

**REVISTA VIENTOS DEL NORTE**

ISSN 2591-3247

Año 5 Vol. 2 Diciembre 2017

**POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y NUEVA RURALIDAD. EL CASO DE LA COLONIA DE LOS ALTOS (1990-2017)**

PUBLIC POLICIES, PRODUCTIVE RESTRUCTURING AND NEW RURALITY. THE CASE OF THE COLONY OF LOS ALTOS (1990-2017)

**Jorge Cejas**

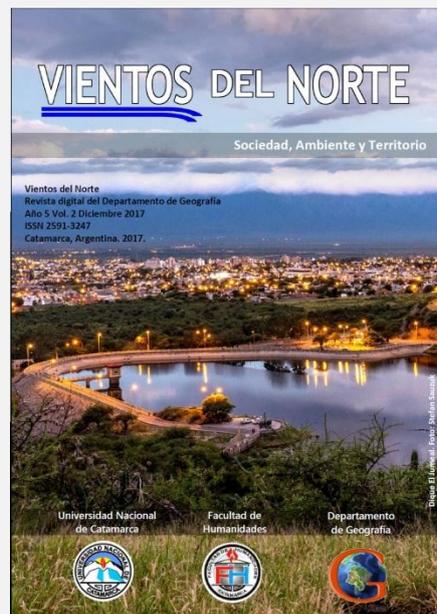
Jorgecejas55@gmail.com

**Docente de Política y Gestión Territorial de Argentina.  
I.E.S. Santa Rosa, Catamarca.**

**Proyecto de Investigación acreditado: "Gestión territorial participativa en los municipios de Catamarca. Los conflictos socio-territoriales frente a capacidad municipal en el manejo de la información". SECyT UNCa.**

Fecha de recepción: 31 Octubre 2017

Fecha de aceptación: 21 Noviembre 2017



**Págs. 49 a 66**

**Resumen**

El presente trabajo analiza el espacio rural de las secciones X, XI y XII de la colonia de Los Altos, en el cual se implementaron políticas públicas tendientes al beneficio de pequeños productores, mediante la concesión de parcelas de reducido tamaño durante la década del '90. Se indaga por los resultados de tales decisiones y a sus modificaciones en el tiempo producto de la reestructuración productiva a nivel nacional, provincial y local. Se cuantifica el parcelamiento inicial y el actual, detallándose la evolución de los tipos de producción en el tiempo e identificando las causas que produjeron el abandono de las actividades agrarias tradicionales. Como resultado encontramos que las políticas públicas implementadas en el área de estudio no siempre generaron efectos positivos en el largo plazo, y generalmente terminan por beneficiar a un determinado sector, por lo tanto, no coincidente con los objetivos propuestos en el momento inicial. Esto conduce a un proceso que se repite en el tiempo, en el que los más afectados son los pequeños productores rurales que están obligados a incorporarse en otras actividades laborales o bien despojarse de sus tierras. Estas desviaciones en las políticas públicas rurales son generadas por diversos procesos políticos y económicos que se dan en diferentes escalas (provinciales, nacionales, internacionales) pero que tienen consecuencias directas en el espacio rural local.

Palabras clave: espacio rural; políticas públicas; reestructuración productiva; nueva ruralidad.

### **Abstract**

The following paper analyzes the local rural area where public policies were introduced to approach benefits for the small producers by the concession of small plots during the 90s. It's enquired by the results of those decisions and their changes over time as a consequence of the productive reorganization at the national, provincial and local levels. The initial and current divisions of plots are evaluated, the evolution in the kinds of production over time is detailed and the causes of abandonment of traditional agricultural practices are identified. As a conclusion, it was found that the public policies approached in the field of study did not generate positive effects in the long term, and generally produced benefits to a particular sector. Therefore, it does not coincide with the proposed goals of the initial term. It leads to repeated process in time where the most affected are the small rural producers, they are forced to assimilate different work activities or to relinquish their land. These digression in the rural public policies are generated by different politic and economic processes given in the different levels (provincial, national or international) But they have direct consequences in the local rural area.

Keywords: rural area, public policies, productive reorganization, new rurality.

### **Introducción**

En las últimas década se manifestó un claro interés desde lo académico, lo político y lo social hacia los conflictos enfrentados por el mundo rural, pero sin embargo esos conflictos se fueron acentuando con el pasar del tiempo y en muchos casos no pudieron encontrar o brindar soluciones que garanticen a sus habitantes mejores oportunidades, lo que nos deja en la obligación de repensar la temática en función de las nuevas e estructuras y dinámicas político-económicas que rigen el mundo actual y que innegablemente tienen sus repercusiones en los espacios geográficos locales.

Este mundo actual se rige por un proceso de mundialización que penetró en todos los ámbitos del espacio rural (en sus habitantes, en las relaciones sociales, en las técnicas, estructuras y eslabones de producción, y en los ámbitos de decisión estatal) que nos exige pensar el campo no de forma aislada sino en una constante interacción con las estructuras político-económicas regionales, nacionales e internacionales y en una red global donde los flujos son cada vez más enérgicos y dinámicos.

Las secciones X, XI y XII de la Colonia de Los Altos ubicada en el departamento Santa Rosa, al este de la provincia de Catamarca, no se encuentran exentas de los procesos mencionados anteriormente, sino que en ellas se manifestó un gran cambio en las estructuras productivas y en las actividades del habitante rural, principalmente a partir de la década del '90 y como resultado de un proceso de reestructuración productiva a nivel nacional. Este proceso no estuvo acompañado por políticas públicas fuertes que tendieran a mejorar las condiciones de producción y de vida del habitante rural, sino que, por el contrario, provocaron mayores diferenciaciones sociales debido a la falta de previsibilidad en el diseño de acción. Esto generó que muchos productores debieran abandonar su producción debido a la imposibilidad para adaptarse a esos cambios, dedicarse a otras actividades que le posibilitasen mejores ingresos transformándose en agricultores de tiempo parcial o bien arrendando o despojándose de su unidad productora. Es por esto que el presente trabajo se plantea el objetivo de analizar el alcance de las políticas públicas implementadas en el área de estudio y los efectos negativos

## **POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y NUEVA RURALIDAD. EL CASO DE LA COLONIA DE LOS ALTOS (1990-2017)**

derivados de su falta de previsibilidad, como también la cuantificación del parcelamiento inicial y actual con el fin de analizar fusiones e identificando las causas del abandono de las actividades agrarias tradicionales y el traspaso de propietarios de algunas unidades productoras.

### **La nueva ruralidad en Latinoamérica y Argentina**

Los escenarios rurales latinoamericanos y argentinos exponen grandes avances en materia tecnológica que posibilitaron a las sociedades actuales producir un crecimiento económico global sin precedentes, pero más allá de esos cambios en las estructuras productivas que posibilitaron generar mayores volúmenes de producción y por ende mayores ingresos de divisas a partir del aumento en las exportaciones, las desigualdades y problemáticas sociales al interior de las naciones son cada vez más profundas y marcadas, pues la dominancia queda en manos de unos pocos empresarios que acrecientan cada vez más sus ingresos y capacidad productiva a costas de la retirada y segregación de los agricultores tradicionales y sus familias que son quienes conforman el grueso de la población rural. Sin embargo el sistema social no es el único perjudicado, ya que para sostener estas nuevas estructuras de producción se debió causar una profunda transformación de las estructuras ecosistémica locales causando una innumerable cantidad de problemáticas ambientales que afectan directamente a los locales, reduciendo aún más su calidad de vida y potencialidades de desarrollo económico y personal.

