

# POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el  
desarrollo rural latinoamericano*

**Alberto Arce  
Gustavo Blanco  
Margarita Hurtado**

**EDITORES**

**FLACSO**  
GUATEMALA



WAGENINGEN UNIVERSITY

WAGENINGENUR



Universidad Austral de Chile  
INSTITUTO DE ECONOMÍA RURAL

©Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado, EDITORES

Primera Edición: 2008

Autores: Carlos A. Amtmann Moyano, Alberto Arce Matus, Luiz Carlos Beduschi Filho, Gustavo Blanco Wells, Helana Célia De Abreu Freitas, Roberto Serafin Diego Quintana, Daniela Gamboa, Margarita Hurtado Paz Y Paz, Oscar Augusto López Rivera, Ana Beatriz Lujan, Carlos Andrés Rodríguez Wallenius, Sergio Schneider, Luis Alberto Suárez Rojas, Gonzalo Tentor.

Reservados todos los derechos.

*No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.*

Editado por  
FLACSO- Guatemala  
Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad Austral de Chile  
Rural Development Sociology Group, Wageningen University

ISBN: 978-99939-72-57-0

Diseño de Portada: Edmundo Cofré y Gustavo Blanco  
Asistencia de Edición y diagramación: Julio Sebastián Figueroa C.

Formato: 21 x 14  
Nº de páginas: 295

Impreso en FLACSO, Guatemala.

<b>RIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	2008-10-03
Compra:	.....
Proveedor:	.....
Canje:	.....
Donación:	Guillermo Fortino

1123334

## Índice

---

<i>Introducción</i> Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado	13
---	----

### SECCIÓN I: Elementos teóricos para una Re-conceptualización de las políticas públicas

<i>Imaginando el objeto del desarrollo social.</i> <i>Un campo de acción entre la vida social y el proceso político</i> Alberto Arce	23
--	----

<i>Políticas públicas en economías de mercado: Alcances generales y análisis de un programa educacional en Chile</i> Carlos A. Amtmann	57
---	----

<i>La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde el Brasil</i> Sergio Schneider	81
---	----

**SECCIÓN II:**  
**Territorio y descentralización política**

- El fenómeno migratorio en las políticas públicas.  
El caso del departamento de Petén, Guatemala*  
Margarita Hurtado Paz y Paz 113
- Procesos de (re)territorialización de pequeñas sociedades  
de pastores y sus luchas por la gestión del desarrollo local*  
Luis Alberto Suárez 127
- Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización  
en municipios rurales: el caso de Cuquío (Jalisco), en México*  
Carlos Rodríguez Wallenius y Roberto Diego Quintana 153
- Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial*  
Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y Daniela Gamboa 169

**SECCIÓN III:**  
**Nuevas configuraciones público-privadas  
en el mundo rural**

- Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el  
desarrollo rural chileno ¿Hacia una redistribución de la acción política?*  
Gustavo Blanco Wells 189
- La política pública de las concesiones forestales  
y la ruralidad en el Petén, Guatemala*  
Oscar A. López Rivera 221

<i>Aprendizaje por interacción: un desafío para el desarrollo de las regiones rurales</i> <b>Luiz Carlos Beduschi Filho</b>	249
<i>La Formación de la Red de Educación de Asentados de la Reforma Agraria: el PRONERA</i> <b>Helana Célia de Abreu Freitas</b>	271
<b>Los autores</b>	289

## **Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial (Entre Ríos, Argentina)**

**Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y  
Daniela Gamboa**

Los territorios, desde la actual perspectiva sociológica, no son áreas definidas por límites físicos sino un conjunto jerarquizado de elementos, instituciones y flujos de redes en una dimensión espacio temporal, que resultan de una construcción histórica donde confluyen los factores políticos, culturales, económicos y sociales. Las instituciones del Estado como el municipio o las juntas de gobierno, en aquellos casos de poblaciones urbano rurales pequeñas, asumen el papel de ejecutoras de una política descentralizada y focalizada en su accionar y centralizada en su control. En Entre Ríos (Argentina), las Juntas de Gobierno, cuyo espacio está definido constitucional y políticamente por los límites ejidales, conforman especies de islotes al interior del territorio, dejando entre sí interespacios rurales sujetos a una dependencia institucional del gobierno provincial. De esta manera aparecen desequilibrios institucionales y políticos en el ejercicio de los derechos civiles de los ciudadanos, geográficamente cercanos entre sí, pero con diferentes referencias estatales. Estas Juntas de Gobierno, regidas por la Ley Provincial N° 7555, tienen asignada, entre otras funciones, la de propender al establecimiento, desarrollo y modernización de las actividades rurales de la zona. Sin embargo, se observa que estas funciones se cumplen parcialmente, predominando asistencia social. A partir de estas ideas, nos preguntamos acerca de las funciones que en la práctica asumen las Juntas de Gobierno de los Departamentos Federal, Feliciano y La Paz de la Provincia de Entre Ríos; sobre la manera en que se insertan estas instituciones clave en los procesos de desarrollo en el territorio; sobre los tipos de relaciones que establecen con las otras instituciones intermedias, ONGs, municipios y con el propio Estado provincial; su responsabilidad en la construcción del derecho ciudadano de los pobladores de su ejido y las diferencias intraterritoriales que aparecen en función de las diferentes

