

ACERCA DE LOS TERRITORIOS EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN ÁREAS DE LLANURAS: EL CASO DEL PARTIDO DE TRES ARROYOS, ARGENTINA

Karina Alejandra Block

Facultad de Agronomía de Azul

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA)

karina_block@hotmail.com

kblock@faa.unicen.edu.ar

INTRODUCCIÓN

La producción agropecuaria está sujeta a periódicos sucesos naturales que alteran la dotación de agua como recurso productivo (excesos o déficit), que en algunas circunstancias adquieren modalidades que permiten caracterizarlos como fenómenos de sequías e inundaciones. Estos eventos adquieren la condición de peligrosos cuando pueden ser previstos con cierto grado de aproximación y la población involucrada los identifica como tales.

En un contexto de aplicación de un sistema de gerenciamiento de recursos hídricos (GIRH), resulta relevante analizar la institucionalidad en la organización territorial del manejo del agua, tanto en la prevención como en la acción ante una contingencia.

En este sentido resulta relevante un análisis acerca de los territorios, su tipología como producto de las relaciones sociales y las disputas territoriales, que para este caso pueden estar invisibilizadas.

Se le asigna a la institucionalidad el rol de garantizar el desarrollo sustentable, a través de una gobernabilidad cogestiva entre el estado y la sociedad civil. La gobernabilidad dependerá de la estructura institucional, sus características, articulación e integración, lo que constituye su capital social.

Se identifican actores y organizaciones formales y no formales, en relación a la gestión de los recursos hídricos, que producen sus espacios y sus territorios, a través de las relaciones sociales, de modo de garantizar su existencia.

Bajo esta concepción este trabajo indaga sobre la nueva institucionalidad, como construcción teórica desde el paradigma del capitalismo agrario, intentando rescatar la existencia de conflictos y de contradicciones que se plantean desde el paradigma de la cuestión agraria, en un área de llanura, el partido de Tres Arroyos, donde se instrumenta un GIRH.

Ésta nueva institucionalidad dependerá de la estructura institucional, el grado de participación de la sociedad, su representatividad y la capacidad de articulación e integración entre las instancias privadas y estatales. Bajo esta concepción este trabajo compara la nueva institucionalidad y los territorios en cuestión. Se analiza particularmente la Comisión de Hidráulica y vialidad del partido de Tres Arroyos.

ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO

La nueva institucionalidad responde a una visión renovada de la agricultura y el medio rural y se sustenta en un paradigma de cooperación y convergencia en las relaciones entre el estado y la sociedad civil. Este nuevo paradigma es fundamental para fortalecer la gobernabilidad como condición que lleva a sociedades más democráticas a que garanticen el desarrollo sostenible (CASAS et al *apud* BERRÍOS, 2004).

Por otra parte, la institucionalidad en su sentido más amplio, comprende las estructuras sociales, instituciones políticas, reglas del juego, organizaciones, intereses y motivaciones de los actores de la realidad económica y política y constituyen la esencia misma del capital social. (BERRÍOS, 2004).

Asimismo, en países subdesarrollados la situación es más contrastada y a menudo más delicada que lo que puede observarse en Europa, en algunas zonas por la inercia de los poderes locales antiguos y en general, por una tradición autoritaria del aparato del Estado. La construcción de una nueva relación entre las sociedades con su medio rural, es especialmente compleja en este contexto donde los procesos de democratización requieren aún de un gran fortalecimiento y donde las instancias de participación, son particularmente débiles. (BONNAL et al., 2003). Uno de los requisitos para la expresión de las opciones colectivas es el fortalecimiento de las capacidades de análisis, propuesta y negociación de los actores locales. En diferentes campos, las dinámicas locales han demostrado su interés a través del surgimiento de organizaciones y redes profesionales. Éstas dinámicas deben reforzarse mediante la información, la formación y la asesoría, a sabiendas que son la base del fortalecimiento del tejido institucional cuyo “espesor” es garantía de dinamismo territorial.

E este sentido, la opción de reforzar las capacidades de los actores locales, así como el mejoramiento de las reglas de gobernanza local, evidentemente no son neutros en cuanto a las relaciones de poder existentes. Pero, de la experiencia de varios fracasos de políticas económicas impuestas desde el exterior (STIGLITZ, 2002) se deduce que las políticas que “funcionan” son aquellas que se fundamentan en una adhesión de los actores implicados a sus objetivos y a sus recursos. Únicamente esta apropiación de las políticas permite la aceptación de sus costos.

Además, Schejtman (2007) en su análisis de las partes y las dimensiones a tener en cuenta en programas de intervención territorial, como es el caso de la aplicación de un GIRH, plantea que adquiere particular importancia resolver la dicotomía Estado-Sociedad Civil. Esto lleva a la construcción de sinergias basadas en la hipótesis de que los agentes públicos pueden promover “normas de cooperación y redes de compromiso cívico con ciudadanos comunes con propósitos de desarrollo” (EVANS, 1996).

Por lo que se refiere al territorio, es interesante el análisis que realiza Madoery (2003) acerca de la visión de territorio. Éste es definido a partir de una visión política, no de un espacio geográfico determinado. En un territorio, conviven distintos grupos sociales, que se relacionan de

manera diferente, singular, donde existen ciertas relaciones de poder que le atribuyen a su lugar un significado particular.

El territorio, entonces es el espacio que sus agentes reconocen como necesario (o al menos posible) para contener o delimitar las relaciones que establecen entre ellos, y entre todos y el “mundo externo”, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Madoery (2003) también señala:

La reforma del Estado, como eje de las políticas de adaptación al cambio estructural en nuestra sociedad, no implica su reducción a la mínima expresión posible, sino su reconstrucción en diferentes niveles, del central al local, para que pueda desempeñar plenamente sus funciones en relación a la sociedad y el mercado.