Estas temáticas pasaron a ser el centro de interés de los gobernantes en los niveles regionales, nacionales y locales, y se fueron adoptando diversos acuerdos programáticos, en tanto que el Desarrollo Local y Sostenible se instaló en el discurso político. Por otra parte, los países de la región suscribieron acuerdos multilaterales que se constituyeron en una nueva normativa que regula las relaciones comerciales y tiene implicancias en la formulación de políticas de apoyo a las economías rurales.

Sin embargo, nos encontramos con que los espacios rurales desde hace más de 50 años vienen experimentando cambios tras cambios, sin que se haya consolidado en ellos una forma más o menos estable.

En un primer momento nos encontramos con el cambio acaecido en la década del 60, con el paso del campo tradicional, de una agricultura reproductiva o extensiva instalada en un orden social estático a una sociedad de la letra, de la ley, de la ciencia y de la tecnología y, con ellas, el aumento constante de la producción. El segundo cambio se produjo durante los 70 y 80, cuando se profundiza el proceso de globalización, trayendo la competitividad, la cultura económica, el consumo, la sociedad mediática o de masas y las emergentes formas de la sociedad virtual. Estos cambios no solo han afectado las estructuras demográficas, productivas y de tenencia de la tierra, sino que también han causado un profundo impacto en la manera en que los habitantes del campo perciben su mundo y se perciben a sí mismos. (Canales, 2006)

Esto nos da la certeza de que por más interés que se haya puesto en los espacios rurales en las últimas décadas, no solo desde la esfera política sino también desde la ciencia y la técnica, actualmente siguen estando inmersos en profundas crisis que ya parecen haberse culturizado de manera periódica y sistemática en las sociedades rurales.

En nuestro país la actividad económica especializada de origen local y repercusión regional es la producción agroindustrial. Principalmente a partir de la década del '90 y en correlación con el contexto internacional, los avances en tecnificación y tecnología permitieron la expansión de la frontera agrícola posibilitando la adaptación de cultivos en zonas en donde antes las condiciones naturales no permitían su desarrollo (como el advenimiento de la producción cerealera en el departamento Santa Rosa, en el Este de Catamarca), admitiendo también el aumento del dominio de los espacios rurales por parte de las grandes multinacionales que fueron absorbiendo las pequeñas parcelas de productores locales que, en el caso de no vender su propiedad, debieron inclinarse al arriendo. Esto fue posible debido a las políticas económicas implementadas a nivel nacional en esta década y anteriores, que propiciaron las condiciones necesarias para la penetración del capital internacional en el agro argentino, potenciado además por las condiciones económicas mundiales y el alza de precio de los cereales en los mercados globales. Los pequeños productores, que siempre fueron el grupo económico más vulnerable del ámbito rural, se encontraban desvinculados entre sí, lo que les dio una mayor vulnerabilidad potencial frente a los cambios en la demanda interna de sus producciones, a las oscilaciones de precios y a las circunstancias meteorológicas desfavorables. En el terreno agrario esa vulnerabilidad quedó al descubierto a partir de la apertura económica y la desregulación de los mercados, en el marco de una serie de medidas conocidas como la "retirada del Estado" que dejó a los sectores mayoritarios de esa producción sin la red de contención legal que habilitó su sostenimiento durante mucho tiempo. El impacto diferencial del conjunto de acontecimientos ocurridos en este tiempo encontró en una fuerte desventaja a las modalidades tradicionales de producción agraria. La incorporación masiva de nueva tecnología generó un nuevo modelo de organización de las actividades agrícolas elevando la escala económica y las exigencias de capital requeridas para dedicarse a la agricultura comercial, acelerando el proceso de desarticulación de las modalidades productivas tradicionales y acentuando la heterogeneidad entre los productores, según sus posibilidades diferenciales de adaptación a los nuevos escenarios.

Claramente nuestro país, y en analogía con lo que se estaba manifestando en Latinoamérica y el mundo, sufrió procesos de cambios paisajísticos y sociales profundos en el ámbito rural, y es en este marco nacional e internacional que surge la noción de la Nueva Ruralidad como un proceso no solo de cambio y reestructuración, sino como estrategia de los Estados para llevar intentos de soluciones a problemáticas ya coyunturales en los espacios agrarios.

De acuerdo con lo que nos enseña la etnografía, la nueva ruralidad en tanto cambio económico asociado a dinámicas de diversificación en sociedades rurales y economías anteriormente orientadas hacia la agricultura, ha dado lugar a fenómenos de especialización económica que pueden entenderse como procesos novedosos de desarrollo local (Arias, 2005: 128)

Desde la perspectiva que propone Arias, la nueva ruralidad pareciera surgir como algo novedoso y positivo, pero debemos saber que para que esto suceda la sociedad rural debió atravesar una profunda crisis económico-productiva que la llevara a replantearse sobre las estructuras tradicionales de producción que eran el sustento de su economía. Y continúa:

Estos procesos han modificado tanto la dinámica económica dentro de las comunidades como sus relaciones y articulaciones externas. Lo que es común en esas experiencias de especialización intraespaciales es que la agricultura ha dejado de ser el eje articulador de las economías locales, así como la base de la superviven-

## POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y NUEVA RURALIDAD. EL CASO DE LA COLONIA DE LOS ALTOS (1990-2017)

cia de las familias rurales. La explotación de la tierra, ligada exclusivamente al quehacer agrícola resulta, hoy por hoy, inviable para garantizar la supervivencia de la mayor parte de las familias que viven en el campo. (Arias, 2005: 129)

Entonces, la nueva ruralidad surge como una serie de estrategias que deben poner en práctica los habitantes rurales motivados por la pérdida de ingresos provenientes de actividades rurales tradicionales, todo esto generado por un contexto internacional de globalización, tecnificación y desregulación de los espacios agrarios, que los perturbó negativamente. Como consecuencias de este proceso aparecen nuevas actividades económicas en el espacio rural que les permiten a sus habitantes mejorar sus niveles de ingresos mediante trabajos no agrarios.

### ¿Qué entendemos por políticas públicas?

El término Política es de uso común y frecuente en diversos ámbitos sociales y suelen aparecer diferentes acepciones en función del ámbito en el que se lo utilice y quizás hasta discrepancias. Pues, para Roth Deubel (2002) existe una dificultad semántica en el español para este término.

Es preciso señalar al menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el inglés sí distingue. Primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* como organización de actividad y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la política como designación de los propósitos de los programas de las autoridades *públicas*, *policy* en inglés. (Roth Deubel, 2002: 26-27)

Debido al fin y objeto de este trabajo, claramente nos remitiremos a la utilización de la última acepción al referirnos a las políticas públicas.

De acuerdo con lo planteado por Wayne Parsons (1997), debemos considerar lo siguiente para hacer referencia a lo *público*:

La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes. (Parsons, 1997: 37)

El punto de partida para pensar las políticas públicas es, obviamente, la consideración de lo público, lo cual requiere de regulaciones, normativas, acciones gubernamentales tendientes a proteger los intereses del conjunto de la sociedad y no individuales o sectoriales.

Existe una gran cantidad de definiciones en torno a este concepto, que hacen referencia a planes, proyectos, estrategias, ideas implementadas o llevadas a cabo por parte de un organismo público. Reconocen al Estado en sus diferentes escalas de actuación como ente y autoridad de aplicación de las políticas públicas, o algún organismo dependiente de él. También reconocen el fin de las políticas públicas como mecanismos de solución a diversos problemas sociales generados en un determinado territorio, para lo que se establecen objetivos, se di-

señan e implementan esos planes o programas que se orientarán a su consecuente solución, pero no contemplan la idea de que, en muchos casos, esos problemas a los que se pretenden dar solución, son consecuencia de la implementación de otras políticas públicas. En muchos casos nos encontramos con que esas acciones son las causas de nuevos conflictos, causados por el Estado, y a los que él mismo deberá dar respuesta en un futuro, quizás, muy cercano.

