

# **POLÍTICAS SOCIALES EN LA PUNA CATAMARQUEÑA, ENTRE LA POBREZA Y LAS PROMESAS DE DESARROLLO**

**María Belén VERÓN PONCE<sup>1</sup>, Juan Antonio VERÓN<sup>2</sup>,  
Delia Beatriz LOMAGLIO<sup>3</sup>, Cristina DÍAZ de LUNA<sup>4</sup>**

1, 2,3 Centro de Estudios de Antropología Biológica  
Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y Facultad de Humanidades  
Universidad Nacional de Catamarca  
casadelpan@yahoo.com.ar  
javeron30@tecno.unca.edu.ar  
delialomaglio@yahoo.com  
4 Facultad de Tecnología y Ciencias Aplicadas  
Universidad Nacional de Catamarca  
mcd.ing.agr@gmail.com

## **RESUMEN**

Se presentan avances del proyecto de investigación “Nacer y vivir en la altura en el noroeste argentino”<sup>1</sup> que aborda las condiciones de vida de los pobladores de ecosistemas de altura y su interrelación con factores ambientales desde una perspectiva bio-cultural.

Se identifican las implicancias teórico-prácticas y políticas de las estrategias de desarrollo implementadas en Antofagasta de la Sierra, Catamarca (Argentina).

Desde la teoría de la política social y el enfoque de derechos humanos, se identifican las condiciones de vida de los pobladores y los modelos de

---

<sup>1</sup>Proyecto “Composición corporal y cambios seculares en el contexto de la transición nutricional en población de altura. Catamarca. Argentina”. Código: FACEN 6528495. Dirigido por la Dra. Delia Lomaglio. Aprobado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNCa. Años 2011-14. Los autores del trabajo son miembros del proyecto.

políticas sociales que se implementan en el departamento. Se analizan visiones y prácticas de los agentes ejecutores de políticas sociales en tanto reproducen o transforman social y culturalmente un territorio determinado.

**Palabras Clave:** políticas sociales – pobreza- estrategias de vida- desarrollo – Puna Catamarqueña

## **SOCIAL POLICIES IN THE PUNA CATAMARQUEÑA, CONSIDERING BETWEEN POVERTY AND THE DEVELOPMENT PROMISES**

### **SUMMARY**

They are showed developments of the research project "Born and live in the height in argentine northwestern " [1] which deals with the living conditions of the inhabitants of ecosystems of height and its interrelation with environmental factors from a bio-cultural perspective.

They are identified the theoretic-practical and political implications of development strategies implemented in Antofagasta de la Sierra, Catamarca (Argentina).

They are identified the conditions of life of the inhabitants and the models of social policies that are implemented en the Department, from the theory of social policy and the human rights approach. They are analyzed points of views and the practices of executive agents of social policy as reproducers, or as social and cultural changers of a given territory.

**Key words:** social policy - poverty - life strategies - development - Puna

### **1. INTRODUCCIÓN**

Desde el proyecto de investigación “Nacer y vivir en la altura en el noroeste argentino” nos proponemos conocer las condiciones de vida de los pobladores de los ecosistemas de altura y su interrelación con factores ambientales desde una perspectiva bio-cultural. Por esta razón se busca reconocer las características biológicas y genéticas de los pobladores de altura, pero también los procesos adaptativos de orden cultural y social que se desarrollan para vivir en esta región.

Espacialmente el estudio se localiza en el departamento de Antofagasta de la Sierra de la Provincia de Catamarca, pues, a los efectos antropológicos interesa conocer cómo viven las personas por encima de los 2.500 msnm.

La cabecera departamental es la Villa de Antofagasta de la Sierra que se encuentra a 3.300 m s. n. m, sin embargo hay una extensa zona con altitudes por sobre de los 2.500 msnm rodeada de montaña que superan los 6.000 m de altura, en la Cordillera de los Andes y en la amplia área pre-cordillerana. Se destaca la presencia de grandes salares y volcanes.

Etimológicamente “Antofagasta” es una palabra del idioma *kakan* que hablaban los primitivos habitantes antes de la dominación incaica y significa *Pueblo del Salar Grande*. Territorialmente perteneció a la Gobernación de los Andes, ubicada casi totalmente en la Puna de Atacama y que existió como una división política entre 1900- 1943, fecha en que se disolvió tal territorio distribuyendo su superficie entre las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca.

Antiguamente fue poblado por los *atacameños*. Hubo explotaciones de oro, cobre, bórax y plomo, entre otros. Actualmente la más importante es el emprendimiento de explotación de Litio en el límite con la provincia de Salta.

En la Villa de Antofagasta de la Sierra se concentra más del 70% de población del departamento que según el Censo de Población del año 2010, es de 1.436 habitantes (INDEC, 2010) de los cuales el 20% de ellos se declara descendiente de pueblos indígenas. Es el departamento más extenso y con menor densidad poblacional (0,051 hab/Km<sup>2</sup>) con una superficie de 28.097 Km<sup>2</sup>. Su índice de masculinidad es de 107.

El clima es muy riguroso, continental, frío y seco, con temperaturas mínimas por debajo de 0°C y una amplitud térmica diaria que supera los 30°C, con precipitaciones inferiores a los 200 mm anuales.

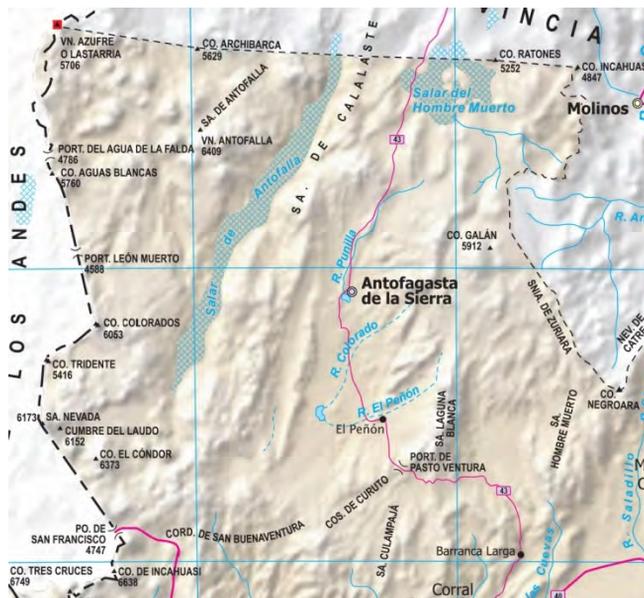
Presenta una economía pastoril de ovinos, caprinos y camélidos, y en menor medida de vacunos y equinos. La cría de lanares se complementa con artesanía textil. Actualmente la mayor parte de los pobladores se desempeñan en labores dependientes del Estado. Por las condiciones climáticas y del suelo, se desarrollan escasos tipos de cultivo (maíz, trigo, papa, quinoa, cebolla) con la presencia de bosquesillos de churqui y queñoa y álamos y tamarindos.

En las dos últimas décadas se desarrolla una fuerte actividad turística nacional e internacional pues su potencial es muy importante por el entorno natural, los volcanes apagados, el extenso Salar del Hombre Muerto y la Laguna Grande donde abundan las parinas.

Del total de habitantes del departamento, hay 213 que viven en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, lo que representa un 17,5%, en tanto que el mismo indicador para toda la provincia es de 14,5%.

Antofagasta de la Sierra se encuentra a 597 km de la capital de la provincia (San Fernando del Valle de Catamarca) y se accede desde este punto a través de la ruta provincial 43. También se puede acceder desde la pequeña localidad de San Antonio de los Cobres (provincia de Salta) que se ubica a 309 km de la Villa. Hasta 1978, cuando se habilitó el acceso desde el departamento Belén hasta la Villa de Antofagasta de la Sierra, la única forma de acceder era desde la provincia de Salta. Además de Salta, limita al Oeste con la República de Chile y hacia el Sur con los departamentos de Belén y Tinogasta.

