir del caso**

Tanto los funcionarios nacionales como los provinciales coincidieron en que la articulación entre la UCAR y el Ministerio fue muy buena. Los funcionarios nacionales responsables del Programa sostuvieron que a partir de que se hicieron cargo del mismo en el año 2011, se produjo un cambio de metodología de trabajo con las provincias que habilitó la sinergia entre todos los actores. Particularmente con la

provincia de Neuquén desde PRODERPA se armaron equipos de trabajo con la UPE provincial muy sólidos con fluida comunicación y celebrando reuniones frecuentes tanto entre ambos estados así como en el territorio con las mesas. Dicha operatoria pareciera que ha resultado positiva para todos los actores involucrados.

En cuanto a las mesas territoriales los funcionarios del PRODERPA sostuvieron que si bien se instalaron por iniciativa propia resultaron instancias fundamentales para el éxito del Programa. Sin embargo, reconocieron que si bien dichos espacios les han servido y aún continúan sirviendo en el Programa de Post emergencia como plataformas de ejecución y de trabajo en territorio, desde la UCAR no han generado instrumentos de apoyo a dichos espacios de modo de poder dar sostenibilidad a los mismos. Se trataría de un tema pendiente a resolver.

Otra cuestión que resulta necesaria encarar es el abordaje de la asistencia técnica de forma integral de modo de poder garantizar que las lógicas que sostienen los Programas se apliquen en los territorios. La situación relevada se caracterizó por la existencia de un abanico de técnicos/as de distintos orígenes cuya formación y modalidad de trabajo pueden llegar a diferir de los Programas. A través de cursos de capacitación se podría lograr una fuerza de trabajo con una visión común e innovaciones respecto a la asistencia técnica. Una situación que se observó en el campo fue que hay técnicos/as provinciales, del INTA, de la ex Secretaría de Agricultura Familiar, técnicos/as contratados vinculados a los territorios cada uno con visiones disímiles en relación al desarrollo rural y el trabajo con indígenas. Se suma a dicha situación que a los/as técnicos/as contratados previamente por alguna institución estatal no se les podía solventar desde el PRODERPA viáticos pues estos estaban diseñados sólo para contratar técnicos.

## V.3 Equipamiento de comunicaciones y electrificación rural de la Línea Sur de la provincia de Río Negro. PRODERPA.

### A. La Línea Sur

Ubicada sobre la meseta de Somuncurá, la Línea Sur comprende al territorio que atraviesa la Ruta Nacional 23, uniendo San Antonio Oeste con San Carlos de Bariloche, en un recorrido de aproximadamente 650 km. La región abarca seis departamentos subdivididos en un total de 38 localidades (Álvaro, 2012)<sup>99</sup>. Este territorio se caracteriza además por ser la región de más baja densidad poblacional de la provincia de Río Negro. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (CNPV, 2010) la Línea Sur concentra tan solo el 3% de la población rionegrina, lo que contrasta con la región valles que concentra el 75% (INDEC, 2011)<sup>100</sup>. El análisis de datos estadísticos a nivel departamental elaborado por Álvaro, da cuenta de un proceso general de expulsión de población, decrecimiento o crecimiento demográfico muy lento en las zonas más concentradas de la Línea (Álvaro, 2012). Los pueblos más importantes son Valcheta (cercano a San Antonio Oeste) e Ing. Jacobacci (cercano a Bariloche) (Steimbregger, 2005; Steimbregger y Kreiter; 2009)<sup>101102</sup>. Por sus características económicas es el área más deprimida y marginal de la Provincia y presenta altos índices de pobreza y bajos niveles de escolaridad, (Steimbregger y Kreiter, 2010, citados por Álvaro, 2012).

---

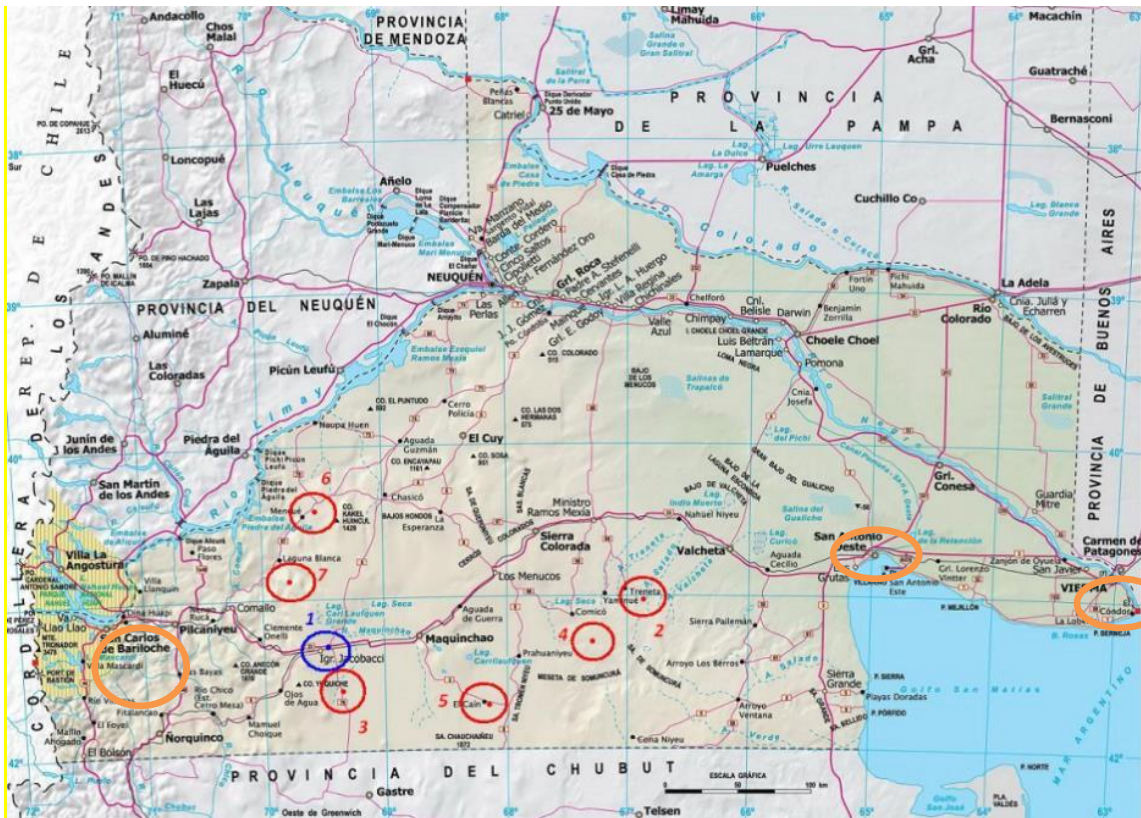
<sup>99</sup>ÁLVARO, María Belén (2012). La actividad agraria en el ingreso de los hogares rurales: El caso de dos pueblos de la Línea Sur rionegrina (En línea). Trabajo presentado en VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.1672/ev.1672.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1672/ev.1672.pdf)

<sup>100</sup> Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2011, Instituto Nacional de Estadísticas y censos- INDEC).

<sup>101</sup> STEIMBREGGER, Norma (2005). "Características del proceso de urbanización y redistribución de la población en las provincias de Río Negro y del Neuquén en el período 1991-2001". VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Tandil, Buenos Aires

<sup>102</sup> STEIMBREGGER, Norma y KREITER, Analía (2009). La paradoja de los pueblos rurales de la Línea Sur rionegrina: entre la desaparición y el crecimiento. X Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca

**Mapa 3.** Comunidades indígenas asistidas por el Proyecto Equipamiento de comunicaciones y electrificación rural de la Línea Sur, provincia de Río Negro.



Fuente: elaboración propia en base a del documento del proyecto

Alejados y dispersos a ambos lados de la ruta se encuentran parajes y comunidades mapuches que se dedican fundamentalmente a la ganadería extensiva ovina (y en menor grado caprina), orientada primordialmente a la producción de lana. De acuerdo a un informe realizado por la FAO (FAO, 2015)<sup>103</sup>, en los últimos años comenzó una recuperación de la producción forrajera y hortícola en la zona de los valles menores (Comallo, Río Chico, Ministro Ramos Mexía y Valcheta), con destino al mercado interno regional. En el entramado territorial se encuentran también las estancias, que poseen grandes extensiones de tierra. Aparece de este modo la figura del puestero de la gran estancia como parte de la población rural dispersa de la meseta. El trabajo en las estancias, ya sea como puestero, ya sea como esquilador u otras labores temporales, es una opción para complementar los ingresos de las familias de las comunidades.

Los efectos combinados de la prolongada sequía y las cenizas provenientes de la erupción del volcán Puyehue en 2011 y Calbuco en el 2015 crearon grandes

<sup>103</sup> FAO(2015) Documento de Trabajo N°3. “Sujetos Sociales: Productores Agropecuarios, Población Rural y pueblos Originarios de la Provincia de Río Negro. Proyecto FAO UTF ARG 017. Desarrollo institucional para la Inversión. Octubre de 2015

dificultades en las actividades productivas y las posibilidades de subsistencia de la población (FAO, 2015)<sup>104</sup>.

La región ha estado aislada y marginada hasta años recientes (Steimbregger y Kreiter, 2010; Bendini, 2010). Las deficiencias de comunicación en la Línea Sur son una problemática antigua y conocida dado que no hay señal de celulares ni de internet. La población escasa y su dispersión agravan la situación y limitan el interés de las compañías de telefonía celular en la región. Desde la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Valcheta e Ing. Jacobacci, son los únicos pueblos que tienen acceso a las compañías telefónicas. Existen antecedentes de diversos reclamos: presentaciones de diputados y senadores provinciales, tanto en el Congreso de la Nación como en la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y presentaciones de la población en la defensoría del pueblo de la provincia de Río Negro sobre los problemas de comunicaciones en la Línea Sur, tanto telecomunicaciones como estado de las rutas (Legislatura de Río Negro, 2011)<sup>105</sup>.

Las características y problemáticas descritas dieron lugar a la creación del ENTE para el Desarrollo de la Línea Y Región Sur de Río Negro, que registra antecedentes a partir en un movimiento social que se conoció como Gestión Asociada. En la Reforma de la Constitución Provincial del año 1987 se incluyó la creación de éste ENTE, pero recién a partir de 1996 se organiza institucionalmente y comienza con la implementación de los programas. El Directorio del Ente está integrado por los intendentes, representantes de los Concejos Deliberantes, representantes de las Comisiones de fomento de los departamentos que integran la región, más dos representantes del Poder Ejecutivo y dos del Poder Legislativo Provincial.

En el año 2011 la erupción del volcán Puyehue afectó profundamente el territorio de la línea y las comunidades y pobladores *mapuches* dispersos. Este hecho que puso de manifiesto nuevamente la necesidad de poseer algún tipo de sistema de comunicaciones efectivo ante las situaciones de emergencia. En este sentido fue la emergencia del Puyehue la que activó la ejecución del PRODERPA en la provincia y dio lugar a la ejecución del proyecto de comunicaciones.

## **B. Institucionalidad asociada a la ejecución del proyecto**

### ***El programa***

El PRODERPA comenzó en 2007, dos años antes de que se creara la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y cinco antes de que se elaborara el documento

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> <http://www.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00841.PDF>



Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas. No obstante, en su Manual Operativo se tenía en cuenta algunas particularidades respecto del trabajo con Pueblos originarios. Entre los perfiles de los destinatarios y destinatarias se hacía referencia a los Pueblos Indígenas además de a pequeños productores, a otros pobladores rurales y a jóvenes rurales. También había consideraciones de carácter general que sugerían proveer apoyo específico en relación a peculiaridades socioculturales y de identidad étnica, organizacionales, productivas y de acceso y tenencia de la tierra. Se especificaba este requerimiento en los apartados de la asistencia técnica y capacitación, exigiendo la adecuación de la estrategia de promoción para las comunidades originarias, de acuerdo a las características socioculturales de dichos grupos. Asimismo explicitaba que la difusión en las comunidades originarias se realizará a través de las organizaciones existentes y sus líderes, emisoras de radio y visitas a las comunidades, tratando de llegar a las más alejadas (PRODERPA, 2011).

### ***Implementación de la estrategia de la UCAR con pueblos originarios***

No una hubo una adecuación del Manual Operativo del PRODERPA una vez que se redactó el documento de lineamientos. Sin embargo existían menciones especiales vinculadas al trabajo con Pueblos Indígenas dentro del propio manual operativo. Cabe mencionar que entre las funciones de la UCAR figuran el asesoramiento, capacitación y formulación de recomendaciones a las Unidad Provincial de Ejecución (UPE) sobre comunidades originarias al igual que sobre el enfoque de género y de juventud. También en el nivel nacional existía un área denominada Servicios a Comunidades Originarias dentro de la Unidad Nacional de Coordinación. En cuanto al nivel provincial, el Manual Operativo disponía del área de Comunidades Originarias (junto a otras áreas como las de juventud, género, etc.) dentro del ámbito de la Coordinación Técnica. Sin embargo de acuerdo a lo relevado en las entrevistas estas áreas no han sido creadas.

El Manual Operativo estipulaba, en cuanto a la organización para la ejecución del Programa a nivel provincial, la creación de una UPE en el ámbito de los Ministerios responsables del sector agropecuario y/o del desarrollo rural. En el caso de la provincia de Río Negro la unidad ejecutora es la unidad de financiamiento productivo (U.FIN.PRO) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y pesca de la provincia de Río Negro.

### ***Institucionalidad provincial sobre la temática indígena***

Respecto de la institucionalidad provincial sobre la temática indígena, es larga y compleja la historia que da lugar a las actuales instituciones y formas organizativas

que representan al pueblo *mapuche*. A partir de la reforma de la Constitución provincial se sanciona la Ley 2287 en el año 1988 que reglamenta la creación del Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (CODECI), organismo de aplicación de dicha ley. El CODECI no se constituye sino hasta el año 1998, luego de una serie de acuerdos para definir su funcionamiento, a partir del decreto provincial 310/88. De este modo, el CODECI está integrado por cuatro representantes de los pueblos indígenas y dos representantes del gobierno provincial. La coordinadora del parlamento *mapuche*<sup>106</sup> es una instancia organizativa propia del pueblo *mapuche* que reconoce antecedentes a lo largo de la historia y es la que elige a los/as representantes indígenas que integrarán el CODECI. Para esta elección el territorio rionegrino es dividido en cuatro zonas- sur, atlántica, andina, valles- y cada una aporta al CODECI un representante. Esta división es estrictamente regional a fin de facilitar el funcionamiento, y no está vinculada a los conceptos de territorio que tiene los pueblos indígenas. De esos cuatro representantes, uno es elegido como presidente en el propio parlamento. Asimismo el poder ejecutivo provincial elige dos consejeros. Cabe destacar que al momento de la realización del trabajo de campo para este estudio, solo está participando un consejero gubernamental. Además se elige un cuerpo técnico compuesto por asesores profesionales en las temáticas de vivienda, legales, y

---

<sup>106</sup> Durante la conquista y colonización española se denominó parlamento mapuche a las instancias de negociación entre mapuches y españoles. Sin embargo, de acuerdo a Contreras Painemal (2007), estos espacios de encuentro para la toma de decisión son preexistentes a la conquista, y eran parte de las formas organizativas ancestrales del pueblo mapuche. Se trataba reuniones de lonko y werken para la resolución de conflictos la toma de decisiones. Luego de la conquista y la colonia trasciende el nombre español de parlamento. Para enmarcar a los parlamentos en la historia reciente, hay que destacar que se dio una reactivación del activismo mapuche a partir de las décadas de 1980 y 1990. Como parte del contexto en cual se da esta reactivación, se desatacan la firma del convenio 169 de la OIT en 1992 a nivel internacional, la reforma de la Constitución Nacional en 1994, y la sanción de la Ley provincial 2.287 en 1988. Las organizaciones indígenas en estas décadas comienzan a cobrar visibilidad. En este sentido cabe resaltar que las presiones del movimiento generado en la década de 1980 llevan al estado provincial rionegrino a la sanción de la mencionada Ley, orientada a reconocer derechos indígenas. En este proceso de demanda política nació el Consejo Asesor Indígena (CAI), que nuclea a indígenas, pero también nuclea y representa a los pequeños productores no mapuches. En paralelo a la conformación del CAI, se fueron organizando centros mapuches en las ciudades de la provincia, que centran su demanda en el derecho a la diferencia cultural. Con la Ley 2.287 se formaliza la instancia denominada Coordinadora del Parlamento Mapuche de Río Negro que reúne representantes de comunidades rurales, centros mapuche urbanos y del CAI. A partir de su creación, la Coordinadora es la que envía representantes al CODECI (Kropff, 2005). Cabe destacar que mientras la coordinadora del parlamento es una instancia propia del pueblo mapuche, el CODECI es un organismo del Ministerio de Gobierno de la Provincia, que integra representantes indígenas y representantes del gobierno provincial. Fuentes: i. Carlos Contreras Pineal, 2007. "KOYANG, parlamento y protocolo en la diplomacia mapuche-castellana. Siglos XVI-XIX" Nuke Mapuförlaget en cooperación con: FDCL - Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika Mehringhof, Gneisenaustr. 2a, 10961 Berlín, Alemania. ii. Laura Kropff, 2005. "Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas". En: Pueblos indígenas, estado y democracia. Buenos Aires: CLACSO, 2005. ISBN: 987-1183-14-3

se está incorporando un asesor en agricultura familiar. Estos/as técnicos/as deben ser preferentemente indígenas y son elegidos/as y avalados/as por el Parlamento.

Por ley el CODECI tiene autonomía de funcionamiento y autarquía financiera, ya que la ley prevé un fondo de desarrollo. Pero desde su creación no ha recibido este fondo, por lo cual hay una disputa legal para que se efectivice. La actividad principal que realiza el Consejo está orientada a la problemática de la tierra, en pos del reconocimiento, implementación, y otorgamiento de títulos comunitarios conforme a la legislación vigente.

En el Decreto 310 se reconoce a la Coordinadora del Parlamento del Pueblo Mapuche como instancia representativa, conformada por todas las organizaciones del pueblo *mapuche*. La Coordinadora quedó formalmente constituida en 1997 mediante un acta de compromiso que contó con la participación de representantes del Centro *Mapuche* de Viedma, Centro *Mapuche* de Roca, Centro *Mapuche* de Bariloche, Centro *Mapuche* de Catriel, Centro *Mapuche* de Sierra Colorada, Centro *Mapuche* de Carmen de Patagones, Consejo Asesor Indígena, la Comunidad Cañumil, y los pobladores de diferentes parajes<sup>107</sup>. Es entonces el Parlamento la instancia propia de coordinación del pueblo *mapuche* en el territorio rionegrino. Es necesario destacar que la Coordinadora del Parlamento no tiene instancias de participación de mayor grado, es decir no hay o no participan de un espacio más amplio del pueblo *mapuche* fuera del territorio de Río Negro, aunque sí han realizado actividades conjuntas. De hecho actualmente la coordinadora no está participando del ENOTPO, ni de otra organización a nivel nacional.

Es necesario destacar que la ley que da lugar al CODECI reconoce al pueblo *mapuche-tehuelche* como sujeto de derecho, no solo a partir de su figura colectiva comunidad sino también reconoce a los pobladores/as dispersos/as no pertenecientes o participantes de una comunidad. Es decir, reconoce y da amparo a los/as pobladores/as que se autoidentifican como indígenas aunque no estén integrados en una comunidad. En este sentido, el pueblo *mapuche* se organiza mayoritariamente en comunidades (que pueden o no tener personería jurídica), y eligiendo sus propias autoridades (*lonko* y *werken*). Como se analiza más adelante el tema de la personería jurídica toma relevancia para las posibilidades y dificultades a la hora de la gestión de los proyectos. Cabe destacar que los *lonko* y *werken*, si bien pertenecen a la comunidad pueden no estar viviendo en ella. De este modo, es factible encontrar *lonko* que habitan en otras zonas o en las ciudades. Existe también la figura del segundo *lonko*, puesto que usualmente es ocupado por alguien que además de ser integrante

---

<sup>107</sup>Decreto 310/1998 disponible en <http://indigenas.bioetica.org/leyes/rionegro.htm>

de la comunidad en general habita en ella. En el caso en particular que se aborda en este apartado dos de los referentes comunitarios del proyecto son *lonko* de sus comunidades pero habitan en ciudades, uno en San Carlos de Bariloche y el otro en Ing. Jacobacci.

De acuerdo a los lineamientos de la UCAR, la ejecución de programas y proyectos que involucren o afecten a pueblos indígenas debe conllevar un proceso de consulta. Para la provincia de Río Negro, es el CODECI el canal por el cual se vehiculizan las consultas. En el proyecto de comunicación que se constituye en el caso a analizar, y como se detalla en el punto que sigue, la vinculación entre los dirigentes comunitarios y los representantes del CODECI fue conflictiva y contrapuesta. En añadidura, el proyecto que se analiza en el presente caso surgió de la propia demanda de parte de las comunidades, por lo cual no hubo un proceso de consulta previa protocolizada.

Respecto del documento de lineamientos y procedimientos con Pueblos Originarios elaborado por la UCAR en el año 2012, no hay conocimiento del mismo por los diferentes agentes estatales a nivel gubernamental y a nivel territorial. Tanto directivos como técnico/as a nivel provincial entrevistados desconocen la existencia del documento. Según la información brindada por los referentes consultados en la Provincia, la coordinación nacional de la UCAR no brindó talleres o capacitaciones destinados a los agentes provinciales del programa sobre la temática indígena y los lineamientos de la UCAR, durante el periodo de ejecución del proyecto. Cabe destacar que tampoco los hubo para los agentes del Programa a nivel nacional, y algunos de ellos manifestaron no haber leído el documento Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas (2012). De este modo, la modalidad de trabajo respecto de la temática indígena dependió de la visión personal y experiencia de cada agente salvo otras instancias no registradas de capacitación en la temática indígena.

### **C. Trayectoria del proyecto**

La erupción del volcán Puyehue en 2011, puso de manifiesto una vez más el aislamiento de la región, en particular de los parajes alejados de la ruta y de las familias dispersas. Es en este contexto territorial e histórico que se presenta el proyecto "*Acceso a la comunicación y electrificación rural de comunidades originarias de la Línea Sur de Río Negro*". De acuerdo a diversos actores entrevistados el proyecto nace por iniciativa del referente de una de las comunidades de la Línea Sur. Este referente trabaja en la Administración de Parques Nacionales, estando familiarizado con el uso del sistema de radio de VHF. Como marco de la propuesta es

necesario destacar la definición un plan de desarrollo elaborado para el componente Iniciativas de Desarrollo Regional (IDR) del PROSAP. Estas iniciativas buscaban promover el desarrollo económico en regiones de base productiva rural mediante el fortalecimiento institucional y la definición de acciones consensuadas entre actores públicos y privados que conllevaran a una mejora en la competitividad territorial. En Río Negro, en el año 2012 se inauguró el plan de desarrollo y mejora competitiva para la Línea Sur. Para ese IDR se definieron como líneas estratégicas ganadería, agua, jóvenes y conectividad. Como otro elemento relevante para los antecedentes merece destacarse el taller de capacitación de jóvenes “identificación y formulación de proyectos”, realizado en el año 2012, que según distintos entrevistados fue un impulsor de la presentación de proyectos.

De este modo, surge la propuesta de este proyecto, cuyo objetivo fue facilitar el acceso a la comunicación y electrificación rural a comunidades originarias y parajes de la Línea Sur de la provincia de Río Negro, a través de la instalación y puesta en marcha de un sistema de comunicación VHF provisto de energía a través de paneles solares. Para ello los objetivos específicos fueron:

- Instalar y poner en operación un equipo de VHF con un panel de energía solar en el hogar de cada uno de los 180 productores,
- Capacitar a los productores en el uso y mantenimiento de los equipos, y
- Facilitar la comunicación entre las comunidades, a fin de fortalecer procesos organizativos que propendan a la comercialización conjunta de la producción.

La fundamentación de la presentación se basó en la necesidad de mejorar las comunicaciones para la realización de actividades productivas, como ser coordinación de actividades con otras comunidades y localidades en época de esquila, parición, vacunación, etc. y la comercialización de productos. Más allá de la fundamentación, los verdaderos alcances del proyecto involucran la cotidianeidad de los miembros de las comunidades atendiendo necesidades básicas como las emergencias médicas o la comunicación entre familias.

De acuerdo al referente comunitario impulsor de la propuesta, en principio no fue fácil plantear la idea del proyecto, ya que las necesidades inmediatas ante la emergencia de las cenizas volcánicas (que se acumularon sobre los efectos de la sequía), estaban asociadas a la provisión de agua y la emergencia productiva. De hecho, en las entrevistas se registra una diferencia de postura con los/as integrantes del CODECI, quienes no estaban de acuerdo con la implementación de este proyecto y proponían otro tipo de propuestas tendientes a la recuperación productiva. Esto

supuso un conflicto, dado que de acuerdo a ciertos relatos, las autoridades del CODECI buscaban la ejecución de otro tipo de proyectos para paliar la emergencia, por lo cual presentaron una nota oponiéndose al proyecto. Esto motivó que los *lonko* y *werken* de las comunidades participantes del proyecto pidieran una reunión con la presidenta del CODECI, a fin de solicitarle que rectifique la nota. A partir de este pedido, el CODECI da marcha atrás con la nota, y el proyecto entonces prosiguió sin la oposición ni el aval del Consejo<sup>108</sup>.

La posibilidad de dar marcha al proyecto aparece asociada a la capacidad de gestión y los vínculos del referente. Institucionalmente el Proyecto se enmarcó en el PRODERPA. El proyecto incluía inicialmente a las comunidades Lipetren Grande, Lipetren Chico, Mamuel Choique, Comicó, Lipetren Grande, Lipetren Chico, Blancura Centro, Pilquiniyeo del Limay, Mariano Solo, Laguna Blanca, Mariano Solo, Cañadón Chileno, Aguada Guzmán y los parajes Treneta, Yamihu, El Caín y Pilquiniyeo. Desde el punto de vista formal la administración del proyecto debía delegarse en la figura jurídica de alguna de las comunidades. El único grupo comunitario que tenía experiencia en la administración de proyectos y contaba con los requisitos formales eran los miembros de la comunidad Puchen Tulli Mahuida, cuyo *lonko* fue uno de los que participó más activamente en el proceso del proyecto.