Entonces, debemos pensar en una definición acorde a los nuevos tiempos y que contemple las nociones teóricas que puedan aportar a la Geografía y su análisis. Planteada esta necesidad volvemos a Parsons (1997), quien nos dice que:

Por una parte, dicho concepto supone lo Público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental. Por otra parte, el significado moderno de *policy* (una de las acepciones en inglés) se vincula a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos. (Parsons, 1997: 38).

De este aporte rescataremos la idea de que las políticas públicas deben manifestarse como la capacidad del Estado para responder a las necesidades y problemáticas de la sociedad mediante diversos mecanismos que estén a su disposición, pero esto de una manera analítica y racional, considerando todas las implicancias y resultados de su accionar no solo en lo momentáneo sino en el largo plazo.

Sin embargo considerar solo esta dimensión nos deja con una mirada demasiado tradicional y sectorizada de lo que son las políticas públicas, que se caracteriza por conceder al Estado una posición demasiado centralista. “Es como si las autoridades políticas y administrativas tuvieran una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos” (Lahera Parada, 2002: 49) Es necesario abandonar esa postura e incorporar las nuevas tendencias que atraviesan a este concepto en la actualidad, como la participación ciudadana, que hoy en día se posiciona como un componente fundamental de las políticas públicas y consideradas la clave del éxito o fracaso de las mismas, de no tenerse en cuenta.

Una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera Parada, 2002: 4)

De acuerdo a esta posición, las políticas públicas deben ser definidas de forma democrática y participativa, y no con el carácter centralista del poder estatal. Deben incorporar no solo la perspectiva de los organismos públicos o de sus departamentos técnicos, sino también la visión de los ciudadanos y de las empresas o inversores privados. En esta perspectiva, el Estado abandona la idea del único tomador de decisiones y se posiciona como el orientador en el diseño de acciones que respondan a la solución de problemas concretos.

### **Metodología**

Para analizar la temática en cuestión, se recurrió al análisis bibliográfico y cartográfico existente, para interiorizarse acerca de las reestructuraciones productivas producidas en los últimos tiempos en la provincia de Catamarca y en el área de estudio principalmente. Se recu-

## **POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y NUEVA RURALIDAD. EL CASO DE LA COLONIA DE LOS ALTOS (1990-2017)**

rió al archivo de imágenes de la plataforma Google Earth de las diferentes misiones satelitales Landsat por tener un registro mayor en el tiempo, con catálogos que llegan hasta meses recientes del año 2017 y obtenidas desde la plataforma Earth Explorer. Las imágenes obtenidas fueron procesadas mediante software de licencia libre, recurriendo a técnicas de teledetección básicas como interpretación visual de usos y coberturas de suelo a través de apilado y combinación de bandas espectrales. El trabajo cartográfico también se apoyó en planos y registros catastrales obtenidos desde la Dirección de Colonización de la provincia de Catamarca, y la posterior digitalización de los mismos en software SIG de licencia libre para que permitieran la georreferenciación de la información obtenida y analizada.

El análisis indirecto de la temática en cuestión se reforzó mediante la observación in situ con relevamientos fotográficos, entrevistas y encuestas a los actores sociales involucrados.

### **Área de estudio**

El sector tomado como área de estudio se encuentra ubicado en el espacio rural cercano a la localidad de Los Altos, departamento Santa Rosa, en la región Este de la provincia de Catamarca. El mencionado departamento limita al norte con la provincia de Tucumán, al sur con el departamento El Alto, al este con la provincia de Santiago del Estero y al oeste con el departamento Paclín. Santa Rosa se encuentra atravesado de este a oeste por la ruta nacional n°64, que une la ruta nacional n°38 con la Ciudad de Santiago del Estero, cruzando en su paso la Ruta Nacional N°157 que es un corredor vial de gran importancia para la comunicación y el comercio regional, así como también su casi paralela Ruta Nacional N°38.

En lo que respecta a las condiciones físicas, y a diferencia del resto de la provincia, el departamento Santa Rosa presenta un relieve con predominancia de llanuras de escasas alturas y que están en el orden de los 500 msnm aproximadamente hacia el oeste de Los Altos y que disminuyen gradualmente hacia el sector este con una pendiente promedio del 0,6% acelerándose en algunas zonas dominadas por lomadas. Los suelos son desarrollados y de acuerdo con las caracterizaciones del I.N.T.A. presenta leves limitaciones de uso y son los únicos de estas características para la provincia por la mayor predominancia de relieves accidentados y condiciones climáticas que condicionan y limitan su formación. En lo concerniente al clima, también existen grandes diferencias con respecto al resto provincial, ya que su clima subtropical serrano posiciona a este departamento como una de las zonas de mayor humedad en la provincia.

Lo mencionado anteriormente da cuenta de las potencialidades naturales de esta zona para el desarrollo de actividades agro ganaderas intensivas, y es por esto que siempre tuvo una importancia preponderante en la economía provincial.

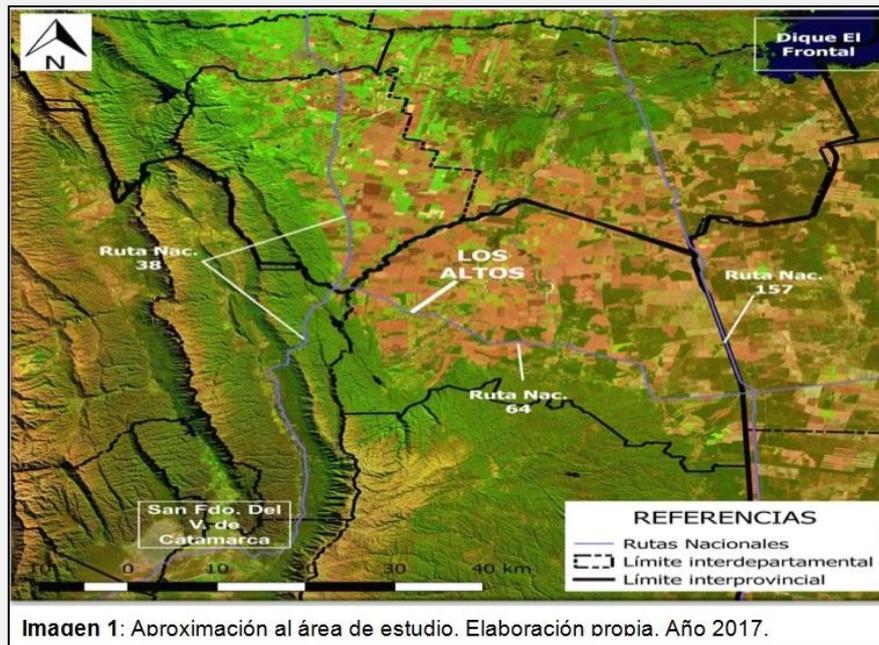
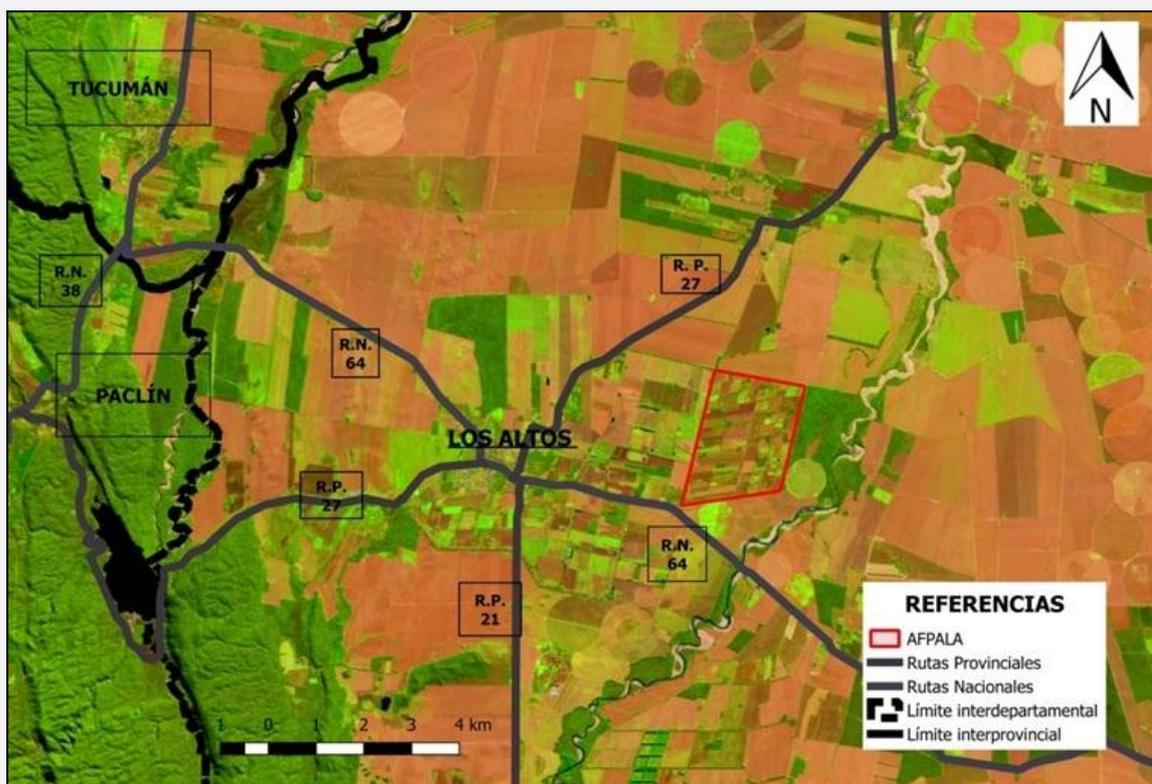