dependencias político-partidarias de los integrantes de las Juntas. Como fuentes de información, se empleó la disponible en la Dirección de Juntas de Gobierno de Entre Ríos; se analizaron las atribuciones y funciones que concede la Ley provincial de Juntas de Gobierno a las mismas y las que efectivamente cumplen; asimismo se utilizó la información disponible en la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia, en cuanto a estructura de la población, educación y características económicas. Mediante encuestas y entrevistas se identificaron las relaciones que mantienen estas instituciones con las otras estatales, con las organizaciones no gubernamentales, con la sociedad civil; de qué manera se insertan o no en las redes territoriales y cómo aportan a la generación de derechos civiles de los ciudadanos de su ejido y las desigualdades que se generan para quienes están fuera de los mismos.

## INTRODUCCIÓN

Comúnmente se hace referencia al tema rural solamente desde el punto de vista de la producción agropecuaria, en sus grandes componentes productivos, pero sin considerar otras características que tiene este sector.

En este sentido, hace ya algunos años que está en la agenda de distintas instituciones, la discusión sobre la perspectiva territorial, enfocado en el concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR), el cual se concibe como un proceso de transformación en lo productivo e institucional de un espacio rural determinado, con la finalidad de reducir la pobreza. Hablar de la transformación productiva implica articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. Respecto del desarrollo institucional, éste persigue estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios.

Tomando este marco, podemos decir que el espacio o territorio se imagina como una construcción social, que no tiene fronteras físicas establecidas, debido a que por sus características es un espacio con identidad, mantenido por las relaciones sociales, cuyo proyecto de desarrollo está concertado socialmente.

Esta es una herramienta que toma valor a partir de la crisis de los modelos de desarrollo que hasta hoy se ponen en ejecución, especialmente

en América Latina, los cuales fueron ideados para dar soluciones a la pobreza y la indigencia. Para el sector rural, éstas han oscilado en el 64% y un 39% respectivamente en la última década, alcanzando su punto máximo en los años 2001-02.

Estos índices a su vez son la expresión más clara de una situación social compleja, y están acompañados por demandas tales como: la equidad de la distribución, la sustentabilidad, la competitividad, la participación y la ciudadanía. Dichas demandas se plantean en medio de enfrentamientos y conflictos dinámicos entre los individuos y las instituciones, ya sean públicas o privadas, con las estructuras de poder y del Estado por los espacios. Simultáneamente, hay una búsqueda de programas de desarrollo serios y coherentes, integradores, consensuados y a la altura de las circunstancias.

En este trabajo se pretende describir la función de las juntas de gobierno, como parte estatal de un territorio, y poder realizar un análisis de las mismas respecto de su capacidad, en función de la gobernabilidad, para ser un verdadero instrumento para administrar territorios, forjar la inclusión social, conducir procesos de desarrollo económico local, entre otras.

## **DESARROLLO**

### *Objetivos*

Se pretende hacer un estudio acerca de las Juntas de Gobiernos en los Departamentos Feliciano, La Paz y Federal, de la Provincia de Entre Ríos, Argentina, enmarcado en el concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Se analizará si cumplen el rol que tienen asignado en la Ley que las crea y si se posicionan como agentes administradores del territorio y conductores del proceso de desarrollo.

### *Estrategias metodológicas*

La metodología implementada para perseguir los objetivos planteados fue la realización de: a) encuestas con los Presidentes de las Juntas de Gobierno de los Departamentos citados, en las cuales se les preguntó qué actividades cumplen habitualmente como Presidentes de Juntas de Gobierno, cuáles son las instituciones con las cuales trabajan, si tiene



acuerdos formales o no formales, si están vinculados con los Municipios y/o Juntas y si tienen proyecto de desarrollo. Estas preguntas fueron de carácter abierto; b) entrevistas en profundidad en el lugar, para constatar *in situ* el trabajo realizado por las Juntas y su incidencia en la población; c) entrevista al Director de Juntas de Gobierno de la Provincia, para conocer el proyecto de trabajo que tienen hacia las Juntas de Gobierno y la opinión que les merece la ley que las enmarca; d) se realizó un mapeo ubicando las juntas en los Departamentos estudiados y e) se realizó una revisión documental de las leyes que regulan las actividades de las Juntas (Leyes 7555, 9469 y 9480) y de los proyectos de ley que actualmente se están tratando en la legislatura provincial. Para poder analizar las respuestas obtenidas y por último se tuvo en cuenta bibliografía de investigadores de esta temática.