La temática novedosa y los aspectos técnicos específicos llevaron a que se proponga la incorporación de miembros de otras instituciones para que realicen acompañamiento técnico del proyecto, ya que el armado de una red de VHF suponía no solo la instalación de radios y paneles en algunos hogares e instituciones de las comunidades, sino también la instalación de una central y sus repetidoras, la provisión y administración de la frecuencia de radio para que opere la red, el armado de una central que gestione las comunicaciones y enlaces entre repetidoras, y el mantenimiento de todas las instalaciones. Se conformó a tal efecto una mesa de comunicaciones, donde participaron referentes de las comunidades, referentes del Gobierno provincial, referentes del PRODERPA a nivel provincial y también representantes de otras agencias estatales vinculadas a la problemática. Intervinieron entonces la ex Comisión Nacional de Comunicaciones, actualmente denominada Agencia Federal de Tecnologías de Información y Comunicaciones y la Administración de Parques Nacionales, y se conformó la Mesa Técnica de Comunicaciones (la Mesa). La Mesa estaba integrada por representantes de las comunidades, Defensa Civil,

---

<sup>108</sup>En la entrevista con la asesora del CODECI, se explica que esta entidad no participó en los proyectos del PRODERPA hasta la proximidad del momento de finalización de la ejecución.

ALTEC<sup>109</sup>, los ministerios de Salud, y de Educación y Derechos Humanos, de Río Negro. Además las características técnicas del proyecto dieron lugar a que la UCAR solicite un aval técnico al proyecto, que se hizo mediante una consultoría privada. Este aval se justificaba en la necesidad de asegurar que las especificidades técnicas de la propuesta estuvieran bien diseñadas, ya que se trataba de temáticas para las cuales los técnicos del programa, tanto nacionales como provinciales no estaban formados.

Con todos estos nuevos actores se trabajaron algunos aspectos técnicos para la ejecución del proyecto. Se definió que la titularidad de la frecuencia de radio estuviera a cargo de Defensa Civil. Es decir, quedó conformada como una red pública provincial, donde Defensa Civil actúa como administradora de la frecuencia de radio. Sin embargo, la infraestructura, tanto la que conforma la red de antenas y repetidoras como los equipos de radio y sistemas de electrificación solar pertenecen a la comunidad administradora. La elección de la ubicación de los equipos de radio la realizaron las comunidades mediante sus propias lógicas y mecanismos de toma de decisión. De acuerdo a los referentes comunitarios, los criterios de distribución de equipos se basaron en la cercanía entre casas de familia y establecimientos (como escuelas, policía o bomberos) de manera de garantizar el acceso a la radio de todos los integrantes de cada comunidad. Dado que los equipos quedan a nombre de la comunidad administradora del proyecto, se realizaron comodatos por los mismos entre ésta y cada familia o persona receptora de equipos. Respecto de la ubicación de las antenas, sobre la base del diseño original hecha por algunos referentes comunitarios, la consultora privada antes mencionada planteó el esquema técnico que definió la localización final de las antenas, entre otros aspectos. Asimismo ALTEC, a través de su participación en la mesa de comunicaciones, propuso que el diseño de las casillas fuera tal que permitiera la incorporación a futuro de otras tecnologías de comunicaciones.

La novedad y complejidad del Proyecto implicó la elaboración de un reglamento de uso de la red. A grandes rasgos este reglamento establece que todas las centrales y radios deben registrarse en Defensa Civil. Determina que el uso es prioritariamente de carácter social, de apoyo a las poblaciones rurales en general, facilitando las acciones de seguridad, sanitarias, educativas y para emergencias en general. Son permitidas las comunicaciones entre distintos establecimientos rurales, a fin de que sirva como apoyo para la radicación de las familias en sus lugares originarios, pero no están permitidas las comunicaciones de carácter comercial en forma habitual, como

---

<sup>109</sup>ALTEC es una empresa dedicada a las telecomunicaciones y sistemas informáticos. Se trata de una sociedad estatal, perteneciente a la provincia de Río Negro.  
<http://www.altec.com.ar/index.php?catID=843>

las que pudieran efectuarse entre sucursales de una misma empresa. Además, queda pautado que la dirección de Defensa Civil debe convocar a reuniones semestrales de la Mesa Técnica de Comunicaciones, la cual debe nuclear a los representantes de todas las instituciones, organismos y comunidades *mapuches* agrupadas de la provincia de Río Negro, que participan de esta red de comunicaciones. Sin embargo, luego de la instalación de la red de radios y repetidoras, la Mesa no volvió a reunirse, y Defensa Civil no ha tenido vínculo con las comunidades respecto de este tema.

La información analizada evidencia que aunque existe el reglamento, no hay un claro cumplimiento del mismo, ya que hay varios nuevos usuarios de las radios que no se integraron a la red del modo previsto, es decir nadie les dio la autorización pero alguien les dio la frecuencia de la radio. Para algunos entrevistados “aparece un mercado de radios en la zona”, ya que el sistema es útil también para que los estancieros se comuniquen con sus puesteros. En contraposición, los representantes de las comunidades consideran que existe un “buen modo” de sumarse a la red, y destacan el ejemplo de un estanciero de la zona de Maquinchao que se acerca al comisionado para solicitar unirse a la red y contribuir al mantenimiento de la misma. Los referentes comentan que a *posteriori* de la aprobación del proyecto se agregaron al mismo algunas comunidades más.

Por un lado, los problemas y propuestas de resolución detectadas ponen de manifiesto formas de construcción en el territorio, y también el rol que asume la cuestión indígena para los diferentes actores que conforman el entramado. Estas dificultades se analizaron de acuerdo a la etapa en que se manifestaron. Algunas surgieron durante el proceso de formulación y negociación del proyecto, otras durante la ejecución y otras a posteriori.

En la etapa de identificación y diseño del proyecto, las características del mismo llevaron a la necesidad de un expertise en tecnologías de comunicación y conocimientos técnicos acerca de las particularidades de la región. Esto dio lugar a consultorías específicas, la mencionada mesa de comunicaciones y finalmente la reformulación de la idea original del proyecto surgida de referentes comunitarios hasta su versión final. Esta fase supuso negociaciones entre los actores involucrados de los diferentes niveles, es decir referentes comunitarios, técnico/as provinciales y nacionales.

En la etapa de ejecución se registraron diferentes conflictos. Uno de los puntos que generó más tensiones fue la definición de los proveedores de los equipamientos. Desde quienes escribieron el proyecto surge el planteo de que ellos no definieron la empresa proveedora de equipos (se dan de hecho una serie de múltiples acusaciones entre técnico/as, referentes institucionales, etc.). Otro punto de debate fue la instalación



de los equipos por empresas contratistas, cuando desde las comunidades plantearon la necesidad de ser ellos quienes realizaran las instalaciones, para lo cual solicitaban una capacitación. Aunque la idea fue resistida inicialmente, finalmente fue aceptada. De acuerdo a los/as referentes comunitarios esto era importante para dejar capacidades instaladas en el territorio.

Se observa que distintos actores hacen referencia a las dificultades para darle continuidad al proyecto, especialmente en algunos aspectos como el mantenimiento de los equipos, el sostenimiento de la central, y como se menciona en párrafos superiores, la administración de la red. Quizás el punto que más resaltaron los/as referentes comunitarios es el referido al funcionamiento de la central, ya que no solo implica recursos para mantenimiento técnico, sino también la retribución por el trabajo de quienes operan la central. Una vez finalizada la ejecución, se prorrogó por un año el sostenimiento del pago de quienes cumplen estas funciones. Sin embargo, desde los/as referentes comunitarios surgió la idea de instalar una sede de Defensa Civil en Ing. Jacobacci, incorporando a las operadoras de la central bajo su órbita, de modo de asegurarles ingresos por su trabajo.

A pesar de las dificultades relevadas, el proyecto alcanzó a 181 familias de diferentes comunidades y la red de radios se encuentra en funcionamiento. En lo que respecta a las comunicaciones, actualmente está avanzando el tendido de la fibra óptica a lo largo de la Ruta Provincial 23. Esto constituye una mejora para la región, pero aun así las radios constituyen la única forma de llegada a las regiones más aisladas de la meseta.

#### **D. Reflexiones a partir del caso**

Algunos elementos del caso cobran relevancia para la reflexión y por ello se presentan como encuadre para el análisis. En primer lugar se subraya que el proyecto surge desde la iniciativa de actores de la propia comunidad. Aun así no todos los/as referentes y representantes institucionales del pueblo *mapuche* estaban de acuerdo con la ejecución del proyecto, no por oponerse a la temática, sino por la prioridad en el contexto de la emergencia. Asimismo, la idea de proyecto no está directamente vinculada con la producción, sino que atiende necesidades básicas como la comunicación, que en el contexto de aislamiento impacta tanto en la vida cotidiana como en aspectos de la producción. Si bien en la mayoría de los proyectos la propiedad y responsabilidad sobre las inversiones es un problema frecuente, en este caso en particular se genera una nueva dimensión de esta problemática en tanto se abre una red de comunicaciones que debe cumplir con las normativas vigentes y que

queda enmarcada dentro de la institucionalidad y normativa estatal, lo que da lugar a otro tipo de problemas, los cuales se abordan en los siguientes párrafos.

Durante el todo el proceso del proyecto se evidenciaron algunos factores que facilitaron, obstaculizaron o jugaron un rol contradictorio en la concreción de las metas y su continuidad. Estos elementos junto a las soluciones propuestas para sortear obstáculos, así como las estrategias para aprovechar de oportunidades y fortalezas, son lecciones valiosas para recuperar, potenciar y replicar en la ejecución de programas y proyectos. Se analizan a continuación los factores relevantes para el caso.

Uno de los primeros elementos que se destaca como facilitador del proceso es la conexión de uno de los referentes comunitarios con algunos referentes de agencias estatales de carácter nacional. Estos vínculos permitieron que la idea - proyecto ingresara a la cartera potencial del PRODERPA a nivel central. En añadidura también facilitó la priorización de la propuesta, ya que si bien la temática era reconocida como importante y necesaria por diversos actores (tanto de las comunidades como de las diferentes agencias) el contexto de emergencia del volcán implicaba para algunos la urgencia de otro tipo de proyectos más orientados a palear la emergencia productiva.

La experiencia previa de algunos referentes comunitarios en la ejecución de proyectos, y al mismo tiempo la posibilidad de contar con una comunidad que tuviera personería jurídica con la documentación en regla, fueron dos elementos que permitieron el avance del proyecto. Esto puede leerse en ambos sentidos, ya que solo una comunidad poseía las condiciones entonces necesarias, recayendo en ésta la ejecución de los proyectos y la acumulación de experiencia.

Desde algunos agentes provinciales se destaca como facilitador el enfoque del trabajo que tuvo el PRODERPA. Esto cobra mayor relevancia cuando lo comparan con otro tipo de programas con financiamiento internacional que se ejecutaron en la Provincia. Se subraya el énfasis puesto en el desarrollo de capacitaciones y talleres, tanto de temas específicos sobre la temática propia del proyecto como de temáticas transversales (como talleres sobre género, ambiente, etc.), en contraposición a otras operatorias que solo se abocan fundamentalmente a la infraestructura. Recalcan además la posibilidad de contacto y diálogo fluido con los agentes a nivel nacional. En este sentido la experiencia del taller de capacitación de jóvenes en diseño y formulación de proyectos fue un antecedente importante y reconocido por referentes de las comunidades, técnico/as provinciales y nacionales del programa.

Entre los elementos que dificultaron el desarrollo del Proyecto cabe mencionar en primer lugar las propias características que le dieron origen, es decir su marco geográfico y de comunicaciones. Las particularidades del territorio, largas distancias,

caminos de tierra o ripio y la gran dispersión de los pobladores rurales, han sido elementos que marcaron la trayectoria y dinámica del proyecto. Estas características dificultaron la posibilidad de espacios de encuentro y trabajo para las tomas de decisiones, lo cual no solo trajo consecuencias en la gestión del proyecto, sino que imprime características particulares en la dinámica de las organizaciones locales y en los vínculos entre los involucrados. Estas particularidades imponen una alta demanda de recursos y tiempo para vehicular los procesos de participación y consulta. Además es necesario considerar que participar en el espacio de reunión en este contexto, implica la pérdida de una jornada laboral completa en el campo dado el tiempo que se requiere por los largos traslados. En este sentido la escasez de recursos destinados a movilidad y otros aspectos organizativos fueron una limitante para el desarrollo del proyecto.

Los factores antes mencionados contribuyen a la tendencia de delegación de decisiones en los referentes y líderes de las comunidades y refuerzan el personalismo en las organizaciones y comunidades involucradas.

Otro elemento emergente como obstaculizador de la trayectoria del proyecto lo constituyen las discontinuidades políticas al interior del Gobierno de la provincia y otros cambios que impusieron pausas en la ejecución de todos los programas y proyectos.

Se destaca el enfoque fundamentalmente administrativo y financiero de la gestión de la unidad ejecutora a nivel provincial como una limitante en el diseño de las propuestas elevadas y en el acompañamiento de procesos más profundos con la población involucrada en los proyectos. Si bien existen equipos en terreno que acompañan la ejecución, este enfoque de la unidad ejecutora encorseta los alcances posibles de la implementación de los programas al cumplimiento de los procedimientos administrativos estipulados en los manuales operativos mientras que los procesos socio-organizativos y/o productivos son atendidos y monitoreados escasamente.

El alto grado de desarticulación entre los diversos actores involucrados también ofició como obstaculizador en su ejecución, atentando contra la continuidad del proyecto. Existiendo en el terreno una variedad de agencias estatales implicadas en distintos aspectos del proceso del proyecto de comunicaciones, la articulación entre éstas solo se sostuvo hasta la finalización de la ejecución. La mesa de comunicaciones es un claro ejemplo. Se constituyó a partir de la formulación del proyecto con el fin de abordar la problemática de comunicaciones de la región y acompañar el proceso del proyecto y que luego de la instalación de la infraestructura dejó de funcionar, aun cuando desde su creación se pautó como un espacio de acompañamiento más allá de los tiempos del proyecto. En este marco cabe reflexionar

acerca de la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento de los proyectos que permitirían corregir estas dificultades, así como de instrumentos legales que garanticen el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales.

Como se menciona en párrafos anteriores, no hay un conocimiento de los lineamientos de la UCAR para el trabajo con los Pueblos Indígenas por parte de los agentes estatales de diferentes niveles. Este proyecto en particular es producto de la propia demanda de parte de las comunidades por lo cual no hubo un proceso de consulta previo y pareciera que el proceso de consulta se relativiza. Sin embargo, algunas experiencias a campo plantean la necesidad de reflexionar sobre otras instancias en las que el documento de lineamientos se torna relevante. Es a partir de un conflicto con la realización de un documental sobre el proyecto que fue realizado para la televisión rionegrina por una productora privada, que se pone de manifiesto la necesidad de revisar la consulta en la difusión de las actividades, y el manejo de la información sobre los proyectos. El mencionado conflicto concluyó en la no emisión del programa. Las autoridades de las comunidades se negaron a firmar el acuerdo de emisión ya que solicitaban poder ver los contenidos antes de que sean emitidos. Seguramente haya muchos aspectos de este conflicto que quedaron fuera de consideración en el trabajo de campo del presente estudio, pero resulta de interés esta información como disparador de la discusión de los alcances de la aplicación de los lineamientos, especialmente en lo referido a la difusión, participación y consulta.

Avanzando en las reflexiones sobre la consulta surgen algunos interrogantes. ¿Sólo con el hecho de que el proyecto surja desde algún referente de las comunidades alcanza o es igualmente necesario validar en un proceso de participación y consulta la definición de ejecución de un proyecto? Por otro lado, qué nivel de consulta puede garantizar una inclusión de las diferentes posturas que confluyen en las comunidades. Es decir, ¿Cómo se vehiculiza la consulta? ¿A quiénes alcanza? ¿Cómo se incorporan las diferentes posturas presentes en el territorio? Los referentes comunitarios entrevistados manifiestan que con la inclusión del CODECI en la consulta no alcanza, y que *hay que “consultar a los lonkos”* de las comunidades involucradas, afirmación que encierra una postura de respeto hacia las formas de representación elegidas en forma directa por los *mapuche*.

Otro elemento que se registró durante el trabajo de campo refiere al diseño de los programas. Se observa una falta de consideración de los indígenas/pueblos originarios como sujetos destinatarios con características particulares. Son abordados como pequeños productores o productores familiares no contemplando algunas particularidades. En este sentido, uno de los aspectos sobresalientes es el tema de la tierra. Se torna necesario revisar cómo pueden incorporarse los usos tradicionales y

ancestrales de la tierra en el diseño de los programas de modo que las exigencias administrativas y las técnicas puedan compatibilizarse.

Durante el abordaje del caso diversos entrevistados/as coinciden en señalar la falta de incorporación de los pueblos originarios en las instancias de diseño de las políticas públicas, tanto a nivel provincial como nacional. Al menos para este caso, la intervención de la UCAR estuvo acotada a la ejecución del proyecto, y no pudo acompañar etapas posteriores clave para la continuidad del mismo. En la perspectiva de los dirigentes originarios entrevistados, la cuestión indígena parece no ser priorizada en la agenda provincial. Así se observa que el vínculo entre las agencias estatales y los miembros de las comunidades indígenas es puntual, a través de la ejecución de proyectos de corto plazo, y no como parte de una política integral y planificada.

Pareciera que el marcado aislamiento de las comunidades y pobladores dispersos del interior de la meseta podría acentuar la delegación de funciones en personas. Es necesario subrayar que los espacios de reunión en territorios como los de la Línea Sur demandan mucho tiempo y dinero, incrementando los costos de gestión de los proyectos y limitando las posibilidades de encuentro. Se torna así necesaria la incorporación de recursos para facilitar los espacios de discusión y dar real sentido al proceso de consulta y participación.

Las formas en que los programas llegan al territorio dependen en mayor o menor medida de los agentes estatales que llevan adelante las políticas y de mediadores/as como aquellos/as dirigentes comunitarios/as que circulan (o incluso pertenecen) por espacios de la esfera pública. Cuanto menos discutidas e internalizadas están las líneas estratégicas en los diferentes niveles, la intervención de quienes operan a través de las agencias estatales queda más librada a las voluntades y estilos individuales. Esto plantea la necesidad de reflexionar sobre el alcance de los Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas como documento formal cuando no es acompañado de un proceso de discusión y formación para su incorporación en las prácticas de los equipos de trabajo provinciales y nacionales.

Los vínculos entre funcionario/as, técnico/as y miembros de las comunidades están influidos también por la historia y las relaciones previas de los/as agentes en el territorio. Se trasladan a las intervenciones, preconceptos, conflictos e intereses que entran a formar parte de la gestión de los proyectos. Este caso no ha sido la excepción. Estas creencias, ideas historias que acompañan a los/as agentes y que a veces están muy arraigadas, deberían conformar parte de los análisis de los territorios ya que permiten comprender parte de las acciones y reacciones de todos los actores involucrados. En este caso en particular, como saldo de la ejecución queda también un

enfrentamiento y desconfianza entre la mayoría de los/as agentes estatales (especialmente del nivel provincial) y comunitarios que intervinieron en el proceso.

A lo largo de las diferentes entrevistas aparece un denominador común que es la continuidad de los proyectos, lo que conduce a reflexionar acerca de los factores que inciden y en las posibles estrategias para asegurarla. Así como algunos de estos factores están asociados a aspectos técnicos y de recursos, como el mantenimiento y gestión de las inversiones, otros están asociados al acompañamiento técnico e institucional de las iniciativas financiadas. En este sentido, todas las acciones parecen ser llevadas de forma aislada y no como parte de un trabajo coordinado de las diferentes instituciones presentes en el territorio. Existe una capacidad latente de articular el acompañamiento de los proyectos más allá de lo meramente administrativo, ya que existe un entramado de instituciones con capacidad potencial de intervenir en el territorio. Sin embargo, pareciera imperar una profunda desconfianza entre los diversos actores que obstaculiza la articulación entre comunidades y agentes estatales.

A pesar de los factores que dificultan la continuidad, el proyecto se sostiene en funcionamiento. Quizás el elemento de mayor relevancia para la continuidad del proyecto sea la función que cumple la red de radios en la población de la meseta. Dada el área de cobertura dentro de la meseta, existe la necesidad latente de ampliar el alcance del proyecto a otras comunidades y parajes. Para que ello se realizase debieran poder abordarse todas las problemáticas entorno a la gestión de la red de radios a posteriori de la ejecución del proyecto.

## V.4. Proyecto Agua Andina. Provincia de Salta. PRODERI

### A. Territorio y características de los/as destinatarios/a

#### *Características espaciales y demográficas*

En líneas generales, la eco-región Puna<sup>110</sup> está conformada por una altiplanicie con altitudes variables entre los 3.200 y los 4.500 msnm. Esta extensa meseta es interrumpida por amplios bolsones de alturas medias de 3.500 msnm ubicados entre serranías, zonas deprimidas o vegas llamadas localmente “ciénegos” con abundantes pasturas naturales, salares, lagunas y cordones montañosos con picos que superan los 6.000 msnm. En este escenario fisiográfico se generan diferentes paisajes a lo largo del gradiente altitudinal, donde las áreas con pasturas, agua y sal son de gran importancia para la actividad agropastoril vinculada con los modos de vida desarrollados históricamente por los pobladores de esta zona.

El clima es árido, frío y ventoso, con lluvias estivales de hasta 150 mm. La sequedad del ambiente se acentúa por la fuerte irradiación solar y la evaporación intensa, existiendo una baja humedad relativa. La amplitud térmica es muy importante, llegando a variar 20°C entre el día y la noche, con extremos de más de 40°C. El período libre de heladas es muy corto o casi inexistente, las heladas son frecuentes e intensas y las temperaturas mínimas absolutas llegan a alcanzar los -20°C. Estas características climáticas implican que el desarrollo de la agricultura esté condicionado a lugares resguardados y a ciertos momentos del año (período de fines de primavera y verano), aunque siempre con riesgos de perder todo o parte de lo cultivado.

En la provincia de Salta, la Puna está delimitada jurisdiccionalmente por los departamentos La Poma y Los Andes. Estos departamentos forman parte de los que poseen menor cantidad de población<sup>111</sup> y tienen una densidad poblacional muy baja<sup>112</sup> en la Provincia. Los destinatarios del proyecto Agua Andina son familias integrantes de tres comunidades indígenas que habitan esta eco-región, que habitan algunos de los parajes rurales que existen en la zona. Los miembros de la Comunidad Indígena Atacama de Rangel y la Comunidad Aborigen Cerro Negro habitan en los parajes de la

---

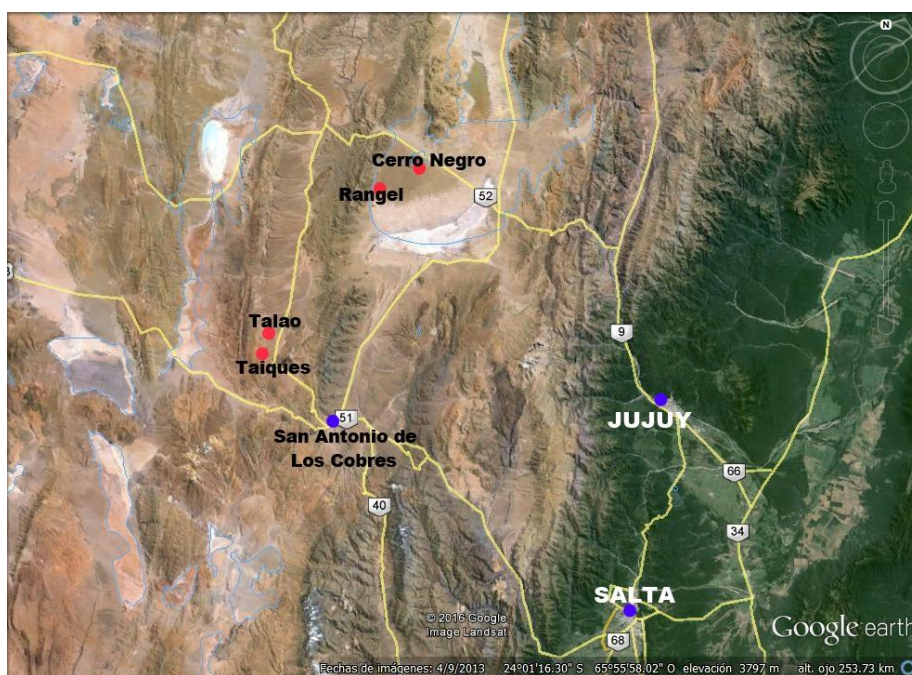
<sup>110</sup> La caracterización biofísica del espacio geográfico se basó en el trabajo de: PAOLI, Héctor (Respons.) 2002. Recursos Hídricos de la Puna, Valles y Bolsones Áridos del Noroeste Argentino, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Estación Experimental Agropecuaria (EEA), Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED), Salta, pp. 274

<sup>111</sup> El departamento de La Poma tiene 1738 habitantes y una superficie de 4447 km<sup>2</sup>, mientras que el departamento Los Andes tiene una población de 6050 habitantes y una superficie de 25636 km<sup>2</sup> (CNPvV, 2010).