Imagen 1: Aproximación al área de estudio. Elaboración propia. Año 2017.

Se hace necesario aclarar que no se tomará todo el espacio rural cercano a la localidad de Los Altos, sino que el estudio se focaliza en un área determinada de la colonia, que se corresponde con las secciones X, XI y XI tal como se las denominó en el “Plan de Reactivación de la Zona Este” llevado a cabo por el Ejecutivo Provincial a mediados del siglo pasado, y que contemplaba, entre otras cosas, la construcción de embalses e infraestructura de riego para la posterior colonización de las áreas potencialmente productivas. El área de estudio hoy es conocida como A.F.P.A.L.A (Asociación de Familias de Productores Agrícolas “Los Altos”), y dista de la localidad mencionada por aproximadamente 4km. y se accede por la Ruta Nacional N°64, y es donde se aplicaron las políticas públicas mencionadas en el principio de este trabajo.

**POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y NUEVA RURALIDAD.  
EL CASO DE LA COLONIA DE LOS ALTOS (1990-2017)**



**Imagen 2: Delimitación del área de estudio. Elaboración propia. Año 2017.**

### **Surgimiento**

Este sector, como área de producción agrícola de excelencia tal como es conocido ahora, surge a partir de una política pública que tenía como objetivo principal poner en producción las aptas tierras cultivables del Este catamarqueño, que venían siendo afectadas por mermas en los caudales de los ríos, lo que tenía un fuerte impacto en las superficies de cultivos y en las cabezas de ganado existentes en la zona por la reducción y mala calidad de las pasturas naturales, principalmente en el periodo 1937-1953 (Fuentes, 1984). Claramente surge esta preocupación debido a la fuerte incidencia que tenía ya por aquellos tiempos esta región en los ingresos de economía provincial.

Es así que se pone en marcha el Plan de Reactivación de la Zona Este en 1950 aproximadamente, que consistía en el estudio de las cuencas de la región para la construcción de embalses y canales de riego que posibilitasen un mejor aprovechamiento del agua de los ríos en la época de sequía, lo que se concreta a partir de la firma del contrato entre el gobierno de la provincia (gobierno del Dr. Armando Casas Nóblega) y Los Ingenieros (firma integrada por los Ing. Domingo B. Ferreyra y Mario Folquer), aprobado por Decreto del 8 de Agosto de 1953. (Fuentes, 1984)

Se pone en marcha la construcción de varios sistemas de embalse y riego en diferentes puntos focales de la región, pero en nuestra área de interés se comienza con la construcción del Sistema Sumampa-Sauce Mayo-Los Altos, que se emplazó en los límites entre los departamentos Paclín y Santa Rosa. Este sistema cuenta con dos obras hidráulicas:

- El dique Sauce Mayo, que se construyó para desviar el cauce del río Sauce Mayo o Quimilpa hacia el Norte, donde se emplazaría el dique Sumampa. Tenía una capacidad inicial de 0,44 Hm<sup>3</sup>, claramente reducidas ya que en la actualidad se encuentra casi totalmente colmatado de sedimentos. Esta obra funcionaba también como aliviadero del segundo embalse.

- El dique Sumampa, se emplaza en la localidad homónima del departamento Paclín y tenía en sus inicios una capacidad útil de 16,3 Hm<sup>3</sup>.

Las obras dan inicio en Febrero de 1961, en 1962 se paralizan, se reactiva nuevamente en 1964, y concluyen en Junio de 1968.

Este sistema permite el riego efectivo de 1500 Has. mediante una red de canales que tienen una extensión de más de 53 Km. de longitud.

Es importante destacar que en la localidad paclinense de Sumampa existía un poblado estable de varias familias, cuyas propiedades quedaron dentro del vaso de inundación del dique por lo que debieron ser reubicadas en la localidad de Los Altos, donde hasta ese momento existían solo unas pocas familias que se habían asentado en los márgenes de la Ruta Nacional N°57 (hoy Ruta Nacional N°64) formando una incipiente urbanización. A los nuevos habitantes se les otorgaron tierras cultivables en el sector denominado Las Parcelas para que pudieran subsistir de la agricultura, mientras que a los que no aceptaran la reubicación se les pagaría el importe de sus propiedades en dinero real y a valor fiscal, lo cual no era mucho, por lo que la gran mayoría optó por la reubicación.