### *Descripción de los Departamentos objetos de este trabajo*

La provincia de Entre Ríos se ubica al noreste de la República Argentina. Tiene una superficie de 78.781 km<sup>2</sup> distribuidos territorialmente en 66.976 km<sup>2</sup> de tierra firme y 11.805 km<sup>2</sup> de islas y tierras anegadizas, que corresponden al 2,1% del territorio argentino. Entre Ríos está limitada, casi en su totalidad, por cursos de agua. Al norte, la provincia se separa de la Provincia de Corrientes por el río Guayquiraró y el arroyo Basualdo que vuelcan sus aguas en el río Paraná. El límite oeste, con Santa Fe y Buenos Aires, está dado por el río Paraná. Por el este, el río Uruguay constituye el límite con la República Oriental del Uruguay hasta la desembocadura del Paraná Bravo, donde continúa por el Río de la Plata.

Entre Ríos está conformado por una llanura ondulada característica de su paisaje. Caracterizan a la provincia tres áreas bien definidas, la centro-sur conformada por las lomadas entrerrianas; la zona NE donde encontramos los bañados de altura; la de Salto Grande, área confinada al NE de la cuchilla grande con definidas pendientes al río Uruguay.

La provincia se ubica en la zona de transición de los climas subtropicales a templados y se caracteriza por sus abundantes precipitaciones durante todo el año. Se produce un incremento de las precipitaciones en primavera y otoño; además de vientos cálidos del norte y fríos del sur que se suceden.

La Provincia se encuentra subdividida en 17 departamentos y estos se dividen en distritos. Existe una división de tipo político-administrativa denominada Juntas de gobierno.

## **Federal**

El departamento Federal se encuentra emplazado en la región noreste de la Provincia de Entre Ríos. Se caracteriza por un clima templado húmedo, con régimen de precipitaciones anuales de 1200 mm, de los cuales el 70% de éstas se producen de Octubre a Abril.

Federal pertenece a la región agroecológica del Espinal donde se encuentran especies arbóreas predominantes como el Algarrobo (*Prosopis sp.*), Espinillo (*Acacia cave*), Ñandubay (*Prosopis algarrobilla*), Tala (*Celtis tala*) y Palma caranday (*Copernicia australis*).

Con respecto a las características productivas, el departamento Federal es reconocido casi exclusivamente como una región típicamente ganadera, siendo la mayor fuente de recursos para la zona, pero al ser una actividad sumamente extensiva sin incorporación de valores agregados, aporta poco al desarrollo de la comunidad. De las 500.000 Ha. que conforman el departamento, 440.000 son utilizadas casi exclusivamente para la cría de ganado vacuno.

El cultivo que complementó a la ganadería tradicionalmente en Federal, fue el arroz. A partir de 1999, donde se produce una caída del precio de este cereal y un aumento en la rentabilidad de la soja, éste fue remplazado por la oleaginosa, obteniéndose en la campaña 04/05 un total de 29.300 Ha. sembradas de soja y sólo 2300 Ha. de arroz.

La población del departamento Federal representa 2,17 % de la población total de la provincia. Históricamente, su densidad poblacional ha sido muy baja comparada con el promedio provincial, 4,4 habitantes por Km<sup>2</sup> en 1991 y no se observa incremento significativo en los últimos diez años, alcanzando el 5% en el año 2001.

La tasa de crecimiento medio anual del departamento en los últimos años es de 4.8 %, un valor menor que el 11,1%, que es crecimiento medio anual de la provincia de Entre Ríos. Sin embargo, es el quinto departamento con más crecimiento de la provincia a partir del año 1991.

De los datos del Censo Nacional de 1991 se desprende que el departamento Federal tiene un 48.47% de población urbana, un 13.36% de población rural agrupada y un 44,18% de población rural dispersa. Según los datos preliminares del Censo 2001, estos valores tienen poca modificación, aumentando levemente el porcentaje de población urbana. Como en todos los departamentos del Centro Norte entrerriano, la población sufre una pobreza estructural. El 30,5% de la población de Federal (7.565 habitantes en 2001) tiene sus necesidades básicas

insatisfechas y el 29% del total de los hogares vive en condiciones de hacinamiento.

Las condiciones de salud de la población federalense son muy precarias como ocurre con frecuencia entre la población de características rurales. Del total de la población, el 50.28% no tiene cobertura médica, atendiéndose en los tres establecimientos de salud públicos, registrándose en estos una tasa de mortalidad infantil de 50.8%, superando la tasa promedio de la provincia en un 11,76%.