**Gráfico 1:** Mapa de Antofagasta de la Sierra



**Fuente:** Mapas Físicos Antofagasta de la Sierra, Catamarca, Argentina. Instituto Geográfico Nacional

Para abordar las condiciones de vida de los pobladores de la Puna Catamarqueña, se toman en este estudio, las expresiones y sentidos construidos por los agentes estatales que trabajan en el territorio a fin de

identificar visiones y estrategias de intervención que se proponen el “desarrollo” de la región. De esta manera, se establece desde un enfoque cualitativo, un recorte a través de informantes claves, que permitan reconocer los decisores políticos y técnicos que intervienen en el territorio con políticas propias.

Para ello, se parte del supuesto de que el Estado tiene un lugar privilegiado desde el cual “reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente” (Bourdieu, 1997: 97). Asimismo, las prácticas del Estado tienen la facultad de institucionalizar prácticas y por lo tanto aportan a la transformación social y cultural y/o a la reproducción del *status quo* (Costa, 1997).

Los conceptos que permiten identificar los modelos de desarrollo que se proponen las diferentes estrategias de intervención estatal en el territorio, son la definición de los “problemas sociales” y de los sujetos a quienes se dirigen las acciones. Esto a su vez se relaciona con el tipo de argumentación, los factores que determinan los modos de resolución y la atribución de responsabilidades en su formación. Asimismo se identifica la forma de resolución de dichos problemas en la órbita de las instituciones del Estado (Grassi, 2003 y Fraser, 1991).

El objetivo del trabajo es “identificar las implicancias teórico-prácticas y políticas de las estrategias de intervención que se proponen el ‘desarrollo’ en el departamento Antofagasta de la Sierra de la Sierra; indagamos en instituciones (agencias) estatales que intervienen en el territorio y *que residen en el territorio, seleccionándose informantes claves:*

- Intendente (Ejecutivo Municipal) (IM);
- Director de la escuela EGB de la Villa de Antofagasta de la Sierra(DE);
- Director del Hospital (DH);
- Delegada Territorial del Ministerio de Desarrollo Social (DTMDS);

*Y que no residen en el territorio:*

- Técnica (Nutricionista) del Programa alimentario PIO- Pro Igualdad de Oportunidades- comedores escolares (TPIO);
- Directora de Políticas Alimentarias-Pro Familia(Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia) (DPAPF);
- Directora de Economía Social para el Desarrollo Local(Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia) (DESDL);

- Técnicos (Agrónomo y Trabajador Social) de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación) (TSAF);
- Senador Departamental (Legislativo Provincial) (S).

En las entrevistas se indaga acerca de las visiones de los entrevistados respecto de los pobladores de Antofagasta de la Sierra (destinatarios de sus acciones), sus estrategias de vida, las concepciones de pobreza sobre la que asientan sus prácticas, las estrategias de intervención que diseñan y aplican en el territorio, las visiones de desarrollo, la concepción de las políticas públicas y los programas sociales y del impacto que generan<sup>2</sup>.

Se analizan las visiones y estrategias a partir de los modelos de políticas sociales que se sostienen, a fin de identificar los proyectos políticos que se sustentan mediante las prácticas.

## 2. ESTRATEGIAS DE VIDA EN LA PUNA CATAMARQUEÑA

Las llamadas *estrategias de existencia*<sup>3</sup> pueden ser comprendidas como el “conjunto de actividades desarrolladas por los sectores populares para obtener su reproducción ampliada, en la medida en que supone la combinación de varios elementos que trascienden las formas capitalistas de reproducción de la fuerza de trabajo” (Sáenz y Di Paula, 1981, citado por Gutiérrez,<sup>4</sup> 2004: 39). Por las mismas, buscan asegurar la reproducción biológica, preservar la vida y desarrollar las prácticas económicas y no económicas, necesarias para la “optimización de las condiciones materiales y no materiales de existencia” de la unidad doméstica y de cada uno de sus miembros (Torrado, 1982, citado por Gutiérrez, 2004: 44).

---

<sup>2</sup> Las entrevistas fueron realizadas en los años 2010 y 2011.

<sup>3</sup> La noción de *estrategia*, tomando a Bourdieu, es conceptualizada como el “desarrollo activo de líneas objetivamente orientadas que obedecen a regularidades y forman configuraciones coherentes y socialmente inteligibles, es decir, comprensibles y explicables, habida cuenta de las condiciones sociales externas e incorporadas por quienes producen las prácticas” (Gutiérrez, 2002: 27).

<sup>4</sup> Alicia Gutiérrez (2004) toma en su investigación el enfoque teórico-metodológico que propone el sociólogo francés Pierre Bourdieu para indagar acerca de las estrategias de reproducción de las familias, y reconstruye una serie de aspectos que aportan al análisis de dichos fenómenos.

Las *estrategias de reproducción social* conforman el conjunto de prácticas por las cuales los individuos y las familias conservan o aumentan su patrimonio y, correlativamente, mantienen o mejoran su posición en la estructura de las relaciones de clase (Bourdieu, 1988, citado por Gutiérrez, 2004: 52). Algunas estrategias son por ejemplo las *redes de intercambio recíproco*, mecanismo socioeconómico que suple la falta de seguridad social a través de algún tipo de ayuda mutua basada en la reciprocidad (Lomnitz, 1978, citado por Gutiérrez, 2004: 48). Los bienes y servicios que se intercambian son informaciones, préstamos, servicios de ayuda como cuidado, etc.

En general, desde las visiones de los entrevistados, las estrategias de vida de los pobladores de Antofagasta de la Sierra pueden distinguirse principalmente la condición de asalariado en el empleo público y/o de manera secundaria en el empleo privado; asimismo se reconoce la cría de hacienda como una estrategia de subsistencia; y la participación en programas sociales (generalmente asistenciales) como otra estrategia ampliamente utilizada. Finalmente, pero en pequeña medida, las personas y las familias utilizan la generación de *capital social* dado por ejemplo en la participación en organizaciones sociales, como estrategia de acumulación de otros capitales.

La condición de *asalariado en el empleo público* es la actividad más importante entre las estrategias de vida de las familias de la Puna catamarqueña:

*“... me atrevería a decir que el 90% es empleado público, municipal, de vialidad, de la policía, de la escuela, del hospital...” (DE- Directora de Escuela)*

Una pequeña porción cubre sus necesidades mediante el *empleo en sector privado*:

*“... por ejemplo acá la minera Litium tiene tres empleados de Antofagasta de la Sierra y el resto son de Salta... y está consumiendo recursos de esta zona... pero por lo menos una fuente de trabajo hoy tenemos” (DH- Director Hospital)*

*“...las empresas que están instaladas en el medio es una empresa grande como la ‘FMC’<sup>5</sup>, no tiene mano de obra... Antofagasta de la Sierra tiene el problema de capacitación en cuanto a recursos humanos,*

---

<sup>5</sup> Nombre de la Multinacional Minera que opera en el territorio.