### **Reubicados**

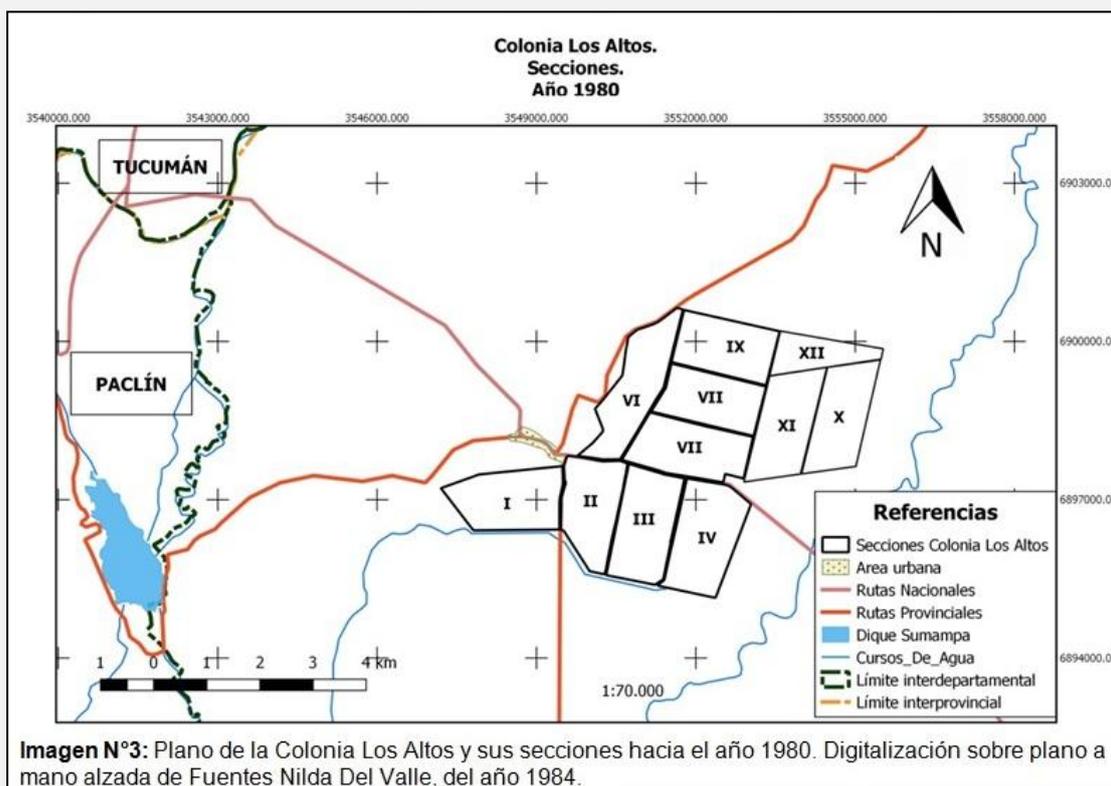
Una vez finalizadas las obras del dique Sumampa, las familias que se encontraban ubicadas dentro del vaso de inundación debían ser reubicadas, por lo que el gobierno provincial creó la Comisión de Reubicación de los Pobladores de Sumampa que tenía como principal objetivo dar solución inmediata mediante la programación del desarrollo integral de la zona, coordinando la actuación de los diferentes organismos estatales intervinientes, y el establecimiento del régimen de distribución de las tierras para los colonos (Fuentes, 1984)

En función de esto, el Estado Provincial debió trabajar en el diseño de normativas jurídicas que sustentaran su política de desarrollo agrícola, y es por esta necesidad que aparecen algunas leyes dedicadas a tal fin.

En tanto, mediante la Ley N° 2194/66 se declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación los terrenos afectados por las obras de embalse de los diques de Sumampa y Sauce Mayo en el departamento Paclín y por la futura colonización, en la zona de Los Altos y Los Troncos, en el departamento Santa Rosa, hasta una extensión de 4875 Has. que incluían las superficies afectadas por los embalses, los préstamos de materiales, los caminos de desvíos y la zona de colonización. Por decretos posteriores fueron expropiándose las áreas que se necesitaban, y por Ley N°2196/66 se declaró en estado de emergencia la zona ocupada por el futuro embalse y en virtud de ello el Poder Ejecutivo estaba facultado para adoptar todas las medidas necesarias para la reubicación de los pobladores citados y a disponer de las tierras expropiadas en la forma y condiciones que creyera más conveniente. (Fuentes, 1984: 55)

## POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y NUEVA RURALIDAD. EL CASO DE LA COLONIA DE LOS ALTOS (1990-2017)

De esta manera y con estas herramientas del aparato estatal, se lotearon 125 parcelas de aproximadamente 20 Has. que se agrupaban en XIII secciones completando un total de 2.395 Has según datos del Departamento Colonias del Ministerio de Producción y Desarrollo de la provincia de Catamarca. Las 23 familias reubicadas se localizaron en las Secciones I y II, y el resto se licitó a colonos locales y de otras provincias que se mostraran interesados en trabajar estas tierras, sometiéndose a un proceso de concurso y evaluación por parte de los organismos de aplicación de estas políticas.



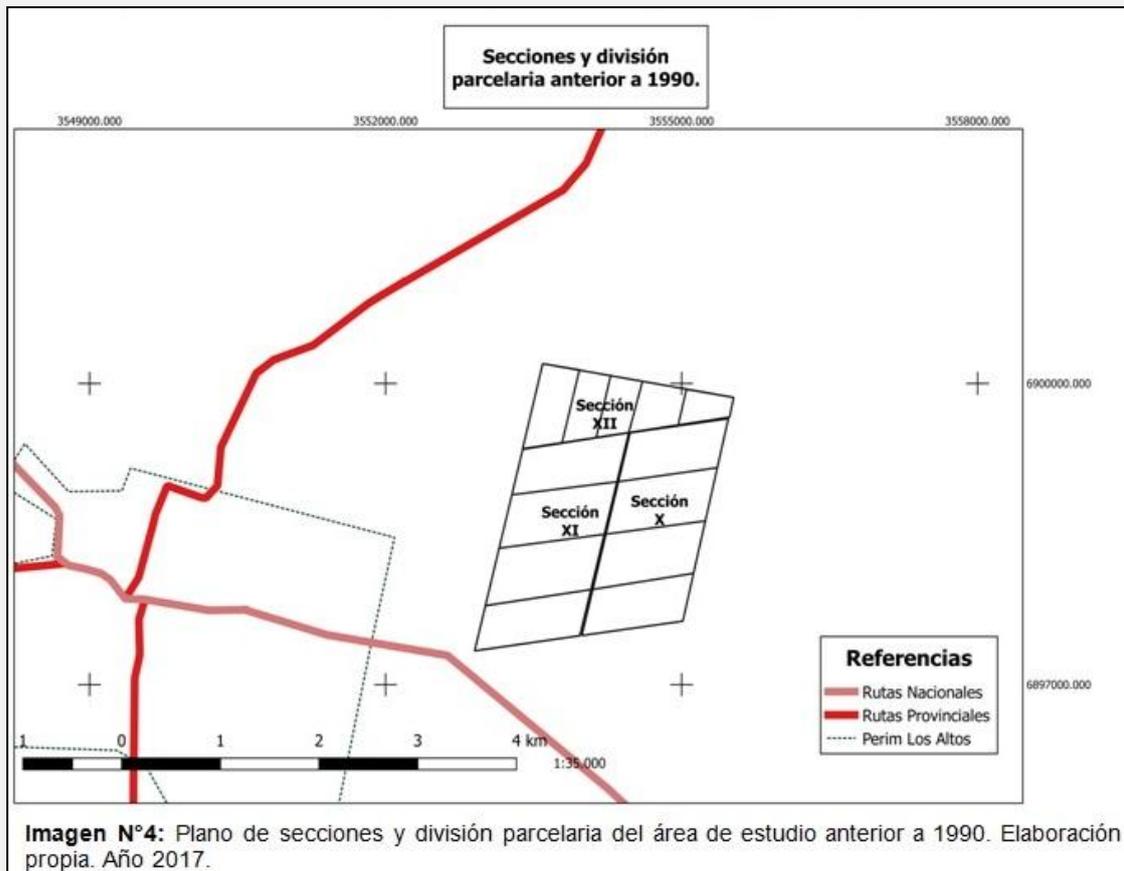
A.F.P.A.L.A. (Asociación de Familias de Productores Agrícolas “Los Altos”)

Hacia finales de la década del '80, las secciones X, XI y XII aun se encontraban sin ser ocupadas y con casi su totalidad cubierta por bosque nativo, motivado esto por la distancia a la que se encontraban del centro poblado de la localidad de Los Altos y principalmente porque desde el Estado provincial se había perdido el foco en el desarrollo rural, y este tipo de políticas tan prosperas en décadas anteriores habían sido dejadas de lado.

Es así que en esta época surge una Asociación Civil denominada Bienaventurados los Pobres con ideales de economía social, manifestando que “la tierra es de quien la produce” y propone que estas tierras sean ofrecidas a habitantes de la localidad de Los Altos que se dediquen a actividades agrarias. Si bien este proceso comienza como parte de un proyecto de una asociación civil, el Poder Estatal vislumbra en ello una clara posibilidad política y asume la dirección de ello como continuación del plan de colonización que ya se venía poniendo en práctica en la zona.