De la población activa ocupada (17% de la población total), el 36% es empleado público; el total de Planes Jefes y Jefas de hogar en el Departamento, es de 6.218 siendo el 66.5% otorgados a individuos que todavía son económicamente activos.

De los 6.179 hogares pertenecientes al departamento que fueron censados en 2001, el 19% no cuenta con agua de red, 16% no tiene agua corriente, el 70% no tiene pavimento y el 47% no cuenta con transporte público.

Considerando las condiciones de vida, del total de la población que vive en hogares, el 51 % vive en casa tipo A (según la clasificación de INDEC, con agua corriente, piso de material etc.), el 20% reside en viviendas con piso de tierra, paredes de adobe, sin agua corriente (tipo B).

El porcentaje de varones mayores de 10 años analfabetos en Federal es de 7.99%, mientras que en el total Provincial es apenas del 3%, siendo similar el porcentaje de varones y mujeres analfabetas en el departamento, tomando la población mayor de 10 años.

Del total de la población mayor a 15 años (16.192 habitantes), el 8% no tiene ningún tipo de instrucción sin que se registren excesivas diferencias entre varones y mujeres.

El porcentaje de la población mayor a 15 años con los estudios terciarios / universitarios completos es del 1.1%, habiendo un 12% de deserción en la escuela secundaria.

En cuanto al comercio del departamento, el Censo Nacional de Población 2001 revela que 88,7% de los locales comerciales se dedican a la prestación de bienes y servicios mayoritariamente relacionados con el sector agropecuario, el 7 % está dedicados a áreas de la administración pública y el porcentaje restante se distribuye en locales destinados al transporte, culto y partidos políticos.

### Feliciano

Feliciano limita hacia el norte con la Provincia de Corrientes teniendo como límite departamental el río Guayquiraró y el A Basualdo, hacia el Sur el departamento Federal, hacia el E el departamento Federación y al O el departamento La Paz. Entre la flora arbórea predominante en la región se encuentra el Tala (*Celtis tala*), Guayabo colorado, el Sauce criollo (*Salis sp.*); en áreas ribereñas, Algarrobos negros (*Prosopis nigra.*) y espinillo (*Acacia cave*). Entre las especies herbáceas predominan los géneros de la familia gramínea (*Axonopus*, *Digitarias*, *Chloris paspalum*), y el género de la familia leguminosa (*Desmonium*, *Rhynchosia* y *Medicago*, *Trifolium* y *Melilotus*), ambas familias de alto valor forrajero.

La ganadería es la actividad productiva más destacada de la región, siendo predominantes la cría bovina y en menor medida la ovina. Esta actividad se realiza en campos naturales de pastoreo y bajo monte, usando un sistema de pastoreo extensivo.

La agricultura siempre ha mostrado un escaso desarrollo en esta zona, pero la expansión de la frontera agrícola, posibilita el avance de la deforestación para cambiar el uso actual del suelo hacia la agricultura. El cultivo de soja es el cultivo que más ha crecido, en cuanto a la superficie sembrada, habiendo un aumento del 0,5% en la campaña 2004/2005. El departamento Feliciano aporta sólo el 1% de la producción total de cereales de Entre Ríos y presenta los rendimientos más bajos junto con los departamentos Federación y Federal.

La población del departamento Feliciano representa 1.25% de la población total de la provincia. La densidad de población del Departamento es baja comparada con el promedio de la provincia y no se observa un incremento significativo en los últimos 10 años.

El porcentaje de varones mayores de 10 años analfabetos en Feliciano es de 7.3 %, siendo mayor el porcentaje de varones analfabetos en el departamento, tomando la población mayor de 10 años.

El porcentaje de la población mayor de 15 años con los estudios terciarios / universitarios completos, es del 1% habiendo un 7.4 % sin ningún tipo de instrucción.

De los datos del Censo Nacional de 1991 se desprende que el departamento Feliciano tiene un 29.31% de población urbana, un 37.50% de población rural agrupada y un 33.2% de población urbana dispersa. Según los datos preliminares del Censo 2001, estos valores tienen poca modificación, aumentando levemente el porcentaje de población urbana.

El departamento tiene una tasa de mortalidad infantil del 10% y el 50.20% de su población no tienen cobertura médica.

El 37.8% de la población vive en viviendas precarias, y un 10.7% se encuentra en condiciones de hacinamiento. El 55% de la población se encuentra con necesidades básicas insatisfechas teniendo en cuenta tipo de vivienda y la cantidad de personas que se encuentran en cada habitación y sus condiciones sanitarias.

En el departamento Feliciano, según datos del Censo 2001, se otorgaron 3383 Planes Jefes y Jefas de hogar. Considerando el total de las personas que recibieron este beneficio, el 62% es económicamente activa, los restantes fueron dados a estudiantes y jubilados. El 61% del empleo del Departamento es en el sector público.