En este último párrafo aparece claramente que el concepto de territorio está construido desde el paradigma del capitalismo agrario, aparece el mercado como condición *sine qua non* del sistema. Así lo define Fernandes (2009, p.47):

[...] las críticas al capitalismo no traspasan los límites del sistema. Las perspectivas de desarrollo territorial rural son analizadas a partir de modelos del modo de producción capitalista. Predominan entonces estudios en que las referencias son sometidas a las relaciones capitalistas. Las perspectivas de modernización tienen como fin alcanzar modelos de sistemas para las empresas, los mercados, las tecnologías y otras políticas, teniendo como referencia las reproducciones de relaciones capitalistas. El paradigma del capitalismo agrario analiza y crea procedimientos metodológicos para clasificar las desigualdades sociales, mas no utiliza conceptos o procedimientos para estudiar los conflictos generados por los enfrentamientos entre las clases sociales. Por esa razón, su concepto de territorio es mucho más próximo al concepto espacio y de región, principalmente por la ausencia de análisis sobre las contradicciones y los conflictos.

En contraposición y desde el otro paradigma señala lo siguiente:

Para el paradigma de la cuestión agraria, en cambio, las críticas al capitalismo sobrepasan los límites del sistema. Las perspectivas de desarrollo territorial rural se comprenden a partir de la crítica a los modelos del modo de producción capitalista. Los de este paradigma utilizan como referencia las contradicciones y los conflictos entre las relaciones capitalistas y las no capitalistas. La perspectiva de modernización procura crear modelos alternativos de organizaciones, mercados, tecnologías y otras políticas para superar la reproducción de las relaciones capitalistas. En esta condición el paradigma de la cuestión agraria se pone en desventaja en relación con el del capitalismo agrario. En cuanto este acompaña al movimiento de su sistema, el de otro procura reinventarlo, punto en el cual encuentra obstáculos teóricos y políticos, razón por la que profundiza sus críticas al sistema que intensifica las desigualdades sociales, explorando conceptos y procedimientos para estudiar los conceptos generados por el enfrentamiento entre las clases sociales. Por eso, su concepto de territorio tiene mayor relevancia y una dimensión política de enfrentamiento entre las clases, distinguiéndose los conceptos de espacio y región. Salvo en los casos en que los pensadores del paradigma de la

cuestión agraria trabajen con el significado clásico de territorio como espacio de gobernanza. (FERNANDES, 2009, p.48)

TIPOS DE TERRITÓRIOS

Desde el paradigma de la cuestión agraria existen distintos tipos de territorios contenidos en “el territorio”, estos están organizados en diferentes escalas geográficas, desde la local a la internacional lo que denomina multiescalaridad.

Existen diferentes tipos de territorios, Fernandes (2010) propone una tipología sobre la diversidad de los territorios, como producto de la multi-territorialidad. Profundiza el aspecto estructural de la producción espacial y territorial enfocado en las relaciones promovidas por las clases en permanente conflicto. En efecto, diversas clases y relaciones sociales producen diferentes espacios y territorios que se reproducen en escenarios de permanente conflictualidad:

El territorio es utilizado como un concepto central en la aplicación de las políticas públicas y privadas para los campos, las ciudades y los bosques, promovido por las transnacionales, los gobiernos y los movimientos socio-territoriales. Esas políticas forman diferentes modelos de desarrollo que causan impactos socio-territoriales y crean formas de resistencia, produciendo constantes conflictos. Así, el concepto de territorio, en cuanto a territorio, pasa a ser disputado, entonces tenemos disputas territoriales en los planos material e inmaterial. (FERNANDES, 2010, p. 4)

Esta conceptualización parte desde el paradigma de la cuestión agraria y se contrapone a la conceptualización de territorio desde el capitalismo agrario, en donde el territorio es comprendido solo como espacio de gobernanza “es utilizado como una forma de ocultar los diversos territorios y garantizar el mantenimiento de la subordinación entre relaciones y territorios dominantes y dominados” (FERNANDES, 2010, p. 4).

El concepto de territorio tiene como principios la soberanía, la totalidad, la multidimensionalidad, la pluriescalaridad, la intencionalidad y la conflictualidad. Se rescatan tres de estos principios.

En este sentido la soberanía es una construcción histórica, no es un poder político exclusivo del estado sobre el territorio, las fuerzas sociopolíticas garantizan la soberanía del estado. De esta manera:

Las instituciones que conforman el Estado-nación, como también sus poderes, los partidos, los sindicatos, las iglesias, las fundaciones, las cooperativas, las empresas, los movimientos y las organizaciones no gubernamentales, construyen espacios y territorios en el interior del territorio del Estado, constituyendo así diferentes soberanías. (FERNANDES, 2010, p. 6)

Es por ello que “el Estado y su territorio son disputados por las instituciones también a través de estos territorios. La relación jurídica entre las instituciones se rige por el poder político del Estado y por los poderes políticos de cada institución.” (FERNANDES, 2010, p. 6). Otro principio es la intencionalidad:

Comprendiéndola como una decisión histórica que las personas hacen y que determinan la dirección de sus pensamientos para la construcción y defensa de las acciones políticas, como la elección de paradigmas, corrientes teóricas, políticas públicas, modelos de desarrollo, es decir, lecturas que se direccionan para la comprensión de la realidad. (FERNANDES, 2010, p. 7).

La conflictualidad como principio es un proceso:

[...] formado por diversos componentes polarizados como: uno-diverso, consenso-crítica; regla-conflicto; normalidad-diversidad; centralización-centralidades; territorio-territorios. El centro del conflicto es la disputa por los modelos de desarrollo en el que los territorios están marcados por la exclusión de las políticas neoliberales, productoras de desigualdades, amenazando la consolidación de la democracia. (FERNANDES, 2010, p. 8).

Por último, el principio de la pluriescalaridad o multiescalaridad que denota las distintas escalas de los territorios. El autor plantea una sistematización de los tipos de territorios construyendo una tipología de territorios:

[...] proponemos las siguientes denominaciones de orden de los territorios: los espacios de gobernanza como primer territorio; propiedades como segundo territorio, y el espacio relacional como tercer territorio. La idea de fijo y fluido está relacionada con todos los órdenes y tipos de territorios. El primero y el segundo territorio son fijos o son fluidos, ya el tercer territorio contiene la cualidad de ser fijo y fluido. Los espacios de gobernanza son fijos o fluidos como, por ejemplo: el territorio de la nación, los palacios de los presidentes y gobernadores, sus aeronaves, automóviles y barcos. Del mismo modo podemos referirnos a las propiedades fijas y móviles. El tercer territorio está formado por las multiterritorialidades del segundo en el primer territorio o puede ir más allá del plano nacional, como transterritorio. (FERNANDES, 2010, p. 11).