*no tenemos técnicos, gente formada con algún oficio o profesión determinada y eso fue una falla de lo que pasó con la experiencia de minera El Altiplano, en su momento llevó veinte operarios de Antofagasta de la Sierra para, al inicio de la explotación y pasado un año quedaron cuatro o cinco porque se han destacado y hoy hay tres empleados el resto es gente de Tucumán, de Salta, Buenos Aires...” (IM- Intendente Municipal)*

La *cría de hacienda* es otra estrategia de subsistencia históricamente sostenida por las familias, aunque existe un acuerdo casi unánime de una notable caída en la actividad respecto de etapas anteriores:

*“...lo que les ayuda a la gente de aquí es la hacienda que aún le queda porque se está perdiendo mucho el criado de la hacienda a raíz de la sobreprotección que viene del gobierno, que viene con los planes sociales (...) no todas las familias tienen hacienda, podríamos hablar de un 50% que tienen hacienda...” (DE)*

*“...el tema de la ganadería, era un medio de vida en Antofagasta de la Sierra pero dejó de serlo, cada vez hay un distanciamiento de esto...” (IM)*

Desde la Subsecretaría de Agricultura Familiar, la estimación de esta actividad es más optimista:

*“La totalidad no, pero gran parte seguro, pero más del 50% sí...ya sea directa o indirectamente, sí. Porque muchos son empleados municipales pero tienen sus animales y por ejemplo trabaja de día en la municipalidad y a la tarde aquellos que tienen cerca los animales los van a ver, o trabajan en artesanías o los fines de semana van a ver a sus animales, pero si básicamente el departamento de Antofagasta de la Sierra como eje principal es la ganadería y la artesanía”. (TSAF-Técnicos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar)*

El resto de las familias y muchas de las que además cuentan con los ingresos del empleo público y los productos de la hacienda, subsisten (o complementan su ingreso) a través de recursos y beneficios obtenidos por la *asistencia social pública*.

*“Estimativamente un 35% (vive de la asistencia pública) si vive, subsiste digamos o sea no tiene un empleo fijo”. (IM)*

*“...los de menos ingresos económicos por más que tenga un sueldo que no supere la canasta, lo estamos asistiendo y en algunas ocasiones hemos dado hasta dos bolsones [de alimentos], tres por familia de acuerdo al número de integrantes también de cada familia”.(IM)*

En las representaciones de los entrevistados se establece claramente una diferenciación de las estrategias de vida según el *género* y la *generación*. Las mujeres desempleadas y jefas de hogar pueden demandar la asistencia pública, mientras que los varones se ven obligados a emigrar en busca de trabajo. En el caso de varones y mujeres jóvenes, sin carga de familia, las opciones de vida que mayormente diseñan consisten en la migración a centros urbanos (Belén o Catamarca capital) por razones laborales y de estudio.

*“... subsisten con la asistencia en muchos casos cuando se trata de mujeres, madres solteras y cuando se trata de varones, la mayoría en busca de trabajo en otros lugares, hay un buen porcentaje que emigran a buscar trabajo”. (IM)*

*“...No tengo duda que desde los 7 u 8 años el chico está mirando que cuando sea grande se va a ir y muchos de los que se van no vuelven, pocos son los que se reciben y vuelven a ejercer acá, generalmente no ocurre eso”. (DE)*

Finalmente mencionamos la estrategia de construcción de redes y capital social como forma de generar o aumentar recursos de subsistencia. En ese sentido se menciona el ‘*asociativismo*’ o la participación en *organizaciones de la sociedad civil*. En el territorio funcionan organizaciones como la asociación agroganadera, la comisión de regantes, de artesanos y de ayuda mutua; es decir mayormente centradas en la producción agraria:

*“donde trabajan otras cuestiones por ejemplo cocina solar y todo ese tipo de tecnologías nuevas”. (TSAF)*

Como aspecto llamativo de los diagnósticos de los agentes que intervienen en el territorio, se destaca lo que los técnicos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar denominan *crisis del sistema productivo* en tanto implica el cambio en las estrategias de vida de las familias. Esta situación se vincula con factores como el cambio en las condiciones climáticas y la sequía; y la falta de recambio generacional para la ocupación en tareas productivas de las unidades domésticas:

*“Los hijos de los ganaderos se van a la ciudad a estudiar y ya no se dedican mucho a la ganadería, entonces esa migración que antes ocurría de los ganaderos, buscando mejores pastos hoy casi no se produce porque se quedan cerca de la Villa por la comodidad o porque son gente muy adulta, no pueden hacer ese trajín de ir y volver, eso está afectando la producción de forrajes...” (TSAF)*

En menor medida se vincula esta situación con las oportunidades que genera el empleo público (aunque sea como ‘promesa’ de situación ideal por la estabilidad laboral y de ingreso económico) y el acceso a beneficios de la asistencia social pública (participación en comedores, asistencia de programas de transferencia monetaria condicionada como la Asignación Universal por Hijo o el Programa Alimentario Provincial).

### **3. POBREZA, UNA CUESTIÓN POLÍTICA**

La ‘pobreza’ como problemática social’ es construida conceptualmente de manera diferente según los agentes, lo que da cuenta de las diferentes visiones sobre los sujetos, sus necesidades, posibilidades de acción con relación a este diagnóstico, etc. que conviven en las instituciones del Estado. Asimismo, las concepciones de pobreza que construyan los agentes que intervienen en un determinado territorio, dispararán estrategias de acción para resolverlo, que darán cuenta de estas visiones y que serán coherentes con la visión de desarrollo que orientan sus prácticas (Lo Vuolo *et al*, 1999; Arriagada, 1998; Costa, 1997).

A modo de clasificación de las visiones de pobreza que se encuentran en las representaciones de los entrevistados, se identifica la pobreza como *problema económico*, como *problema cultural*, como *problema social* o como *problema político* (Machado Araoz, Segura y Verón, 2003).

La *pobreza como problema económico* se evidencia en los discursos que hacen hincapié en la carencia de recursos de los sujetos para salir de su situación de pobreza. Lo Vuolo *et al* (1999) ubican esta postura, dentro del concepto de pobreza denominado “economía de bienestar” que se relaciona con los recursos que las personas adquieren y controlan para satisfacer sus necesidades y consumo. Esta concepción considera de manera lineal que la pobreza tiene que ver con las características de las personas y sus conductas. Por ello, también se avalan explicaciones de la pobreza justificada en cuestiones morales tanto de la causa de la misma, como de formas de respuesta frente a ella. Bajo este concepto de pobreza, se explican acciones humanitarias “dedicarle atención y

responsabilidad pública a una situación en la cual los propios afectados son vistos como los principales responsables de su situación” (Lo Vuolo *et al*, 1999: 23).

*“...la mayoría de las madres son empleadas públicas y trabajan continuamente..., no tienen tiempo y económicamente también para ellos es una ayuda que el niño coma en la escuela” (DE)*

También hay un reconocimiento de lo que se tiene en tanto recursos, potencialidades y oportunidades que aportan a la satisfacción de sus necesidades.

*“...el comedor funciona gracias a los aportes que hacen los padres de la carne puesto que ellos tienen la posibilidad, la mayoría son criadores y ponen una vez al año un cordero cada padre” (DE)*

*“...en Antofagasta de la Sierra no hay pobreza extrema, cada familia tiene mal que mal su entrada, su hacienda, su campito, las ayudas sociales...” (DE)*

La visión de la pobreza *como problema cultural* se vincula con la anterior en tanto considera que los sujetos con falta de capacidad para generar satisfactores de un determinado estándar de consumo, tiene que ver con un problema “individual” por lo que se encuentra anclada a una lectura moral y responsabilizante hacia los pobres de su propia situación. De allí surgen diagnósticos que encuentran la causa de la pobreza en cuestiones de indolencia, vagancia, irresponsabilidad de los pobres en sus deberes, etc.