<sup>112</sup> La densidad poblacional del departamento Los Andes es la más baja de la provincia (0,23), pero en La Poma también es muy baja (0,39) (CNPvV, 2010).

poción norte del Municipio de La Poma, único municipio del departamento homónimo. En esta zona se encuentra parte del extenso salar denominado Salinas Grandes y las familias que habitan este lugar están cultural e históricamente vinculados con el ambiente de las salinas. El paraje rural de Cerro Negro se encuentra localizado a 5 km de la Ruta Nacional N°52 y a 50 km de Susques, mientras que el paraje rural de Rangel está ubicado cercano a la Ruta Provincial N°40, a 15 km de Cerro Negro y a 85 km de San Antonio de Los Cobres. Por otro lado, los parajes rurales de los miembros de la Comunidad Talao y Taiques se encuentran ubicados dentro del Municipio de San Antonio de los Cobres, departamento Los Andes, en quebradas cercanas a la Ruta Provincial N°38, a 40 km de San Antonio de Los Cobres.

**Mapa 4.** Área de localización del Proyecto Agua Andina PRODERI, provincia de Salta



Fuente: [www.google.maps](http://www.google.maps)

Como se comentó anteriormente, los parajes rurales de la Puna salteña poseen escasa población, las familias residen dispersas en los campos y están compuestas por pocos miembros adultos. En el caso de Cerro Negro, existe un pequeño centro poblado donde habitan las 40 familias integrantes de la comunidad. En este paraje rural hay una escuela primaria albergue, aulas satélites de educación secundaria y un puesto sanitario con enfermero/a. La población de Cerro Negro venía realizando gestiones para acceder a la energía eléctrica desde hacía varios años y finalmente, hacia principios del año 2015 la empresa comenzó con las obras y a mediados de ese



año las familias accedieron al servicio. Este proceso se dio mientras se ejecutaba el proyecto Agua Andina y junto con el mismo, significaron una mejora importante en las condiciones de vida de las familias de este lugar. En cambio, las familias de las comunidades de Rangel y Talao y Taiques viven más dispersas entre sí, incluso algunas a varias horas de distancia a pie. La comunidad de Rangel tiene alrededor de 40 familias, mientras que en Talao y Taiques son 15 familias. En estos parajes, no hay infraestructura de servicios básicos<sup>113</sup>, ni servicios de salud y educación. Los/as niños/as de las familias de Rangel se movilizan hasta la escuela primaria localizada en Cerro Negro, mientras que los/as de Talao y Taiques concurren a una escuela primaria ubicada en el paraje rural Esquina de Guardia, donde también hay aulas satélites de educación secundaria y un puesto de salud con enfermero.

En relación a la atención de la salud en problemáticas y controles de mayor complejidad, los habitantes de Cerro Negro y Rangel se trasladan comúnmente al hospital de Susques, mientras que los habitantes de Talao y Taiques se dirigen al hospital de San Antonio de Los Cobres y Salta capital. En el paraje rural de Cobres, centro poblado más importante de la zona de La Poma norte, de alrededor de 80 – 90 familias, existe un puesto sanitario con enfermero, médico y una ambulancia.

La accesibilidad de las viviendas, parajes rurales y caminos, la distancia de algunas comunidades en relación a las cabeceras de los Municipios<sup>114</sup> y de la capital provincial, la dispersión de las residencias familiares en general y las dificultades en la comunicación telefónica e internet en la mayoría de los lugares, son características relevantes para comprender la dinámica social en la zona. Los accesos a los parajes rurales y viviendas familiares son caminos de ripio consolidado y en algunos casos, sólo se accede a pie hasta las residencias familiares. Al mismo tiempo, algunas familias mantienen la múltiple residencia vinculada a los movimientos del pastoreo del ganado a lo largo del año, implicando diferentes localizaciones familiares.

La distancia que separa estas tres comunidades de la ciudad de Salta varía entre 200 - 300 km. En la zona no existe el transporte público de pasajeros que conecte los parajes rurales entre sí, ni con la capital o con San Antonio de Los Cobres y la mayoría de las familias carecen de vehículos propios. Sólo las familias que habitan los parajes rurales cercanos a la Ruta Nacional N°52, como Cerro Negro y Rangel, tienen acceso al transporte público de pasajeros que pasa por esa ruta y los conecta

---

<sup>113</sup> Las familias tienen electricidad a partir de paneles solares que les provee la empresa de energía eléctrica de Salta, mientras que el acceso al agua para el consumo humano no está asegurado en todos los casos y según cada paraje y residencia familiar posee características específicas.

<sup>114</sup> Este es el caso de las familias de las comunidades Rangel y Cerro Negro que forman parte del Municipio La Poma, pero cuya capital municipal, La Poma, se encuentra localizada en otro valle alejado y con rutas de difícil acceso.

en dirección oeste con Susques y en dirección sureste con la ciudad de San Salvador de Jujuy y posteriormente con la ciudad de Salta. En cambio, las familias que habitan en parajes rurales más cercanos al pueblo de San Antonio de Los Cobres, como Talao y Taiques, se desplazan desde allí por transporte público de pasajeros hasta la ciudad de Salta que se encuentra a 170 km. San Antonio de Los Cobres es una pequeña ciudad con 4.763 habitantes, que cuenta también con servicios de transporte privado que utilizan las familias de las comunidades para desplazarse entre los parajes, servicios de comunicación telefónica e internet, establecimientos educativos de nivel terciario y una feria artesanal principalmente de tejidos e hilados, donde muchas familias de las comunidades aledañas venden sus productos.

Una necesidad extendida y urgente de las familias que habitan los parajes rurales de la zona es el abastecimiento de agua para consumo familiar, animal y riego. El agua es un recurso vital, sumamente escaso en esta geografía, por lo que su aprovechamiento y cuidado es una de las prioridades y preocupaciones principales de los habitantes de la zona. Las familias de las comunidades Rangel y Talao y Taiques no contaban con el abastecimiento de agua potable y segura en las viviendas. En Rangel, las familias, especialmente las mujeres y niños, debían recorrer grandes distancias hasta las vertientes localizadas en los cerros para obtener el agua para consumo y transportarla hasta las viviendas en bidones. En Talao y Taiques, la crecida de un río había destruido parte del sistema de drenes, quedando un abastecimiento precario y de agua que no era segura para el consumo humano. En Cerro Negro, el sistema de agua domiciliar que tenían implementado, no lograba abastecer a todo el pueblo. Por otro lado, las familias tampoco tenían acceso al agua caliente en las viviendas. Sólo una familia de Cerro Negro había instalado un calefón solar a través de un proyecto de turismo rural comunitario presentado con una ONG de la Puna jujeña y tenía muy buena experiencia con el mismo.

### ***Estrategias económicas***

Las familias de estas comunidades se dedican principalmente a la cría de llamas, ovejas y cabras con una movilidad de la hacienda en función de las pasturas, el agua y la disponibilidad de mano de obra. El trabajo es familiar y la producción es fundamentalmente para el consumo doméstico. Algunas familias se dedican también a la producción artesanal de tejidos a dos agujas y en telar con fibra de llama y oveja para la venta local en el mercado artesanal de San Antonio de los Cobres.

Sin embargo, además de la tradicional vocación agropastoril, la mayoría de las familias tienen ingresos monetarios externos a la actividad agropecuaria vinculados con pensiones, jubilaciones y la Asignación Universal por Hijo, mientras que en

algunos casos hay miembros de las familias que poseen trabajo asalariado en el sector público (agencias municipales), privado (mineras, salares) o por cuenta propia (turismo, construcción).

En estas zonas alejadas de la Puna, la migración de los miembros jóvenes de las familias hacia las ciudades (San Antonio de Los Cobres, Salta) para continuar los estudios secundarios y/o trabajar, se constituye como una estrategia de reproducción social familiar. Por consiguiente, las familias de la zona en general tienen problemas de disponibilidad y falta de mano de obra, así como escasez de recursos económicos para afrontar las mejoras e inversiones en las viviendas y predios productivos, que les permitan mejorar sus condiciones de vida familiar y comunitaria.

### ***Tramas organizativas***

En la zona de influencia del proyecto operan diferentes tramas organizativas que confluyeron de diversas formas en la conformación y consolidación de organizaciones indígenas y la consecuente formalización de institucionalidades vinculadas con procesos de rearticulación étnica y etnogénesis. Estos procesos territoriales están relacionados con procesos locales y regionales de larga data, así como con articulaciones nacionales e internacionales que operan en este espacio geográfico desde las últimas décadas del siglo XX aproximadamente. En este sentido, las familias se organizaron como comunidades indígenas y organizaciones sociales indígenas de segundo grado como la Red de Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama (Red Atacama) y la Mesa Pueblos Originarios de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc (Mesa de Cuenca) perteneciente a los pueblos *kolla* y *atacama* de Salta y Jujuy.

Las tramas organizativas existentes en la zona son accionadas desde diversos espacios para movilizar recursos materiales y simbólicos en diferentes situaciones y momentos históricos. Si bien éstas se encuentran muchas veces imbricadas entre sí en la realidad social, permiten concretar la ejecución de diferentes proyectos de desarrollo rural, en función de procesos territoriales complejos más amplios espacial y temporalmente.

En líneas generales, en esta zona de la Puna salteña donde históricamente las estatalidades estuvieron ausentes o con presencias muy débiles, las relaciones de parentesco, amistad y vecindad siempre fueron fundamentales, fuertes y efectivas para resolver colectivamente diferentes problemáticas y necesidades. Algunos dirigentes actuales de estos parajes son hijos o nietos de dirigentes tradicionales de la zona, existiendo conocimientos del hacer, relaciones de amistad, contactos en el

ámbito estatal y no estatal y confianza con las familias vecinas, adquiridos por la continuidad familiar de esos roles<sup>115</sup>.

La presencia de la iglesia católica en la zona es histórica y fuerte, principalmente para la celebración de misas, bautismos y casamientos y en la formación de animadores religiosos. Desde la década de 1980, la Fundación Obra Claretiana para el Desarrollo (OCLADE), ONG creada por la Prelatura de Humahuaca, trabajó en la promoción social de las familias de la zona de Puna y Quebrada de las provincias de Jujuy y Salta, abordando diversas temáticas como educación, salud, desarrollo rural, derecho indígena y territorio. En el mismo sentido, pero desde una perspectiva indígena, en la zona de la Puna jujeña se desarrollaron ONGs abocadas también al trabajo en estas temáticas, incluso incorporando la problemática de género y violencia familiar, como ser Warmi Sayajsungo y el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ). El trabajo de algunas de estas agencias alcanzó a miembros de las comunidades indígenas de la zona de estudio, quienes integraron proyectos productivos con familias de comunidades de las salinas del lado jujeño, entre otros. La presencia y trabajo de estos actores sociales fue clave para el desarrollo de tramas organizativas que dinamizaron muchos procesos sociales y políticos en la región.

Al mismo tiempo, a partir de la década de 1990, las estructuras organizativas que articulaban a las familias de las localidades y parajes rurales de la Puna salteña y jujeña eran los centros vecinales, que estaban vinculados con la organización dentro y entre los parajes rurales y la articulación con los municipios. Esta institucionalidad que agrupaba a los vecinos y parientes, en muchos casos fue dando lugar al formato institucional de comunidad indígena, a partir de la ampliación de los derechos a nivel nacional y provincial. También algunas instituciones estatales realizaron intervenciones asiladas y puntuales, a partir de mesas de articulación interinstitucional, como por ejemplo un programa de Desarrollo Social.

Si bien algunos dirigentes tienen relaciones político partidarias que fortalecen su comunicación con algunas agencias estatales como los municipios, no parecen ser este tipo de vinculaciones las que motorizaron los procesos organizativos de rearticulación étnica y etnogénesis que operan fuertemente en la zona de estudio. Más bien, a partir del avance en la ampliación de los derechos indígenas, tanto en la legislación internacional como nacional, las ONGs anteriormente descritas y el desarrollo de instituciones estatales específicamente abocadas a la organización

---

<sup>115</sup> Hacia mediados del siglo pasado, estos dirigentes se movían en bicicleta por los diferentes parajes rurales de la zona, coordinando reuniones, elaborando proyectos para solicitar escuelas, la ampliación del hospital de San Antonio de Los Cobres, etc. y viajando hasta la capital de Salta para conseguir ayuda para las familias (mercaderías, juguetes y ropa) que eran repartidas por Gendarmería Nacional.

formal de las comunidades indígenas como el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), fortalecieron y dinamizaron estos procesos organizativos.

En el caso de las familias que participan en el proyecto, la organización formal en comunidades indígenas posee diferencias en cuanto al grado de formalización institucional en que se encuentran, a los niveles de articulación que desarrollaron con otras comunidades indígenas y demás organismos estatales y no estatales y al capital social que poseen sus dirigentes y miembros para movilizar recursos e información. Todas estas cuestiones están influidas por las características de asilamiento geográfico y comunicacional relativo en que viven las familias. Las grandes distancias, la falta de transporte y las dificultades en la comunicación influyen en las tramas organizativas locales y en el desarrollo del capital social que manejan los diferentes actores sociales que operan como intermediadores. Si bien el grado de cohesión social que presentan las organizaciones puede relacionarse con las diferentes situaciones geográficas y logísticas en que se encuentran los miembros de las comunidades indígenas, éste también puede vincularse con la capacidad de canalización y capitalización de las familias de las diferentes tramas organizativas que confluyen en los territorios.

Este proceso organizativo de rearticulación étnica y etnogénesis se evidencia en la conformación de comunidades indígenas del pueblo *atacama* y paralelamente en la articulación de las mismas en una red. Este proceso fue dinamizado por capacitaciones realizadas con el apoyo de OCLADE, y posteriormente con el asesoramiento del INAI y la conformación de los Consejo de Participación Indígena (CPI) de la zona. En este sentido, los dirigentes de la zona de Cerro Negro y Rangel que estaban vinculados desde la década de 1970 con la Prelatura de Humahuaca y posteriormente con asociaciones civiles y religiosas y agencias estatales, comenzaron a participar en diferentes eventos y reuniones provinciales y nacionales de pueblos originarios, donde se trataban diferentes problemáticas y se compartían experiencias, principalmente de lucha por los territorios. Estos encuentros movilizaron el trabajo con las familias de los territorios y zonas aledañas, participando en la conformación de varias y diversas organizaciones sociales<sup>116</sup>. En este contexto, hacia el año 2003 se conformó la Comunidad Aborígen Cerro Negro y posteriormente, en el año 2008, se conformó la Comunidad Indígena Atacama de Rangel, entre otras, y la Red de Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama de la provincia de Salta. Dos años después, en el año 2010, se organizó la Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de

---

<sup>116</sup> En estos procesos se conformaron pymes familiares, cooperativas salineras, asociaciones civiles de mujeres indígenas, tanto en las salinas como en San Antonio de Los Cobres, la feria de artesanos en San Antonio de Los Cobres, las comunidades indígenas y organizaciones sociales indígenas de segundo grado.

Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, en función de la defensa del territorio de las comunidades que habitan esa cuenca, ante el avance de las empresas privadas, el estado provincial y el nacional en el desarrollo de proyectos mineros. Esta mesa está conformada por los representantes de comunidades tanto del pueblo *atacama* como *kolla*, de las provincias de Salta y Jujuy.

El caso de los integrantes de la Comunidad Talao y Taiques es diferente, ya que la organización como comunidad indígena es incipiente y a fines del año 2015 se encontraban reuniendo los requisitos para terminar la inscripción de la personería jurídica en la provincia, en plena etapa de formalización de la institución. Estas familias no participan todavía en la red del pueblo *atacama*. Están elaborando la reseña histórica y definiendo a qué pueblo pertenecen, ya que aseguran que los abuelos que podían definir exactamente estas cuestiones fallecieron y los que quedan están trabajando en ello. Sin embargo, fueron invitadas a participar del proyecto, decisión que se definió en una asamblea de la red. Estas familias habitan dos parajes rurales diferentes y estaban articuladas como centro vecinal, desde donde hoy están conformando la comunidad indígena, sumándose a los procesos más amplios que se desarrollan en la región. En esta comunidad, se pudieron relevar articulaciones más fluidas con algunos dirigentes políticos, que primero estaban en cargos provinciales y luego municipales.

En este sentido, la articulación de los dirigentes indígenas con agentes estatales y no estatales, religiosos y laicos, de ámbitos institucionales con líneas de trabajo específicas con pueblos originarios, la participación y contacto con personas de otros pueblos originarios de realidades sociales diferentes con mayores experiencias de lucha y organización, la trayectoria familiar en el rol de dirigentes en la zona y las tramas de relaciones políticas, confluyeron para que se conviertan en referentes para movilizar la organización, tanto de sus propias comunidades como de organizaciones indígenas de segundo grado. El capital social vinculado con las redes de parentesco, amistad y vecindad, sumado a las relaciones establecidas con agentes de diferentes ámbitos estatales y no estatales y las múltiples pertenencias institucionales, les permitieron desarrollar a algunos dirigentes una importante capacidad de agencia, que favoreció la organización para resolver problemáticas de las familias de la región.

### ***Proceso de (re)articulación étnica***

Las comunidades indígenas de la zona están conformadas por las familias miembro, una comisión directiva (presidente, tesorero, vocales) y están regidas por un estatuto. Los miembros de la comunidad se reúnen periódicamente, generalmente una vez por mes, donde definen las prioridades y necesidades para elaborar proyectos,

resuelven problemas internos sobre cuestiones de la comunidad, trabajan temas tratados en la red y otros espacios donde participan y las decisiones comunitarias son tomadas en consenso. La comisión directiva es renovada por votación de los miembros, a partir de listas de equipos de trabajo. En el caso de la Comunidad Indígena Atacama de Rangel, además posee un cacique que se encuentra permanentemente en la comunidad, mientras el presidente es quien se encarga de viajar a las reuniones, realizar los trámites en la capital, etc.

La tenencia de la tierra de las familias de estas comunidades es precaria, ya que todavía no obtuvieron los títulos comunitarios. El Instituto Provincial de Pueblos Indígenas de Salta (IPPIS) fue el organismo encargado de realizar el Relevamiento Territorial determinado por la Ley Nacional 26.160, pero debido a irregularidades en el funcionamiento de esta institución estatal, el relevamiento se frenó y los expedientes que se habían realizado, se perdieron. El INAI volvió a realizar el relevamiento y cuando los integrantes de las comunidades atacamas de la red comenzaron a delimitar sus territorios, se encontraron con zonas utilizadas por familias de diferentes comunidades. En este contexto, solicitaron ante el INAI la delimitación de un solo territorio para 9 comunidades indígenas de Salinas Grandes de Salta<sup>117</sup>, y en marzo de 2016 ya tenían realizado el croquis del territorio.

La Red de Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama nuclea a comunidades indígenas pertenecientes a las provincias de Salta y Jujuy. Las comunidades indígenas de Salta que participan son 11 y están localizadas en los departamentos La Poma y Los Andes. Esta organización tiene una asamblea mensual rotativa en cada una de las comunidades, donde participan los dirigentes comuneros y también diferentes miembros según los temas que se encuentren trabajando. En estas asambleas se definen posicionamientos y acciones colectivas vinculadas con las diferentes problemáticas que atraviesan las comunidades (territorio, titulación de tierras comunitarias, necesidades de las familias, concepción de desarrollo, identidad y derechos indígenas, etc.). En este espacio es donde se formulan los proyectos en función de las necesidades relevadas por cada comunidad y transmitidas por los dirigentes y se gestionan las vías de financiamiento. Esta organización de segundo grado carece de personería jurídica, por lo que en general no puede presentarse como destinataria en los proyectos. Esta situación se resuelve utilizando la representación de una comunidad indígena que tenga al día todos los trámites y la personería jurídica para solicitar proyectos que integran a miembros de distintas comunidades de la red.

---

<sup>117</sup> De las 9, 8 comunidades indígenas se adscriben al pueblo atacama y 1 al pueblo kolla.

A partir de la conformación de las comunidades indígenas y la Red, desde el año 2008 empezaron a participar de encuentros que se realizan por lo menos una vez al año, entre las comunidades indígenas atacamas de la Puna de Atacama Chile y la Red de Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama de Salta y Jujuy. En la memoria de los dirigentes de la zona, están presentes los recuerdos de las caravanas de llamas con sal y productos de la puna que viajaban hacia los pueblos del lado chileno (Toconao, por ejemplo) para intercambiar por productos del valle (frutas) y que podían durar entre 35 y 40 días, según hasta donde se viajara. Los chilenos también venían para estas zonas, generalmente en el mes de marzo, a comprar burros. Estos vínculos comenzaron a recrearse, resignificarse y fortalecerse a partir de estos encuentros, donde realizan ferias de trueques, festivales con música, coplas y poesías y capacitaciones. Estas articulaciones con las comunidades *atacamas* de Chile permiten movilizar aspectos de la cultura que en las comunidades de la zona de Salta no tienen registro, como por ejemplo el idioma.

Otra de las organizaciones de segundo grado que integra comunidades indígenas del pueblo *atacama* es la Mesa de Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, que nuclea a 33 comunidades indígenas de la Nación y Pueblos Kolla y Atacama de las provincias de Salta y Jujuy. En el marco de esta organización, llevan adelante una lucha en la defensa de sus territorios comunitarios frente al avance de proyectos de extracción de litio en las salinas. En el proceso de defensa de los territorios, desplegaron estrategias colectivas por las vías administrativa, política y judicial, llegando a instancias internacionales. En este contexto, durante los años 2014 y 2015 elaboraron un protocolo de consulta y consentimiento previo, libre e informado para ser aplicado por agencias estatales siempre que quieran realizar acciones en sus territorios. Este documento hace referencia también a la cuestión de las políticas públicas de desarrollo rural.

### ***Caracterización del Programa/Proyecto***

El Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) es una iniciativa del Gobierno de la Nación Argentina financiado parcialmente por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y por el Fondo Fiduciario de España para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria<sup>118</sup>. Este Programa es posterior a la conformación de la UCAR. En diciembre del año 2011 entró en vigencia el convenio de préstamos firmado con el FIDA, comenzando a ejecutarse en el año 2012, con una extensión temporal de seis años. Fue presentado como continuidad del Programa de Desarrollo Rural del

---

<sup>118</sup> Fuente: <http://www.minagri.gob.ar/site/areas/proderi/10=Institucional/index.php> [acceso 22/10/2015].



Noroeste Argentino (PRODERNOA), que había implementando una política destinada a la agricultura familiar y con destinatarios de pueblos originarios en algunas provincias del NOA. Al mismo tiempo, su formulación y puesta en marcha es contemporánea con la formalización de la estrategia de intervención estatal con pueblos originarios desarrollada por la UCAR<sup>119</sup>. En este sentido, se entiende que tanto el PRODERI como el documento “Lineamientos y procedimientos para pueblos originarios” de la UCAR forman parte del mismo proceso, es decir, son productos que dan cuenta de la trayectoria de los anteriores Programas en el trabajo en estas líneas.

Como se describe en el Reglamento Operativo<sup>120</sup>, promueve que las familias rurales pobres mejoren su calidad de vida a través del incremento de ingresos por el aumento en la producción, la productividad, la inserción en cadenas de valor y la creación de oportunidades de trabajo, con equidad de género y conservando el medio ambiente. Sus metas son coherentes con los objetivos de las políticas nacionales y sectoriales plasmadas en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal. Posee alcance nacional, con prioridad para las provincias del noroeste y centro, con un alcance progresivo al resto del país.

La Estrategia General de Intervención del Programa implica un esquema de apoyo y asistencia técnica y financiera orientado según las características de los grupos que atiende:

A) Agricultores Familiares: procura su vinculación a las cadenas de valor y mercados, a efectos de que mejoren en forma significativa sus ingresos, a través de Aportes No Reembolsables para Planes de Negocios y Fondos de Crédito dirigidos a la inversión y al capital de trabajo, respectivamente.

B) Familias pertenecientes a sectores rurales en situación de vulnerabilidad social: procura mejorar las condiciones de infraestructura socio-productiva de cada comunidad, a fin de lograr avances en sus condiciones de vida, a través de Aportes No Reembolsables para el desarrollo de proyectos.

Sumada a esta, se implementan tres Estrategias de Carácter Transversal: la Estrategia de Género, la Estrategia de Atención al Medio Ambiente y Adaptación al Cambio Climático y la Estrategia para Pueblos Indígenas. En relación a la Estrategia para Pueblos Indígenas, el PRODERI tiene a las comunidades indígenas como población objetivo, destinatarias de todas sus líneas de financiamiento. Conforme consta en el Reglamento Operativo del Programa, las condiciones culturales, históricas y socio-productivas específicas de los pueblos originarios serán ponderadas

---

<sup>119</sup> UCAR, 2012. Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas. Buenos Aires: MAGYP-UCAR.

<sup>120</sup> PRODERI, 2015. Reglamento Operativo. Buenos Aires: MAGYP-UCAR.

en el desarrollo del mismo, mientras que el trabajo se definirá según los lineamientos de la UCAR para pueblos originarios, basados en sus derechos constitucionales específicos y enmarcados en una política pública nacional regida por el principio de interculturalidad. Se asegurará la debida participación en la formulación y ejecución de los proyectos que los involucren, a través de representantes elegidos por los propios pueblos indígenas, y se trabaja según la premisa de negociación en pie de igualdad entre los principios y prácticas locales de las comunidades destinatarias y los principios y prácticas técnicas de las distintas unidades ejecutoras. La estrategia contempla además, asesoramiento y actividades de capacitación para los equipos técnicos y decisores del Programa y con las organizaciones e instituciones involucradas<sup>121</sup>.

Los servicios del Programa se instrumentan a través de tres componentes:

- Generación de ingresos, producción, competitividad, acceso a mercados;
- Consolidación de capacidades para la transferencia de tecnologías, asistencia técnica productiva y fortalecimiento de capital humano y social; y
- Gestión, coordinación y administración del Programa y Planificación, Seguimiento, Evaluación y Gestión del Aprendizaje y el Conocimiento (PSEyGC).