De los 3.357 hogares encuestados en el 2001, se obtuvieron los siguientes datos: el 26,5% no tiene agua corriente ni asfalto, el 22% no tiene luz eléctrica y el 80% de los hogares no cuenta con transporte público.

### *La Paz*

La Paz se encuentra ubicada al noroeste de la Provincia de Entre Ríos, 50 km al sur del límite con Corrientes. Presenta un clima templado húmedo. Se halla inscripta en la llanura mesopotámica, extensa planicie flanqueada por dos ríos. Presenta suaves ondulaciones y está surcada por una intrincada red de cursos fluviales que la recorren en todas direcciones. Los elementos determinantes en la ondulación del paisaje, que corresponde a amplias lomadas de escasa pendiente y fondos planos, son las elevaciones conocidas con el nombre de cuchillas.

En el extremo noroeste del departamento, sobre las márgenes del Paraná, una amplia depresión, resto de una antigua llanura aluvial, genera un ambiente de terrenos bajos y anegadizos, los Bajos o esteros del Yacaré, que quedan prácticamente cubiertos durante las grandes crecientes. Hacia el sur, siguiendo la línea de la costa, el terreno se eleva formando una terraza continua.

Está rodeada de un paisaje de altas barracas, delta, bosques naturales y selvas en galerías, embalsados pajonales, achiras, yuyales y árboles como laureles, sarandíes y totoras grandes. La flora del departamento es muy diversa; se pueden observar pajonales y árboles como jacarandaes (*Tarcus sp.*), lapachos (*Tabebuia sp.*), ceibos, sauces (*Salis sp.*), curupíes, timbóes, guayabíes y urundays. Las palmeras más

comunes son los yatay, pindó y caranday. La fauna es también muy rica destacándose el yacaré con dos especies: el carpincho, el mayor roedor del mundo, el ciervo de los pantanos, el lobito de río, la corzuela parda, el gato montés y el aguará-guazú.

El departamento La Paz tiene 1316 Explotaciones Agropecuarias Productivas (EAP) que comprenden un total de 562.264 Ha., de las cuales en el 32.6% se realiza cultivo de cereales, el 45% de oleaginosas y el 22% restante de cultivos industriales. En la última campaña (2005-2006) fue el departamento con mayor superficie sembrada del cultivo de lino en la provincia y representó el 10% de la producción total de soja de Entre Ríos. El departamento aporta el 8.8% al rodeo provincial bovino y el 9.5% de las cabezas ovinas de la Provincia.

La población del departamento La Paz representa 5.7% de la población total de la provincia. Su densidad poblacional es muy similar al promedio provincial, 10 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Se puede observar un incremento significativo poblacional (variación de un 7%) en los últimos diez años. De los datos del Censo Nacional de 1991 se desprende que el departamento La Paz tiene un 64,14% de población urbana, un 6.46% de población rural agrupada y un 29.3% de población rural dispersa. Según los datos preliminares del Censo 2001 estos valores tienen poca modificación, aumentando levemente el porcentaje de población urbana.

Como en todos los departamentos del Centro Norte entrerriano, la población sufre una pobreza estructural. El 31.96% de la población de La Paz (21.144 habitantes en 2001) tienen sus necesidades básicas insatisfechas y del total de los hogares el 10% vive en condiciones de hacinamiento. El 21.70% vive en condiciones deficitarias. Las condiciones de salud de la población de la paz son muy precarias como ocurre con frecuencia entre la población de características rurales. Del total de la población el 58.54%, no tiene cobertura médica, atendándose en los cuatro establecimientos de salud públicos, registrándose en estos una tasa de mortalidad infantil de 21.46% superando la tasa promedio de la provincia en un 11,76%.

De la población activa ocupada (66% de la población total), el 33% es empleado público. El total de planes jefes y jefas de hogar en el departamento es de 15.986 siendo el 65.9% otorgados a individuos que todavía son económicamente activos.

De los 15.960 hogares pertenecientes al departamento que fueron censados en 2001, el 12% no cuenta con agua de red, 7% no tiene

red eléctrica, el 43% no tiene pavimento y el 52% no cuenta con transporte público.

Considerando las condiciones de vida, del total de la población que vive en hogares el 64% vive en casa tipo A (agua corriente, piso de material, etc.), el 26% reside en viviendas con piso de tierra, paredes de adobe sin agua corriente y un 6.3% vive en ranchos.

El porcentaje de varones mayores de 10 años analfabetos en La Paz es de 6%, mientras que en el total Provincial es apenas del 3%, siendo similar el porcentaje de varones y mujeres analfabetas en el departamento, tomando la población mayor de 10 años.

Del total de la población mayor a 15 años (42.425 habitantes), el 6.6% no tiene ningún tipo de instrucción sin que se registren excesivas diferencia entre varones y mujeres.