Resumiendo esta tipología se clasifican en:

1º territorio o del estado: es el espacio de gobernanza. Son territorios flexibles, sus fronteras se mueven de acuerdo con las acciones institucionales y las conflictividades. Sus unidades internas son: país, provincia, municipio.

2º territorio, constituido por las propiedades particulares. Sus unidades internas pueden ser: propiedades individuales o comunitarias. Estos son territorios fijos. Pertenecer a una persona o a una institución o a diversas personas o instituciones. Su característica fundamental es la relación social que lo produce. El principio es la multidimensionalidad permite comprender el proceso de su formación e implica concebir su área, sus recursos y las relaciones que lo transforman. Puede ser continuo o discontinuo.

3º territorio, determinado por las relaciones sociales y los conflictos entre las clases, grupos sociales, la sociedad y el estado.

Por último el Territorio inmaterial:

Los territorios inmateriales son la base de sustentación de todos los territorios, son construidos y disputados colectivamente, donde las disputas territoriales son alimentadas por sus organizaciones. Es imposible, pensar en los diferentes territorios sin pensar en los territorios inmateriales y las personas y los grupos que piensan y forman esos territorios. (FERNANDES, 2010, p. 18).

Definido este contexto tanto en relación a lo territorial como a lo institucional, interesa saber si el agua puede ser considerada como cualquier otro factor a administrar o tiene especificidades propias que requieren de otras herramientas.

El Global Water Partnership (2000) señala que “el agua es un elemento del cual todos son responsables por su custodia. La participación real se logra cuando los interesados forman parte del proceso de toma de decisiones. Hay participación cuando existen agencias democráticamente elegidas, otras consideradas legítimamente responsables o voceros que pueden representar a los grupos interesados”

El concepto de “agencia” admite la capacidad de los individuos de conocer y actuar sobre los desafíos de la vida cotidiana. La agencia implica un complejo conjunto de relaciones sociales, redes, constituidas no solo por participantes que actúan cara a cara, sino también por componentes que actúan a distancia, lo que incluye individuos, organizaciones, tecnologías relevantes, recursos financieros, etc. (LONG *apud* BILELLA, 2007). Un individuo sólo manifiesta “agencia” en interacción con otras personas o cosas. La agencia es un fenómeno socialmente generado y culturalmente definido que toma distintas formas dependiendo del contexto. En algunas circunstancias uno puede concluir que difícilmente esté presente.

Bajo el paradigma de la nueva institucionalidad, la construcción de agencia garantiza la gobernanza. Ésta implica la orientación de los recursos hacia los fines / objetivos del sistema institucional. Dependerá de la calidad de la gestión y tiene vinculación directa con el concepto de capital social acumulado. Se entiende por capital social, siguiendo a Bourdieu y Wacquant (1995), al conjunto de los recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento e interreconocimiento (GUTIÉRREZ, 1994).

La gobernanza entonces, hace referencia a la capacidad de una entidad de administración de solucionar conflictos, disminuir su ocurrencia mediante una adecuada planificación, o bien atenuar efectos negativos. En los sistemas hídricos consiste en la posibilidad de generar y aplicar herramientas de gestión para mejorar su rendimiento y mejorar utilidades sociales globales. (GENNARI et al., 2005)

Como explica Albuquerque (2001), los gobiernos son animadores y catalizadores de las iniciativas locales, junto con los demás agentes sociales y económicos, como de la comunidad en su conjunto. La descentralización del Estado es indispensable, para darle la posibilidad a la gente que actúe ella misma desde sus propios territorios, a través de la movilización de sus actores y organismos

El cambio hacia la nueva institucionalidad y la descentralización requiere de un nuevo diseño de la Arquitectura Institucional que sea funcional a ellas:

Se entiende por Arquitectura Institucional (AI) a la estructura de regulación conformada por organizaciones -ministerios, institutos, sociedades, en general

conjuntos de individuos organizados con un propósito común- e instituciones, entendidas como reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de la sociedad así como por los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir. Las reglas formales están constituidas por las leyes y los reglamentos mientras las informales corresponden a las que se derivan de costumbres, convenciones y patrones de conductas autoimpuestos. La interacción continua entre instituciones y organizaciones es la clave del cambio institucional. (SCHEJTMAN, 2007).

Para el caso elegido, al analizar la institucionalidad asociada a la gestión del agua en el partido de Tres Arroyos, aparece como relevante la funcionalidad que adquiere una forma de organización cogestiva entre el estado y la sociedad civil. Se identifica la “Comisión de hidráulica y vialidad” como una organización que responde al paradigma de la Nueva Institucionalidad. Esta comisión articula con otras escalas organizativas, y actúa bajo un marco regulatorio conformado por diferentes escalas. Cuando se menciona al estado se hace referencia al municipal en primera instancia, mientras que la sociedad civil está caracterizada en la representación de los actores locales -productores agropecuarios- en la mencionada comisión.

En esta organización se identifican como elementos de análisis, el recurso agua, los caminos y los actores, relacionados y vinculados fuertemente al territorio.

Los actores involucrados garantizan la gobernanza en la organización, dada su participación directa en la formulación y concreción de objetivos así como en el control/ administración de los recursos disponibles.

Cabe mencionar que dentro de un marco político diferente la participación tiene como objetivo ampliar los márgenes de decisión de los sujetos. “Participar” no se entiende ya como “formar parte de” sino como “tomar parte en”, al incorporarse las personas adquieren el derecho a intervenir en la toma de decisiones. Se invierte el orden tradicional, no se limita a la mera consulta de los agentes interesados sino que se promueve la apertura de auténticos márgenes de participación y las comunidades pasan a ser co-gestoras. Esto deberá hacerse dentro de un conjunto mínimo de pautas y reglas de juego, como límites dentro de los cuales la participación pueda manifestarse con sentido (WERTHEIN; ARGUMEDO, 1986).

Resulta interesante entonces, analizar esta experiencia organizativa en un área de la pampa húmeda argentina y su articulación con la implementación de un sistema integrado de gerenciamento de los recursos hídricos.