En general, el Programa tiene una modalidad de ejecución compartida, donde se articulan el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales, con la participación en instancias de decisión de los representantes de usuarios de los servicios del Programa y otros actores estatales, públicos y/o privados directamente involucrados. Implica la delegación a nivel provincial de la gestión de la ejecución del Programa, con un acompañamiento técnico, operativo e institucional de la UCAR. Implica la participación activa de las organizaciones de agricultores familiares y comunidades indígenas en la formulación, a través de una estrategia de intervención territorial conformada por propuestas específicas de inversión (Planes de Negocio y Proyectos) que se encuadran dentro del Plan de Desarrollo Territorial de cada provincia. Las propuestas de inversión son acompañadas por un Plan de Asistencia Técnica y Capacitación que identifica los requerimientos técnicos y las actividades necesarias asociadas a la implementación de los planes o proyectos, con el fin de propiciar su correcta implementación y alcanzar el logro de los objetivos. El financiamiento al que acceden las provincias bajo este Programa, se realizará con cargo a la deuda nacional.

---

<sup>121</sup> PRODERI, 2015. Reglamento Operativo. Buenos Aires: MAGYP

La UCAR es la Unidad Ejecutora Central (UEC) del PRODERI. El gobierno provincial constituirá una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) en el ámbito de los ministerios responsables del sector agropecuario y/o de desarrollo rural y podrán aceptarse estructuras organizativas creadas con anterioridad por las provincias, que cumplan con ciertos requisitos mínimos. También constituirá el Comité de Aprobación y Seguimiento Territorial (CAST) provincial y el/los CAST territoriales, que serán conformados por el Coordinador Provincial y/o Responsable Técnico del Programa, el Director del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en la provincia/región, el Delegado Provincial de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) en la provincia, y dos representantes de los/las usuarios/as del Programa (un varón y una mujer).

Las organizaciones de productores y comunidades originarias presentan las propuestas elaboradas con el asesoramiento técnico, ya sea de la SAF, INTA o de alguna otra institución pública o privada, ante la UEP del PRODERI. Estas propuestas son analizadas en el marco de Talleres de Formulación, donde son puntuados en función de diferentes índices como la vinculación con el Plan de Desarrollo Territorial de la provincia, los ejes estratégicos del Programa (mujeres, jóvenes, pueblos originarios) y otros. Posteriormente, los equipos técnicos de la UEP y UEC del PRODERI, trabajan las propuestas de mayor puntuación en reuniones con los referentes y miembros de las organizaciones o comunidades indígenas y los/as técnicos/as que realizaron el acompañamiento, hasta llegar a el dictamen técnico realizado de forma conjunta entre la UEP y UEC. Una vez concluidos estos pasos, las propuestas son presentadas ante el CAST que tiene la función de aprobar, rechazar y/o realizar recomendaciones a los proyectos y planes de negocios.

El caso específico del proyecto Agua Andina es una excepción, ya que no siguió la modalidad de ejecución compartida, sino la modalidad de ejecución centralizada del Programa. La modalidad centralizada está prevista para casos en que no sea posible llevar a cabo una ejecución compartida. Algunos de los motivos de excepción son: provincias que aún no cuenten con convenios de ejecución firmados, o proyectos de magnitud o de alta complejidad técnica o institucional, o proyectos de alto valor estratégico a nivel nacional.

Cuando comenzó la ejecución del PRODERI, la provincia de Salta no había firmado el convenio con la UCAR todavía y no contaba con un equipo técnico-administrativo conformado en el marco de otro programa de la UCAR como sucedió en otras provincias donde funcionó el PRODERNOA. Entonces, los técnicos de la UEC trabajaron articuladamente en la formulación y ejecución del proyecto con los técnicos

de terreno de la SAF de Salta y los representantes y miembros de las comunidades indígenas destinatarias.

### ***Institucionalidad provincial***

La institucionalidad provincial salteña destinada fundamentalmente a los pueblos originarios comenzó a crearse a partir de la Ley Nacional N°23.302, cuando en el año 1986 se sancionó la Ley Provincial N°6.373 de “Promoción y Desarrollo del Aborigen”. Esta ley incorporó la temática indígena en la agenda estatal, pero bajo la perspectiva integracionista imperante en esa época y creó el Instituto Provincial del Aborigen (IPA). Posteriormente, en diciembre del año 2000, se aprobó la Ley Provincial N° 7.121 de “Desarrollo de los pueblos indígenas de Salta”, que tuvo como uno de sus objetivos adecuar las políticas en educación, salud, vivienda, seguridad social y económica para esta población, incorporando el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional y el artículo 15 de la Constitución Provincial. Mediante esta ley se creó el IPPIS, el cual es conducido por un Consejo integrado por un presidente y ocho vocales. El desempeño de las funciones en los cargos es por dos años y la presidencia es rotativa entre las distintas etnias que integran lo integran. El padrón para participar de las elecciones es elaborado por la Dirección General de Inspección de Personas Jurídicas, dependiente de la Secretaría de Gobierno. Esta institución, si bien desde lo que determina la ley de creación debería formar parte de las decisiones vinculadas con los pueblos originarios de la provincia, muchas comunidades originarias y organizaciones indígenas de segundo grado no reconocen su representatividad, no forman parte de las elecciones, ni asambleas y denuncian que su accionar está estrechamente vinculado con fracciones político partidarias y que en muchos conflictos promovieron la desarticulación de las demandas y debilitaron las luchas de las comunidades originarias<sup>122</sup>.

En relación a la institucionalidad provincial orientada al desarrollo rural, tanto para el sector de la agricultura familiar y pueblos originarios como en general, la provincia de Salta no logró establecer áreas estables con equipos técnicos

---

<sup>122</sup> Para profundizar en estos temas se puede consultar la siguiente bibliografía: RODRIGUEZ MIR, Javier. 2006. “Resistencia y confrontación en Argentina. Negación y exclusión de los pueblos indígenas”, *Gazeta de Antropología*, 22, artículo 22, <http://hdl.handle.net/10481/7099>; CASTRO GARCÍA, Celeste y GONZALEZ, Gustavo. 2009. “La experiencia del Qullamarka en el NOA”, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires; TACACHO Emilse et. al. 2013. “Procesos de reconocimiento de los pueblos de Tastil. Antiguas y nuevas estrategias: educación, turismo rural y artesanías”, VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, UBA, Buenos Aires; CERRA, M. Camila. 2014. “En el devenir de las políticas públicas. Programa de Relevamiento Territorial de comunidades indígenas. Comunidad Diaguita-calchaquí El Divisadero”, *Intersecciones en Antropología* 15.

capacitados e infraestructura adecuada para la implementación de los diversos Programas existentes. Se relevó una escasa orientación de las políticas públicas provinciales en este sentido y una creación ad hoc de equipos técnicos novatos e inestables para la ejecución de los Programas. Esta situación concuerda con lo expresado en el relevamiento realizado en el año 2011 en el marco de una consultoría por uno de los integrantes del equipo técnico de este estudio, donde se analiza la institucionalidad provincial consolidada vinculada al Programa PROINDER<sup>123</sup>.

Para el caso del programa PRODERI, a mediados del año 2013 el gobierno de la provincia de Salta firmó una carta intención para dar ingreso a la provincia del programa. En ese mismo año, firmaron el Convenio de Ejecución y elaboraron y aprobaron el Plan de Desarrollo Territorial de Salta. A partir del año 2014 comenzó a conformarse la UEP y CAST en la Secretaría de Asuntos Agrarios del Ministerio de Medio Ambiente y Producción Sustentable de la provincia de Salta y las propuestas de proyectos empezaron a seguir los pasos anteriormente detallados, establecidos por el Programa. La UEP comenzó a capacitar al equipo técnico y administrativo de la UEP en diferentes aspectos (formulación y mesa de entradas) y ejes estratégicos del Programa (mujeres) y entre los documentos que les entregaron está el protocolo de trabajo con Pueblos Originarios de la UCAR. Hacia mediados del mes de noviembre de 2015 todavía no habían realizado la capacitación sobre Pueblos Originarios, pero quedaban pendientes algunas más en el año, por lo que suponemos que estaría pendiente y planificada. En el año 2016, la UEP trabajará íntegramente en todas las etapas de los proyectos nuevos, comenzando desde el Taller de Formulación.

Actualmente, el equipo técnico de la UEP no realiza una distinción en la forma de trabajo desarrollada en las propuestas que tienen por destinatarios a pueblos originarios de las que tienen como destinatarios a agricultores familiares criollos. Sin embargo, en la ejecución de los proyectos se respetan las instancias y decisiones de las asambleas comunitarias e intercomunitarias y las actas de asamblea comunitaria son las que definen cualquier reformulación de los proyectos. Si estas modificaciones no cambian la función definida en el proyecto y no implican mayores costos, son aprobadas por la UEP.

---

<sup>123</sup> COWAN ROS, Carlos. 2011. Asistencia Técnica para la implementación del Subcomponente "Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional. Informe Final

### C. Trayectoria del Proyecto

Como se describió anteriormente, con la conformación de las comunidades indígenas y la Red de Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama, las familias miembro comenzaron a definir colectivamente estrategias para la resolución de diferentes problemáticas de la zona. En este sentido, los representantes de las comunidades indígenas presentan las necesidades y proyectos surgidos en las asambleas comunitarias dentro del espacio de la Red y de forma conjunta buscan soluciones a los problemas y líneas de financiamiento para los proyectos. De la misma manera, trabajan diferentes aspectos vinculados con la identidad *atacama*, con la forma de vida en las salinas, el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y la defensa de los territorios comunitarios. La organización del espacio es horizontal, nadie lidera el espacio, ya que está compuesto por los dirigentes de cada una de las comunidades indígenas miembro y las decisiones son tomadas en asambleas y debatidas también en las comunidades.

En este contexto, las comunidades visualizaron la necesidad de tener equipos técnicos en sus territorios para obtener asesoramiento para resolver diversas problemáticas vinculadas con las condiciones de vida y la producción familiar. En el año 2009 solicitaron la presencia de equipos técnicos permanentes en los territorios ante la SAF Salta (en aquel momento Subsecretaría), que les permita fortalecer el trabajo que venían desarrollando. En esos años contaban con la presencia de técnicos INTA en el territorio, pero los mismos no daban abasto en la atención, debido a las distancias y necesidades acuciantes de las familias.

En el año 2010 se formó el equipo técnico de la SAF que comenzó a trabajar en la zona con visitas esporádicas. En el año 2011, el trabajo se fortaleció y profundizó con la ejecución de proyectos de Emergencia Agropecuaria para forrajes y con el contacto con diferentes actores sociales de las localidades (comunidades, municipalidades, escuelas, etc.). La principal inquietud que movilizaba a los miembros de las comunidades era la problemática del abastecimiento de agua para consumo humano, animal y riego. Las características biofísicas del lugar y el modo de vida de las familias hacen que este recurso de vital importancia sea escaso y muy necesario en la zona. La mayoría de las familias carecía de agua potable y segura en sus viviendas, por lo que debían caminar grandes distancias (entre 1 y 3 km) para conseguir agua, muchas veces subiendo los cerros, y transportarla en bidones. Esta actividad demanda mucho esfuerzo para las familias, que tienen un reducido número de miembros, sobrecargándose la actividad de las mujeres y los niños.

En este sentido, los/as técnicos/as de la SAF asistieron en la elaboración de propuestas técnicas para solucionar los diferentes problemas de abastecimiento de agua que existían y completar o arreglar algunas obras que habían sido realizadas con un proyecto anterior<sup>124</sup> en algunas de las comunidades indígenas de la zona. Un aporte específico del equipo técnico de la SAF a la propuesta original de las comunidades fue la incorporación de calefones solares para cada una de las familias destinatarias del Proyecto. Sólo una familia de la comunidad de Cerro Negro tenía instalado uno de estos calefones en su vivienda, obtenido a partir de un proyecto de turismo rural elaborado con Warmi Sayajsunqo, una ONG indígena de mujeres que funciona en la Puna jujeña y salteña. Estas propuestas fueron realizadas y analizadas con los integrantes de las comunidades y presentadas en el espacio de la Red de Comunidades del Pueblo Atacama, donde se conformaron diferentes proyectos para la búsqueda de financiamiento.

A fines del año 2011, las autoridades del MAGyP firmaron los convenios con las de FIDA para la ejecución del PRODERI. El Programa fue presentado en el año 2012 y comenzó a implementarse en el noroeste del país a principios de 2013. Para ese momento, la provincia de Salta no tenía conformada la UEP encargada de hacer un informe técnico sobre las propuestas, ni el CAST encargado de evaluar, aprobar o rechazar los proyectos. Como estaba preestablecido que el Programa iba a comenzar en el NOA, la UCAR realizó un acuerdo con la SAF para comenzar a ejecutar directamente con ellos, mientras se conformaba la UEP de Salta. La SAF Salta debía seleccionar los proyectos que respondían a necesidades urgentes y estaban mejor formulados. De esta forma, la convocatoria PRODERI llegó al equipo técnico de terreno, que al mismo tiempo la transmitió a la Red, apareciendo así la oportunidad para presentar un proyecto que contenía parte de las obras planificadas. Entonces, los técnicos de la UEC trabajaron articuladamente en la formulación y ejecución del proyecto con los técnicos de terreno de la SAF Salta y los representantes y miembros de las comunidades indígenas destinatarias. En relación al trabajo con pueblos originarios, los/as técnicos/as de la SAF de Salta tienen experiencia en el desarrollo de proyectos participativos con comunidades indígenas y la institución posee una línea de trabajo propia con Pueblos Originarios desde donde realizan jornadas de formación de técnicos en derecho indígena, cursos y talleres, acompañan a comunidades indígenas en luchas territoriales y en algunas zonas de la provincia trabajaron en conjunto con el INAI en el Relevamiento Territorial Indígena.

---

<sup>124</sup> Este proyecto fue financiado por el PROINDER a la comunidad de Rangel y ejecutado con la asistencia técnica del INTA.

Si bien los/as técnicos/as vinculados al Proyecto no conocían específicamente los lineamientos y procedimientos de trabajo con pueblos originarios desarrollado por la UCAR, las instancias de consulta y participación de las comunidades estuvieron siempre respetadas. El trabajo se desarrolló en el marco de las decisiones tomadas en las asambleas comunitarias y de la Red, donde se definieron las necesidades, los destinatarios, se formularon las propuestas técnicas y los proyectos y, una vez iniciada la ejecución, se realizaron todas las reformulaciones. La articulación entre el equipo técnico-administrativo de la UEC, el equipo técnico de la SAF Salta y los miembros de las comunidades indígenas participantes del Proyecto fue considerada muy buena por todas las partes que integraron el proceso. La sinergia entre los actores territoriales y la UEC fue ágil, con muy buena comunicación y permitió la reformulación y resolución de todos los imprevistos. También se consideró muy buena la experiencia de una mayor participación en todas las actividades del proyecto (compra de materiales, traslado, trabajo en las obras, etc.) por parte de los miembros de las comunidades, permitiendo fortalecer los vínculos comunitarios y el compromiso. Se destacó que estos niveles de participación de los miembros de las comunidades en todas las actividades de los proyectos no son comunes a las dinámicas de trabajo en otros proyectos y con las instituciones en general, evaluando este aspecto como positivo.

El proyecto Agua Andina aborda diferentes aspectos vinculados con la problemática del agua: deficiente abastecimiento de agua en cantidad y de calidad para consumo familiar, animal y riego, limitado acceso al agua caliente para el uso doméstico y poca disponibilidad de mano de obra para la ejecución de las obras necesarias en cada comunidad. Casi simultáneamente, se elaboró y presentó también otro proyecto ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), conteniendo otra parte de las obras planificadas para la zona. En las asambleas de la Red, se decidió que sería la Comunidad Indígena Atacama de Rangel la que solicitara formalmente el proyecto, ya que era la que reunía todos los requisitos vinculados con los trámites de la personería jurídica y tenía experiencia previa en proyectos. La comunidad de Talao y Taiques, que no forma parte de la Red, fue invitada a participar del proyecto, ya que también tenía problemas de abastecimiento de agua, y al igual que las otras comunidades había planificado las obras necesarias con el asesoramiento técnico del equipo de terreno de la SAF. En este caso, el apoyo técnico de la SAF y la dinámica propia de trabajo de esta institución de extensión, favoreció la inclusión de esta comunidad en este espacio, donde posteriormente se definió su participación en el Proyecto.

El objetivo del proyecto fue proveer el acceso al agua de calidad a 45 familias distribuidas en las tres comunidades indígenas, mejorando los sistemas de captación,



conducción, almacenamiento y distribución de agua para usos múltiples y la provisión de agua caliente domiciliaria, utilizando tecnologías limpias y apropiadas. El total de personas destinatarias del proyecto es 193, de los cuales 86 son hombres y 107 son mujeres. La elección de las familias destinatarias se definió en las diferentes asambleas comunitarias, donde se priorizó la necesidad de aprovisionamiento de agua, la participación en las instancias comunitarias y el compromiso de las familias de llevar adelante las obras planteadas. En reuniones intercomunitarias se eligieron 6 personas como referentes y responsables para ser nexo entre las comunidades y el equipo técnico y se decidió que en la ejecución de las actividades, las tareas sean realizadas en forma conjunta y equitativa entre los/as destinatarios/as de cada sector. La organización de las actividades se realizó en asambleas dentro de cada comunidad, donde participaban las familias destinatarias. Se pagaron jornales de trabajo para cubrir parte de la mano de obra requerida para realizar las obras principales de captación y conducción troncal comunitaria y el empleo de mano de obra calificada para algunas obras y la instalación de los calefones solares. Este trabajo se distribuyó equitativamente entre vecinos, personas calificadas y personas idóneas de las comunidades que tuvieran el monotributo social de la Agricultura Familiar. Cada familia se responsabilizó de realizar las obras domiciliarias y designó los miembros para realizar el aporte de los jornales para las obras generales. Se creó una comisión para la compra de materiales, el traslado y administración del proyecto. El acompañamiento técnico durante la ejecución del proyecto en todas las fases fue realizado por el equipo técnico de la SAF y las capacitaciones estuvieron a cargo de la SAF y del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

No tuvieron mucho tiempo para formular el proyecto, así que lo armaron sobre las necesidades que ya estaban relevadas en esas tres comunidades y las propuestas técnicas que estaban más desarrolladas. El Proyecto se presentó hacia el mes de octubre de 2013 y se aprobó en diciembre de ese año, entrando en ejecución muy rápidamente. Esto sorprendió positivamente a los integrantes de las comunidades, la rapidez fue muy estimulante y permitió concretar las obras con prontitud. No tuvieron la misma experiencia con otro proyecto de agua presentado ante el INAI y manifestaron que la dilatación de los tiempos generan desconfianza, desánimo y no ayudan a la cohesión comunitaria. La ejecución del proyecto se realizó durante el año 2014-2015. Las demoras en la ejecución de las obras estuvieron vinculadas principalmente a las contingencias climáticas propias de la Puna, a las distancias y accesibilidad de los lugares de las obras de captación de agua y a la distancia de las comunidades con respecto a la capital de Salta para la compra y traslado de los materiales e insumos para las obras.

En el caso de las obras realizadas en la Comunidad de Talao y Taiques, la doble pertenencia de uno de sus miembros como dirigente de la comunidad indígena y como empleado del Municipio de San Antonio de Los Cobres, facilitó la articulación con esta institución estatal para la ejecución de parte de las mismas. Las obras de agua que se debían realizar allí, implicaban mucho trabajo físico si se las realizaba sin maquinaria. La municipalidad se comprometió y realizó con maquinaria las excavaciones para construir los drenes y facilitó los camiones para el movimiento de materiales. Esto facilitó muchísimo el trabajo de las familias de la comunidad, que lograron realizar las obras de infraestructura exitosamente. En cambio, las comunidades de Rangel y Cerro Negro dependen del departamento La Poma, pero no hay en la zona una presencia importante de las instituciones municipales, en parte por las distancias con respecto a la cabecera del mismo. En el caso de la comunidad de Rangel, por falta de hombres jóvenes en las familias, fueron principalmente las mujeres las que realizaron con mucho esfuerzo las duras y difíciles tareas que implicaron la realización de las obras. En esta comunidad, los lugares donde se tomó el agua se encuentran a varios kilómetros cerro arriba, por lo que debieron transportar a hombro todos los materiales (cemento, mangueras, herramientas, etc.).

Las personas entrevistadas de las comunidades indígenas que participaron directamente del proyecto Agua Andina y de la Red Atacama en general, se manifestaron muy conformes con la ejecución del proyecto y los beneficios aportados por el acceso al agua fría y caliente domiciliaria. Se destacó el menor trabajo familiar invertido en el aprovisionamiento de agua y leña para el uso doméstico, así como la mejora de algunas zonas de cultivo y bebederos de animales. Como resultados no esperados del Proyecto, el abastecimiento de agua domiciliaria dinamizó en los miembros de las comunidades la construcción de viviendas para las familias jóvenes, que separaron así su núcleo familiar. También se destacaron las habilidades de algunos integrantes para la instalación y reparación de calefones solares, planificando la construcción por ellos mismos de nuevos calefones, a partir de la compra de los insumos necesarios. A nivel de la organización comunitaria e intercomunitaria, este proyecto fue considerado por los entrevistados como un espacio de fortalecimiento del trabajo comunitario, colectivo e interinstitucional, donde se logró sobrellevar las dificultades, hacer una gestión compartida del proyecto y dinamizar los procesos organizativos en las comunidades que están menos avanzadas en estos procesos.

### ***Problemáticas y dificultades en la implementación de los proyecto***

Una de las problemáticas identificadas en relación a la ejecución del proyecto Agua Andina es que el PRODERRI no contempla el pago de estudios de prefactibilidad.

Esto resultó ser muy importante en el caso de las obras de captación de agua subterránea para consumo humano, ya que evitaría correr riesgos de hacer obras que luego no funcionen y permitiría poder hacer los estudios sobre la calidad del agua en todos los puntos necesarios para elegir el lugar de las tomas de agua. En este caso, los estudios fueron realizados igualmente por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) en el mismo momento de la realización de las obras y los estudios de calidad de agua fueron realizados en la Mesa Provincial de Arsénico que está dentro de Recursos Hídricos, gracias al convenio que tiene esta institución con la SAF Salta. Sin embargo, los costos de este tipo de estudios son muy elevados para ser costados por los integrantes de las comunidades indígenas, por lo que consideran que sería adecuada la incorporación dentro del proyecto.

Al mismo tiempo, las distancias entre las comunidades indígenas destinatarias del proyecto y la ciudad capital y la dificultad de los caminos por la complejidad del relieve de montaña hacen que las personas encargadas de estas actividades pasen largas horas viajando en diferentes medios de transporte y tengan que permanecer uno o varios días en la capital. Estos costos son muy elevados para las familias que se dedican mayoritariamente a producción para el autoconsumo y deberían formar parte de los gastos previstos en el proyecto. Se propuso que los proyectos contemplen el pago de un salario y de viáticos para las personas de las comunidades que están encargadas de realizar los trámites administrativos y la gestión del proyecto, así como las compras y traslado de los materiales.

Por otro lado, una de las problemáticas identificadas es la institucionalidad provincial destinada a la ejecución del Programa. Si bien esto no se relaciona directamente con el proyecto Agua Andina, se vincula con los proyectos posteriores, los cuales son ejecutados desde la estatalidad provincial. En la elección de los técnicos de la UEP Salta no se priorizaron criterios como experiencia comprobada en trabajo de terreno en la provincia y en la ejecución de programas de desarrollo rural, existiendo gente preparada y con estos antecedentes en la provincia. Por lo tanto, el proceso de formación del equipo técnico fue muy lento e ineficiente para la implementación adecuada de un Programa que ya se encontraba en marcha. En este sentido, el trabajo de este equipo provincial se apoya fuertemente en los equipos técnicos de la SAF Salta e INTA, instituciones que poseen amplia trayectoria en este tipo de trabajos.

También se expresaron en este sentido los/as técnicos/as de la SAF Salta que ejecutan otros proyectos PRODERI junto a la UEP Salta, quienes encontraron dificultades en la comprensión por parte de la institucionalidad provincial sobre las complejidades que existen en los territorios y recibieron respuestas muy estrictas a los

requisitos administrativos y burocráticas de los proyectos. Al respecto de esto último, comentaron que a partir del cambio del Manual Operativo del PRODERI que ocurrió en julio del año 2015, hicieron retroactivos todos los nuevos requisitos, complejizándose profundamente la operatoria del Programa. Frente a las dificultades surgidas en terreno para cumplimentar los mencionados requisitos, la respuesta de la UEP siempre ha sido que eran requisitos exigidos por la UEC – UCAR, sin funcionar como ente articulador entre los territorios y las normativas nacionales. Un ejemplo mencionado por los/las técnicos/as fue que comenzaron a pedir tres presupuestos por cada uno de los materiales a ser comprados, incluso en los de montos bajos, donde no se analizaban los valores desglosados de los productos presupuestados en cuestión, sino del total de los presupuestos, sin tener en cuenta que los comercios no tenían necesariamente todos los productos, ni la misma calidad de los materiales. Cabe aclarar que en estos momentos de gran fluctuación de precios, los comerciantes son muy reacios a realizar presupuestos con los formatos requeridos por la UEP, además de que son válidos por muy poco tiempo. Otra cuestión remarcada fue, que a pesar de existir dentro del proyecto un porcentaje destinado a imprevistos, sin superar dicho porcentaje, debieron presentar tres presupuestos por cada cosa extra<sup>125</sup> y realizar informes exhaustivos. También manifestaron tener problemas con los desembolsos de las partidas de dinero destinadas a los proyectos, a pesar de tener todos los informes y documentación presentados al día. En este sentido, los/as técnicos/as de la SAF Salta manifestaron no sentirse respetados ni reconocidos por el trabajo realizado en terreno, dudando en volver a ejecutar proyectos PRODERI en función de la experiencia desgastante y estresante que implicó el trabajo en articulación con la UEP Salta.