*“...hay lugares donde hay demandas laborales (...) la gente es reacia a querer trabajar a querer tener un empleo (...) están más interesados en saber cuánto van a ganar...” (IM)*

*“...sería interesante poder llegar a algún diagnóstico de la comunidad, de las mujeres... una de las mujeres me planteaba que necesitaba trabajar con las mujeres porque están las que están con pareja y que tienen una dejadez que ni de los hijos se hacen cargo, no les importa que los chiquitos anden descalzos, hay una falta de motivación personal; y están las que están solas que no tienen capacidad para salir a flote y ahí es cuando decidimos ir” (DESDL- Dirección de Economía Social para el Desarrollo Local)*

En torno a estos discursos surgen como nuevas hipótesis la pregunta sobre la resistencia de los pobladores a las propuestas de intervención por parte de algunos organismos. Estas actitudes se expresan por ejemplo en desconfianza ante la falta de continuidad en las prácticas de los programas. De igual manera se reconoce un sujeto con necesidades e intereses que no siempre es valorado en esa dimensión, sino que se lo pretende “pasivo” ante las ofertas gubernamentales.

*“... Al estar la oferta ahí les surge de ellos mismos demandar la atención médica, cosa que antes no ocurría, ahora las mujeres nos preguntan más sobre algún método anticonceptivo, se preocupan por pequeñas cosas de su salud, por ejemplo por su piel, por cualquier cosa pequeña ya consultan no lo dejan pasar que las primeras veces que fui para ahí no lo hacían y tenían cierto rechazo al médico a todo el equipo de salud. A veces yo los entiendo porque es un postergamiento de años” (DH)*

La *Pobreza como problema social* es sin duda la explicación más simple y lineal del fenómeno en tanto descubre sus manifestaciones y se alarma ante ellas, pero no se cuestiona por las causas que dieron origen o agravaron la situación. Quienes observan desde esta perspectiva, se preocupan por la intervención en términos de “ayuda” desde motivaciones caritativas.

*“...uno lo hace porque piensa en la gente, en los niños...” (DH)*

*“Yo creo que a la asistencia básicamente hay que complementarla con proyectos que le den a la gente herramientas para poder salir adelante que dignifique a la persona porque el hecho de venir y pedir a ellos los mata por dentro o sea, ellos sienten que están mendigando y te digo mucha gente viene acá y llora y vos le das una caja y no lo acompañas en más nada y nosotros somos Ministerio de ‘desarrollo social’, creo que por el desarrollo social de las personas no estamos haciendo nada” (TPIO- Técnica nutricionista del Programa PIO)*

Cuando se entiende la *pobreza como problema político*, la mirada –desde un paradigma crítico- comprende la totalidad del sistema social en tanto las privaciones refieren a falta de oportunidades que no se dan de manera aleatoria en la realidad social, sino que responden a decisiones políticas. Estas decisiones determinan posibilidades y cursos de acción en lo social, político y económico, lo que redundaría en una determinada distribución de recursos en la sociedad. Entendemos que las oportunidades para un determinado nivel y

calidad de vida de los sujetos, son inherentes a un orden de cosas que se establece políticamente.

*“...Bueno yo creo que la pobreza no es tan sólo en salud, la salud hace una detección, mientras trabajemos en detectar la pobreza y de denunciar ante las entidades que manejan presupuestos para combatir la pobreza...” (DH)*

Sin duda, es la perspectiva que sostiene una raíz política y de redistribución producto de decisiones humanas, la que se sostiene como punto de partida para comprender la situación de injusticia socioeconómica que padecen grandes grupos poblacionales y la Puna catamarqueña en particular. En este sentido es posible comprender cómo se establece un mapeo donde amplios sectores y grupos quedan excluidos de la distribución de riqueza. Peor aún, se observa cómo la riqueza se acumula en pocas manos, como consecuencia de la extracción y expropiación de recursos de amplias mayorías. Al respecto se considera –sin pretender ahondar en el análisis– cómo Antofagasta de la Sierra es un territorio rico en recursos minerales, ganaderos y de bellezas para la explotación turística, sin embargo, su población es una de las más pobres de la provincia en términos estadísticos. Al tiempo que Catamarca es una de las provincias más pobres del país.

#### **4. POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA SALIR DE LA POBREZA**

Se comprenden las políticas sociales como un *campo* que se reconstruye y reconfigura de manera histórica como producto de disputas sociales y políticas que dan lugar al reconocimiento de derechos y que se traducen en la asignación de responsabilidades y recursos.

Desde esta perspectiva se reconoce en la teoría política un cambio de paradigma en materia de políticas sociales caracterizado por la aplicación del enfoque de derechos humanos a las estrategias de desarrollo. Dicho enfoque busca avanzar en materia de inclusión ciudadana. Cecchini y Martínez (2011) desde la CEPAL, plantean que, actualmente, conviven en América Latina dos modelos de protección social. Por una parte, un sistema de protección como *asistencia y acceso a la promoción*, que se propone la intervención en el largo plazo para lograr la “ruptura de la trasmisión intergeneracional de la pobreza”; toma medidas de protección que abarcan el ciclo de la vida, y compromete y fortalece los “activos esenciales” de la población destinataria (por ejemplo, con

microcréditos y capacitaciones para mejorar la empleabilidad).<sup>6</sup> Por otro lado, el modelo de *garantía de ciudadanía* avanza progresivamente en la región, y se fundamenta en el sistema internacional de derechos humanos (DDHH), que instala una “visión más inclusiva y sustentable de la protección social”. Para ello, se definen principios como el de igualdad y no discriminación; participación y empoderamiento; rendición de cuentas y transparencia, basados en el carácter irrenunciable del Estado, es decir, el deber de respetar, proteger, promover y garantizar la realización de derechos (Eide, 1989). Este enfoque se aplica a las políticas de desarrollo que necesariamente se traducen en estándares jurídicos, como la obligación de garantizar contenidos mínimos, la no regresividad y la garantía de participación ciudadana, así como en principios de universalidad, acceso a la justicia y acceso a la información pública. La aplicación del enfoque de derechos se presenta como parámetro para lograr políticas públicas de desarrollo social que aporten al objetivo de ‘garantizar la ciudadanía’ (Cecchini y Martínez, 2011).

Sin embargo, se observa sociedades como las del norte argentino donde la presencia del capitalismo periférico y la cultura política patrimonialista y conservadora, prevalecen lógicas que no sólo se corresponden con el neoliberalismo, sino que incluso se pueden identificar con el periodo “liberal primario” (siglo XIX y comienzos del XX) en el que la atención de las necesidades sociales se resolvía por la vía de la filantropía (Cecchini y Martínez, 2011).

#### a. *Políticas de garantía de derechos*

En la Puna catamarqueña el paradigma de derechos se incumple en tanto se evidencia la falta de garantía efectiva de los derechos sociales, económicos y culturales en los procesos que se proponen el desarrollo (Abramovich, 2006) -no sólo en lo discursivo, sino también en el respeto de principios y mecanismos de acceso- no puede comprenderse como un modelo de “protección como garantía ciudadana” (Cecchini y Martínez, 2011).

---

<sup>6</sup> Identificamos en este modelo elementos que conforman la propuesta promovida por el BM (Banco Mundial) en materia de políticas sociales conocida como *Condicional Cash Transfer Programas* o Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), en tanto se proponen como objetivos “incrementar el capital humano” y “romper el carácter hereditario de la pobreza” (World Bank 2009, citado por Lo Vuolo, 2010).