El porcentaje de la población mayor a 15 años con los estudios terciarios / universitarios completos, 1.5% sobre un 19% de deserción en la escuela secundaria.

En cuanto al comercio del departamento, el Censo Nacional de Población 2001 revela que 88.9% de los locales comerciales se dedican a la prestación de bienes y servicios mayoritariamente relacionados con el sector agropecuario, el 7.9 % está dedicados a áreas de la administración pública y el porcentaje restante se distribuye en locales destinados al transporte, culto y partidos políticos.

## RESULTADOS

En la Provincia de Entre Ríos, Argentina, a partir de la sanción de la Ley 7555, el 23 de abril de 1985, se crearon los centros rurales de población, que son "...toda extensión territorial no declarada municipio, perimetralmente delimitada por el Poder Ejecutivo, con una población superior a los doscientos (200) habitantes".

La ley establece que, para que sean declarados centros rurales de población, es necesario que por lo menos 15 vecinos radicados en la jurisdicción, formulen la solicitud respectiva al Poder Ejecutivo.

Los fondos que la administración de estos centros rurales perciben, provienen del tesoro provincial. Para ajustar a un parámetro concreto, la ley utilizaba una escala basada en la cantidad de habitantes y el valor del salario básico vigente del personal de la administración pública. En este sentido se clasificaban de la siguiente forma:

Categoría I - de 1500 a 1000 habitantes, 7,5 sueldos básicos mensuales.

Categoría II - de 999 a 500 habitantes, 5,0 sueldos básicos mensuales.

Categoría III - de 499 a 300 habitantes. 2,5 sueldos básicos mensuales.

Categoría IV - de 299 a 200 habitantes, 1,5 sueldos básicos mensuales.

Además, existen aportes extraordinarios por parte del Estado hacia las Juntas, que es destinado a obras públicas y a la adquisición de bienes de capital.

En lo que hace a los fondos asignados por el Poder Ejecutivo Provincial, que se efectivizan mensualmente, la Ley 7.555 fue modificada por la Ley 9585, sancionada el 15 de julio de 2004, que estableció una nueva escala, vigente en la actualidad, y que es la siguiente:

Categoría I: 40 sueldos básicos mensuales, categoría 10 del actual escalafón o su equivalente.

Categoría II: 20 sueldos básicos mensuales.

Categoría III: 15 sueldos básicos mensuales.

Categoría IV: 7 sueldos básicos mensuales.

En cuanto al gobierno de estos centros rurales de población, la Ley 7.555 estableció que estará a cargo de una Junta de Gobierno, constituida por el presidente, 4 vocales titulares y 2 vocales suplentes, designados y removidos por el Poder Ejecutivo, cuyo mandato dura 2 años. El desempeño del cargo en la Junta de Gobierno es honorario. Al respecto, la Ley 7.555 fue modificada por la Ley 9.480, sancionada el 19/9/02, que dispuso "Las Juntas de gobierno estarán constituidas por el siguiente número de miembros: siete (7) las Categorías I y II; cinco (5) las Categorías III y IV. Los miembros de las Juntas de Gobierno serán electos por el voto universal, secreto y obligatorio de los ciudadanos domiciliados en la jurisdicción correspondiente que figure en el padrón electoral y estén habilitados para sufragar...Los miembros de las Juntas de Gobierno durarán cuatro (4) años en sus mandatos...".

Esta modificación trajo aparejado un conflicto entre el Poder Ejecutivo Provincial, las poblaciones campesinas y los partidos políticos mayoritarios en la Provincia, ya que en la práctica no estaban dadas las condiciones para realizar elecciones en todas las Juntas de Gobierno de la Provincia. Esto se debe a que no coinciden los límites jurisdiccionales de las Juntas con los circuitos del padrón electoral, e incluso hay casos de



Juntas que estaban dentro de un mismo circuito electoral y los vecinos podían votar en ambas o no sabían en cual votar, o en lugar de elegir a las autoridades del pueblo donde viven, elegían a las de un poblado aledaño. Luego de una serie de planteos judiciales y a partir de un fallo pronunciado en un Recurso de Amparo, por medio de los decretos provinciales N° 4.745 y 4.746, del 3 de octubre de 2.003, se dispuso convocar a elecciones a los ciudadanos del Distrito Electoral de Entre Ríos, a los efectos de que procedan a elegir a los miembros de la Junta de Gobierno y "...La convocatoria tendrá efecto solo en aquellas Juntas de Gobierno cuyos límites jurisdiccionales coincidan con los circuitos electorales determinados en el Padrón Electoral Nacional...".

Esto trajo como consecuencia que, de las 195 Juntas de Gobierno que existen en la Provincia, algunas tengan sus integrantes elegidos por el voto popular y otros designados por el Poder Ejecutivo Provincial.