METODOLOGÍA

En el abordaje de esta problemática en un área de llanura fundamentalmente de secano, conjuntamente con la revisión bibliográfica y la consecuente definición de un marco teórico específico, se llevó a cabo la descripción de la región tanto en sus aspectos ecológicos productivos, como en la organización de la producción.

Se identifican y describen las instancias organizativas particulares en relación al la Comisión vial y sus implicancias en el manejo del agua.

Para captar la opinión de los actores se priorizó un método cualitativo, la entrevista. Para ello se seleccionaron informantes calificados, técnicos, asesores, productores, integrantes y no de la Comisión Vial, a los cuales se los interrogó mediante un cuestionario semi-estructurado. Se siguió el método de la entrevista focalizada, es decir aquella “en la cual el encuestador posee una lista de cuestiones a investigar derivadas del problema general que quiere estudiar. En torno a ese problema se establece una lista de tópicos en los que se focaliza la entrevista, quedando ésta librada a la discreción del encuestador, quien podrá sondear razones, motivos, ayudar a esclarecer determinado factor” (ANDER EGG, 1982, p. 110).

RESULTADOS

PERFIL PRODUCTIVO

El partido de Tres Arroyos se caracteriza por ser una amplia planicie representativa de la zona agrícola del sur de la provincia de Buenos Aires. Abarca una superficie de 586.000 hectáreas de las cuales 3517 están ocupadas por lagunas, cubetas y otros espejos de agua, totalizando los médanos costeros más de 22.600 ha. Estructuralmente el partido forma parte de la gran unidad geomorfológica de la pampa austral interserrana delimitada por los sistemas de Tandilia y Ventania, el litoral medanoso y la gran depresión de General Lamadrid, Laprida, Benito Juárez. En general el paisaje se resuelve con extensas llanuras suavemente onduladas, a veces muy marcadas.

Un trabajo sobre el manejo de los recursos naturales en la región pampeana húmeda sur, divide a la misma en seis zonas agroecológicas homogéneas, según los recursos (suelo y clima) y los sistemas de producción predominantes. De estas zonas, el partido de Tres Arroyos se ubica en la “mixta cerealera”¹, con aproximadamente el 60% de la superficie apta para la agricultura, “la principal limitante es la tosca que aparece a profundidades variables entre los 40 y 80 cm” (DARWICH, 1991, p. 55).

La subzona se encuentra en un régimen hídrico sub-húmedo seco. La precipitación media histórica anual es de 831,8 mm (promedio 1976-2005). El déficit hídrico anual potencial (período 1970-1990, Instituto de Clima y Agua, INTA Castelar) oscila entre 229 a 255 mm (diferencia entre lluvias y evapotranspiración potencial), con mayor significancia en los meses de noviembre, diciembre y enero, donde se concentra el 90% del déficit. Esta situación se agrava por la presencia de la tosca, que limita la capacidad de almacenaje de agua que permita al cultivo sortear deficiencias de precipitaciones (AGRORADAR, 2002).

Históricamente los períodos de excesos hídricos se concentran en los meses de noviembre a marzo, con algunas inundaciones de importancia, como las de 1980, 1992, 1995 y 2002.

El partido se encuentra dentro de una zona “que basa su producción en sistemas extensivos y diversificados, encontrándose sistemas puros sólo donde las condiciones ecológicas condicionan fuertemente la orientación productiva” (ACUÑA et al., 1995).

¹ Comprende los Partidos de Necochea, San Cayetano, Tres Arroyos, González Chaves, Cnel. Pringles y Cnel. Dorrego. NERA – Núcleo de Estudios, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária Disponível em www.fct.unesp.br/nera

En 1998 se cultivaba en el 75% de las explotaciones agropecuarias (EAP). Observando la superficie implantada por grupo de cultivos que ya ponía de manifiesto la orientación ganaria de la misma, con el 66% de cultivos anuales (cereales y oleaginosas); el 33% de forrajeras y el 1% restante dedicado a otros cultivos (legumbres, hortalizas, floricultura, forestales).

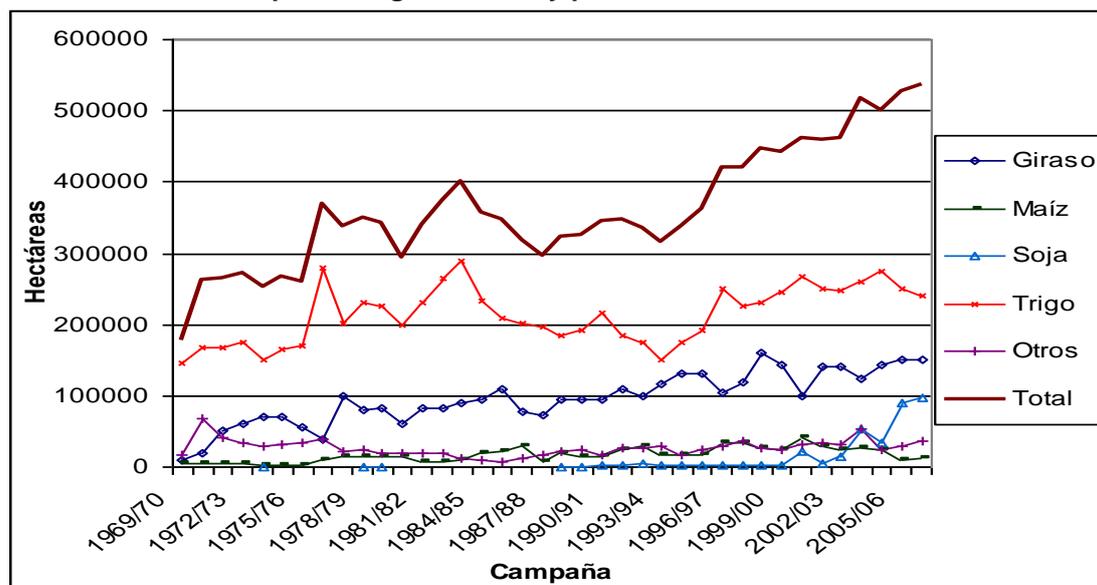
El proceso de “agriculturización” operado en el país en las últimas décadas no ha sido ajeno al área, como así tampoco la concentración de la producción.