Al respecto se observa que (por ejemplo) no siempre se cumple con la garantía mínima de derechos en los beneficios que se brindan. Por ejemplo, el mínimo en el derecho a la alimentación estaría dado en el valor de la canasta básica:

*“no es un programa que cubra el cien por ciento de las necesidades de alimentación de una familia sino que es un complemento a la canasta básica y si el jefe de hogar digamos no ayuda, no aporta o no cumple con la otra parte que es el salir a trabajar y de ganar el alimento para su familia, el programa por si sólo no puede sacar a una familia de la desnutrición de los niños, menos que menos va a sacarla del estado de pobreza” (DPAPF- Directora de Política Alimentarias Pro Familia)*

*“...las escuelas que reciben partida de nación van a tener ese incremento, (...) hoy por hoy hay escuelas que van a estar con un peso para implementar en el desayuno y por ende los otros servicios también, siempre hablando de comedores escolares, si bien están comunitarios, infantiles y algunas instituciones pero lo macro son comedores escolares” (TPIO).*

Asimismo, no están contemplados mecanismos de judiciabilidad para el reclamo de los derechos incumplidos. En el caso de Antofagasta de la Sierra, se establecen formas de reclamo por parte de los ciudadanos de maneras atípicas, que no tienen que ver con canales institucionales; más bien se producen estrategias de *accountabilitysocietal*<sup>7</sup> ante la falta de canales institucionales efectivos. Esta situación implica una violación a los derechos:

*“... ellas esperan cuando el gobernador va para la Feria de la Puna y ahí van y hacen el reclamo en contra del obstetra, en contra del*

---

<sup>7</sup> El concepto de *accountability* que aporta la teoría política para considerar el poder y el control en un régimen democrático nos sirve para comprender estas acciones. Al *accountability horizontal* (constituido por agencias de gobierno frente a actos de corrupción o inacción) y el *accountability vertical* (dado por la población y ejercido por el voto), se le suma el *accountability societal*: “mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales y reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; e ilustra algo de los no institucionales [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas” (Smuloviz y Peruzzoti citados por O'Donnell, 2001: 25).

*dentista, entonces uno sabe que ahí está corriendo un riesgo político...” (DESDL).*

Se evidencian las consecuencias negativas en la población, las constantes intervenciones estatales discontinuas, que terminan generando actitudes de desconfianza por parte de los pobladores. No siempre se evalúa la responsabilidad estatal sobre los procesos y se termina poniendo sobre la población cierta estigmatización por los reclamos esgrimidos: como si se tratara de una población ‘difícil’, ‘anarquizada’:

*“... están anarquizados, entonces vos no entendés, por ejemplo que el ex hospital lo construyó la comunidad, es chiquito y estamos hablando que este hospital puede tener 25 años ponele 30... entonces en 30 años la comunidad se juntaron para construir un hospital hoy se pegan con garrote, yo creo que también es falla de las intervenciones, porque viene el que venga le da a uno y entonces el otro se enoja, en lugar de enojarse con el funcionario se enojan entre ellos, mirá le dio a aquél cuando ya le han dado dos veces, entonces están muy problematizados, muy peleados unos con otros y por supuesto que lo que más los separa es lo partidario (...) es complicado, no es para trabajar desde capital, es para trabajar ahí. Ahora por suerte con la subsecretaría que ha empezado a tener técnicos territoriales, ellos han nombrado tres técnicos en Antofagasta, entonces con ellos estamos trabajando porque los chicos viven allí, ellos van a ser los referentes y con ellos estuvimos hablando y ellos también ven lo difícil que es trabajar en Antofagasta de la Sierra por cómo está la comunidad, yo lo pongo como ejemplo de las peores intervenciones que se pueden haber hecho a nivel nacional, provincial y local” (DESD)*

Por otro lado, la falta de continuidad en las acciones constituye otra forma de incumplimiento del paradigma de derechos que implica el reconocimiento por ley de las prerrogativas, beneficios, responsabilidades institucionales y presupuestos que de manera sostenible y con aval político, puedan sustentarse más allá de las gestiones y cambios de administración partidaria.

*“...uno más o menos tiene una idea de cuáles son las necesidades, habiendo vivido muchas décadas ahí y estando en permanente contacto con la gente, entonces tenés más o menos identificadas las necesidades...” (IM)*

*“Cuando recién comenzó el programa [PIO- Programa alimentario en las escuelas] sí había continuidad, pero el año pasado a fin de año que*

*pasó se quedó lo que era nación[en el año 2008 y 2009 se interrumpe la partida presupuestaria de la Nación que financia al programa] muchas escuelas se quedaron sin el beneficio; no mandaban las partidas entonces se fue entregando de a poco lo que iba llegando, iba entrando dinero y se iba repartiendo, incluso hay escuelas en las que no se les entregó por cuarenta días, se les entregó por veinte para quince días como para que puedan palear la deuda que habían tenido, algunas desde agosto, así que el año pasado 2009] la entrega fue irregular” (TPIO)*

*“Lo hizo sin conocer a la gente, sin conocer la zona y por eso fracasó porque al decir ‘te bajamos las cosas’ pero si tenés que hacer el grupo, ‘vení vos y vos’...ellas mismas no han tomado la iniciativa sino que alguien hizo los empujones...”(S- Senador)*

Un modelo de intervención que se acerca al tipo de promoción de derechos humanos es el que podríamos identificar como “*promocional*”. Una característica fundamental es la construcción de la visión del desarrollo integrando las miradas y aportes de los pobladores involucrados en los procesos. Asimismo, parte de un diagnóstico externo construido de manera multidisciplinar y de un diagnóstico participativo a partir del cual se diseñan programas de acción de manera articulada con todos los actores que intervienen en el territorio. En rigor, desde la Subsecretaría de Agricultura Familiar se construye mayormente este modelo de intervención en tanto discurso, aunque de manera práctica pueden observarse acciones en el mismo sentido en diferentes organizaciones.

La intervención se basa en el enfoque *socio territorial* que comprende el territorio como resultado del uso que hacen del espacio los hombres y mujeres, entendiendo que “no hay individuo ni grupo social sin territorio, es decir, sin relación de dominación y/o apropiación del espacio, sea ella de carácter material o simbólico” (Haesbaert, 2004, citado por Programa Social Agropecuario, 2006). Para ello, los actores sociales entablan luchas y alianzas para imponer su visión sobre el desarrollo y cómo organizarlo. Se trata de la disputa por definir el *para qué* o *para quiénes* de un espacio determinado. Esto implica una construcción social y política, atravesada por conflictos, relaciones de poder, tensiones, etc. (Piovano, Murad, Verón, 2008).

Desde esta visión, una política pública debería impulsar la democratización del control del espacio de la vida local: de la tierra, del agua, de la infraestructura, de la educación, de la salud. Ya no se trata de “reducir la pobreza”, “otorgando” derechos, “proveyendo” y “asistiendo” desde el Estado (Piovano, Murad y

Verón, 2008). Se trata de apoyar con toda la capacidad de la que dispone el Estado, el 'ejercicio de los derechos' por parte de las poblaciones rurales organizadas. O sea, promover condiciones o procesos que generen territorios en los cuales sus habitantes sean los protagonistas y el reaseguro del cumplimiento de sus derechos.