	<b>Juntas de Gobierno mediante Elecciones</b>	<b>Juntas de Gobierno mediante Decreto</b>
La Paz	5	14
Feliciano	9	0
Federal	8	0

En el caso de los Departamentos Federal y Feliciano, las juntas fueron conformadas por el voto popular, mientras que, en La Paz, el 74% fueron designadas por Decreto. El Gobierno justifica esta medida a los circuitos electorales que no coinciden con las Juntas, aspecto que según lo indican las entrevistas, sobre todo con el Director de Juntas, debería modificarse, en el marco de la discusión de la Reforma de la Constitución Provincial que está impulsando el Estado Provincial.

Actualmente, en la Legislatura Provincial, existe un proyecto de ley presentado por el Presidente del Bloque Justicialista –partido gobernante en la provincia- en la Cámara Baja, donde se propicia una reforma a la Ley 9.480, según la cual ya no se implementaría el mecanismo del voto universal, secreto y obligatorio, sino una asamblea para elegir a los miembros de las Juntas, siendo el argumento central del Senador autor del proyecto "...que hay jurisdicciones en las que, por no coincidir con circuitos electorales, no hubo elecciones o se realizaron en base a un padrón que no coincide exactamente con la población que efectivamente está en condiciones de decidir. Así por ejemplo, hay vecinos que han

votado a autoridades de una junta pero habitan en zonas aledañas...” (El Diario de Paraná, 20/6/06).

Las Juntas de Gobierno dependen de la Dirección Provincial de Juntas de Gobierno, que se encarga de coordinar las actividades realizadas por las mismas, nombrando un Coordinador por Departamento, el cual hace reuniones mensuales o quincenales, según lo requieran, con las autoridades de las distintas Juntas y recepciona sus inquietudes y/o necesidades a fin de elevarlas a la Dirección para que ésta, a su vez, lo plantee al Gobierno central de la Provincia con el fin de lograr soluciones. Además, la Dirección de Juntas de Gobierno es la encargada de controlar la emisión de los fondos que le corresponden a cada Junta según la categoría y de hacer control de gastos.

En nuestro interés por analizar las relaciones que efectivamente tienen las Juntas con el desarrollo de su territorio, nos remitimos a las funciones que la Ley 7.555 enumera claramente:

1. Propender al establecimiento, desarrollo y modernización de las actividades rurales de la zona: a) Contribuyendo a evitar el éxodo rural. b) Propiciando la tecnificación agropecuaria e implementación de nuevos cultivos y prácticas de laboreo, a través de la difusión de las técnicas adecuadas. c) Fomentando la conservación del suelo e interviniendo en la lucha contra las plagas vegetales y animales de la región, preservando asimismo la flora, fauna y medio ambiente de la misma. d) Apoyando la radicación y desarrollo de industrias afines con la producción rural zonal.

2. Procurar la seguridad y atención de los servicios públicos de centros rurales: a) Reglamentando la edificación, de acuerdo a los usos y costumbres de la zona. b) Estableciendo y reglamentando el funcionamiento de los cementerios públicos. c) Previniendo y asistiendo a la población frente a los peligros de inundaciones, incendios u otras catástrofes naturales o accidentales. d) Promoviendo el dictado de disposiciones tendientes a evitar accidentes dentro de la jurisdicción y competencia. e) Proyectando nuevas normas que reglamenten el tránsito y estacionamiento en el área del centro rural. f) Otorgando concesiones o permisos sobre uso y ocupación de la vía pública, con arreglo a disposiciones legales vigentes en la materia. g) Otorgando concesiones para prestación de los diferentes servicios públicos, que las necesidades colectivas del centro rural exijan. h) Ejerciendo funciones por delegación, para atención y/o mantenimiento de caminos, redes de agua corriente, energía eléctrica, servicios de cloacas y los que determine el Poder Ejecutivo o convenga con entidades públicas. i) Ser considerado poder concedente de los servicios públicos cuando no lo sea la provincia, particularmente de los servicios de agua corriente.

3. Ejercer la policía de higiene y sanidad: a) Implementando mediante disposiciones y servicios la limpieza y desinfección del centro rural. b) Reglamentando lo referente a la eliminación de malezas. c) Reglamentando la construcción, uso y mantenimiento de pozos absorbentes. d) Reglamentando la construcción de pozos, aljibes y demás obras para la provisión de agua potable.

4. Intervenir en el fomento y desarrollo de la asistencia social, propiciando la iniciativa privada y coordinando esfuerzos y apoyo para la acción pública.

5. Ejecutar la obra pública por sí o por terceros, reglamentando y proveyendo lo pertinente para su uso y mantenimiento, como asimismo lo atinente al desarrollo urbano, a la estética y medios de comunicación.