Para un análisis de las tendencias en la orientación productiva se analizó la serie de estimaciones agrícolas que provee la SAGPyA desde 1969 a la fecha. Puede observarse que si se compara el trienio 1069/72 con las campañas que van de 2004/07 teniendo en cuenta los principales cultivos, la superficie agrícola creció un 122% (pasando de 234000 ha a unas 521000).

En relación a la composición de los cultivos, el trigo y el girasol son los granos a los que históricamente se les ha asignado mayor superficie, particularmente el trigo (tanto duro como candeal) situación que se mantiene. No obstante, a partir del 2003/04 es marcado el crecimiento de la soja que ha pasado a ocupar casi 100 mil hectáreas en la última campaña.

Grafico 1: Partido de Tres Arroyos.

Evolución de la superficie agrícola total y por cultivos. Serie 1969/2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las SAGPyA, 2008.

La producción ha crecido en función de la mayor cantidad de hectáreas destinadas al cultivo. Pero este crecimiento ha sido más que proporcional, tomando los promedios del primer y último trimestre, representa 336 %. La región produjo en el último trienio, un promedio del orden de 1 millón 300 mil toneladas. Esta notable expansión se ha debido a un incremento de los rendimientos unitarios de los cultivos a partir de una masiva incorporación de innovaciones tecnológicas.

La cría y engorde bovinos con un stock del orden de las 250.000 cabezas sufrió una baja hasta el año 1999, pero a partir del 2000 ha habido una cierta recomposición de los stocks. Esto

evidencia que a pesar de disponer de menos superficie la actividad se ha intensificado, haciendo que la región mantenga su característica de producción mixta.

EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS

En el análisis del perfil productivo de una región resulta fundamental describir la distribución de las explotaciones agropecuarias (EAPs) por estratos de tamaño y la superficie que ocupan.

Siguiendo los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002 la superficie promedio de los establecimientos del partido era de 760 ha distribuidas en 592 EAPs, mientras que en el 1988 era de 534 ha distribuidas en 1042 EAPs. Esto muestra una concentración de la producción en el período intercensal del 34 %, similar a lo operado en la provincia de Buenos Aires que en su conjunto que fue del 32%.

Cuadro 1: Tres Arroyos. Cantidad y superficie de las EAP, por estratos de tamaño, 2002

Estratos de tamaño	EAP		Superficie	
	Cantidad	%	ha	%
Hasta 5 – 200 ha	182	26,3	15036,1	2,85
200,1 -1000 ha	340	49,1	177912,8	33,78
1000,1-2000 ha	116	16,72	161829,6	30,73
Más de 2000	54	7,84	171858	32,64
Totales	692	100	526636	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNA 2002.

Respecto a la distribución, la mayor frecuencia del número de explotaciones se daba en los estratos de 200 a 500 y de 200 a 1000. En conjunto las EAPs de estos estratos controlaban un 34% de la superficie agropecuaria del partido. Mientras que el 25 % de las EAPs comprendidas en los estratos de entre 1000 y 7500 ha controlaban casi el 64% de la tierra.

Las explotaciones pequeñas de hasta 200 ha constituyen el 26, 3 % del total de productores, pero trabajaban sólo el 2,85% de la tierra.

En este punto es interesante distinguir las EAPs no sólo por la superficie que trabajan sino incorporar al análisis una clasificación de las mismas que las tipifica en función de la procedencia de la mano de obra permanente, distinguiendo así, entre las formas familiares y no familiares.

Las EAPs fueron clasificadas en preponderantemente familiares (EAP PF), con predominio de trabajadores permanentes no familiares (EAP NF) y sin trabajadores permanentes (EAP SP). Para distinguir las distintas categorías se utilizó el “cociente de trabajo agrícola” (CTA) que relaciona la totalidad de trabajadores con los familiares permanentes².

² Cuando el CTA es igual o mayor que 0,5 se considera que la explotación es preponderantemente familiar (EAP PF), mientras que si dicho indicador es menor que 0,5 la explotación es no familiar (EAP NF). Como en el Censo se encuentra además EAP que no tienen trabajo permanente, no familiar ni contratado, se las considera como un tercer tipo (EAP SP). Se entiende que en estas últimas el productor no trabaja en el establecimiento y contrata las labores (temporarias) en forma directa o indirecta.

Cuadro 2: Tres Arroyos. Evolución del número y superficie de las Explotaciones agropecuarias según tipo. Censos 1988 y 2002.

	Tipo de EAP							
	Total		Predominantemente familiar		No familiar		Sin trabajadores permanentes	
	EAP	Superficie	EAP	Superficie	EAP	Superficie	EAP	Superficie
1988	1042	556836,7	509	147607,9	426	371574,9	107	37653,9
2002	692	526636,0	350	139774,1	289	363864,5	53	22997,4
% Dif	-33,6	-5,4	-31,2	-5,3	-32,2	-2,1	-50,5	-38,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los CNA 1988 y 2002

Como puede apreciarse, la caída de las EAPs ha sido significativa, tanto para el partido como al interior de los distintos tipos. No obstante, la proporción relativa entre formas familiares y no familiares, se mantiene.

Las explotaciones sin trabajadores permanentes merecen una consideración especial, son aquellas explotaciones que sólo se manejan con transitorios, ya sea porque el propio productor concurre algunos días por semana o bien porque contratan la totalidad de las labores. Este tipo de EAP ha tenido una caída más significativa, aunque sobre un total de casos menor.

BENEFICIOS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

Un GIRH es el proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.