*“...con una visión de desarrollo rural, no solamente en la parte técnica sino también humana y social” (TSAF)*

*“..consolidar no solamente la dinámica organizacional sino su representatividad... lo que promovemos es la instancia para estar debatiendo o discutiendo el desarrollo rural, la visión que ellos tienen de desarrollo y eso llevarlo a esas mesas interinstitucionales donde ellos puedan una vez apropiados de los procesos ser parte como un actor más, creemos que no se puede discutir realmente desarrollo rural sin la voz de los pobladores, de los campesinos, ese es como el objetivo casi máximo nuestro y que ese debate se replique en la provincia, se replique a nivel provincial en las distintas instancias y pueda replicarse en otras instancias también, así que la articulación es fundamental” (TSAF)*

Sobre la constitución de mesas de articulación inter institucional:

*“... la idea es relacionarse con las demás instituciones que actúan en el lugar, bajo una mesa interinstitucional donde se convoca a todas las instituciones presentes en el lugar y también los referentes de las organizaciones donde se discuten los problemas y se presentan ideas, posibles soluciones o formas de trabajo en conjunto, se discuten varias cosas, la idea es que en esa mesa se discutan todas las ideas, las políticas a seguir” (TSAF)*

La metodología de intervención incluye la definición de un diagnóstico participativo y la búsqueda conjunta de soluciones:

*“Nos basamos en una forma de trabajo en donde se da por procesos, en un primer momento se trata de diagnosticar a familiarizarse con la población, con la comunidad, sus problemas y posibles soluciones, todas las características que tiene una comunidad, eso lo terminamos y presentamos el diagnóstico externo... a partir de ahora comienza otra etapa en donde empezamos a trabajar más específicamente con las organizaciones en un diagnóstico participativo, así como lo dice su nombre la gente empieza a tener más relación, a*

*tener más participación en el diagnóstico y como para desarrollar un proyecto de desarrollo socio territorial, así se llama que incluye un montón de cosas no solamente la parte productiva sino la parte social” (TSAF)*

Si bien esta estrategia está presente solo en una de las instituciones en las que se efectuaron entrevistas; se entiende que esta práctica de intervención que involucra a varios actores e instituciones en un proyecto consensuado de desarrollo puede constituirse como un modelo de intervención en las propuestas de política social territorial.

La propuesta se acerca al paradigma de derechos humanos, en tanto responde a principios establecidos por éste como el acceso a la participación por parte de los destinatarios en las decisiones que se proponen el desarrollo. Se realiza mediante la definición de herramientas institucionales que permiten la garantía de ejecución; aunque pueden plantearse interrogantes en torno a la continuidad de las acciones y la respuesta efectiva a las demandas presentadas por los pobladores<sup>8</sup>.

#### *b. Focalización condicionada*

La mayoría de los programas sociales que se implementan en el territorio responden al modelo de Programas de Transferencias Condicionadas ([PTC] *Conditional Cash Transfers*), recomendado por el Banco Mundial y otros organismos de créditos. Estos programas consisten en el aporte de un monto de dinero a los destinatarios a cambio del cumplimiento de ciertos requisitos (mandar niños/as a la escuela, llevarlos a vacunar, etc.). Los PTC se proponen potenciar diferentes objetivos: a corto plazo, “satisfacer las necesidades básicas de las familias” a fin de incrementar los recursos para el consumo (Cecchini y Martínez, 2011: 95); y a largo plazo, “eliminar la transmisión inter-generacional de la pobreza”, mediante una “inversión de capital humano” (Zaga Szenker, 2009: 2). El más emblemático es la Asignación Universal por Hijo, pero además se implementan en el territorio el Programa Alimentario Provincial *Pro Familia*.

De alguna manera, guarda cierta lógica con las anteriores políticas de resolución en la etapa neoliberal conocida como “focalización” que reemplaza el carácter Universal de las políticas del Estado de Bienestar<sup>9</sup>. Esta lógica apunta a la distinción de beneficiarios entre los más pobres, según criterios de

---

<sup>8</sup>Dichas inquietudes requieren de un trabajo de investigación en proceso que excede los objetivos de nuestro proyecto.

<sup>9</sup> Aunque cabe aclarar que la AUH se asemeja mucho a la perspectiva de universalidad.

identificación – a veces estigmatizantes- por los cuales se distinguen “merecedores” (Hintze, 2006)<sup>10</sup>.

Se filtra en este enfoque una lógica de mercado como forma de pensar las asignaciones, los destinatarios y la aplicación de las políticas. En este sentido se observa que los beneficios de los programas se construyen discursivamente como ‘servicios’ más que como ‘derechos’. Siendo consecuente con la lógica de focalización como identificación de *sujetos legítimos* de las políticas de asistencia” (Grassi, *et al.*, 1999). Estas medidas encuentran su correlato ideológico con “el modelo de acumulación, en el dominio del mercado hay, *naturalmente*, ganadores y perdedores, fuertes y débiles, los que pertenecen y los que quedan afuera” (Grassi, *et al.*, 1999:20).

Otro correlato con la lógica mercantil de las políticas sociales es que no sólo se brindan como “servicio”, sino que también se “facturan”, lo que aparentemente redundan en “eficiencia en la gestión”.

*“...teóricamente a partir de eso mientras uno más captaciones tenga y más atención, por supuesto que también cualquier atención médica de alguna enfermedad que se haga a los inscriptos se factura, es así realmente se facturan las atenciones...que nos tienen que abonar” (DH)<sup>11</sup>*

Al respecto, las políticas de Estado basadas en derechos implicarían la institucionalización que las desvincule de procesos de mercantilización de los servicios y que establezca el acceso a prerrogativas comunes e igualitarias a todos los ciudadanos, bajo la condición de titularidad de derechos.

En los programas que ‘se bajan’ en la Puna catamarqueña, se evidencian además cierta incoherencia entre las necesidades y recursos presentes en el territorio, con los que los programas se proponen transferir y las estrategias de intervención que se diseñan. Al respecto, es claro que se proyecta en función de una determinada visión de desarrollo que de ninguna manera se construye con el sector al que se dirige, sino que se impone de manera invariable en todo el territorio provincial o nacional. Por ejemplo, en el caso del Programa

---

<sup>10</sup>La estrategia de focalización se caracteriza también por lo escaso de su beneficio, alcanzando a cubrir las mínimas necesidades de subsistencia, lejos de objetivos como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de ingresos y la movilidad social (Hintze, 2006).

<sup>11</sup> La referencia es a las prácticas comprendidas en el “Plan Nacer”, el que tiene que abonar es el Ministerio de Salud.

Alimentario que se financia con fondos nacionales (del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria), se establece como condición de financiación por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la ejecución mediante transferencias bancarias, lo cual dificulta su aplicación en zonas donde el desarrollo comercial y bancario no permite contar con Cajeros Automáticos, ni comercios con sistemas de *postner*. Aún la opción de asistencia con Vales de compras, canjeables en comercios, también revisten cierta dificultad en la ejecución a raíz de las distancias entre parajes muy alejados de centros urbanos donde puedan efectuar las compras<sup>12</sup>.

*“...pero no tenemos otra opción, vos pensás es o vale o tarjeta no tengo más la opción caja. Entonces yo aseguro que los vales lleguen a la persona pero no puedo asegurar de que la persona después lo gaste a los vales que tiene un mes de tiempo. (...) lo más difícil es que la gente que vive muy alejada del centro de entrega llegue y retire los vales pero para eso estamos armando convenios para que el municipio llegue a la casa de la gente, esa es la primera dificultad. Hay muchos vales que vuelven sin que la gente lo retire” (TPIO)*

Esta dificultad en la ejecución de los programas sociales pensados de manera centralizada pone en evidencia no sólo las disímiles realidades de crecimiento económico entre medio urbano y rural, sino también la construcción de ciudadanía como un ideal ‘universal’ que invisibiliza las oportunidades y limitaciones que aporta cada localidad en particular. A pesar de ello, se cuentan experiencias donde la ‘flexibilización’ de las normas establecidas en el programa alimentario, han permitido adaptar las condiciones a las posibilidades y recursos locales:

[Respecto de la compra de alimentos a productores locales por parte de las instituciones del Estado] *“en la región de la Puna hay productores de carne, verdura y el problema que tienen ellos diariamente es que lo van a conseguir a bajo costo, pero como al no tener factura, no pueden comprarle... Sí hemos visto casos en el que el panadero iba, le hacía factura por pan pero en realidad era carne que era una forma de comprarla más barata, esos cambios de factura, esos arreglos internos para ellos abaratar un poco más los costos si se permiten, siempre y cuando esté justificado que esa carne llegó realmente al lugar, incluso se les estaba aceptando acá un certificado*

---

<sup>12</sup> Al tiempo que esta ponencia se escribe (año 2012), la localidad de Antofagasta de la Sierra se cubre con el sistema de Tarjetas Magnéticas.