Al mismo tiempo, el equipo técnico de la UEP Salta manifestó la falta de vehículos disponibles para el PRODERI como uno de los principales inconvenientes para recorrer y conocer los territorios provinciales. La Secretaría de Asuntos Agrarios tiene pocos vehículos disponibles para todas las actividades que desarrollan, por lo que el acceso a los mismos es limitado. Esta situación complica el buen funcionamiento del Programa, porque no les permite monitorear adecuadamente ni resolver los imprevistos que van surgiendo. En este mismo plano, el equipo técnico manifestó grandes dificultades con la cuestión de los viáticos, ya que deben costear ellos los gastos que tienen en el campo, buscando comercios que tengan las facturas con el CAI al día, luego rendir los gastos y esperar entre 1 o 2 meses para que se los

---

<sup>125</sup> Por ejemplo, uno de los tantos casos comentados fue para la compra de un bidón para nafta que no había sido detallado en el presupuesto general, porque no había sido tenido en cuenta en un principio, tuvieron que pedir tres presupuestos, con todos los inconvenientes que esto implica.

reintegren. Este mecanismo resulta ser poco ágil y recae sobre el salario de los miembros del equipo técnico. Consideran que este mecanismo debería ser más eficiente para permitirles mayor movilidad a campo. En este sentido, manifestaron que el aspecto de la logística del PRODERI en Salta debe ser mejorado para poder abordar en mejores condiciones los proyectos que están en ejecución y los que se pondrán en marcha en el año 2016.

Estas son limitantes muy fuertes que impone una situación estructural y/o política provincial y que podrían resolverse si la UCAR determinara los requisitos mínimos del personal adecuado para conformar el equipo técnico UEP y exigiera o proveyera vehículos de uso exclusivo para el PRODERI.

## **D. Reflexiones a partir del caso**

### ***Propuestas e innovaciones***

Uno de los aportes relevado a partir de entrevistas y reuniones con miembros de las comunidades *atacamas* de la Red, se vincula con la necesidad de tener capacitaciones específicas y estudios locales científicos sobre el cambio climático y la disponibilidad de agua en la zona en el futuro. Consideran que necesitan apoyo, orientación y mayor conocimiento para poder reflexionar sobre las posibles obras de infraestructura y actividades propicias para mejorar las condiciones de vida en el lugar y poder planificar con mayor seguridad lo que desean para el futuro. Esta necesidad se hizo manifiesta, a partir de que luego de realizar grandes esfuerzos para conseguir el otro proyecto de agua y obtener agua de algunas vertientes, y cuando llegó el proyecto a los pocos años, las vertientes se secaron, generando incertidumbre sobre lo que se prevé para el futuro. Consideran que necesitan estudios y orientación para poder planificar mejor las acciones y proyectos.

En relación a la cuestión del desarrollo rural, manifestaron estar trabajando como red atacama en proyectos de turismo comunitario en articulación con el Ministerio de Turismo de la provincia. En este sentido, propusieron que se sería positivo incorporar la dimensión habitacional, incorporando técnicas y materiales locales y/o ecológico-sustentables, dentro de los proyectos de desarrollo rural que tengan como destinatarios a comunidades originarias, como el PRODERI. Es decir, que los proyectos contemplen la mejora de las viviendas, no sólo para mejorar las condiciones de vida de las familias, sino también para que se puedan fortalecer otros proyectos de desarrollo rural como por ejemplo turismo comunitario. Consideran también que mejorar las viviendas fortalece el arraigo de las familias jóvenes en las comunidades.

Otra cuestión interesante es la posibilidad de que sea una organización social de segundo grado, como la Red de Comunidades Indígenas del Pueblo Atacama, la que lo presente y ejecute, pudiendo así contemplar encargados para el rol de gestión. Cabe aclarar que en el espacio de la Red Atacama también participan comunidades indígenas atacamas localizadas en las Salinas Grandes, pero de la provincia de Jujuy. En este caso, además de lo analizado anteriormente, se podría contemplar la ejecución de proyectos que tengan por destinatarios a miembros de una organización de segundo grado, implicando comunidades indígenas de dos provincias distintas. Este tipo de formato organizativo potencia fuertemente a los procesos territoriales complejos, que tienen una dimensión mayor que el Proyecto, tanto espacial como temporalmente.

También propusieron la participación de los gobiernos municipales o locales en los proyectos para mejorar la ejecución de los mismos. En función de la diferente vinculación establecida por las municipalidades de San Antonio de Los Cobres y de La Poma en relación a los aportes y ayudas para la realización de las obras de infraestructura, traslado de materiales, etc., los integrantes de la Red Atacama propusieron que las instancias locales de gobierno formen parte integrante de los proyectos. De esta manera se aseguraría el compromiso y participación de los mismos, más allá de las buenas voluntades que tengan los miembros que integran las instituciones estatales. Al mismo tiempo, quedarían capacidades en las instituciones locales que serían de mucha utilidad para la elaboración y ejecución de otros proyectos.

En el caso específico del derecho a la consulta y participación de los Pueblos Originarios en los proyectos que se desarrollen en sus territorios, los integrantes de las comunidades indígenas de la zona de Salinas Grandes, donde se localiza el proyecto Agua Andina, participaron en la elaboración de un procedimiento adecuado a sus patrones culturales. Este documento se llama “Kachi Yupi – Huellas de Sal. Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado para las comunidades indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc”, y fue elaborado en el años 2015 por las comunidades indígenas que habitan en esta cuenca, tanto en la provincia de Salta como en la de Jujuy. En este documento se detalla y explica el procedimiento para que el Estado realice las consultas para obtener el consentimiento previo, libre e informado y cómo son los mecanismos adecuados para asegurar la participación. Se sugiere que el mismo sea insumo a tener en consideración en el desarrollo de los programas de desarrollo rural con pueblos originarios.

En este sentido, también se considera como un avance importante para asegurar la participación y consulta de los pueblos originarios, que los Programas que los tengan como destinatarios contemplen la creación de espacios provinciales de participación, donde se realicen y analicen en conjunto los Planes de Desarrollo Territorial, se diseñen los procedimientos y mecanismos de ejecución de los mismos y se prioricen las visiones de mundo y concepciones de desarrollo de los pueblos originarios. Se recomienda que en estos espacios confluyan los referentes legítimos de los pueblos originarios existentes en las provincias, junto con los Coordinadores y Responsables Técnicos del Programa, los directivos de instituciones vinculadas al desarrollo rural como INTA y SAF, así como referentes de productores familiares de la provincia. Para que estos espacios provinciales logren funcionar manteniendo la dinámica de participación y consulta requerida por los pueblos originarios, se considera que deben estar diseñados dentro del Programa y explicitados en el Manual Operativo.

## **V.5. Revegetación en unidades productivas de cultivos andinos, provincia de Jujuy. Proyecto Forestal (Cusi Cusi – Proyecto Forestal)**

### **A. Territorio y características de los/as destinatarios/as**

#### ***Características espaciales y demográficas***

La jurisdicción territorial de la Comisión Municipal de Cusi Cusi se encuentra ubicada en la región de la Puna jujeña, noroeste de la provincia de Jujuy a una altura promedio de 3.800 metros sobre el nivel del mar<sup>126</sup>. El territorio municipal se extiende dentro del departamento de Santa Catalina, lindando al oeste con la República de Bolivia. La cabecera de la Comisión Municipal, la localidad de Cusi Cusi, se encuentra a 350 km de San Salvador de Jujuy, capital provincial. Las ciudades más próximas son La Quiaca a 120 kms y Abrapampa a 125 kms. Para acceder a ambas localidades se debe transitar por rutas provinciales de ripio, luego se empalma con la Ruta Nacional 9, asfaltada, rumbo a la capital provincial. Es importante destacar que tanto La Quiaca como Abrapampa, dada su pequeña escala urbana, rara vez consiguen satisfacer las demandas de insumos industriales y/o agropecuarios de los pobladores, motivo por el cual San Salvador de Jujuy se constituye en el principal lugar de abastecimiento, debiéndose recurrir a otra capital provincial en caso de que allí no se consiga lo buscado. Estas características espaciales adquieren significado a los fines del Estudio, pues las distancias a centros urbanos de provisión de insumos agropecuarios, industriales y de infraestructura, así como las vías de acceso posibilitan comprender algunas dificultades y costos adicionales que deben sortear los/as destinatarios/as de los proyectos para su ejecución.

La población del territorio municipal se aproxima a las 1.600 personas y ha sido caracterizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el último CNPV 2010 como población rural dispersa. Sus habitantes se distribuyen en cinco localidades, cada una de las cuales se reconoce y se ha constituido en comunidad indígena quechua: i) Cusi Cusi (565 personas), ii) Ciénaga (466 personas), iii) Paicone (200 personas), iv) Lagunillas del Farallón (463 personas) y v) San Juan de Misa Rumi (sin dato). El subproyecto de referencia articula a miembros o parcialidades de las cuatro primeras comunidades indígenas. Éstas no participan como destinatarias del subproyecto, sino algunos de sus miembros.

---

<sup>126</sup> Las características agroclimáticas de la Puna jujeña son semejantes a las de la Puna salteña descritas en el caso Agua Andina-PRODERI.



Las comunidades de Cusi Cusi y de Ciénaga de Paicone son las más grandes, encontrándose agregadas las viviendas a lo largo de una calle principal, configurando la estética de un pequeño pueblo y situándose las áreas de cultivos en la periferia. En el caso de las otras comunidades indígenas la cantidad de viviendas es menor, su ubicación más dispersa y las áreas de vivienda y de cultivo se encuentran intercaladas.

### ***Estrategias económicas de la población***

Al igual que en otras localidades de la Puna jujeña, los testimonios colectados dan cuenta que las estrategias de vida de la población local son heterogéneas, pluriactivas y cambiantes, corriéndose el riesgo de caer en un reduccionismo interpretativo si se intentase caracterizarlas a través de un único modo de vida y/o estereotiparlas con la figura de “pequeños productores agropecuarios”, es decir considerar que su sobrevivencia depende exclusivamente de la producción agropecuaria. Las principales fuentes de generación de ingresos de las familias pueden ser a través del empleo público (agencias educativas, sanitarias y/o municipales), de la venta de mano de obra en el sector privado (empresas mineras, zafra, etc.) y/o de la producción agropecuaria. Es raro encontrar familias que compongan su economía doméstica a partir de una única fuente de ingresos. Suele combinarse diferentes actividades económicas, pudiéndose encontrar familias más orientadas a la venta de mano de obra y otras más volcadas a la producción agropecuaria, con vistas a generar excedentes para la venta. Los integrantes del subproyecto de estudio se encuentran entre éstos últimos. De hecho, a diferencia de otros pobladores rurales de la Puna, que suelen centrarse en la producción ganadera y destinar fundamentalmente al autoconsumo la producción agrícola, en Cusi Cusi parece existir una significativa vocación mixta y/o agrícola<sup>127</sup>.

La activa construcción de terrazas para expandir y optimizar el cultivo de diferentes especies concomitantemente a la creación de un sistema de captación, almacenamiento y distribución de agua para riego, incluyendo innovaciones tecnológicas como puede ser el riego por goteo, ciertamente diferencian al territorio de Cusi Cusi de otros de la Puna, por la convicción de algunos de sus habitantes en convertir la producción agrícola, especialmente a la quínoa, en cultivos de renta a partir del cual garantizar su reproducción social. El tipo de productor agrícola que se describe, lejos de ser representativo de los pobladores del territorio de la Comisión

---

<sup>127</sup> Existen 106 productores de camélidos, con 15 mil cabezas en la jurisdicción de Cusi Cusi. La producción agrícola, focalizada en el desarrollo productivo de la quínoa está ganando adeptos que reinvierten parte de sus ingresos en ampliar y tecnificar el área de cultivo.

Municipal de Cusi Cusi, representa un pequeño porcentaje y se nuclea en CADECAL, cooperativa en la que se agrupan 27 socios. En la perspectiva de los dirigentes de CADECAL, más allá del impacto sobre su propia economía doméstica, la puesta en marcha de un modelo alternativo y novedoso de generación de ingresos, basado en la producción orgánica de quínoa y otras especies, el agregado de valor y el cooperativismo sería el impacto más significativo que estarían generando, al constituirse en un ejemplo reconocido por otros habitantes del ejido municipal y de los municipios vecinos.

Esa estrategia económico-productiva está asociada a un plan de desarrollo agropecuario impulsado desde la Comisión Municipal, que tiene su eje articulador en la producción orgánica, la comercialización asociativa y el agregado de valor de la producción a través de la industrialización en la CADECAL.

Otro dato característico de las estrategias económicas de las familias es que una parte significativa de éstas obtienen ingresos provenientes de pensiones, jubilaciones y/o la Asignación Universal por Hijo. Estas fuentes de ingresos configuran un componente relevante en su economía. En la perspectiva de algunos actores locales, la Asignación Universal por Hijo, al garantizar una fuente ingreso estable por mes, motivó a muchas familias a quedarse en sus comunidades y abandonar la emigración como estrategia económica de subsistencia. Adicionalmente inyectó una disponibilidad de capital en algunas familias posibilitando la compra de verduras a sus vecinos y dinamizando la economía local. En las familias abocadas a la producción agrícola posibilitó generar cierta capacidad financiera para invertir en tecnología de cultivos.

### ***Lógicas organizativas***

De las observaciones realizadas en las localidades y de las conversaciones que se mantuvieron con sus habitantes, cuatro tramas de articulación y organización emergieron como significativas en relación al desarrollo del subproyecto: la política, la religiosa, la de vecindad y la productiva. A continuación se describen estas tramas organizativas, tanto en su expresión informal como institucional. Si bien para realizar una primera aproximación, se describen individualmente cada una, es importante destacar que en la realidad empírica operan de manera imbricada y/o superpuesta y que suelen estar permeadas por redes de parentesco y amistad, que fueron más difíciles de captar dado el escaso tiempo del trabajo de campo.

Las redes políticas se expresan a través de los individuos que se articulan en alrededor de partidos políticos y/o facciones de éstos y se tornan más explícitas durante las campañas electorales. Este tipo de redes está fuertemente permeadas por relaciones de parentesco, vecindad, amistad y religiosas. Para el caso del subproyecto

de estudio gana relevancia ya que el mismo fue impulsado por un ex comisionado municipal de Cusi Cusi, que gobernó durante cuatro gestiones (15 años) hasta 2011 y, a su vez, es socio de CADECAL. La facción política que encabeza tiene el control de la Comisión Municipal hace aproximadamente veinte años, pues a él lo sucedieron dos dirigentes de su facción y de CADECAL. En el marco del plan de gobierno de esta facción, el desarrollo agropecuario de la jurisdicción se constituye en un eje fundamental, en parte porque estos actores son activos productores agropecuarios. Para ello han ejecutado diversos proyectos de desarrollo productivo y han impulsado la creación de CADECAL como centro de acopio, industrialización y comercialización de la producción local, fundamentalmente la quínoa. Aquí se ve cómo esta red política se articula y superpone con las redes agropecuarias que existen en la zona y con las étnicas, si consideramos que el ejido de la comisión municipal de Cusi Cusi está dividido en cinco localidades, cada una de las cuales se ha constituido en una comunidad indígena y varios de los miembros de la facción han sido presidentes o “comuneros” de las comunidades indígenas a las que pertenecen.

Las otras redes políticas existentes se accionan en torno a actores específicos vinculados a otros partidos políticos provinciales y nacionales, pero parecen tener menos continuidad, capacidad de adhesión y/o movilización que la de quienes gobiernan la comisión municipal.

Fuera del ejido municipal, las redes políticas locales se articulan a las estructuras político- partidarias provinciales. La facción de los dirigentes de CADECAL tiene vínculos directo con quien fuera gobernador de la Provincia en dos oportunidades y con otros referentes del Gobierno provincial. En los últimos años se ha desempeñado como asesor en la Secretaría de Interior y en el Foro de Municipios de la provincia de Jujuy. En la Puna existe la Asociación de Municipios de la Puna, una facción del Partido Justicialista que nuclea a varios de los dirigentes e intendentes de la región, sin embargo los dirigentes de CADECAL han priorizado su vínculo directo con los máximos dirigentes provinciales del justicialismo que nuclearse en ese espacio. Como se verá más adelante, la capacidad de articulación y vinculación de los dirigentes de CADECAL con referentes de las institucionalidades provinciales y locales, lo que suele denominarse por *capital social*, ha favorecido y destrabado procesos para que la Comisión Municipal de Cusi Cusi acceda a diferentes proyectos de financiamiento nacionales e internacionales.

Con relación a las redes agropecuarias, en la jurisdicción de Cusi Cusi existen dos cooperativas en las cuales se articulan productores agropecuarios. Una es CADECAL, cooperativa agrícola que reúne a 27 miembros de cinco comunidades de la jurisdicción municipal, siendo los más activos los de Paicone, Ciénaga y Cusi Cusi. La

Cooperativa surge a propuesta de un ingeniero agrónomo que asesoró a los dirigentes locales para desarrollar la producción de quínoa orgánica y agregar valor por medio de la industrialización en la zona con vistas a la exportación. Fue fundada en la primera mitad de la década del 2000 y desde entonces ha tenido una incesante actividad y crecimiento en su infraestructura. A través de ella, sus dirigentes han ejecutado una diversidad de proyectos de equipamiento y desarrollo de la producción. Actualmente cuentan con maquinaria para labranza que alquila a sus socios y una planta de acopio, almacenamiento e industrialización de quínoa completamente equipada, que entre los productos que elabora se destacan: quínoa lista para consumo, quínoa laminada, pochoclo achocolatado de quínoa, barritas de quínoa, harina de quínoa, etc. Es decir, está en curso un proceso de integración vertical, a través de la promoción de la agroindustrialización.

La segunda se denomina Cooperativa Agroganadera de la Cuenca de Río Grande o cooperativa Cuenca, tiene una antigüedad de 20 años. Emerge promocionada por un extensionista del INTA Abrapampa que trabajó en el desarrollo ganadero, dedicada fundamentalmente a la producción y comercialización de lana de llama. Al igual que CADECAL, los socios de la Coop. Cuenca pertenecen a las comunidades indígenas de la jurisdicción. No han existido proyectos o acciones de conjunto entre miembros de ambas cooperativas. Dado que la visita al territorio fue a través de los dirigentes de la Comisión Municipal, quienes también conducen CADECAL, no se consiguió establecer contacto con los miembros de la coop. CUENCA. En la perspectiva de los dirigentes de CADECAL la cooperativa CUENCA se encontraría en un estado de “estancamiento” dado el escaso ímpetu que le inyectan sus dirigentes. Así, el plan de desarrollo agropecuario impulsado por las autoridades de la Comisión Municipal no estaría incluyendo explícitamente las actividades de los productores de CUENCA. La capacidad de gestión y el capital social que detentan los dirigentes de una y otra cooperativa parecería que explica la actividad y crecimiento diferencial de una y otra.

Otras de las redes sociales existentes son las religiosas. En la jurisdicción de Cusi Cusi existen dos ramas de la cristiandad: la católica y la evangélica. Si bien antiguamente la religión católica predominaba en la jurisdicción, en los últimos cincuenta años han surgido cinco iglesias evangélicas. En la perspectiva de los agentes entrevistados, en Ciénaga y Paicone predominarían éstas últimas, pues no existen iglesias católicas, sólo templos evangélicos. En San Juan de Misa Rumi, Cusi Cusi y Lagunillas del Farallón dominarían los católicos. Es importante destacar que los socios más activos de CADECAL pertenecen a las comunidades de Ciénaga, Paicone y Cusi Cusi por lo que se infiere que las diferentes redes religiosas permean las redes

agropecuarias, no existiendo exclusión de alguna de ellas<sup>128</sup>. Eso no se observa para la cuestión étnica, pues varias de las festividades y prácticas originarias son cuestionadas y censuradas por los referentes de las iglesias evangélicas, no así por la católica.

Con relación a las redes vecinales, décadas atrás el sistema administrativo interior de la Comisión Municipal, como en otros ejidos de la Puna, se organizaba a través de “centros vecinales”, instancias de articulación y organización de vecinos de localidades (actualmente denominadas “comunidades indígenas”) que integraban el ejido municipal, por medio de la cual se vinculaban con la Comisión Municipal. En esas instancias, los representantes eran elegidos en asamblea. A partir de la actualización de la cuestión indígena en el país y en Jujuy, desde la segunda mitad de la década de 1990 hasta la actualidad, las figuras de comunidades indígenas se constituyeron sobre esos formatos organizativos, perdiendo vigencia éstos. Actualmente, las cinco localidades del ejido están conformadas como comunidades indígenas, han obtenido su personería jurídica y sus autoridades son renovadas democráticamente cada año. Esto supone que todos los pobladores del territorio de Cusi Cusi están vinculados a una comunidad indígena, lo que conlleva otra fuente de superposición e interpenetración entre redes sociales.

### ***Pueblo Quechua y la rearticulación étnica en el departamento de Santa Catalina***

Dieciocho comunidades del departamento de Santa Catalina, incluidas las de la jurisdicción de Cusi Cusi, se declararon en 2011 pertenecientes al pueblo quechua y posteriormente fueron registrados por el Gobierno provincial como grupo étnico.

Como comentaron las autoridades de la Comisión Municipal de Cusi Cusi, “en los tiempos de los abuelos” no se accionaban categorías de adscripción étnica para referir la identidad individual o colectiva. Las referencias identitarias eran fundamentalmente territoriales y nacionales. A partir de mediados de la década de 1990, con la reforma institucional internacional y nacional comenzó un proceso de actualización y rearticulación étnica en la región. En los inicios quienes integran las comunidades del departamento de Santa Catalina se autodefinieron como *kollas*, en gran parte por ser una categoría identitaria impuesta por agentes externos (Gobierno provincial, sociedad en general, etc.). Luego comenzó un proceso de revisión histórica, a partir de que se puso en cuestionamiento la propia categoría “kolla” por ser una noción territorial, referente al Kollasuyu, región sur del Imperio Incaico y a este último comenzó ser interpretado en términos de la “primera colonización del territorio”, la

---

<sup>128</sup> De hecho, uno de los miembros más activos e innovadores de CADECAL profesa el protestantismo.

segunda, sería la occidental. Dicha revisión histórica e identitaria, se vio permeada por diferencias sobre la tenencia de la tierra. Parte de los habitantes del departamento de Santa Catalina tienen los títulos de propiedad individual de sus tierras. En Cusi Cusi son pocos las personas que los detentan. Esto es producto de un proceso de colonización y titulación operado en la década de 1960 en esa zona. Por su parte, los dirigentes *kollas* sostenían que la propiedad comunitaria de la tierra era un atributo identitario y, por ende, abogaban a que se renuncie a la propiedad individual para obtener la comunitaria. En la perspectiva de dirigentes quechuas ese fue uno de los puntos que provocó el clivaje al interior del pueblo *kolla*, pasándose a reivindicar los miembros de las comunidades de Santa Catalina como quechua, en parte porque algunos de sus miembros conservan la lengua originaria, siendo ésta indicador de su origen étnico. En 2012, el pueblo quechua estaría integrado por 3000 personas, 18 comunidades indígenas, de las cuales 13 habían conseguido su personería jurídica y 5 se encontraban en proceso de obtenerla. Parte significativa de sus integrantes han optado por la obtención de los títulos individuales de las tierras a través del Instituto de Colonización de la provincia de Jujuy.

Indagados sobre las diferencias culturales y/o de otras características que presentan los miembros del pueblo quechua con relación a otras etnias de la Puna, fundamentalmente los vecinos pueblo atacama y pueblo *kolla*, el mantenimiento de la lengua es la que surge con mayor frecuencia. Actualmente se está enseñando en la escuela la lengua quechua para que no se pierda entre los niños y jóvenes. Otras diferencias que suelen emerger, generalmente son asociadas a la especificidad territorial de uno y otro territorio. Al igual que en otras regiones de la Puna se mantiene la *huaica* (minga o minka), trabajo colectivo convocado y organizado por “el comunero” (cacique o presidente de la comunidad indígena en otras localidades de la Puna) para atender a tareas y necesidades de los vecinos de la comunidad.

El pueblo quechua tiene una instancia de articulación en red, donde confluyen los presidentes de cada consejo en una reunión mensual y tienen un representante ante las diferentes agencias estatales, incluido el Consejo de Participación Indígena del INAI.

Una primera interpretación de las redes sociales que co-existen en el ejido de la Comisión Municipal de Cusi Cusi es que las mismas se (des)activan en diferentes momentos del año y se encuentran imbricadas y parcialmente superpuestas. Por ejemplo, todos los pobladores de la región pertenecen a alguna comunidad indígena y, en consecuencia, las otras redes de filiación se superponen y/o imbrican con éstas. Sin embargo, no todos participan activamente de las (mismas) redes agropecuarias, religiosas y políticas. Como efecto de la superposición de redes sociales, los sujetos

pueden desempeñar más de un rol o papel social ante los otros (fiel de un grupo religioso, miembro de una comunidad, socio de la cooperativa, integrante de la facción política, pariente, etc.), siendo no siempre pertinente esencializar los roles de las personas. Es decir, quien reviste un cargo de político, en la percepción de los agentes locales también puede ser familiar, vecino, compañero de la cooperativa, de la iglesia, pudiendo incluso estos roles anteponerse al de político. Por último, si bien existe cierta superposición de las redes de filiación, es posible diferenciar grupos o redes que tienen mayor superposición y reproducción en diferentes espacios organizativos que otros. Por ejemplo, es elocuente que los miembros de la facción política gobernante, también participan de CADECAL y que los miembros de la otra cooperativa CUENCA, tienen vinculaciones con otras facciones políticas. Las redes religiosas y vecinales o comunidades indígenas estarían atravesadas o clivadas por las redes anteriores. Esto explicaría, en parte, el por qué CADECAL aglutina a parcialidades de las comunidades indígenas y no a éstas como miembros y, en consecuencia, quiénes son los destinatarios/as del Subproyecto. La vocación agrícola de los miembros de las comunidades sería otro factor interviniente.

## **B. Institucionalidad asociada a la ejecución del subproyecto**

El Proyecto de Manejo Sustentable de Recursos Naturales tiene por objetivos desarrollar un marco y políticas de crecimiento sostenible del sector, implementar planes de capacitación e integrar a los pequeños productores a la cadena de valor forestal. Cuenta con financiamiento del BIRF (7520 AR) por USD 26 Millones<sup>129</sup>. En las fuentes documentales consultadas no se pudo constatar el año de inicio de ejecución. Se dispone del Manual Operativo del Proyecto, de enero de 2008, en el que se pauta una duración de 5 años (SAGPyA-BIRF, 2008)<sup>130</sup>. El 30 de septiembre de 2015 finalizó la ejecución del Proyecto.