En el marco de la implementación de un enfoque de GIRH en la región bajo análisis, técnicos de las instituciones intervinientes y especialistas locales han definido los beneficios derivados de la ejecución de este proceso. Los mismos fueron agrupados en cuatro categorías:

Beneficios en inundaciones

- menor área afectada por la inundación, gracias a una mejor sistematización del terreno;
- menor tiempo de permanencia del agua;
- menores efectos de salinización por permanencia del agua, menor erosión y degradación de suelos en general;
- mejor oportunidad de labores y cosecha;
- menores impedimentos en el transporte;
- Beneficios en sequías
- aumento de disponibilidad de agua subterránea por disminución del drenaje excesivo de la napa freática;
- mayor disponibilidad de agua en la napa freática para riego complementario;
- napa freática más alta implica más humedad de suelo disponible, y mejores rendimientos, o posibilidad de explotación, en algunas áreas;
- Beneficios generales

- disponibilidad de información hidrológica verificada y sistematizada para uso por productores, organismos públicos, industrias, etc;
- ahorro y/o mejor aplicación de recursos públicos, debido a un mejor diseño de políticas, acciones y obras, y a una mejor coordinación entre las mismas;
- conocimiento de la disponibilidad de agua subterránea, su distribución espacial y calidad, lo que permitiría una mejor evaluación y planeamiento de la utilización de riego complementario;
- Beneficios indirectos
- posibilidad de transferencia y adaptación a otras regiones de los desarrollos tecnológicos generados en el proyecto;
- medidas de gerenciamiento “público” sirven a todos por igual, y disminuyen la vulnerabilidad de pequeños productores y sectores carentes de la población;

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

Se reconocen en Tres Arroyos diferentes instituciones y organizaciones, vinculadas en menor o mayor medida al gerenciamiento hídrico en la zona rural. Algunas de estas intervienen directamente como es el caso de las ubicadas en el esquema piramidal, con una fuerte injerencia en la administración y/o regulación del recurso. También existen otras como las que se ubican fuera del esquema, que si bien no se reconoce un nivel en la escala piramidal, inciden de otras formas en el territorio, esta incidencia se reconoce en el fortalecimiento territorial del tejido institucional mediante la investigación, la información, la formación y la asesoría, garantizando el dinamismo en el territorio. Aparecen aquí todos los territorios pero esta arquitectura responde a la definición de tercer territorio, en el sentido que prioriza el espacio relacional de todos los tipos de territorios (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Escalas Organizativas en el manejo del agua en el Partido de Tres Arroyos



Otras Instituciones intervinientes

IHLA (Instituto de Hidrología de Llanuras UNCPBA-CIC-Municipalidad de Azul)
Chacra Barrow (INTA – Ministerio de Asuntos Agrarios B.A.)
UNCPBA (Facultad de Agronomía)
UBA (Facultad de Agronomía)

Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en la localidad.

ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL DE LA COMISIÓN DE HIDRÁULICA Y VIALIDAD. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Aquí aparece como el segundo territorio, construye soberanía sobre el estado, construyendo espacios y territorios dentro del estado o “con” el estado. Existe intencionalidad como construcción histórica que los sujetos agrarios, los productores, definen como acción política, lo que finalmente ejercen como poder político institucional. Estos sujetos ocupan las mismas posiciones y poseen la propiedad privada de los medios de producción, de alguna manera en esta institucionalización concentran poder para el control de sus territorios.

Los intentos de organización con el objeto de administrar y decidir sobre la cuestión de los caminos y por añadidura de la gestión del agua, han pasado por diferentes etapas en el partido de Tres Arroyos. Cuando hablamos de la “comisión vial” así como la denominan los productores está implícita la cuestión del gerenciamiento hídrico y así lo manifiestan:

Sí, siempre estuvo ligado, es la misma gente, la misma problemática, el agua termina rompiendo los caminos o termina de alguna manera, sin pretenderlo, a través de sus cunetas o por desgaste, conduciendo aguas a lugares que no son los naturales de la cuenca de drenaje, es decir una cuenca que normalmente cruzaba de un lado a otro del camino, en caminos desgastados o con cunetas, termina estancándose. Entonces, esta problemática siempre se trató en forma conjunta. Para los productores es casi una misma problemática, no poder salir del campo porque tienen pantanos o porque tienen agua o porque se les inunda por culpa del camino. (Entrevista N°4).

Haciendo una reconstrucción del “Historial Organizativo” podemos reconocer tres etapas, que surgen de la información recavada en las entrevistas:

[...] hubo tres etapas, una primera, genérica, donde se formaban comisiones de productores que opinaban, una segunda en la que a la opinión se le otorgó autoridad de decisión a los productores y además un presupuesto que consistía en un determinado porcentaje de la recaudación de fondos con asignación específica. Al ser fondos asignados no se pueden usar para otra cosa. Luego en una tercera etapa ya se descentraliza y estos fondos se administran con su propio sistema, su contador, su jefe de compras, su tesorero, independientemente del municipio. (Entrevista N°4).

Si contextualizamos estas etapas podemos decir que la primera tuvo lugar durante los gobiernos militares, hasta la primera mitad del gobierno democrático del '83. Las comisiones estaban conformadas por 6 o 7 productores que contaban con la posibilidad de opinar sobre las distintas problemáticas pero bajo un sistema de administración municipal. La segunda etapa se

inicia en el año 88-89, creándose una comisión de productores institucionalizada mediante ordenanza, con la representación de cada zona vial, continuando bajo la administración Municipal.

Esa comisión tenía un peso político y opinión y también fondos afectados. En el gobierno del Dr. Ricci (Justicialista) se les otorgó el 90 % de la Recaudación de la Tasa Vial durante dos años, pero luego se incumplió con la asignación de ese porcentaje, que era insostenible en el tiempo, por lo que se produce una ruptura, y renuncia la comisión vial de ese momento. (Entrevista N°4).

Luego se recompone la comisión con el primer gobierno “vecinalista” de Carlos Aprile, de iguales características pero con un presupuesto más razonable conformado por el 70% de la recaudación correspondiente a la tasa vial.

Se sigue hablando de un modelo híbrido, hay una comisión de productores, hay fondos afectados, pero esos fondos afectados los termina administrando un director nombrado por el Intendente, con todas las implicancias que tiene ante la administración de dinero, ante un plan de cuentas y todo lo demás. Y los productores terminan siendo una opinión, respetable, de peso, pero no más que una opinión. (Entrevista N° 4)

La tercera etapa se inicia con el segundo mandato de Aprile, en donde se crea el actual “Organismo Descentralizado Vial Municipal”, por la la Ordenanza N° 5110/02. A continuación se destacan los aspectos más salientes de la misma:

Funciones:

En el artículo primero se detalla su denominación jurídica “Organismo descentralizado Vial Municipal”, y se le otorga las funciones de administración y prestación de los servicios de conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal del partido de Tres Arroyos, incluyendo obras de arte, obras hidráulicas, y toda labor que le corresponda por competencia territorial y administrativa, o por la delegación de la provincia de Buenos Aires o de la Nación, a la Municipalidad de Tres Arroyos.