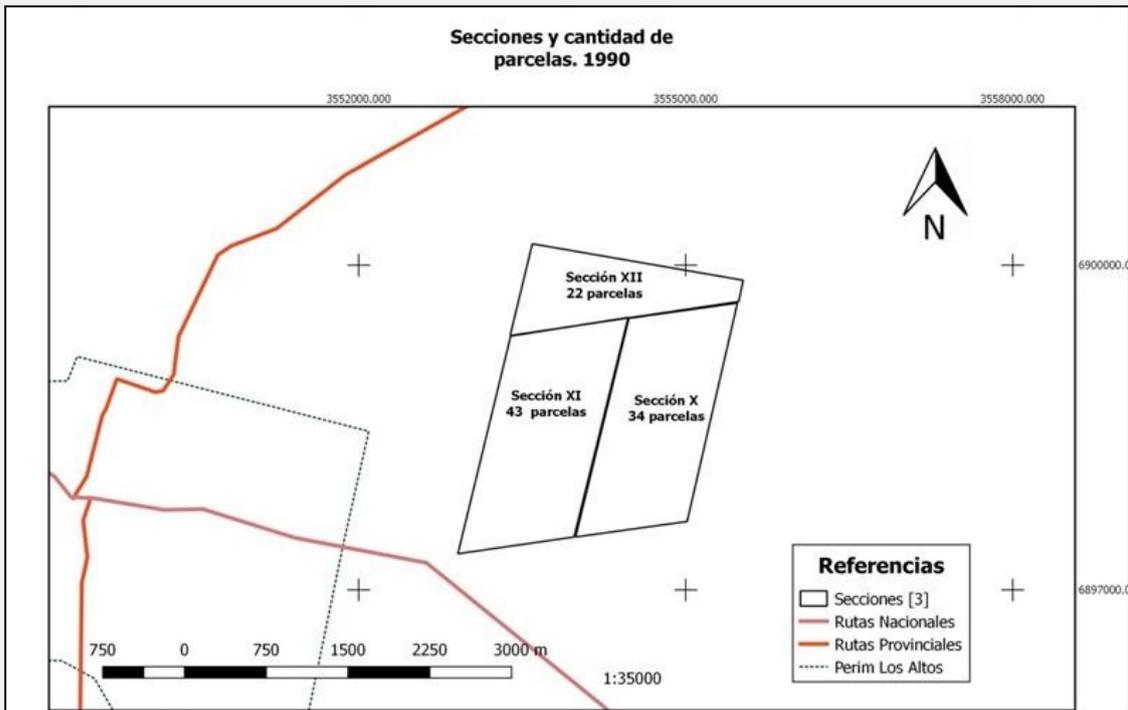
Hasta ese momento, las secciones X, XI y XII tenían 13 parcelas en total de aproximadamente

20 Has. cada una, al igual que en el resto de las secciones de la colonia (ver imagen N°4), pero desde los organismos a cargo de este nuevo proyecto se decidió subdividir las en lotes de entre 3 y 4 Has., reduciéndose considerablemente la superficie para producción disponible por cada agricultor. Las 13 parcelas existentes en las secciones consideradas en este estudio, a partir de 1990 se subdividieron en 99 lotes (ver imagen N°5)<sup>1</sup>, en tanto que de acuerdo al relevamiento actual, existen aproximadamente 58 explotaciones (ver imagen N°6). Es preciso señalar que sobre este último dato no existen registros en los organismos públicos consultados, por lo que esta información se obtuvo en base a observación indirecta apoyada en tecnología satelital y reforzada por observación directa en el área de estudio y en base al testimonio de algunos productores.

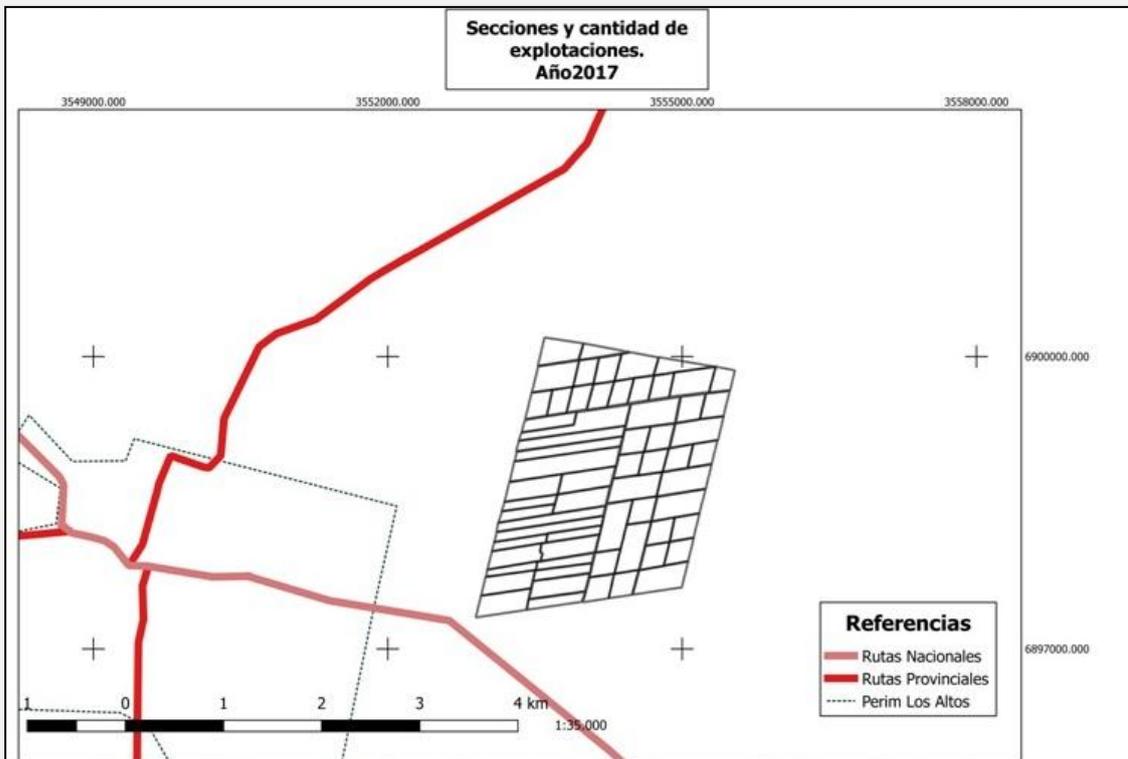


<sup>1</sup> Sobre esto, no se pudo cartografiar la subdivisión parcelaria debido a la falta de información en los organismos públicos y a la dificultad de hacerlo mediante teledetección por las modificaciones producidas en la trama parcelaria.

**POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y NUEVA RURALIDAD.  
EL CASO DE LA COLONIA DE LOS ALTOS (1990-2017)**



**Imagen N°5:** Plano de secciones y cantidad de parcelas por cada una a partir de la subdivisión realizada en 1990. Elaboración propia. Año 2017.



**Imagen N°6:** Plano de las secciones del área de estudio y la cantidad de explotaciones registradas para el año 2017. Elaboración propia. Año 2017.

**Las causas de este proceso**

Sección	Parcelas antes de 1990	Parcelas a partir de 1990	Parcelas en 2017
X	4	34	25
XI	4	43	21
XII	5	22	17
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>99</b>	<b>63</b>

**Cuadro 1:** Subdivisión parcelaria por secciones del área de estudio. Fuente: Departamento Colonias de la Dirección Provincial de Colonización y relevamiento propio.