A diferencia de los otros programas/proyectos que integran la muestra del Estudio, la ejecución se realiza a través de tres agencias estatales, cada una de las cuales ejecuta un componente, a saber:

- Componente 1. Bosques nativos y su biodiversidad. Ejecutado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente de la Jefatura de Gabinete de la Nación.

---

<sup>129</sup> Fuente: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/manejo-sustentable-de-recursos-naturales> [acceso 21/10/2015].

<sup>130</sup> SAGPyA y BIRF. 2008. Componente de Bosques Cultivados del Proyecto de Manejo Sustentable de Recursos Naturales. Manual Operativo. Buenos Aires: SAGYP-BIRF.

➤ Componente 2. Plantaciones Forestales Sustentables. Ejecutado por el MAGYP, a través de la UCAR.

➤ Componente 3. Bosques Nativos y su Biodiversidad. Ejecutado por la Administración de Parques Nacionales, dependiente del Ministerio de Turismo de la Nación.

El Componente 2, de interés para el Estudio, tiene por objetivo “contribuir al desarrollo sustentable del sector forestal argentino, a través de la mejora de las capacidades de las instituciones nacionales, provinciales y no gubernamentales con responsabilidades directas sobre los bosques cultivados, mediante la ejecución de actividades de investigación, extensión e información capacitación, difusión y apoyo a la eficiencia en la gestión y mediante la incorporación del concepto de conservación de biodiversidad en las práctica de manejo forestal en Argentina” (SAGPyA y BIRF, 2008:6) <sup>131</sup>. La concreción de ese objetivo la aborda a través de cuatro subcomponentes:

- A. Desarrollo de capacidad institucional,
- B. Generación y diseminación de conocimiento,
- C. Apoyo a productores para la producción forestal sustentable, y
- D. Gestión, monitoreo y evaluación del Proyecto.

El trabajo con productores forestales se canaliza a través del subcomponente C, que apuesta a introducir prácticas forestales sustentables sobre bosques de cultivo para contribuir al desarrollo de las comunidades rurales. Para ello, existen dos líneas de acción:

C.1 Establecimiento y desarrollo de sistemas agroforestales y emprendimientos productivos y ambientales para pequeños productores y

C.2 Manejo ambiental de la producción forestal.

Las acciones realizadas en el marco del C.1 se correlacionan con la temática del Estudio. Éstas buscan apoyar a pequeños productores rurales de áreas afectadas por el mal uso de los recursos naturales en el establecimiento y el manejo de sistemas forestales y agroforestales sustentables, así como en la utilización eficiente de sus productos. Para ello, existen dos mecanismos de asistencia técnica y financiera:

C.1.1 Implementación de sistemas agroforestales y forestales por medio de proyectos Prediales de Conservación y de Producción, y

C.1.2 Implementación de Proyectos Avanzados de Conservación y Producción.

---

<sup>131</sup> SAGPyA y BIRF. 2008.



Los/as destinatarios/as pueden ser pequeños o medianos productores/as forestales.

Una característica del Proyecto Forestal es que su operatoria es centralizada, es decir se vincula directamente la UCAR con las organizaciones que ejecutan el proyecto en el espacio local. A diferencia de otros proyectos y programas patrocinados por la UCAR (PRODERI, PRODEAR, PRODERPA y PROSAP) que integran la muestra del Estudio, en este caso no existe una unidad provincial ejecutora del proyecto, sino contrapartes locales (municipios, organizaciones de productores u ONGs) que asumen la ejecución de subproyectos. Esto imprime características particulares al caso en cuestión, pues no existe la intermediación del Gobierno provincial, especialmente en la articulación y/o adecuación de las acciones de los subproyectos a las políticas públicas que implementa, sino que esas acciones son realizadas por los propios destinatarios/as.

Uno de los requisitos del Proyecto es que las organizaciones contrapartes deben estar formalizadas, es decir poseer personería jurídica y estar vigente. A los fines de facilitar la ejecución de los subproyectos fue posible el desdoblamiento de papeles: una institución asumía la ejecución técnica y otra la gestión administrativa del subproyecto.

Para la ejecución del Proyecto, la Unidad Nacional de Coordinación lanzó una convocatoria nacional de financiamiento de proyectos forestales. En cada provincia en la cual se ejecutaron proyectos, es decir provincias con vocación forestal, se conformó un comité de evaluación integrado por representantes de los gobiernos provinciales (por lo general, de las direcciones provinciales forestales), de agencias estatales vinculadas a la cuestión forestal (INTA, etc.) y de la UCAR. Noventa y tres proyectos fueron seleccionados y ejecutados.

De lo expuesto, se observa que en el Manual Operativo del Proyecto no se hacía referencia a pueblos originarios ni a comunidades indígenas y, en consecuencia, no se especificaban procedimientos específicos para el trabajo con este grupo social. Las acciones con pueblos originarios no siguieron una dirección institucional desde la UCAR, sino estuvieron en relación a la dinámica de los actores locales.

### **C. Trayectoria del Subproyecto**

#### ***Antecedentes***

A diferencia de otros (sub)proyectos que componen la muestra del Estudio, la trayectoria del que aquí se analiza debe ser reconstruida en un marco de tiempo que excede los del subproyecto estrictamente, pues éste se inserta en un proceso iniciado

a fines de la década de 1990 que se cristalizó en un plan de desarrollo territorial de la jurisdicción de Cusi Cusi, en el que se han ejecutado diferentes acciones, entre las cuales se encuentra el subproyecto de referencia.

En 2004, quien presidía la Comisión Municipal de Cusi Cusi quien recibió la visita de un alcalde y “amigo” de una localidad boliviana vecina que le recomendó desarrollar el cultivo de quínoa en el territorio, pues el mismo era más rentable que las alternativas agropecuarias que promocionaba el comisionado (papa, haba y llamas). Tiempo después, recibieron la invitación a un evento agropecuario a realizarse en Uyuni, República de Bolivia. Al evento asistieron 12 productores agropecuarios de las cinco comunidades indígenas de la zona y se contactaron con el Ing. Agr. Urbano Cruz Villca, quien estaba trabajando en el desarrollo productivo de quínoa orgánica en la región, a partir de patrocinio de una ONG danesa (CEDEINCO). En ese marco, el comisionado municipal firmó un convenio de cooperación con la Ong danesa, y el Ing. Villca fue destinado a la jurisdicción para asistir en el cultivo orgánico de quínoa. De ese modo, se (re)introdujo el cultivo de quínoa entre los productores agrícolas de Cusi Cusi, quienes ya no la producían. Se inició un trabajo conjunto entre el Ing. Agr. Villca, quien asumió el papel de asesor de la Comisión Municipal y diseñó un plan de desarrollo agropecuario orgánico, a partir del cual comenzó a asistir a los productores a campo y formular proyectos de desarrollo. Rápidamente las autoridades municipales se apropiaron de la propuesta y realizaron gestiones provinciales, nacionales e internacionales para captar diferentes fuentes de financiamiento con vistas a implementar las acciones planificadas<sup>132</sup>.

El Ing. Villca, con amplia experiencia en el desarrollo agrícola en el ambiente puneño, diseñó un plan de desarrollo y producción de quínoa orgánica con vistas a procesarla en CADECAL y agregarle valor por medio de la industrialización. La aptitud agroclimática de la zona, la experiencia técnica productiva y el conocimiento de la normativa orgánica y de comercialización de países europeos lo decidieron a desarrollar acciones con ese fin. La estrategia contempla la adquisición del certificado de producto orgánico por certificadoras europeas o norteamericanas con vistas a colocar la producción en esos mercados y/o en el nacional y local (empresas mineras jujeñas), reproduciendo en parte el modelo productivo boliviano. La renovación de los

---

<sup>132</sup> Resulta importante destacar que los actores locales no hablan en términos de “plan de desarrollo”, es decir no atribuyen una categoría para denominar al conjunto de acciones que están implementando, más allá del grado de articulación y coordinación que tienen y le reconocen. La denominación de plan en el texto es nuestra. Sin embargo, resulta evidente la planificación que se encuentra en curso. Explicitamos esta particularidad ya que los miembros de la comunidad Mapuche Catalán, integrante de la muestra del Estudio, utilizan las categorías de “plan de desarrollo” y “componente”, frecuentes en el lenguaje de la institucionalidad del desarrollo.

dirigentes de la facción política gobernante en la Comisión Municipal de Cusi Cusi fue un factor, que en la perspectiva del Ing. Villca, posibilitó darle continuidad a las acciones. De hecho, desde la Comisión Municipal se realizan contactos con diferentes agencias estatales, se subsidia el transporte de carga y viajes con el camión municipal y a través de la obtención de regalías mineras se subsidia parte de los fondos de CADECAL.

Los dirigentes de CADECAL manifestaron no conocer si la provincia de Jujuy posee un plan provincial de desarrollo agropecuario, por lo cual su plan de desarrollo territorial fue pensado a partir de su realidad local. Entienden que la función del Estado provincial debería centrarse en apoyar, a través de financiamiento, asistencia técnica y gestión y coordinación interinstitucional, las diferentes iniciativas que se gestan en los ámbitos municipales, pues es allí donde mejor se conoce la realidad local.

Hasta el momento, el plan de desarrollo se ha realizado con fondos otorgados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, la Agencia Española de Cooperación Internacional, Programa Mi Pueblo (MDS y Ministerio del Interior de la Nación), el Fondo para las Américas, el Proyecto Forestal, entre otros, totalizando aproximadamente quince proyectos ejecutados (capacitaciones, infraestructura, equipamiento, insumos, etc.). Para el equipamiento de la planta de CADECAL con maquinaria acorde al procesamiento de la quínoa y a la escala de producción de sus socios se trajo maquinaria de Bolivia, se utilizó formatos de ese país para ser fabricados en Jujuy y solicitaron la asistencia de ECOANDINA para diseñar maquinaria adecuada a las condiciones locales.

Ciertamente ese registro evidencia la capacidad de planificación, gestión y articulación provincial, nacional e internacional que poseen los protagonistas del Subproyecto, en particular los representantes políticos que han asumido la Comisión Municipal de Cusi Cusi en la última década. Los actores locales interpretan que a partir de la designación de 2013 como Año Internacional de la Quínoa y la realización del V Congreso Internacional de la Quínoa en San Salvador de Jujuy, las autoridades provinciales y nacionales pasaron a (re)conocer a la quínoa como una alternativa de desarrollo en la Puna, favoreciendo la aprobación y ejecución de proyectos de CADECAL, que antes encontraban diferentes trabas para ser adjudicados/ejecutados. De los testimonios brindados por quien fuera comisionado municipal se desprende que su vinculación directa al Gobernador de la Provincia contribuyó a que la experiencia de Cusi Cusi ganase visibilidad y reciba apoyo gubernamental, constituyéndose en un modelo de desarrollo territorial para la Puna.

Un aspecto a destacar es que por una ley provincial, las empresas mineras deben dar un porcentaje de sus rendimientos a las comisiones municipales en cuya jurisdicción se asientan. En las jurisdicciones de la Comisión Municipal de Cusi Cusi y en la de Mina Pirquitas se asienta la Mina Pirquitas. La empresa que gestiona la mina otorga un financiamiento anual (“regalías”) a cada comisión municipal para la ejecución de proyectos. Actualmente, el Ing. Villca se encuentra contratado por el municipio de Mina Pirquitas con fondos provenientes de esa fuente. La Comisión Municipal de Cusi Cusi lo contrató en otras ocasiones con fondos de proyectos que obtuvieron, pero actualmente no tienen una relación contractual. Esperan renovar el contrato a partir de la adquisición de nuevos proyectos.

La totalidad del área de cultivo de los socios de CADECAL suma 27 hectáreas, siendo fluctuante la superficie cultivada cada año. Por ejemplo, en 2014 solo se cultivaron 12 hectáreas con quínoa obteniéndose un rendimiento promedio de 600 kg/ha, lo que suministra insumos para que CADECAL trabaje al 10% de su capacidad. El año en que más producción alcanzó fue 12 toneladas, motivo por el cual, se están asociando con la Comisión Municipal de Mina Pirquitas, para que los/as productores/as de esa jurisdicción pongan en producción 22 hectáreas que tienen disponibles. De ese modo, CADECAL podría concentrar el procesamiento y comercialización de la producción de alrededor de 49 hectáreas. Actualmente, en la planta de la Cooperativa están empleadas de manera estable diez operarios/as, para tareas de puesta en producción y experimentación. Sin embargo, la planta aún no ha sido habilitada por la entidad provincial correspondiente, motivo por el cual la producción que se realiza se encuentra en la fase de experimentación y puesta a punto. Tampoco han tramitado aún el certificado de producción orgánica, pues éste lleva un proceso de tres años de auditorías.

En forma paralela, ECOANDINA, organización no gubernamental que trabaja en el desarrollo de tecnología ecológica y económicamente sustentable en la Puna (aprovechamiento de energía renovable), ha estado ejecutando proyectos en las comunidades del ejido municipal desde 2000. Entre otras innovaciones, instalan sistemas de captación, almacenamiento y distribución de agua, calefones solares, energía solar y riego por goteo, con visitas periódicas a los miembros de las comunidades. En las comunidades donde existían estos antecedentes, el subproyecto postulado por CADECAL apostó a realizar mantenimiento y/o extender esos sistemas de distribución de agua, ampliando la infraestructura comunitaria.

Con estos antecedentes, los dirigentes de CADECAL tomaron conocimiento de la convocatoria del Proyecto de Manejo Sustentable de Recursos Naturales en 2011, a través de una búsqueda por internet. Se interiorizaron sobre la operatoria y requisitos y

articularon a CADECAL, a la Comisión Municipal de Cusi Cusi y a la Asociación Proyecto Jujuy<sup>133</sup>, una ONG de promoción social jujeña, para formular y postularse.

- Subproyecto Revegetación en unidades productivas de cultivos andinos.

El Subproyecto se ejecuta en la jurisdicción municipal de Cusi Cusi. La ejecución técnica del subproyecto la realiza CADECAL y la administrativa contable la Asociación Civil Proyecto Jujuy. También se reconoce la labor de la Comisión Municipal de Cusi Cusi como intermediadora entre los productores agropecuarios y las agencias estatales provinciales y nacionales.

El Subproyecto involucra a 27 socios de CADECAL que son miembros de las comunidades aborígenes de Cusi Cusi, Lagunillas de Farallón, Paicone y Ciénaga de Paicone. La comunidad de San Juan de Misa Rumi no fue integrada “por no contar con documentación que acredite tenencia o propiedad de la tierra debido a desacuerdos de tipo legal”. Los productores de Lagunillas de Farallón perdieron entusiasmo en el transcurso de la ejecución, siendo los de Cusi Cusi, Paicone y Ciénaga los más entusiasmados.

A través del Subproyecto se busca “mitigar los procesos acelerados de degradación de suelo agrícola de la microcuenca del Río Grande de San Juan, incorporando actividades preventivas: recuperación y conservación del recurso suelo, agua y cobertura vegetal, para promover el desarrollo de agricultura orgánica y sostenible, contribuyendo al incremento de la productividad agropecuaria”<sup>134</sup>

Las líneas estratégicas del subproyecto se orientan a:

- Desarrollar eventos de sensibilización sobre la agricultura convencional y ecológica,
- Difundir las normativas ecológicas de la Unión Europea y NOP- USDA para su aplicación en las unidades de producción de quinua,
- Revegetar las áreas perimetrales de las unidades productivas de cultivos andinos, con olmos, cortaderas y otras especies nativas para barreras vivas de protección, y
- Incorporar métodos de conservación y recuperación de suelos (revegetación y cercos de protección de plantaciones, etc.), manejo de aguas (microsistemas de riego), abonos orgánicos y manejo integral de plagas

---

<sup>133</sup> <sup>133</sup> La Asociación Civil Proyecto Jujuy tiene sede en la ciudad de San Salvador de Jujuy. Los miembros de esta ONG tienen estrechas relaciones con uno de los dirigentes de CADECAL y colaboraron en 2007 en la ejecución de un proyecto de infraestructura comunitaria financiado a través del Programa Mi Pueblo, patrocinado por el Ministerio del Interior de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Tuvieron una participación activa en la formulación del subproyecto de referencia, pero perdieron protagonismo durante la ejecución del mismo.

<sup>134</sup> Ibid.

La capacitación técnica estuvo a cargo del Ing. Villca quien contaría con la asistencia de dos promotores locales que se formarían para tal fin.

El subproyecto se centró en la producción primaria de quínoa y otras especies vegetales y se articuló con otros proyectos que estuvieron orientados al equipamiento la planta de elaboración de CADECAL, con vistas a incorporar valor agregado al producto final.

### ***Ejecución del subproyecto, problemáticas e innovaciones***

Una particularidad del subproyecto de referencia es que surge por iniciativa de sus destinatarios/as y es ejecutado por éstos. En este caso pierde sentido aplicar un procedimiento de consulta a miembros de pueblos originarios. En la instrumentalización del Proyecto Forestal la propia postulación del subproyecto a la Convocatoria y la firma del acuerdo de ejecución formarían parte de la referida consulta y acuerdo. Al ser un Proyecto con financiamiento del BIRF se debe aplicar las salvaguardas ambientales y sociales cuando se vean comprometidos aspectos de la sostenibilidad ambiental o intereses de pueblos indígenas. Esto no aplicaba para el caso del Subproyecto de referencia, motivo por el cual estos instrumentos de consulta tampoco precisaron ser implementados.

La ejecución del Subproyecto no tuvo mayores inconvenientes, en parte porque las autoridades de la Comisión Municipal asistieron con dinero o gestiones cuando se presentaron dificultades. Por ejemplo, la distancia del municipio a la capital provincial, único lugar donde pueden solicitar a los comerciantes las facturas proformas que solicita el Proyecto Forestal para autorizar la compra de insumos, implica al menos un día entero de viaje con los costos de traslados, viáticos respectivos y la pérdida de un día laboral para quien realiza la gestión. Adicionalmente, la adquisición de insumos, para la construcción de infraestructura en el lugar con profesionales supone un costo mayor por el flete y el costo de viáticos de los especialistas. Parte de estos costos fueron asumidos por la Comisión Municipal y por los socios de CADECAL.

Otra dificultad que surgió durante la ejecución fue la subestimación de la asistencia técnica necesaria. Si bien el Proyecto Forestal contemplaba la contratación de especialistas para asistir a los productores, en la formulación del Subproyecto se le asignó menor tiempo al Ing. Villca, en parte porque se planificó compensarlo con dos promotores locales en formación. Sin embargo, éstos no estuvieron en condiciones de dar respuesta a las demandas que surgieron.

Uno de los desafíos de CADECAL fue constituir un fondo para comprar la producción a sus socios y, de ese modo, evitar el accionar de intermediarios que podrían desarticular el proceso cooperativo en curso. Ante la falta de fondos, la Comisión Municipal cedió parte de los fondos que recibía en concepto de regalías por

la empresa minera que opera en la zona, consiguiéndose sobrellevar ese inconveniente.

Al ser un proyecto ejecutado por los propios destinatarios/as su participación y toma de decisión fue activa durante todas las etapas del mismo. En líneas generales, los protagonistas no manifestaron disconformidad con la modalidad operatoria, solo se observó el costo adicional y la complejidad administrativa que supone ejecutar un proyecto de esas características dadas las distancias a la capital provincial.

#### **D. Reflexiones a partir del caso**

Si bien el Proyecto Forestal no diferencia acciones para PPOO, el hecho de que el mismo delega en los/as destinatarios/as la ejecución de los subproyectos favoreció el involucramiento y participación de éstos, respetando sus visiones y planes de desarrollo. Sin embargo, es de destacar el grado de formalización y capacidad de gestión que deben tener las instituciones que se presentan para ser seleccionadas. Dado que los miembros de los PPOO suelen tener organizaciones con menor grado de institucionalización y formación para lidiar con la institucionalidad estatal, en parte producto de la marginación de las políticas públicas a la que han estado expuestos por siglos, esta modalidad de operatoria podría operar en contra de que miembros de PPOO accedan a programas con este tipo de operatoria. Puede ser muy apropiado para organizaciones consolidadas, pero no favorecer el acceso a las políticas públicas de miembros de organizaciones menos sólidas en los términos antedichos.

La ejecución exitosa del subproyecto en gran medida se explica por la articulación interinstitucional que operó en territorio y por la capacidad y capital social de los dirigentes de CADECAL. La posibilidad de movilizar recursos municipales para trabajar durante una década con un asesor especializado en la producción agropecuaria de altura, ciertamente lo convierte en un modelo innovador, pero raro en la región. Ciertamente es un modelo a replicar, pero no a ser considerado como un hecho generalizado en el ámbito rural argentino. Es decir, las operatorias de los programas no deberían asumir esas características como factibles de ser encontradas en sus destinatarios/as.

Si bien es pertinente la delegación de la ejecución en los/as destinatarios/as se observan una serie de inconvenientes que están teniendo los actores locales para llevar a cabo su plan de desarrollo territorial, mucho de los cuales están vinculados a diferentes gestiones con organismos públicos para la obtención de la habilitación de la planta de procesamiento (SENASA), diseño de equipamiento y tecnología apropiada a la escala y especie de producción (INTI), entre otros aspectos. Las iniciativas de

desarrollo que desean llevar adelante los/as pobladores rurales, suelen estar vinculadas a las incumbencias de diferentes agencias nacionales, que muchas veces operan únicamente a partir de su papel de fiscalización y no de promoción. En este sentido, es necesario que la agencia nacional patrocinadora de los programas de desarrollo, en este caso la UCAR, actúe intermediando, promoviendo la articulación e involucramiento interinstitucional en los procesos de desarrollo, con vistas a destrabar procesos. A diferencia de otros casos de este Estudio, en el que aquí se expone no intervino una mesa territorial o provincial de planificación del desarrollo que pudiera mediar en este tipo de temas.

Otro aspecto a considerar es la pérdida de vigencia de la aplicación del procedimiento de consulta con pueblos originarios en estos casos, en que son los propios destinatarios/as quienes formulan la propuesta y la ejecutan. La situación hubiera sido diferente si la propuesta hubiese sido formulada y ejecutada en forma íntegra por agencias externas, por ejemplo el INTA. Si bien la solicitud de financiamiento podría ser tomada como una instancia de consulta, ésta no garantiza los lineamientos y procedimientos de consulta y participación recomendados por la UCAR (UCAR, 2012).

No obstante lo anterior, aplicar la consulta sigue vigente en lo que respecta la formulación del programa o de los próximos que se formulen, pues es un instrumento de políticas públicas que regula, favoreciendo u obstaculizando, la puesta en ejecución de las transformaciones que los miembros de las comunidades indígenas desean llevar para mejorar sus condiciones de vida. En el caso que aquí se analiza, dado el momento de su formulación, previo al documento Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas (UCAR, 2012) no fueron partícipes los representantes de los pueblos originarios en su formulación. Tampoco fue adecuado el manual operativo del Proyecto Forestal una vez que se formuló el Protocolo, siguiendo las indicaciones de éste.

Un aspecto sobre el cual el caso analizado nos lleva a reflexionar es cuál debería ser el formato institucional/organizacional destinatario del Subproyecto. Existe una tendencia a ver en las “comunidades indígenas” como el destinatario legítimo o el sujeto de derecho de las políticas públicas, cayendo en cierta cosificación de las mismas, pues rara vez se comportan como un actor corporativo. En el caso analizado eso es evidente. Si bien existen comunidades indígenas, también existen otras redes sociales a través de las cuales los sujetos se articulan. Para el subproyecto de referencia los/as destinatarios/as optaron por una cooperativa que recluta miembros de diferentes comunidades, pero no a éstas de manera corporativa. La experiencia indica que cualquier programa dirigido a pueblos originarios debería ser flexible en los



formatos organizativos en los que se puedan articular sus miembros, pues forzar la idea de comunidad indígena, podría derivar en fragmentar otras estructuras organizativas más potentes, a través de los cuales sus miembros canalizan con mayor interés proyectos de desarrollo.

## V.6. Desarrollo Productivo de Comunidades Mbya Guaraní. Municipio de Aristóbulo del Valle, provincia de Misiones, Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)

### A. Territorio y características de los/as destinatarios/as

#### *Pueblo Mbya guaraní*

El territorio del pueblo *mbya guaraní* se extiende por las repúblicas de Paraguay, Brasil y Argentina. Según la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas realizada por el INDEC entre 2004-2005, existirían 8.223 personas que adscriben a dicho pueblo en Argentina (Barrientos, 2015:176)<sup>135</sup>. Éstas se distribuirían en 1200 familias que integran aproximadamente 100 comunidades situadas por diferentes regiones del territorio de la provincia de Misiones. Según los testimonios relevados, dada la dinámica de fisión, creación y desplazamiento espacial que tienen los miembros del pueblo *mbya guaraní* es difícil precisar el número de comunidades existentes actualmente en la provincia de Misiones.

Una de las particularidades de los *mbya guaraní*, si comparados a los miembros de los otros pueblos que incluyen la muestra del Estudio, es el mantenimiento de la lengua originaria como principal medio de comunicación, pues es la primera que aprenden y el principal recurso lingüístico en la vida cotidiana, en los eventos rituales y en las asambleas comunitarias.