*que venía expedido por la policía, por la dirección de ganadería que ellos compraban el animal” (TPIO)*

Algunos autores alertan sobre las limitaciones que el concepto de ciudadanía moderna presenta en la práctica. Efectivamente, la realidad demuestra situaciones de desigualdad entre las personas que poco reflejan el carácter igualitario que el estatus de ciudadanía proclama. Muchos autores refieren esas contradicciones como inherentes a la constitución de la ciudadanía en un contexto de desarrollo capitalista (Andrenacci, 1997 y 2003; Miller, 1997; López Jiménez, 1997). Iris Young denuncia las tensiones y limitaciones inherentes al sentido de ciudadanía moderna en tanto proclama una universalidad que aseguraría inclusión y participación, sin garantizar mecanismos de representación de grupos que reflejen diferencias en capacidades, cultura, valores, etc. Asimismo, mientras existen grupo privilegiados, se tiende a “perpetuar la opresión y las desventajas” (Young, 1996:100) de otros grupos como las mujeres o las minorías étnicas. Como dos trampas excluyentes en las que incurre la ciudadanía, Young refiere al carácter de “universal” que se contrapone con la particularidad o la diferencia, y la idea de “lo público” como universal que excluiría los intereses y perspectivas particulares (Young, 1996: 106). De esta manera, una “perspectiva general imparcial” oculta las diferencias de necesidades, culturas, historias, experiencias y percepciones de las relaciones sociales que influyen en la interpretación de los significados y consecuencias de las propuestas políticas (*Ibid.*). Por ello se propone la generación de leyes, políticas, instrumentos institucionales, etc. que garanticen la participación de estos grupos en los diferentes niveles de la ciudadanía (lo que en las teorías género denominan “políticas de discriminación positiva”).

Sin pretender saldar estas tensiones, se ponen en evidencia como dificultades que se presentan en las visiones y prácticas de los proyectos de desarrollo, que en regiones como la Puna catamarqueña, ponen en cuestión el canon universal, urbano y público de las intervenciones estatales.

### *c. Neo-filantropía*

No obstante lo dicho, el modelo de políticas sociales que más se ajusta a los relatos de los entrevistados, dista mucho de la visión de derechos, e incluso de la visión meritocrática que se sostenía con mayor fuerza durante la etapa neoliberal. Por el contrario perviven lógicas filantrópicas, centradas en valores como la caridad y la solidaridad, que se sostienen en discursos y en prácticas de agentes públicos.

*“...con todas las instituciones que ha podido **cooperar** el municipio lo hizo...” (IM)*

*“... si ese chico ingresa a la escuela tiene un **premio** denle las zapatillas no esperen que venga el dirigente político y le de las zapatillas háganlo automático si cada tres meses hay que entregarle zapatillas, entregársela con un moño con una felicitación por ir a la escuela porque realmente para esas criaturas que van ahí es un desafío...” (S)*

*“...por eso digo que si el Estado **tiene ganas** de distribuir las cosas que las distribuya como corresponda, parece que tiene miedo de distribuir las cosas, si le **doy** dos o tres bolsones a los chicos de la Puna y uno al de la capital...” (S)*

La intervención de tipo asistencial reviste una visión *caritativa* que rechaza la pobreza desde fundamentos éticos y se propone la solidaridad hacia los afectados. Se desnaturalizan los derechos sociales y ciudadanos, por una “ética personal entre el donante y el receptor”<sup>13</sup> (Lo Vuolo et al, 1999; Segura, 2006).

De igual manera, es frecuente en discursos de circulación masiva (por ejemplo en los medios de comunicación social de la provincia) la referencia de la Puna catamarqueña como un lugar que requiere permanentemente de ‘ayuda’. Se construye y difunde un imaginario del lugar como “carente” y “necesitado” de la solidaridad de las personas de la ciudad (escuelas, iglesias, etc.).

A la lógica “asistencialista” como paliativo frente a la pobreza, se suman acciones que se plantean desde el sector privado con espíritu filantrópico inscriptas en la llamada ‘responsabilidad social empresarial’ y que se construyen con la misma racionalidad:

*“...recibimos la mercadería porque es una donación que hace la minera El Altiplano a la municipalidad, es una donación de mercadería de acuerdo a un relevamiento que hay...” (IM)*

*“Minera el Altiplano... porque ellos tienen dinero, tienen responsabilidad social, frente a la comunidad, ellos no pueden extraer alegremente el mineral sin pagar las regalías diciendo después el resto no me importa...los alimentos que le da la minera le alcanza para veinte días, diez días, para quince y los otros días?” (IM)*

---

<sup>13</sup>Una variante de esta mirada convoca a la auto-organización.

*“...esta es la función que no debería haber delegado el Estado porque el Estado delegó la misión, si usted le da de comer está todo bárbaro... Tenemos que entender que a la política alimentaria la fija el gobierno no la empresa, nosotros tenemos que decirles cuál es el menú semanal...”(S)*

Esta mirada naturaliza la situación de la pobreza sin indagar sobre causas, responsables y agravantes (en tanto problema de tipo político); por el contrario, se la observa como algo que debe revertirse desde iniciativas voluntaristas individuales o colectivas del orden de lo privado. Es llamativo que muchas veces los agentes del Estado reproducen las mismas lógicas en sus discursos y prácticas, exacerbándose esta visión al tratarse de la Puna.

### **A MODO DE CONCLUSIÓN. ENTRE LAS PROMESAS DE DESARROLLO...**

Este trabajo permitió realizar un mapeo de las visiones y estrategias de intervención que los actores y las políticas sociales proponen en Antofagasta de la Sierra. Se establecieron como ítems de entrada a las representaciones de los agentes estatales, la definición de las estrategias de vida de los pobladores, las visiones de pobreza y los modelos de políticas públicas que se implementan en el territorio a la luz de los debates actuales en materia de políticas sociales.

Se afirma la existencia de cambios recientes que modificaron las condiciones de vida de los pobladores. Lo que se denomina ‘crisis de los sistemas productivos’ se da entre otros factores por cuestiones bioclimáticas (escases de lluvias) y la falta de recambio generacional (los jóvenes no eligen la tarea agro-ganadera como estrategia de vida). A ello se suma el bajo impacto de las políticas públicas que apoyan la actividad, en comparación con las masivas políticas asistenciales que facilitan el acceso a ingresos.

De igual manera, la centralidad que adquiere el empleo público formal aporta a la comprensión del retiro de los jóvenes de los sistemas productivos. Es sencillo advertir que el mayor acceso a recursos monetarios (a través del empleo y la asistencia pública) empuja a un cambio en las condiciones de vida de la población, especialmente en lo que refiere a ingresos monetarios y patrones de consumo.

En los ejecutores de las políticas públicas que se aplican en el territorio, existe una visión de la pobreza centrada en la ‘carencia’ de los pobladores que tiene que ver con lecturas que identifican el problema como algo de índole económico

y por tanto también individual y cultural. Al respecto se construyen lecturas que vinculan el problema como falta de emprendimiento y actitud para el trabajo y que en el plano de lo comunitario se plantea con calificativos hacia la comunidad signada como “difícil” o “anarquizada”, por lo que se la estigmatiza y se le asignan cierta responsabilidad sobre su situación.