Del análisis se desprende que en la colonia las parcelas se promediaban entre las 20 y 23 Has. aproximadamente, ya que estas extensiones eran consideradas económicamente rentables para sustentar un grupo familiar. Si tomamos como ejemplo los casos de aquellos adjudicados beneficiados durante el primer proceso colonizador que obtuvieron las unidades de superficie mencionadas, tenemos que se constituyeron como medianos productores agrícolas hasta la actualidad, logrando solvencia en sus producciones y siendo esta actividad la única fuente de ingreso familiar. En algunos casos se consolidaron expandiendo sus superficies de explotación, ya sea por compra o arrendamiento, lo que demuestra su posición económica dentro de los agricultores locales. El análisis in situ nos muestra que muchos de estos productores pueden destinar sus tierras a diferentes tipos de cultivos, entre los que, aun hoy, predomina el tabaco, pero no destinan toda su parcela a la producción de este cultivo, pues dejan espacios destinados a la producción de zapallo, sandías, calabaza y algunas hortalizas, y pueden hacer esto a lo largo del año en diferentes periodos estacionales, o bien arrendar en la época invernal para la producción de maíz o trigo. La extensión de sus parcelas posibilita que no caigan en el monocultivo generándoles ingresos a lo largo del año y no solo en una cosecha.

Diferente es la suerte que corren los agricultores de AFPALA, pues allí las extensiones de las propiedades son mucho más pequeñas en relación al caso anterior, pues 13 parcelas de unas 20 Has. se subdividieron en 99 lotes de entre 4 y 5 Has. que les fueron entregadas con vegetación natural, por lo que para poder iniciar con su producción primero debieron acondicionar el espacio físico de manera manual debido a que la mayor cantidad de adjudicatarios eran obreros rurales que no podían afrontar el pago de desmonte mecanizado. Si tenemos en cuenta que la mayoría de estos productores eran empleados agrícolas no registrados que necesitaban trabajar todos los días para obtener el ingreso familiar, les era difícil disponer de tiempo para acondicionar su unidad de producción para el cultivo, y si lo hacían dejaban de percibir su salario quedando en una posición muy vulnerable y este es uno de los principales motivos por los que muchos de los adjudicados nunca llegaron ni siquiera a ocupar sus tierras.

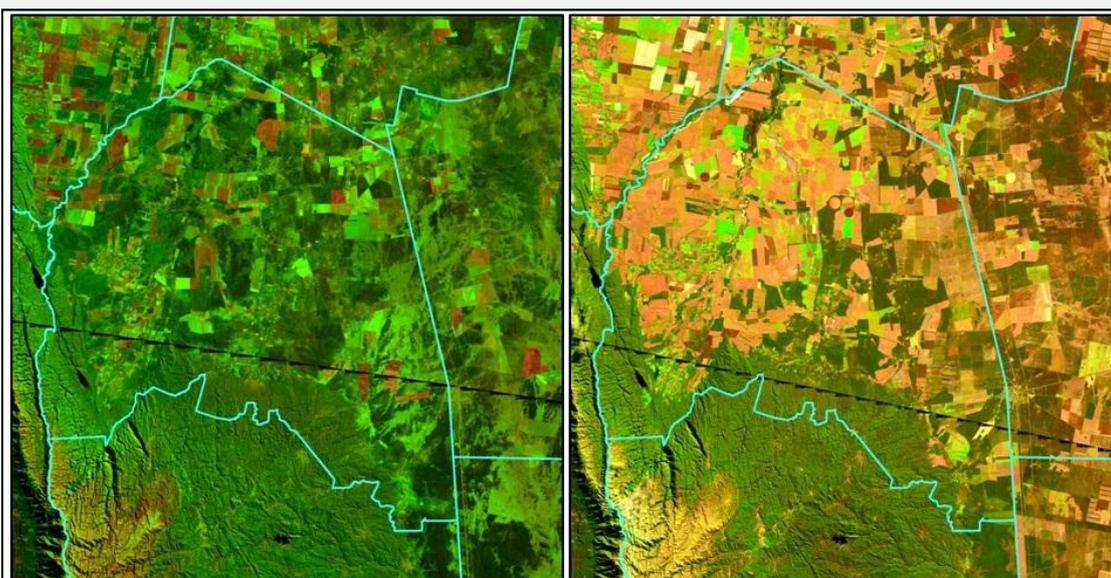
También se debe distinguir que muchos de los beneficiados no eran agricultores tradicionales y que se empleaban en otro tipo de actividades económicas no agrícolas, por lo que al recibir estas tierras no las ocuparon directamente destinándola al arriendo principalmente. Es así que los agricultores que realmente se establecieron y acondicionaron sus propiedades eran personas que se encontraban en su mayoría desempleadas y con familias numerosas, por lo que se veían en la extrema necesidad de cultivar sus tierras para obtener ingresos y además

## POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y NUEVA RURALIDAD. EL CASO DE LA COLONIA DE LOS ALTOS (1990-2017)

poseían la capacidad de trabajo del grupo familiar. Algunos otros que lograron consolidarse fueron personas con lazos sanguíneos directos que habían sido beneficiados con esta política y que establecieron una suerte de asociación familiar, aumentando su fuerza de trabajo y capacidad productiva que les permitió sortear estos obstáculos iniciales.

Dentro de los cultivos a los que se dedicaron los agricultores ya establecidos tenemos al tabaco como el principal dominante, pues se trata de un cultivo industrial intensivo que requiere una considerable inversión, un cuidado especial y mayormente manual, pero con un precio interesante en el mercado que permite generar buenas retribuciones por pequeñas unidades de superficie explotadas. Una vez levantada la cosecha, parte de estas tierras también se pudieron dedicar a la producción de maíz y algunas otras producciones de invierno pero en menor medida.

Si volvemos al cuadro N°1, en la columna correspondiente a la cantidad de parcelas registrada en el año 2017, se observa que la cantidad de explotaciones disminuyó considerablemente en comparación con la del año 1990. Esto se explica principalmente en que las extensiones de tierra concesionadas eran demasiado pequeñas por lo que no eran superficies económicamente rentables si se consideran los procesos político-económicos que se manifestaron en la década del '90 en el agro argentino, en donde los cultivos industriales de consumo interno comenzaron a perder terreno frente al avance de los cereales y oleaginosas, y entre ellos principalmente la soja en la época de estival y el trigo en el invierno que tenían un muy buen precio en el mercado internacional. Sin lugar a dudas, el auge en el desarrollo de la tecnología aplicada al agro evolucionó a pasos agigantados en esta década posibilitando la expansión de la frontera agrícola dedicada a la producción sojera, en base a la aparición de semillas modificadas genéticamente que resisten a los menores montos pluviométricos de esta región en comparación con la pampeana. Las variedades de ciclo corto que permiten una siembra tardía y con buenos rendimientos, paquetes tecnológicos agroquímicos e inversión en infraestructura de riego, generaron profundos cambios espaciales y en el departamento Santa Rosa en correlación con el resto de la región, como se puede observar a continuación.



**Imagen N° 7:** Transformaciones paisajísticas en el espacio agrario del departamento Santa Rosa entre 1990 (izquierda) y 2017 (derecha). Elaboración propia en base a imágenes satelitales Landsat. Año 2017.

Sumado a esto, los costos de producción en la actividad tabacalera se incrementaron consi-

derablemente, produciendo que muchos productores redujeran de forma significativa las superficies dedicadas a este cultivo, llegando casi a la desaparición en algún momento, lo que generó una situación de fuerte crisis entre los pequeños productores locales que no recibían ayuda que sea suficiente para revertir tal realidad. Muchos de ellos optaron por dedicarse a otro tipo de actividades, ya sea como empleados en los grandes emprendimientos agrícolas o construcción, que son las actividades a las que se dedicó la mayoría, dejando sus tierras en desuso o dedicándoles medio tiempo a su labor. También, en muchos casos las dedicaron al arriendo, siendo los arrendatarios los medianos productores locales y de otros lugares que comenzaron a extender sus disponibilidades de tierra en base a este medio para después, en algunos casos, terminar en la compra de la posición de las parcelas, ya que los adjudicatarios aun no poseían títulos de propiedad, por lo que el dinero percibido estaba muy por debajo del precio real.