También es relevante el mantenimiento de las instituciones organizativas y espirituales del pueblo en cada comunidad, con la distribución de cargos entre sus miembros y espacios comunitarios específicos para prácticas rituales y espirituales. Según los antropólogos Miguel Ángel Palermo y la doctora Teodora Zamudio de la UBA, los *mbya guaraníes* no habrían sufrido una influencia misional significativa a lo largo del Siglo XX, pese a los intentos de evangelización, manteniéndose de manera significativa sus concepciones religiosas y cosmovisión<sup>136</sup>. En consonancia con esta información, referentes locales explicaron que quienes fueron evangelizados en las misiones jesuíticas fueron los *tupi-guaraní*, subgrupo de la nación *guaraní*, en cuanto

---

<sup>135</sup> BARRIENTOS, Pilar. 2015. Cuantificar la Alteridad. Recorridos, idas y vueltas durante la realización de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (2004-2005) de la República Argentina. Tesis de Maestría. Facultad de Filosofía y Letras, de la UBA. Las estimaciones de nuestros informantes locales difieren con las oficiales situando alrededor de 5000 las personas que adscriben a dicha etnia en la Provincia.

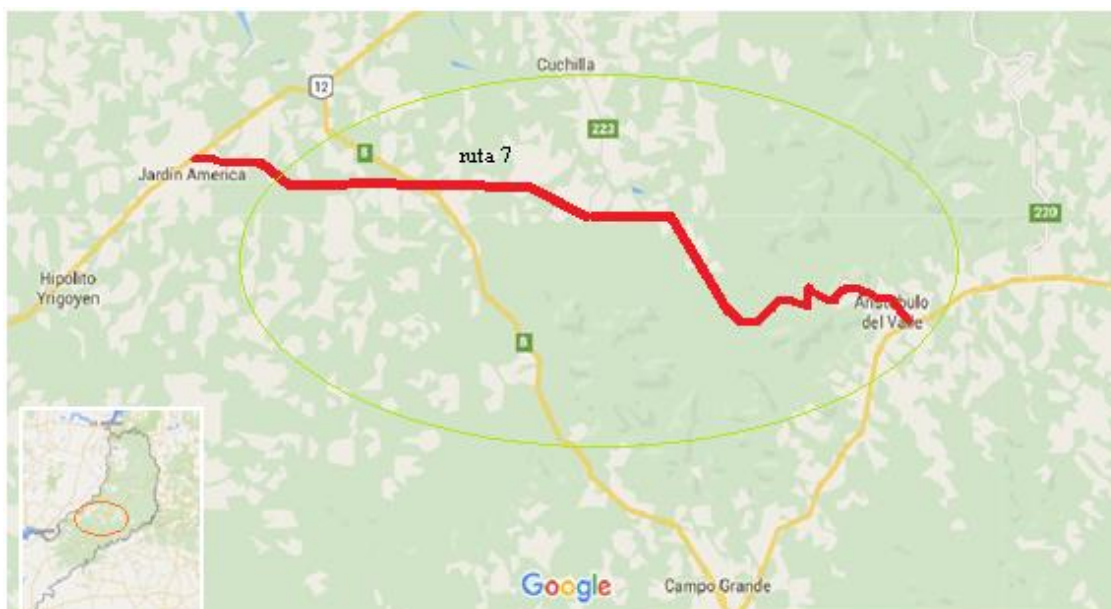
<sup>136</sup> Testimonio recuperado de la nota periodística "El Estado nacional incorporó en la lista oficial de cultos el de los mbya guaraní". Territorio digital. Martes 30 de mayo de 2006. <http://www.territorioidigital.com/notaimpresa.aspx?c=7016383712649484>. [acceso 13/01/2016].

los *mbya guaraní* ingresaron a la provincia de Misiones, provenientes de Paraguay y Brasil a partir del Siglo XIX.

- El territorio de estudio: área de influencia de la Ruta Provincial 7 de Misiones

Las personas que participan del proyecto de referencia residen en siete comunidades situadas a la vera de la Ruta Provincial N°7, la cual se encuentra asfaltada, en buenas condiciones y une en un trayecto de 40 kms las localidades de Jardín de América y Aristóbulo del Valle, ambas con una población aproximada de 25 mil habitantes. Aristóbulo del Valle dista a 150 km. de Posadas, la capital provincial (ver Mapa 2).

**Mapa 5.** Territorio de influencia de las comunidades indígenas del Proyecto de Desarrollo Productivo de Comunidades Mbya Guaraní – PRODEAR



Fuente: elaboración propia en base a imagen extraída de [www.maps.google.com](http://www.maps.google.com)

El territorio de referencia se encuentra en un área donde predomina el bioma selva misionera y en la que se encuentran 25 comunidades *mbya guaraní*. Al norte de la Ruta Provincial 7, se encuentra el Parque Provincial Salto Encantado del Valle del Arroyo Cuña Pirú, cuya superficie es de 13.195 ha. Al sur, se encuentran 6.500 hectáreas en poder de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), que están siendo litigadas por miembros de las comunidades indígenas allí localizadas, y 3.000 ha pertenecientes a una empresa, también reclamadas.

Décadas atrás el Estado provincial concedió a la empresa maderera Celulosa Argentina 6.500 has. ubicadas al sur de la Ruta Provincial 7. Luego de años de

explotación de los recursos forestales, la empresa donó las tierras a la UNLP, quien detentó el título de propiedad hasta el 2015. A partir de las reformas legales e institucionales que reconocieron como sujetos de derecho a los pueblos originarios, los miembros de las comunidades indígenas situadas en esas tierras comenzaron a litigar el título de las tierras. Según los testimonios relevados, en 2015 la UNLP habría cedido los títulos de las tierras al INAI para que éste los cediese a las comunidades *mbya guaraní*. Iniciado el proceso, el Gobierno provincial habría pedido participar como intermediario reclamando el título de las tierras para luego cederlos a los indígenas. Actualmente el proceso estaría frenado. El conflicto territorial es de importancia, pues en torno del mismo los miembros de las comunidades indígenas se integraron a la Asociación At y Ñeychyro y junto al asesoramiento del equipo del Equipo Misionero de la Pastoral Aborigen (EMIPA) están coordinando acciones en el proceso judicial en curso.

Las comunidades indígenas de la zona presentan amplia heterogeneidad en cuanto a su antigüedad, tamaño y lógicas productivas de sus miembros. La comunidad Ivy Pita sería la más antigua con aproximadamente 100 años y tan solo 15 familias. La comunidad Kaaguy Miri Rupa sería la más nueva con tan sólo tres años de existencia y 7 familias. Otras comunidades como Kaaguy Poty e Ivitú Pora tendrían alrededor de 45 años de existencia y oscilarían entre las 75 y 30 familias. Prácticamente todas las comunidades indígenas cuentan con personería jurídica.

Una característica distintiva del territorio de referencia es que al ser un área de selva misionera y gran parte de la superficie estar bajo propiedad fiscal se constituye en una zona de recepción de miembros del pueblo *mbya guaraní* que inmigran y establecen nuevas comunidades. La existencia de selva misionera posibilitaría mantener los modos de vida tradicionales deseados por las personas que quieren vivir de la caza y la recolección de frutos combinadas con otras fuentes de ingresos.

Otra característica a considerar es la predisposición de los *mbya guaraní* a aceptar nuevos integrantes a sus comunidades y cierta movilidad que presentan sus miembros. A diferencia del pueblo *kolla* o *atacama*, en los que la pertenencia a una comunidad se establece por lazos de parentesco (sanguíneos o por casamiento), siendo excepcional que alguien pase a ser miembro de una comunidad por otros medios, los caciques *mbya guaraní* entrevistados dieron cuenta que en sus comunidades existe gran tolerancia a recibir miembros de otras comunidades por diferentes motivos (conflictos intracomunitarios o preferencia de residir en una comunidad específica por su localización). También se relevaron testimonios que dieron cuenta de que no es poco frecuente que una comunidad constituida y consolidada, por diferentes motivos se fisione y una parte de sus miembros se desplace

selva adentro y cree otra comunidad. Esta dinámica de creación, fisión y movilidad de las comunidades imprime al territorio características específicas entre las que destacamos la heterogeneidad de situaciones, especialmente en lo que respecta a infraestructura comunitaria y acceso a vías de comunicación.

Las comunidades indígenas vinculadas al proyecto al encontrarse al margen de la Ruta Provincial Nº 7 son de fácil accesibilidad, siendo éste uno de los motivos que favorece su vinculación con diferentes agencias estatales y la posibilidad de ejercer sus derechos ciudadanos. Si bien no accedimos a visitar las comunidades situadas en el interior de la selva, la infraestructura y acceso de éstas a los servicios públicos de sanidad, educación, etc. sería considerablemente menor, según los testimonios relevados. En el mismo sentido, las comunidades más antiguas y próximas a la ruta tendrían resuelta la provisión de servicios básicos (agua potable, electricidad, escuela, etc.), en cuanto las comunidades más nuevas y/o alejadas de la ruta presentarían deficiencias con relación a éstos.

### ***Estrategias económicas***

Las características espaciales descriptas se encuentran en relación con las estrategias económicas de los miembros de las comunidades indígenas del territorio. Cuanto más adentro de la selva se encuentran las comunidades sus medios de vida se centran en la caza, recolección y cultivo para autoconsumo. Entre las comunidades situadas en las proximidades de la Ruta Provincial Nº 7 existen situaciones heterogéneas entre las familias de una comunidad y entre comunidades, siendo la venta de productos agropecuarios y/o artesanales una alternativa viable.

Los testimonios relevados coinciden en que hace aproximadamente una década la emigración a la “tarefa”, cosecha de yerba mate, para la venta de mano de obra constituía una de las principales fuentes de ingreso de las familias, que en algunos casos era complementada con el cultivo para autoconsumo y/o la producción y venta de artesanías. El mayor control estatal de las condiciones de contratación de mano de obra en el medio rural y, fundamentalmente, el inicio de programas sociales provinciales y nacionales que tienen por destinatarios a miembros de las familias originarias habrían impactado significativamente en la reducción del número de personas que emigran a la tarefa y/o a otros trabajos temporarios rurales. El Plan Hambre Cero del Ministerio de Derechos Humanos de la provincia de Misiones<sup>137</sup> y el Programa Asignación Universal por Hijo/a (AUH) del ANSES, al garantizar un monto

---

<sup>137</sup> El Plan Hambre Cero es ejecutado por el Ministerio de Derechos Humanos de la provincia de Misiones, consiste en la adjudicación de una tarjeta bancaria a cada familia, en la que se deposita mensualmente una suma de \$ 600 para la compra de alimentos. Con dicha tarjeta las familias pueden comprar en los diferentes almacenes y supermercados de la Provincia.

de dinero mensual a las familias que satisface sus necesidades alimenticias, habrían desestimulado a la emigración para la venta de mano de obra, bajo condiciones de trabajo y de remuneración precarias.

Actualmente cada familia despliega diferentes estrategias económicas entre las que se combinan diversas fuentes de ingresos entre las que se pueden encontrar: venta de mano de obra, subsidios de programas sociales, pensiones y/o jubilaciones, caza y recolección de frutos, producción agropecuaria, artesanal y de muebles.

La venta de mano de obra, sea en la comunidad o en la localidad de Aristóbulo del Valle a través de desempeñar, de manera temporaria o estable, cargos públicos (en la escuela, centros sanitarios, municipalidad, etc.) y, en algunos casos, privados constituye una fuente de ingresos para varias familias.

Una vía de acceso a dinero en efectivo para gran parte de las familias son los ingresos provenientes de los programas sociales. Otra forma de generar ingresos en efectivo es a través de la venta de artesanías, cultivos de renta o excedentes agropecuarios. Existen familias con gran vocación artesanal que venden sus productos en puestos situados a la vera de la Ruta Provincial 7 o eventualmente en ferias.

Los cultivos de renta (yerba, mandioca y maní), es decir destinados a su venta en el mercado están menos difundidos. Sólo en dos comunidades (Kaa Kupé e Ivy Pitá) se registraron experiencias de este tipo. Según la estimación de una técnica de la SAF aproximadamente el 10% de las familias recurriría a esta estrategia económica. Particularmente llamó la atención que en Kaa Kupé dichos cultivos son producidos y comercializados colectivamente por sus miembros.

Una parte de los alimentos es cubierta a través de la caza y recolección de frutos y, fundamentalmente, de la producción agropecuaria destinada al autoconsumo. La chacra (producción de zapallo, sandía, porotos, batata y maíz) y la huerta (producción de verduras) son practicadas por algunas familias y promocionadas por agentes de los programas de desarrollo rural. En algunas comunidades se están iniciando experiencias de producción de animales de granja (aves y cerdos) con destino para el consumo familiar.

En líneas generales y teniendo por referencia a los otros productores agropecuarios de la región, los colonos, se observa que las estrategias económicas de los miembros de las comunidades *mbya guaraní* están menos volcadas a la producción agropecuaria, siendo escasa la producción de cultivos de renta. Los recursos provenientes de los programas sociales, la venta de artesanías y/o la producción agrícola para autoconsumo serían las principales fuentes de ingresos combinados de diferentes modos, conforme cada familia.

### ***Lógicas organizativas, redes de vinculación y vinculación con instituciones estatales***

Cada comunidad indígena tiene una institucionalidad y estructura organizativa bien definida en su interior. El primer cacique, elegido en asamblea cuando ésta lo considera necesario, representa a los miembros de la comunidad ante los agentes externos. Ese cargo rara vez es asumido por mujeres, quienes lo asumen suelen ser varones jóvenes o de mediana edad.

El segundo cacique tiene por funciones aspectos organizativos al interior de la comunidad. En algunas comunidades también se designan los cargos de sargento y cabos, quienes asumen diferentes papeles referidos a la limpieza, administración del agua y otros servicios que hacen a la vida comunitaria. La figura de los referentes espirituales, por lo general asumida por personas de avanzada edad, también es de gran importancia, existiendo en todas las comunidades construcciones destinadas a prácticas rituales gestionadas por éstos.

Las instancias de articulación intercomunitarias registradas fueron pocas. Destaca la Asociación Aty Ñeychiyro, que recibe el apoyo de EMIPA, fundamentalmente por la dimensión que adquirió el conflicto por las tierras. Luego existe una liga indígena de fútbol de gran actividad en la zona. Cada comunidad tiene uno o dos equipos de fútbol y se organizan campeonatos locales en los que todos participan activamente. La organización de estos campeonatos es realizada por una comisión conformada para tal fin y no reciben asistencia externa, lo que evidencia la capacidad de vinculación, organización y gestión que tienen los *mbya guaraní*, cuando se trata de eventos que les resultan de interés y bajo la lengua, códigos y lógicas propias. Es importante recordar que la institucionalidad del desarrollo rural impone una lengua, un léxico, un formato y lógicas de construcción de problemáticas y soluciones, sumado a procedimientos administrativos que son ajenos a su cotidianeidad.

Un aspecto a destacar es la creciente articulación que están teniendo los miembros de las diferentes parcialidades o grupos de la Nación *Guaraní* (*mbya guaraní*, *avá guaraní*, *tupi guaraní*, entre otros). En el octubre de 2015, en la comunidad Kaa Kupé, una de las vinculadas al Proyecto, tuvo lugar el V Encuentro Continental de la Nación Guaraní al que asistieron miembros de los diferentes grupos étnicos de Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina y contó con el patrocinio del Gobierno provincial y municipal para su realización. Posteriormente se realizaron unas Olimpiadas en las que participaron dos miembros de las comunidades vinculadas al proyecto de Estudio. Por los datos relevados, estos eventos de articulación interétnicas e internacional serían vivenciados por los caciques entrevistados como

primeras instancias de conocimiento y articulación, no teniendo gran impacto en las lógicas organizativas y vida cotidiana local.

Al interior de las comunidades no fueron registradas acciones religiosas por agentes externos. Incluso EMIPA, que asesora legalmente a las comunidades, no realiza prácticas de catequesis o evangelización.

Entre las instituciones estatales con presencia en las comunidades destacan las escuelas primarias (en todas las comunidades del Proyecto) y secundarias (en dos comunidades). Hace diez años que las escuelas son bilingües impartándose las clases en lengua castellana y *mbya guaraní*. Para esta última, a través del Ministerio de Educación de la Provincia se contrata a auxiliares, cargo asumido generalmente por el primer cacique de la comunidad. Las comunidades indígenas son visitadas semanalmente por agentes sanitarios y en algunos casos éstos son asistidos por promotores sanitarios de las comunidades. Ninguna de las comunidades indígenas vinculadas al Proyecto está vinculada a la Dirección de Asuntos Indígenas de la Provincia, que reparte bolsones de comida, chapas, colchones y otros insumos asistenciales. Sin embargo, miembros de otras comunidades de la zona sí lo están y movilizan recursos por esa vía.

La otra instancia de articulación relevada son las estructuras político partidarias tradicionales. Algunos líderes indígenas establecen alianzas con dirigentes políticos municipales y pasan a integrar las listas con vistas a ocupar cargos de concejales en las municipalidades próximas. No obstante, no se registró un partido político indígena o identificado con el pueblo *mbya-guaraní*.

Por último, restan los vínculos establecidos con los referentes de la SAF y del PRODEAR, que serán relatados en la siguiente sección.

## **B. Institucionalidad asociada a la ejecución del Proyecto**

### ***Institucionalidad provincial vinculada a la cuestión indígena y al desarrollo rural***

Un aspecto a destacar en la relación entre el pueblo *mbya guaraní* y el Estado de Misiones es la rápida adecuación de la legislación e institucionalidad provincial al nuevo marco legal e institucional, nacional e internacional, que reconoce a los pueblos originarios como sujetos de derecho. En diciembre de 1989, a través de la Ley 2.727 se creó la Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes, constituyéndose en el órgano de aplicación de la Ley nacional 23.302. En ese marco, se creó el Registro de Comunidades Indígenas otorgándose la personería de asociación civil a las comunidades indígenas que la



solicitasen<sup>138</sup>. La Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes se encuentra en el ámbito del Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones y tiene la función de garantizar los derechos indígenas contemplados en el Convenio 169 de la OIT. Entre otras funciones, le corresponde adjudicar tierras e implementar políticas de salud, educación, vivienda, entre otras, que sean coherentes con las pautas culturales y la cosmovisión del pueblo *mbya guaraní* y previamente sean consultadas a los representantes de las comunidades. Este organismo tiene por misión intervenir y trabajar conjuntamente con otras agencias estatales, nacionales y provinciales, que ejecuten acciones que afecten directa o indirectamente a comunidades *mbya guaraní* con vistas a garantizar la implementación del derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos originarios.

En 2003, a través de la Ley 4000 se modificó el artículo 9 del título segundo de la Constitución provincial, reconociéndose la preexistencia étnica y cultural del pueblo *mbya guaraní*, garantizando el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, a ser impartida preferentemente por docentes y auxiliares indígenas. En el mismo año, por decreto gubernamental 917, el Estado provincial reconoció al pueblo *mbya guaraní* como nación; hecho inédito en la República Argentina. Según testimonios relevados en el trabajo de campo, en el acto de publicación del decreto, el por entonces gobernador pidió públicamente disculpas a los miembros del pueblo *mbya guaraní* por los atropellos históricamente cometidos. En julio de 2003, a través del decreto 917 el Gobierno provincial reconoció el Consejo de Ancianos Arandú y Opiguá del Pueblo Mbya Guaraní de la provincia de Misiones, como institución representativa de la cultura y religiosidad ancestral *mbya guaraní*. Adicionalmente creó el Consejo de Caciques del Pueblo Mbya Guaraní integrada por representantes de las comunidades indígenas de la Provincia con vistas a garantizar el derecho a la información libre, previa e informada. Es decir, toda acción estatal que afecte directa o indirectamente a los miembros de las comunidades *mbya guaraní* debería ser consultada y consensuada previamente con esta instancia.

De este modo, en la provincia de Misiones existe una legislación e institucionalidad abocada a la cuestión indígena, que se orienta a reconocerlos como sujetos de derecho y

---

<sup>138</sup> Es importante destacar que la Ley 23.302 instruyó dicha figura jurídica, sin embargo juristas y dirigentes indígenas cuestionaron la misma por ser una figura jurídica occidental sujeta al control del Estado nacional. A partir de dichos cuestionamientos, el INAI pasó a reconocer la figura jurídica de comunidad indígena como una institución originaria, por fuera del control del Estado, restringiéndose la facultad de éste a su registro, pero no a su reconocimiento, validación y renovación. Sin embargo, no todas los estados provinciales adecuaron el registro de las comunidades indígenas a la nueva figura. La provincia de Misiones, Neuquén, Río Negro y Salta mantienen la figura de asociación civil, en cuanto Jujuy reconoce la de comunidad indígena. FRITES, Eulogio. 2011. El derecho de los pueblos indígenas. Buenos Aires: PNUD-ROSA GUARU-INADI.

a garantizar el ejercicio de éstos. Sin embargo, durante el trabajo de campo relevamos testimonios de agentes estatales (de diferentes rangos y funciones) y no estatales que observaron dificultades para que la referida institucionalidad opere según las metas establecidas. Diferencias conceptuales sobre los alcances de los derechos de los pueblos originarios, divergencias en lo que se entiende que es “mejor” para ellos y/o cómo trabajar con miembros de las comunidades indígenas y fundamentalmente conflictos personales entre funcionarios públicos, entre dirigentes indígenas y entre los primeros y los segundos provocan fisuras al interior de las agencias del estado y de los miembros del pueblo *mbya guaraní*, dificultando el trabajo articulado y coordinado y el respeto de los procedimientos y de los canales institucionales.

Se observa una institucionalidad que no es necesariamente congruente con los alineamientos personales de los funcionarios estatales y dirigentes indígenas, resultando en al menos dos redes de articulación entre agentes estatales y dirigentes del pueblo *mbya guaraní* que operan de manera paralela. Por un lado, se encuentra la Dirección Provincial de Asuntos Indígenas que trabaja de forma conjunta con el Consejo de Caciques del Pueblo Mbya Guaraní y el Consejo de Ancianos Arandú y Opiguá del Pueblo Mbya Guaraní de la provincia de Misiones. En los primeros años de su creación, ambas instancias convocaban a la totalidad de caciques de las comunidades *mbya guaraní* de la Provincia, sin embargo conforme fueron emergiendo diferencias entre los dirigentes, parte de estos se retiraron del espacio y actualmente estaría convocando a 40 caciques de comunidades indígenas de Misiones. Tensiones entre el Director Provincial de Asuntos Indígenas y el Ministro de Derechos Humanos de la Provincia, así como con otros funcionarios provinciales, hacen que la articulación al interior del estado provincial entre las agencias que abordan la cuestión indígena no se corresponda con las metas trazadas.

Por otro lado, se conformó otra organización indígena provincial de segundo grado denominada Aty Ñeychyro, que cuenta con el patrocinio y asesoramiento del Equipo Misiones de la Pastoral Aborigen (EMIPA), es decir, la filial provincial del Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), fundamental en conflictos territoriales que existen en la provincia. Adicionalmente los dirigentes de Aty Ñeychyro han realizado manifestaciones y protestas públicas contra la conducción de la Dirección Provincial de Asuntos Indígenas y han establecido sus propios canales de comunicación con funcionarios públicos de otras dependencias estatales. Uno de los cuestionamientos que los dirigentes de esta asociación esgrimen contra quienes conducen el Consejo de Caciques del Pueblo Mbya Guaraní es que esa no es una institución propia del pueblo *mbya guaraní*, pues nunca existió una instancia de centralización, y que la misma se encuentra subordinada al director provincial de asuntos indígenas, produciendo prácticas “asistenciales”.

Según los testimonios relevados, en la provincia de Misiones, el PRODEAR no se articula a la institucionalidad anteriormente citada, sino que los responsables provinciales y territoriales de su ejecución, buscan los canales más eficaces y eficientes para garantizar su ejecución, a fin de sortear conflictos interpersonales que demorarían la operatoria. A través de esta descripción se trató de evidenciar cómo la producción de normativas, legislaciones e instituciones, si bien necesarias, no garantizan que se constituyan en los canales formales de ejecución de políticas y/o resolución de las problemáticas atinentes a la cuestión indígena. Lo institucional (dimensión estructural) también puede ser modelado en su funcionalidad por la subjetividad de los actores, como así también el accionar de éstos verse condicionado por el marco legal-institucional.

El Ministerio del Agro y de la Producción de Misiones no tiene proyectos en ejecución ni vínculos con los habitantes de la zona. En entrevista con un técnico de esa dependencia provincial nos informó que en el último año se había iniciado un proyecto de desarrollo agrícola en comunidades indígenas a través del cual se distribuían semillas (fundamentalmente maíz) y se brindaba asistencia técnica, pero su alcance aún era modesto.

#### ***Programa de Desarrollo de Áreas Rurales***

El PRODEAR se ejecutó en ocho provincias del país (Córdoba, Misiones, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Santiago del Estero, Misiones, San Juan y Mendoza). Inició su ejecución en 2010 y finalizó en diciembre de 2015. Contó con financiamiento del Estado nacional y de los provinciales (USD 25,1 millones) y del FIDA -fondo713 AR- (USD 19,1 millones). Su población objetivo fueron los habitantes rurales mayores de 14 años y la población de las comunidades aborígenes que reside en las zonas y provincias seleccionadas. De los 19.450 personas que se esperaba asistir (11% de la población objetivo), 20% debían ser indígenas y 80% criollos (UCAR, 2015).<sup>139</sup> Aún no se ha realizado la evaluación final del Programa, motivo por el cual no se pudo constatar si se cumplieron las metas.

El PRODEAR tiene por finalidad “contribuir a la cohesión e inclusión social y productiva de los habitantes pobres del sector rural de Argentina, promoviendo la creación de condiciones para un desarrollo sostenible de las áreas rurales en el marco de las economías regionales” (PRODEAR, 2010:6)<sup>140</sup>. Su objetivo general es “apoyar, con equidad de género, la efectiva integración de las familias rurales pobres a la vida social y económica del país, desarrollando capacidades tales que les permitan incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida, con participación en los

---

<sup>139</sup> UCAR, 2015. <http://www.minagri.gob.ar/site/areas/prodear/index.php> [Acceso 21/10/2015].

<sup>140</sup> PRODEAR, 2010. Manual Operativo. Buenos Aires:MAGYP-UCAR.

procesos de desarrollo del territorio, con uso sustentable de los recursos naturales y especial atención a comunidades indígenas y a los jóvenes” (PRODEAR, 2010:6).