Objetivos:

La eficiencia y eficacia en las prestaciones de los servicios viales rurales.

La institucionalización de la participación y protagonismo de los contribuyentes afectados directamente por los servicios de conservación, reparación y mantenimiento de los caminos rurales del Partido.-

Financiamiento

Se establece que para el cumplimiento de sus fines, el Organismo contará con recursos provenientes de:

El Setenta (70%) por ciento de la recaudación municipal en concepto de la Tasa por Conservación, Reparación y Mejorado de la Red Vial Municipal (Tasa a la Hectárea), sus actualizaciones e intereses correspondientes a:

- Ejercicio corriente.
- Ejercicios anteriores.
- Cobranzas judiciales.

El Ciento (100%) por ciento de los aportes que efectúen las Direcciones Provinciales de Vialidad o de Hidráulica, o cualquier otro organismo oficial y que tengan por destino las realización de obras viales rurales o hidráulicas en el sector rural del Partido de Tres Arroyos.

El Ciento (100%) por ciento de los trabajos que se obtengan por la realización de trabajos especiales que el ente descentralizado realice para terceros.

Por el total de los créditos y/o subsidios de procedencia oficial o privada, destinados al área vial rural.

Por donaciones, legados, aportes de cualquier origen, destinados al área vial o hídrica.

Los fondos que se acuerden por decretos o leyes especiales de la Provincia o de la Nación.

El producido de la venta de bienes en desuso desafectados de su patrimonio y de su producción, con previa aprobación del H. Concejo Deliberante.

Los intereses, rentas u otros beneficios producidos o los que administre el Organismo Descentralizado, con aprobación del H. Concejo Deliberante.

Los montos provenientes del fondo de reserva, de carácter acumulativo, que se integrará con los saldos no comprometidos al fin de cada ejercicio.

Los recursos que provengan de asignaciones aprobadas en los presupuesto de la Provincia de Buenos Aires, de la Nación o de otras provincias o municipalidades, en virtud de convenios firmados con el organismo descentralizado para la prestación de los servicios que constituyen su objetivo, o por otros motivos válidos.-

Conformación de la comisión:

La ordenanza hace referencia a la conformación de la comisión en el título III denominado de “los órganos de conducción”, Capítulo 1 “Del consejo de Administración Designación e Interpretación” y en el artículo 6 menciona lo siguiente:

“El órgano máximo de conducción del Organismo Descentralizado Vial Municipal, será el Consejo de Administración, que estará compuesto por miembros designados por el Departamento Ejecutivo con acuerdo del H. Concejo Deliberante, e integrado de la siguiente forma:

El Director Ejecutivo, quien presidirá el órgano de conducción.-

Un consejero elegido por cada una de las once zonas viales en que, a los fines de la prestación del servicio, fue dividido el sector rural del Partido de Tres Arroyos, que se detallan a continuación y en el plano anexo a la presente Ordenanza:

Zona 1. La Sortija

Zona 2. Campo San Juan – Molina.

Zona 3. Micaela Cascallares.

Zona 4. Vázquez – San Mayol

Zona 5. Hueso Clavado.

Zona 6. Copetonas.

Zona 7. Estancia San Martín – Las Dos Anas.

Zona 8. San Francisco de Bellocq.

Zona 9. Balneario Reta.

Zona 10. Orense.

Zona 11. Sección Quintas.



Fuente: Dirección Municipal de hidráulica y vialidad del Partido de Tres Arroyos.

LA OPINIÓN DE LOS ACTORES

Los actores consultados coinciden en general en que en lo relacionado a la cuestión hídrica existe mayor participación de otras instituciones u organizaciones durante los eventos de inundación, luego, pasada la contingencia esta participación decae, mientras que la Comisión continúa con el mantenimiento de las obras realizadas en años anteriores:

[...] en su momento se armó un grupo lindo de trabajo, habían ingenieros agrónomos, gente de la localidad de TA, pero como en todas esas cosas cuando no hay problemas la gente deja de participar, pero bueno, acá se siguió trabajando igual, la cuenta está abierta, todo lo que es canalización, limpieza de canales con retroexcavadoras, colocación de tubos, alcantarillas, todo lo seguimos manejando por la cuenta hídrica, la parte hídrica en la contabilidad sigue funcionando, es algo que queremos mantener abierto. (Entrevista N° 9).

Se destaca el doble rol que asumen los miembros de la Comisión, por un lado como voceros elevando las inquietudes, y necesidades de los productores de la zona; mientras que por otro en el compromiso asumido para el cuidado de los caminos:

Nosotros recorremos la zona y si veo que hay una alcantarilla rota, inmediatamente llamo al Director Vial y le digo, tratá de organizarte porque está pasando esto y puede ser riesgoso y más complicado en caso de que venga alguna maquinaria pesada y la rompa más todavía. Entonces él puede mandar una comitiva de trabajo para atender esa necesidad. Eventualmente también tenemos el acuerdo de después de los días de lluvias, cuidar los caminos y no transitar a no ser que haya una necesidad imperiosa. Es decir, también trabajamos como cuidadores y en su caso como denunciantes cuando alguien estropea el camino sin necesidad. (Entrevista N°11).

En palabras de un productor y en relación al financiamiento de la Comisión, ha sido muy claro interpretar aquello de que únicamente la apropiación de las políticas permite la aceptación de sus costos (STIGLITZ *apud* BONNAL et al., 2003):

La gente no quería pagar, pero cuando se hizo la comisión se triplicó la tasa y en ese momento, cuando estaba el uno a uno renovamos toda la flota, porque era económico comprar maquinaria nueva. Y como era municipal, porque no deja de ser municipal, se consiguen créditos del Banco Provincia muy accesibles. La comisión debe tener 8-9 años, y funciona muy bien. Se recauda el 95 %, incluso al que no paga se lo va a visitar. Está mal visto no pagar. (Entrevista N°6).