Claramente la decisión de subdividir las parcelas de de 20 Has. fundada en la necesidad de llegar a la mayor cantidad de productores posible no fue la más acertada, pues al reducirse tan fuertemente la superficie de cada unidad de explotación, se perdió la rentabilidad de las mismas considerando los procesos económicos que comenzaban a manifestarse en el agro argentino en esa época.

“Desde que se decidió hacer esta modificación con la extensión de las parcelas, siempre supimos que estas personas nunca podrían vivir de esto, que nunca iban a poder dedicarse completamente a la agricultura y hacer de ella el sustento económico de su familia porque las parcelas que les habían entregado no eran económicamente rentables, eran muy chicas” (Orellana, 2017)<sup>2</sup>

A partir del año 2003 el Gobierno Provincial y sus organismos, trabajaron en los mecanismos de gestión para llevar solución a la situación de los productores en lo referente a la propiedad de la tierra. En estas decisiones se consideraban a los adjudicatarios, comodatarios, ocupantes con autorización e irregulares o intrusos, dando cuenta en estas diferentes y nuevas condiciones de los actuales ocupantes de las parcelas, del fuerte proceso de cambio y reestructuración que se había producido. Se trataba de mecanismos legales que establecían precios de fomento o promoción muy por debajo del valor fiscal, con la intención de que sean accesibles para los productores y así pudieran comprar las tierras que hasta ahora ocupaban.

Dcto. P. y D. (S.P.) 44/03: Art. 17°.- Establécese los precios de fomento consignados en el ANEXO I, Cuadro "A" del presente Decreto, para regularizar la situación de adjudicatarios, comodatarios, ocupantes con autorización e irregulares o intrusos, en superficies mayores a Cinco Hectáreas (5 Ha.)

VALORES PROMOCIONALES ASIGNADOS SEGÚN SUPERFICIE - CUADRO "A"

Colonia Los Altos	Valor Fiscal Hectarea \$		Precio de Venta de Fomento neto a pagar por hectarea (s)					
			de 5 hasta 10 ha		de 10 a 20 ha		Más de 20 ha	
	C/R	S/R	C/R	S/R	C/R	S/R	C/R	S/R
	1.100	100	440	40	440	40	385	35

(Fuente: Dirección de Colonización, 2017)

<sup>2</sup> Ing. Agrimensor empleado del Dpto. Colonias de la Dirección de Colonización dependiente del Ministerio de Producción y Desarrollo de la provincia de Catamarca. Cita textual obtenida en base a entrevista.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y NUEVA RURALIDAD. EL CASO DE LA COLONIA DE LOS ALTOS (1990-2017)**

Para hacer una correlación entre los montos considerados en el cuadro anterior y el valor real de la moneda para este momento (año 2003) es necesario saber que 1 dólar estadounidense tenía un valor en pesos argentinos de 2,70 según datos del Banco Central de la República Argentina. Además de esto, generalmente el valor fiscal de las propiedades es muy inferior al valor real, el que según algunos productores locales, era de aproximadamente 10.000 pesos argentinos por hectárea de superficie cultivable con todos los beneficios y servicios con los que estas parcelas contaban.

Gracias a este mecanismo legal los productores pudieron sanear la propiedad de la tierra, pero también se vieron muy beneficiados los medianos y grandes productores que habían comprado lotes en el área de análisis, los que, por un valor muy por debajo del fiscal, pudieron hacerse de nuevas tierras que disponen de riego, energía eléctrica y agua potable.

### **Consideraciones finales**

Del resultado de este trabajo, asumimos que las políticas públicas como un conjunto de acciones puestas en práctica por el Estado y generalmente tendientes a la solución de problemas sociales, tienen la capacidad de producir fuertes cambios en los espacios geográficos donde se despliegan, generando procesos de reestructuración socio-territoriales que pueden desencadenarse como efectos positivos o bien negativos en los territorios influidos.

En lo que respecta a la Colonia de Los Altos, desde la construcción de los embalses Sauce Mayo-Sumampa, las políticas públicas implementadas en el ámbito rural posibilitaron fuertes transformaciones espaciales que se tradujeron en el desarrollo agrícola materializando el potencial productivo de la zona, que benefició directamente a muchas familias y que después siguió nucleando diversas actividades económicas que permitieron un fuerte crecimiento económico y demográfico. Sin embargo, nos encontramos con que en un determinado momento, estas políticas públicas (puestas en práctica en las secciones X, XI y XII de la colonia) destinadas a la colonización de tierras y al desarrollo rural se desviaron de sus objetivos iniciales respondiendo quizás a intereses políticos, sumiendo a los supuestos beneficiarios en un largo proceso de crisis y conflictos económicos y sociales que no permiten su desarrollo integral como productores agrícolas, y debido a ello, nos encontramos con un proceso en el que los más afectados son los pequeños productores rurales que están obligados a incorporarse en otras actividades laborales o bien despojarse de sus tierras. Estas desviaciones son generadas por diversos procesos políticos y económicos que se dan en diferentes escalas (provinciales, nacionales, internacionales) pero que tienen consecuencias directas en el espacio rural local por lo que deben ser considerados.

En la actualidad la mayoría de los productores del parcelamiento A.F.P.A.L.A. subsisten gracias a la actividad tabacalera principalmente, pero también gracias al aporte y ayuda estatal, ya que sin esta ayuda la actividad mencionada, por sí sola, no sería suficiente para la subsistencia de los productores y sus familias, lo que genera situaciones de protestas y conflictos sociales cuando la ayuda estatal no es recibida o se demora.

Considerando los impactos de las políticas públicas en el ámbito rural y su potencialidad para reestructurar fuertemente los territorios, es necesario que estas incluyan en su desarrollo nuevos enfoques que surgieron en los últimos tiempos, como la participación ciudadana y el enfoque prospectivo en la necesidad de concebir escenarios futuros que posibiliten previsibilidad en la toma de decisiones, siendo el Estado una suerte de guía en el proceso decisor y

abandonando su posición arbitraria, y también dejando de lado intereses personales que en el futuro cercano generen conflictos que él mismo deba resolver.

### Referencias bibliográficas

- Arias, P. (2005). Nueva ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo hoy. México.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1999). América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Washington D.C.
- Canales, M. (2006). La nueva ruralidad en Chile: apuntes sobre subjetividad y territorios vividos. Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano.
- Comisión Económica Para América Latina. (1997). Panorama social de América Latina. Santiago, Chile.
- Dirección de Colonización. (2017). San Fernando del Valle de Catamarca, Catamarca, Argentina.
- Echeverry, R., & Sotomayor, O. (2010). Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Fuentes, N. (1984). Cuarenta años de colonización en Catamarca 1940 - 1980. San Fernando del Valle de Catamarca
- Lahera Parada, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Recuperado el 12 de Marzo de 2017, de documentop.com: [https://documentop.com/introduccion-a-las-politicas-publicas\\_59857eeb1723ddb404627f40.html](https://documentop.com/introduccion-a-las-politicas-publicas_59857eeb1723ddb404627f40.html)
- Parsons, W. (1997). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Edward Elgar Publishing Limited.
- Roth Deubel, A.-N. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Winograd, M. (1995). Indicadores ambientales para Latinoamérica y el Caribe: Hacia la sustentabilidad en el uso de las tierras. San José, Puerto Rico.