Entre sus objetivos específicos destaca promover el desarrollo integral del territorio a través de la equidad social y de género, la incorporación de los jóvenes a actividades productivas, la preservación del ambiente y el apoyo a la producción de las comunidades aborígenes, respetando su cultura (PRODEAR, 2010:6).

En la ejecución del PRODEAR interviene, a nivel nacional, la Unidad Nacional de Coordinación (UNC), con sede en la UCAR. Entre las funciones de ésta destaca la creación del área de Servicios a Comunidades Aborígenes. En el marco de la (re)configuración institucional de la UCAR las funciones que iba a desempeñar dicha área se delegó en la Unidad Ambiental y Social de la UCAR. Los gobiernos provinciales debían crear la Unidad Provincial de Ejecución (UEP), en el ámbito de los ministerios responsables del sector agropecuario y/o desarrollo rural.

En el ámbito de la UEP el manual operativo del Programa pauta la creación del área de género, jóvenes y aborígenes<sup>141</sup>.

Para concretar sus metas se instrumentan dos *componentes*:

➤ Componente de Fortalecimiento del Capital Humano y Social: busca potenciar las capacidades de los grupos y organizaciones con fines económicos incorporados al Programa y de sus asociados con especial atención en jóvenes, comunidades aborígenes y mujeres, para participar activamente en iniciativas, planes y acciones de desarrollo local o territorial y prepararlos para su participación en el componente de Desarrollo de Negocios Rurales.

En el marco de este componente:

i) se capacita y acompaña técnicamente,

Existen cuatro modalidades de prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación: a) técnicos/as extensionistas de planta de ministerios provinciales, b) técnicos/as o instituciones privadas de las provincias contratadas por la UPE o por la UNC, c) convenios con instituciones públicas para brindar asistencia técnica, y d) jóvenes rurales varones y mujeres capacitados/as como promotores sociales contratados por la UPE o UNC.

ii) se forman jóvenes promotores y emprendedores. Existen dos programas de formación de jóvenes: a) formación de promotores de desarrollo rural y b) formación de jóvenes emprendedores.

iii) Se otorga financiamiento no reembolsable de proyectos comunitarios. Existen dos fondos:

---

<sup>141</sup> Para la descripción de la operatoria del PRODEAR se tomó por referencia el Manual Operativo de enero de 2010.

Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA). Brinda asistencia técnica y financiamiento a los proyectos de organizaciones y/o comunidades aborígenes, para favorecer su inserción de manera sostenible en el mercado. Se financian proyectos económicos, de infraestructura comunitaria y otros.

Fondo para Iniciativas Comunitarias (FIC). Procura generar capacidad de gestión en los miembros de las organizaciones para involucrarse más activamente en el desarrollo comunitario y territorial formulando propuestas para presentar a programas y/o instituciones públicas y privadas para su cofinanciación y/o ejecución.

➤ Componente de Desarrollo de Negocios Rurales. Apunta a que los pequeños productores mejoren sus ingresos y adquieran capacidad de desarrollar y gestionar negocios sustentables. Brinda a las organizaciones económicas de beneficiarios que completaron la etapa de fortalecimiento institucional (garantizado por el Componente A.), brinda:

- Asistencia técnica comercial, de gestión y productiva,
- Acceso a mercados y apoyo a la gestión comercial, y
- Apoyo financiero para el desarrollo de negocios rurales.

➤ Componente de Desarrollo Institucional. Está orientado a fortalecer y garantizar la gestión del Programa.

El PRODEAR, en cuanto instrumento de política pública, presenta especificidades precisas de ser resaltadas a los fines del Estudio. A diferencia de otros programas y proyectos que integran la muestra (PRODERPA, PROSAP y FORESTAL) se formuló e inició su ejecución concomitantemente a la creación de la UCAR y sus primeros proyectos comenzaron a ejecutarse al mismo tiempo que se creaba la Unidad Social y Ambiental y se producían los Lineamientos y Procedimientos para Pueblos Indígenas de la UCAR. Es decir, se estaban produciendo los referenciales institucionales para el trabajo con PPOO.

Al igual que otros programas que cuentan con financiamiento FIDA que integran la muestra del Estudio (PRODERI y PRODERPA), el PRODEAR identifica a los pueblos originarios dentro del “grupo vulnerables” y los diferencia dentro de su población objetivo estableciendo metas de asistencia. También define instrumentos de financiamiento específico para este grupo. Delega la ejecución en territorio al Gobierno provincial y reglamenta la creación de una institucionalidad específica (áreas o unidades temáticas) abocadas al trabajo con pueblos originarios y con otros sujetos de derecho (jóvenes, mujeres, etc.). Esto imprime características particulares al caso en cuestión, pues el Gobierno provincial es un actor clave en la ejecución del Programa.

### ***Trayectoria y configuración de la institucionalidad provincial del PRODEAR***

En 2009, la provincia de Misiones firma con el Gobierno Nacional el convenio para la ejecución del PRODEAR. En 2012 se inicia la ejecución, situándose la UPE en el Ministerio del Agro y de la Producción. Según los testimonios obtenidos esta agencia estatal provincial no contaba con un equipo de extensionistas rurales a través de los cuales ejecutar el PRODEAR, a pesar de haber ejecutado los programas PNEA y PRODERNEA entre la década de 1990 y mediado de la del 2000<sup>142</sup>.

Para viabilizar la operatoria del PRODEAR se debió conformar un equipo técnico, lo que constituyó uno de los motivos que retrasó considerablemente su ejecución. Otro aspecto a considerar es la inexistencia de un Plan de Desarrollo Rural para la provincia de Misiones que diera marco a la implementación al PRODEAR.

Los retrasos en la ejecución del PRODEAR en Misiones, sumados a diferencias que emergieron entre el Ministro del Agro y de la Producción y quien coordinaba el Programa en la Provincia, derivaron en 2013 en la definición gubernamental de crear en el ámbito del Ministerio de Hacienda la Subsecretaría de Programas Especiales de Financiamiento Internacional y situar allí la UPE. En este nuevo ámbito institucional, se reinició la ejecución del Programa priorizándose una alta tasa de ejecución, transparencia contable y administrativa de los proyectos y un enfoque centrado en la generación de habilidades y capacidades en los destinatarios para la producción de cultivos de renta. Dada la falta de equipo técnico se convocó a miembros de otras instituciones (SAF, etc.) con el fin de garantizar la meta de ejecución, que se logró durante el 2015, año en que finalizó la ejecución del PRODEAR. También se trabajó conjuntamente con el Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración fundamentalmente para la constitución y consolidación de cooperativas que posibiliten la comercialización de los productos. Un aspecto a destacar fue la falta de interacción con el PROSAP, otro de los programas co-ejecutados por la UCAR en la Provincia.

---

<sup>142</sup> La provincia de Misiones adhirió al Componente Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER y del PROINDER Adicional, ejecutados entre el 2005 y 2011. A través de dos proyectos de fortalecimiento institucional se trató de crear un área de desarrollo rural en el organigrama del Poder Ejecutivo provincial, definir una estrategia de desarrollo rural provincial y crear mesas de desarrollo rural en las que convergieran diferentes representantes institucionales vinculadas a dicha cuestión. Esa institucionalidad fue creada sobre las estructuras y con el equipo técnico que había quedado de la ejecución del PRODERNEA y se suponía que daría continuidad a la ejecución PRODEAR. Sin embargo, en el informe final del Componente de referencia se informa el cumplimiento parcial de los objetivos trazados y la fuerte discontinuidad de las acciones lo que no auguraba una fortaleza institucional capaz de conducir una política de estado provincial de desarrollo rural (COWAN ROS, 2011. Asistencia Técnica para la implementación del Subcomponente "Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Rural Provincial del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER Adicional. Informe Final.).

La institucionalidad por áreas temáticas al interior de la UPE no se construyó. Tampoco se tuvo por referencia los Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas de la UCAR en el trabajo con ese grupo social, lo que no supone que se hayan desconsiderado el derecho a la consulta, previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La participación y consulta rigió cada paso de la ejecución de los proyectos, siendo monitoreado a través de los formularios pautados por el Manual Operativo del PRODEAR.

Entre los resultados de la ejecución del PRODEAR en la provincia de Misiones destacan la creación de un equipo de siete técnicos/as de terreno y once administrativos. La asistencia a 2000 familias a través de la ejecución de proyectos, que habitan en 30 de los 75 municipios existentes en la Provincia. Terminar de constituir un equipo técnico de terreno, un manual de procedimientos institucionales y mayor articulación entre agencias estatales provinciales y nacionales que ejecutan en la Provincia se encuentran entre los desafíos que se plantean quienes conducen la UPE.

### **C. Trayectoria del proyecto**

#### ***Antecedentes locales que demarcan el contexto de ejecución del Proyecto***

En la provincia de Misiones, desde la segunda mitad de la década de 1990 hasta mediados de la del 2000 se ejecutó el Programa NEA y el PRODERNEA, sin embargo no se relevaron testimonios acerca de proyectos implementados en la zona en el marco de esos programas.

Las acciones más antiguas que emergieron en los testimonios de los entrevistados/as fueron pequeños proyectos productivos ejecutados en el marco del PROINDER a través del Programa Social Agropecuario de la SAGPyA-MAGyP. Uno de los proyectos más referenciados fue la creación de puestos en la vera de la Ruta Provincial 7 para la venta de artesanías.

En los años posteriores a la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Indígenas, desde esta agencia se realizaron algunas acciones puntuales que consistían en la entrega de insumos, chapas, alimentos, entre otros insumos a los miembros de las comunidades.

En el año 2009, ya en el marco de la Subsecretaría de Agricultura Familiar del MAGyP, se amplió el número de puestos para la venta de artesanías a través de proyectos que recibieron el financiamiento del PROINDER y asistieron aproximadamente a 30 familias. En el mismo año, también se realizaron proyectos

productivos, a través de la realización de un fondo rotatorio para la compra de insumos agropecuarios, también con la misma fuente de financiamiento y equipo técnico.

Entre 2012 y 2013 tuvieron lugar los primeros proyectos financiados por el PRODEAR. El técnico que participó de los mismos no había estado vinculado a los proyectos anteriores, es decir hubo una discontinuidad en el equipo técnico que asesoraba a los miembros de las comunidades, lo que conllevó vínculos y lógicas de trabajo diferentes. En el marco del PRODEAR, en cada comunidad se realizaron perforaciones para la captación de agua, se instalaron torres con tanques de almacenamiento y una red de distribución de agua potable que la llevase a cada hogar. En algunas comunidades se instaló y/o amplió la red de electricidad. Por esa época, el técnico del PRODEAR conjuntamente con la Municipalidad de Aristóbulo del Valle promocionaron la creación de la Cooperativa de Trabajo Cuñá Pirú Limitada con vistas a la producción de cultivos de renta (maíz, cítricos, etc.), pero no se alcanzó la meta.

Se estima que por el conflicto institucional desatado al interior del Ministerio del Agro con motivo de la ejecución del PRODEAR, parte de estos proyectos quedaron inconclusos y/o se realizaron parcialmente, por ejemplo, se realizaron perforación y almacenamiento de agua pero no se construyó la red de distribución de agua a cada casa.

Fue llamativa la cantidad y diversidad de agentes estatales y proyectos de pequeña envergadura ejecutados en las comunidades de estudio y la escasa referencia que los caciques entrevistados tenían de los mismos. Sin embargo, existía cierta convergencia en la idea de que no les agradaba la forma como se trabajaba “antes”, pues “no se respetaba a las comunidades”. A través de esa idea se manifestaba la disconformidad con el proceder de técnicos/as que llegaban a las comunidades y se contactaban con sus miembros sin respetar la autoridad del cacique, es decir, presentarse, saludarlo y consultarlo sobre la propuesta del proyecto a ejecutar. En otras ocasiones se comentó que en varias oportunidades se traían insumos o recursos (bueyes, etc.) y se dejaban en las comunidades, sin capacitar a la gente con relación a su uso. Esas experiencias de intervención, vivenciadas como malas o fallidas por los miembros de las comunidades generaron “desconfianza” sobre el accionar estatal y de los agentes externos.

En el marco de la ejecución del PRODEAR, los/as técnicos/as de este programa y de la SAF comenzaron a visitar las comunidades para formular conjuntamente proyectos y recibieron la resistencia de los potenciales destinatarios a través de la inasistencia a las reuniones. En la perspectiva de los/as técnicos/as y de los caciques más comprometidos con la ejecución actual del proyecto, llevó tiempo recuperar la



“confianza” de la gente y su involucramiento. Sin embargo, mucha gente no se quiso sumar. De hecho, no todos los miembros de las comunidades participan activamente de los proyectos. No obstante ello, conforme el Proyecto avanza, personas que en los inicios se resistieron a incorporarse como destinatarias, estarían participando de modo indirecto, recibiendo semillas y otros insumos.

### ***Proyecto de Desarrollo Productivo de Comunidades Mbya Guaraní***

Los/as destinatarios/as del proyecto son los/as socios/as de la Cooperativa de Trabajo Cuñá Pirú Limitada. En la misma participan miembros de siete comunidades *mbya guaraní* (Ka’aguy Poty, Kapi’i Poty, Ka’aguy Miri Rupa, Yvy Pita, Yvitu Pora, Ka’a KUEP y Tekoa Guaraní). El proyecto apoya a 57 familias socias de la Cooperativa, que a su vez, son miembros de las comunidades indígenas antedichas, es decir, no todos los miembros de las comunidades participan del Proyecto.

El Proyecto busca mejorar las condiciones de vida de los destinatarios/as por medio de:

- mejorar sus condiciones nutricionales a través de la producción de alimentos sanos para el autoconsumo (maíz, mandioca, batata, poroto, entre otros).
- incrementar los ingresos familiares a través del aumento de excedentes de agropecuarios (yerba mate, frutales, mandioca, etc.) y producción de muebles y artesanías para ser colocados en el mercado, y
- fortalecer la Cooperativa como una herramienta de gestión y comercialización.

Para la realización de las actividades se provee asistencia técnica y financiera, ésta última se enmarca en el Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes del PRODEAR.

Las líneas estratégicas para cumplir las metas trazadas en el Proyecto son:

- financiamiento y capacitación para aumentar y diversificar la producción agropecuaria en las unidades familiares,
- aumento de la producción de artesanías y ampliación de los canales de comercialización a ferias, negocios y puntos turísticos del país,
- equipar una carpintería con maquinaria, (acción iniciada en el marco de un proyecto de la SAF que quedó inconcluso), capacitar a los obreros y producir muebles y otros productos para su venta, y
- talleres de capacitación en producción agropecuaria, administración de PyMES y carpintería.

Para la ejecución de las actividades del Proyecto se contará con la participación de diversas instituciones:

- el Ing. Agr. Luis Colucci, técnico de Cambio Rural-INTA y del Instituto Nacional de Yerba Mate (INYM) brindará asistencia técnica para la plantación y manejo de yerba mate y frutales,
- representantes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación brindarán asistencia para obtención de la marca y desarrollo de artesanías.
- Representantes del Ministerio de Trabajo ofrecerán cursos en administración, artesanías y carpintería.
- El Municipio de Aristóbulo del Valle, a través de la Oficina de Empleo, brindará capacitaciones en producción de artesanías y administración de PyMES.

Una aspecto distintivo del Proyecto es la diversidad de líneas de acción que contempla (producción y comercialización de artesanías, carpintería y producción agropecuaria para autoconsumo y para renta) y la de formatos organizativos conforme la línea de acción de que se trate. Consultados al respecto, los/as técnicos/as a cargo del mismo explicaron que hubo dos factores que intervinieron. Por un lado, el retraso en la ejecución y la transferencia de la UPE a un nuevo ministerio, redujo a menos de dos años los plazos reales de ejecución, limitando la cantidad de proyectos que se podían formular, motivo por el cual se optó desde la coordinación provincial articular varias iniciativas en una. Por otro lado, la heterogeneidad de estrategias económicas y deseos de modo de vida que existen entre los miembros de cada comunidad y entre éstas - algunos más volcados a la producción agrícola y otros a la artesanal (maderera o con mimbre), otros volcados a la producción para autoconsumo, mientras otros apuestan a una producción de renta, sumado a la “desconfianza” existente con relación a las acciones estatales obligó a contemplar esos deseos y preferencias en la formulación del proyecto, complicando ciertamente la propia ejecución.

### ***Dinámica de la ejecución del Proyecto***

La primera etapa de ejecución del Proyecto estuvo fundamentalmente a cargo del técnico contratado por la UCAR y al poco tiempo se sumó una técnica de la SAF. El corto tiempo de ejecución y la cantidad y diversidad de líneas de acción previstas supuso una alta carga de trabajo por éstos y el esfuerzo de compatibilizar los procesos socio-organizativos con el acotado tiempo de ejecución que restaba al PRODEAR en la Provincia.

Actualmente el Proyecto se encuentra concluido, no así las acciones del técnico y la técnica, que se continúan mediante capacitaciones, asistencia en la gestión, administración y organización de la Cooperativa, entre otras labores. La mayor parte de las líneas planteadas fueron concretadas conformes las metas establecidas. En

algunos casos, por ejemplo en el cultivo y comercialización de mandioca, excesos de lluvia en 2014 afectaron la producción. Con relación a la obtención de marca propia para la comercialización de yerba mate sigue siendo un proyecto de la comunidad Kaa Kupe que aún no se cumplió dado los tiempos organizativos propios de sus integrantes. En el mismo sentido el fortalecimiento de la cooperativa como entidad de organización y comercialización colectiva sigue formando parte de un proceso que excede la ventana temporal del Proyecto.

A diferencia de otros casos contemplados en el Estudio, en éste emerge el protagonismo de la figura de los/as técnicos de terreno. Si bien los diferentes caciques y miembros de las comunidades pueden tener una idea de qué desean (obtener agua potable, electrificación, producción agrícola para autoconsumo o para renta, etc.) no poseen un plan de desarrollo territorial. Tampoco poseen la capacidad de traducir sus deseos o motivaciones en los términos (lenguaje y formato de proyecto) que exigen los programas para convertirlos en destinatarios/as. El llenado de los formularios, así como conseguir las facturas proformas para la compra de insumos son acciones que los caciques y demás miembros de las comunidades desconocen y requieren de asistencia técnica permanente para llevarlas a cabo. En el mismo sentido, no se observó capacidad de sondear líneas de financiamiento existentes y establecer las articulaciones correspondientes con los referentes locales, provinciales y/o nacionales, como sí se percibió entre los/as dirigentes indígenas de otros casos del Estudio.

En gran medida, la posibilidad de que los miembros de estas comunidades se constituyan en destinatarios del PRODEAR depende del accionar de los agentes estatales. Son éstos quienes informaron sobre la existencia del Programa, convocaron a reuniones y estimularon a los asistentes a identificar qué desearían hacer y tratan de darle continuidad a las acciones concluidas a través de otros instrumentos de políticas públicas. La labor de los extensionistas tampoco se limita a las acciones pautadas en los proyectos. No solo asisten a las familias en cuestiones cotidianas (movilidad, salud, educación, etc.), les acercan información, sino que también son sujetos activos en la construcción de vínculos entre comunidades indígenas y de éstas con miembros de las colonias (relaciones interétnicas)<sup>143</sup>. Esta función, pocas veces relevada en los monitoreos y evaluaciones de los programas, aunque relevante para comprender la reconfiguración de las relaciones intra e interétnicas locales, es de suma importancia en la construcción de los miembros de los pueblos originarios como sujetos de derecho a sus propios ojos y a los del resto de la sociedad.

---

<sup>143</sup> En el trabajo de campo se relevó el papel de los extensionistas motivando a miembros de comunidades indígenas que no participaban del proyecto a sumarse indirectamente al mismo por medio de recibir pies de frutales o semillas que sobraban y/o redistribuir en nombre de las comunidades indígenas excedentes de insumos para la construcción en colonias de criollos.

Una de las tensiones generadas en el marco de la ejecución del Proyecto fue la administración de los fondos. Desde la UPE se abogaba por la transparencia y llevar al día la contabilidad con la documentación pertinente a fin de encontrarse en condiciones de rendir ante cualquier auditoría externa. Se entendía que eso se lograba a través de la centralización de la administración de los fondos en la UPE, realizándose las compras con empresas desde esta agencia. Es importante recordar el escaso tiempo de ejecución de que se disponía y, en consecuencia, el escaso margen para errores administrativos-contables. Por su parte, el y la técnica de terreno entendían que delegar la administración de los fondos en los/as destinatarios/as formaba parte del proceso de capacitación y adquisición de autonomía, siempre contando con su acompañamiento y asistencia. Conforme evolucionó el vínculo y comenzaron a aparecer los primeros resultados del proyecto se fue cediendo la administración de los fondos a los técnicos/as de terreno, quienes incorporaron en el rol de observadores a los responsables de las comunidades del proyecto.

#### **D. Reflexiones a partir del caso**

Uno de los aspectos que fue reflexionado junto a los responsables y técnicos/as locales de la ejecución del PRODEAR fue la especificidad del trabajo con miembros de comunidades indígenas. Un aspecto interesante sobre el cual reflexionar es que las referentes y técnicos/as del PRODEAR provincial, al ser indagados sobre si existía una modalidad de trabajo diferencial entre los colonos y/o criollos y los miembros de las comunidades indígenas, sostuvieron que la participación y consulta formaba parte de una filosofía de trabajo que no diferenciaba grupo étnico. En la perspectiva de la coordinadora provincial dicha modalidad de trabajo previene prácticas asistencialistas o paternalistas, a través de las cuales se suele ser más permisivo y/o contemplativo con miembros de las comunidades indígenas, afectando procesos de adquisición de conocimientos y capacidades, empoderamiento y autonomía de éstos. Los/as técnicos/as de terreno focalizaron en la idea de que cada grupo humano presenta sus especificidades, tiempos organizativos y momentos de aprendizaje y que la labor del extensionista rural implica reconocerlos y saber acompañarlos. No sólo existen diferencias entre indígenas y colonos, sino que al interior de cada grupo las diferencias pueden ser iguales o mayores, pues entre las diferentes nacionalidades de los colonos se expresaban diversas modalidades de trabajo y asociación como entre las comunidades indígenas. El tiempo y el momento del proceso organizativo en que se encuentra cada grupo humano es un factor relevante en la promoción de proyectos de

desarrollo rural y, probablemente, lo ponderan más que las diferencias étnicas/culturales.

Otro aspecto a reflexionar es sobre las distancias que pueden existir en las expectativas que los/as destinatarios/as tienen sobre sus modos de vida, es decir sus propias definiciones sobre lo que es calidad de vida y a partir de qué estrategias económicas desean vivir, y las definiciones que conllevan los programas y los agentes que los ejecutan en los diferentes niveles. El caso de estudio es emblemático de esta situación, pues parte significativa de los/as destinatarios/as del Proyecto son familias que viven fundamentalmente de recursos provenientes de las agencias estatales (pensiones, jubilaciones, programas sociales, etc.) y de la agricultura destinada al autoconsumo o venta de artesanías. Por las particularidades históricas y culturales del pueblo *mbya guaraní* la producción agrícola está poco difundida y menos aún la destinada al mercado. Parte de los miembros de las comunidades pueden no tener interés en la producción agrícola y la mayor parte que la práctica es con destino al autoconsumo. En este punto, su visión dista de la perspectiva de desarrollo contenida en el manual operativo del PRODEAR y de los/as técnicos que con diferentes lógicas convergen en promover la reconfiguración de las familias *mbya guaraní* en productores agropecuarios cuyo producción se orienta al autoconsumo y fundamentalmente al mercado. Reflexionar sobre el lugar del derecho a la consulta, previa, libre e informada gana relevancia para este caso, pues lo que está en juego es el mantenimiento y/o transformación de un modo de vida. Ciertamente quienes que opten por no participar del Proyecto tienen la libertad de hacerlo, pero qué margen les ofrece el Programa para acceder a políticas públicas que apoyen el mantenimiento de la totalidad o parcialidad del modo de vida que hoy tienen.

Uno de los problemas encontrados por destinatarios/as y extensionistas es el formato u organización jurídica apropiada para ser utilizada para la venta de mercadería durante el marco de la ejecución de un proyecto. En el proyecto de referencia, si bien se nombra a la cooperativa como destinataria, lo hace como nombre de fantasía, siendo un grupo de hecho la figura real que está por detrás. La Cooperativa no se encontraba en condiciones legales ni de consolidación para actuar como contraparte del Proyecto. En este aspecto destaca la flexibilidad que tuvo el PRODEAR en Misiones para contemplar a grupos de hecho como contrapartes de los proyectos.

Por otro lado, sostener esa figura jurídica para fines organizativos y comerciales parece ser una misión poco sencilla para los miembros de las comunidades *mbya guaraní* dados los requisitos administrativos y contables que solicitan las agencias estatales de control y fiscalización. La figura jurídica de comunidad indígena, sea como

tal o como asociación civil, no posibilita la comercialización asociativa de productos dada su misión social. En este sentido, resta encontrar y/o crear diferentes figuras jurídicas que se correspondan con los grados organizativos que presentan los integrantes de las comunidades indígenas y se constituyan en tecnologías sociales compatibles con sus pautas culturales y lógicas organizativas. En el marco del trabajo de campo, la figura temporal de consorcio surgió como una alternativa a ser evaluada, dada su temporalidad y flexibilidad.

Otro aspecto a reflexionar planteado por los técnicos/as de terreno es la disparidad de los procesos institucionales nacionales, los provinciales y los organizativos que operan a espacio local. Si bien esas distancias que generan tensiones son conocidas y reconocidas por los diferentes agentes que participan en la cadena de ejecución de los programas, el imperativo de ejecutar acaba forzando los procesos organizativos locales no siempre respetándose las lógicas y modalidades de trabajo consultivas y participativas por las que se abogan en todos los ámbitos institucionales. Existe una tensión sistemática entre los procesos y tiempos institucionales y las modalidades de trabajo pautadas. En reiteradas ocasiones lo administrativo se impone y domina los tiempos y procesos sociales.