Los entrevistados evalúan el desempeño de la comisión como exitoso

[...] como te decía, esto se fue dando por perfeccionamiento y por etapas sucesivas, hoy hemos llegado a un punto donde se ha logrado un equilibrio entre participación y la intervención del estado municipal que no tiene intereses particulares en beneficiar o perjudicar a unos o a otros, un poco el rol de árbitro, donde vela por el interés común, más allá de los intereses particulares, o por la representación de alguna zona más que otra. Entonces entendemos que se ha llegado a un punto de equilibrio. (Entrevista 4).

En cuanto a la las actividades que desarrollan se condice en la práctica con lo que establece la ordenanza:

Los productores no solo intervienen en el conocimiento de cómo se van a administrar los fondos que ellos aportan, sino además sobre los trabajos, sobre fijar prioridades en determinados años con ciertas características climáticas. Por ejemplo, en los más secos, se puede decidir hacer trabajos de repaso y no mantenimiento de fondo. En años más lluviosos se trata de apuntar a algún tipo de obra de entoscado o de conservación. Los productores tienen opinión sobre pautas de trabajo y después es el director el que las pone en práctica. (Entrevista N°4).

La funcionalidad de la comisión queda demostrada al trascender la visión no solo de los actores involucrados, siendo reconocida la labor en municipios vecinos:

[...] se han formado comisiones en Chávez y en San Cayetano a partir de lo nuestro, se fue a dar una charla un tiempito atrás a Chávez para ver como funcionaba o para mostrar un poquito como funcionaba la Comisión local". (Entrevista N°10).

CONCLUSIONES

Se reconocen en Tres Arroyos diferentes instituciones y organizaciones vinculadas en mayor o menor medida al gerenciamiento hídrico y vial en la zona rural. Algunas de ellas intervienen directamente y con una fuerte injerencia en la administración y/o regulación del recurso. En las otras, se reconoce su contribución en el fortalecimiento del tejido institucional territorial a través de la investigación, la información, la formación y la asesoría.

La Comisión de Hidráulica y Vialidad de Tres Arroyos, basada en principios implícitos de solidaridad y cooperación es funcional al modelo de cogestión entre el estado y la sociedad civil, y se ha ido consolidando a través de los años para dar respuesta a necesidades individuales y sociales.

En relación a la representatividad territorial de la Comisión los procesos de democratización están dados y garantizados. No obstante, en el presente trabajo no ha sido posible esclarecer los mecanismos de elección de cada delegado zonal, por lo cual esta instancia de la investigación no permite verificar la representatividad en la misma de toda la heterogeneidad social del medio rural de la región. Existe una primera percepción de que reúne principalmente a aquellos productores de tipo empresarial con mayor influencia frente al poder político. Este grupo de productores presumiblemente ocupen la misma posición en las relaciones sociales de producción, lo que significa el control de las formas de uso y acceso a los territorios, disputa invisibilizada.

No obstante, la Comisión de Hidráulica y Vialidad cuenta con particularidades y valores propios del capital social. El fortalecimiento de estas características permitiría gestionar estrategias direccionadas al logro de una mayor participación de los distintos tipos de productores de la región, lo que puede visibilizar posibles disputas.

En pos de lo mencionado cabe destacar que la gestión de la Comisión encuentra asistencia directa en la Dirección de Hidráulica y Vialidad, facilitándole esta última los medios necesarios para su crecimiento con un fuerte y sistemático acompañamiento.

El proceso gradual de cogestión y gobernabilidad observado contribuye a orientar de manera más eficiente los recursos institucionales en la gestión del recurso hídrico y vial del partido de Tres Arroyos y en consecuencia favorecer los procesos de desarrollo productivo de la región.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUÑA, ANA et al. **Estructuras productivas regionales**: Centro y sur de la provincia de Buenos Aires. Publicación de la Unidad Integrada EEA Balcarce-INTA / Facultad de Ciencias Agrarias de la U.N.MdP. Balcarce, 1995.

AGRORADAR. **Ronda de trigo 2001/02**. Zonas IX, X y XI. Tres Arroyos, 2002.

ANDER EGG, E. **Introducción a las técnicas de investigación social**. Buenos Aires: Humanitas, 1982.

BONNAL, P. et al. Multifuncionalidad de la agricultura y Nueva Ruralidad ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización? **Seminario El Mundo Rural**: “Transformación y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad”. Universidad Javeriana, CLACSO, REDCAPA, Bogotá, Octubre, 2003.

BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. J. D. **Respuestas por una antropología reflexiva**. México: Grijalbo, 1995.

DARWICH, N. **Estado actual y manejo de los recursos naturales en la región pampeana húmeda sur**: Juicio a nuestra agricultura. Hacia el desarrollo de una agricultura sostenible. Buenos Aires: Hemisferio sur, 1991. p. 50-62.

JOHN, D. **El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural**: Díadas, equipos, puentes y escaleras. CEPAL, 2002.

GENNARI, A. et al. **De las organizaciones de usuarios de riego al desarrollo territorial**: Capital social, gobernabilidad y futuro. Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo, 2005.

GUTIERREZ, A. B. **Pierre Bourdieu**: las prácticas sociales. Centro Editor de América Latina, 1994.

BERRÍOS, A. L. **Procesos organizativos, regulación y tecnologías para el manejo y conservación del recurso hídrico y mitigación de la sequía, subcuenca del río aguas calientes**. Nicaragua. Tesis Magister Scientiae. Turrialba, Costa Rica, 2004.

FERNANDES, B. M. Territorio, teoría y política. In: VELÁSQUEZ, F. L.; MEDINA, J. G. F (Eds.). **Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI**. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, p. 35-66.

FERNANDES, B. M. Acerca de la tipología de los Territorios In: WALLENIUS, C. A. R. (Coord.) **Defensa comunitaria del territorio en la zona central de México**: Enfoques teóricos y análisis de experiencias. Xochimilco, Juan Pablos Editores, 2010.

ORDENANZA Nº 5110/02. **Honorable concejo deliberante de Tres Arroyos**, 2002.

SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo Territorial Rural**. Chile: RIMISP, 2004.