Ante esta mirada culpabilizante contraponemos la revisión que algunos actores realizan en tanto autocrítica problematizando las prácticas políticas y programas que de manera autoritaria se “bajan” en el territorio sin considerar necesidades e intereses de los pobladores, así como oportunidades, condiciones y recursos del territorio.

Otro factor que, según la mirada de los actores, aporta al bajo impacto de los programas de desarrollo en el territorio –en tanto superación de la pobreza- es la falta de continuidad, de planificación y la fragmentación de las intervenciones.

En general, los tipos o modelos de políticas sociales que forman parte del debate actual, desafían a pensar con mayor rigurosidad las políticas que se proponen el desarrollo en este tipo de lugares. Si bien se legitima y difunde un paradigma centrado en la garantía de derechos humanos, se evidencia la pervivencia de otros modelos que atentan y contradicen al anterior como la filantropía, la falta de continuidad en las políticas del Estado y la meritocracia. Asimismo, factores que interfieren en la forma de aplicación de los programas nacionales que ponen en evidencia las disputas de poder en el territorio en base a intereses partidarios y patrimonialistas.

De esta manera se establece un parámetro que tiene que ver con la voluntad política y la capacidad institucional del Estado en sus diferentes ámbitos, lo que define la orientación de las políticas. Queda claro que la visión de desarrollo está mediada por estas lógicas en juego en las políticas sociales y por los actores que intervienen, poniendo en tensión las propias necesidades e intereses de los pobladores de Antofagasta de la Sierra.

Es necesario advertir que los programas del Estado favorecen el ‘desarrollo’ en un determinado sentido, promoviendo prácticas y favoreciendo algunas estrategias de vida sobre otras. Por lo que se podrían plantear nuevas preguntas de investigación e hipótesis acerca de las potencialidades y oportunidades que implican estos programas en el territorio (muchas veces como efecto no deseado). Al respecto cabe la pregunta sobre la falta de acceso a ciertas ‘ofertas de desarrollo’ como factores que ayudan a mejorar las condiciones de vida de la población; o en una versión más aguda ¿Cuál es el

modelo de desarrollo que los políticas sociales planifican y ejecutan para la Puna catamarqueña? Y finalmente ¿cuáles son sus efectos?

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo fue realizado y subsidiado en el marco del Proyecto PICTO 32451 (FONCYT-ANPCYT) Años: 2008-2010

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CITADAS**

ABRAMOVICH, V. (2006), Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, en: Revista de la CEPAL, Abril, 2006, pp. 35-50, Santiago de Chile.

ANDRENACCI, L. (1997), Ciudadanos de Argirópolis, en: Revista Ágora, n. 7. Buenos Aires, número de invierno.

ARRIAGADA, I. (1998), Nuevas Dimensiones De Género Y Pobreza: Una Introducción, en: Género y Pobreza Nuevas dimensiones, editado por Arriagada, I y Torres, C. Ediciones de las Mujeres, n. 26, Isis Internacional, pp. 149 - 174, Santiago de Chile.

BOURDIEU, P. (1997), Razones Prácticas. Barcelona, Anagrama.

CECCHINI, S. Y MARTÍNEZ, R. (2011), Protección social integral en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile, CEPAL.

COSTA, R. (1997), Estrategias de intervención como teorías de la acción en acción, en: Acto Social. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, año V, n. 17, Córdoba, UNC.

DANANI, C. Y HINTZE, S. (2011) (coord.), Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento

EIDE, A. (1989), Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia del nivel mínimo, en: Revista de la Comisión Internacional de Juristas, n. 43, 1989. pp. 215 - 236, Ginebra.

FRASER, N. (1991), La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista- feminista de la cultura política del capitalismo tardío, en: Revista Debate Feminista, pp. 3 - 40, México, DF. Traducción Marta Lamas.

GRASSI, E. (2003), Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Buenos Aires, Editorial Espacio.

GRASSI, E., HINTZE, S., NEUFELD, M. (1999), Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural. Buenos Aires, Editorial Espacio.

GUTIÉRREZ, A. (2004), Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza. Córdoba, Ferreyra Editor.

HINTZE, S. (2006), Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Buenos Aires, Espacio Editorial.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS - Argentina (2010), Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL- ARGENTINA (2015), Mapas Físicos. Mapa de Antofagasta de la Sierra. Disponible en: <http://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Descargas/MapasFisicos>

LO VUOLO, R. (2010), Las Perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al programa 'Bolsa Familias' de Brasil y 'Asignación Universal por Hijo para la Protección Social' de Argentina, Documento de Trabajo, n. 76, Centro Interdisciplinario para el estudio de las Políticas Públicas, Buenos Aires, Agosto de 2010. Disponible en: [www.ciepp.org.ar](http://www.ciepp.org.ar)

LO VUOLO, R., BARBEITO, A., PAUTASSI, L. Y RODRÍGUEZ, C. (1999), La pobreza...de la política contra la pobreza. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

LÓPEZ JIMÉNEZ, S. (1997), Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú. Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.

MACHADO ARÁOZ, H.; SEGURA, M. Y VERÓN PONCE, M. (2004), La pobreza como cuestión política, en: Congreso de Ciudades y Pueblos del Interior, Facultad de Humanidades, U. N. Ca, Catamarca, mimeo.

MILLER, D. (1997), Ciudadanía y Pluralismo, en: *Ágora*, n. 7, pp. 73 - 98, Buenos Aires, Edición de invierno.

O'DONNELL, G. (2001), 'Accountability' horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política, en: *Revista PostData*, n. 7, pp. 11 - 34, Buenos Aires.

PIOVANO, M., MURAD, E. Y VERÓN PONCE, M. (2008), Diagnóstico con perspectiva de género en dos comunidades del Norte de Belén, en: *Revista A-inter-venir*. Dpto. de Trabajo Social. Facultad de Humanidades. U. N. Catamarca, Editorial Científica Universitaria. Secretaría de Ciencia y Tecnología. Universidad Nacional de Catamarca, v. 6, pp. 15 - 24

PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (2006), Documento: "Para un Nuevo Enfoque Del Desarrollo Rural: Territorio y Organización Social". Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. República Argentina. Junio de 2006.

SEGURA, M. (2006), La reproducción de la exclusión en el discurso oficial. Las nuevas políticas sociales en la Argentina (2003- 2005). Avances de investigación del Proyecto "Prácticas discursivas: competencia y espacio de posibles" del Programa Discurso y Sociedad dirigido por el Dr. Ricardo Costa y la Dra. Teresa Mozejko, Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC. (mimeo)

YOUNG, I. (1996), Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal, en: Castells, C. (comp.), *Perspectivas feministas en teórica política*. Barcelona, Paidós, pp. 31 - 51

ZAGA SZENKER, D. (2009), Programa Familias por la Inclusión Social. Un análisis comparado. Documento 71. Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas. CIEPP

## **ENTREVISTAS**

Intendente. Municipalidad de Antofagasta de la Sierra (IM),  
Director de la escuela EGB de la Villa de Antofagasta de la Sierra (DE)  
Director del Hospital de la Villa de Antofagasta de la Sierra (DH)  
Delegada Territorial del Ministerio de Desarrollo Social (DTMDS)  
Técnica nutricionista del Programa Alimentario PIO - comedores escolares (TPIO)  
Directora de Políticas Alimentarias-Pro Familia (DPAPF)  
Directora de Economía Social para el Desarrollo Local (DESDL)  
Senador del Departamento Antofagasta de La Sierra (S)  
Técnicos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (TSAF)