6. Ejercer funciones por delegaciones de reparticiones provinciales, cuando el Poder Ejecutivo así lo disponga, suscribiendo los convenios respectivos.

7. Además de las atribuciones y deberes enunciados en los incisos anteriores, las Juntas de Gobierno tienen todas las demás facultades que importen un derivado de aquellas y las que sean necesarias para hacer efectivos los fines de la Institución.

A partir del análisis de las leyes que rigen las Juntas de Gobierno, de las funciones que tienen asignadas, teniendo en cuenta "...que la 'descentralización' se torna estratégica, en la medida que a partir de ella se posibilita la participación de la población involucrada en las funciones y en las decisiones del sector público. Una "descentralización" que construya el sendero hacia el "autogobierno", porque se trata de la "descentralización" que se hace desde abajo pero dentro del espacio que abre la iniciativa de descentralización que viene desde arriba" (Coraggio, José L. 1997) y considerando que deberían ser claves en los procesos de desarrollo en el territorio, entendiendo al territorio como "...un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación)...", analizamos de qué manera se insertan en el medio, qué tipo de relaciones establecen con otras instituciones, organizaciones no gubernamentales, municipios de primera categoría y con el propio Estado Provincial, acerca de la responsabilidad que tienen en la construcción de los derechos ciudadanos de los pobladores de sus zonas y las diferencias intraterritoriales que aparecen en función de las diferentes dependencias políticas.

En las entrevistas realizadas, tanto a los Presidentes de Juntas de Gobierno de los departamentos objeto del presente trabajo de investigación,

como al Director de Juntas de Gobierno, se observó que, si bien conocían la existencia de las leyes citadas, no las conocen en profundidad, o no las tienen presente a la hora de ejercer sus cargos. Tampoco tienen en claro cuáles son sus funciones, creyendo que éstas se limitan a satisfacer necesidades sociales básicas insatisfechas, haciendo de “nexo” entre los pobladores y el Gobierno, planteando los problemas coyunturales con los que se encuentran, por ejemplo: desinfección de tanques de agua, arreglo de caminos, etc., pero no celebran ni han celebrado acuerdos formales o no formales con ninguna otra institución, organismo gubernamental ni tampoco con instituciones intermedias de la comunidad, ni han encarado actividades tendientes al desarrollo tanto económico como social de su comunidad. Sintéticamente, se enumeran las actividades que en general realizan:

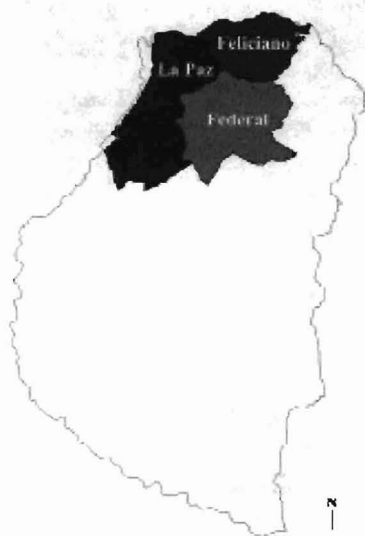
- Mejora de caminos, que incluyen enripiado y/o pavimentado, sobre todo de aquellos que son entrada y salida del pueblo, accesos a escuelas, etc.
- Administrar planes sociales, tal es el caso de los Planes Jefes y Jefas de Hogar. Estos vienen designados y la junta sólo los distribuye y los reubica laboralmente. La mayoría no realiza contraprestación y los que la hacen se radican en escuelas, centros de salud, etc.
- Facilitar el traslado de alumnos a las instituciones educativas, sobre todo aquellas que se encuentran a grandes distancias.
- Gestionar viviendas para familias en total vulnerabilidad, a través del Programa Evita, de erradicación de ranchos, dependiente del Ministerio de Acción Social de la Nación. En este caso aportan mano de obra y establecen un orden de prioridades entre las familias seleccionadas a las cuales se les hará la vivienda.
- Mantener la zona céntrica del pueblo: plazoleta, caminos, etc.
- Asistir con alguna herramienta a las demandas de la población, comúnmente cuentan con un tractor para distintas labores que requieren sus habitantes.
- Gestionar créditos y subsidios para algún proyecto, generalmente los proyectos son para cubrir necesidades básicas (agua, luz) y viales.

- Trabajar en ayuda a los programas focalizados, como el ProHuerta.
- Trabajar junto a los Centros de Salud del lugar, detectando los casos de desnutrición infantil.

## CONCLUSIONES

De lo expuesto, podemos concluir que, a través de las Juntas de Gobierno, se hace solamente asistencia social, y no hay verdaderos programas de desarrollo, ni se insertan en las redes territoriales, muchas veces inexistentes, y esto las hace vulnerables al poder político o a los intercambios de “favores por votos”, a realizar políticas clientelísticas, con ausencia de participación popular en la toma de decisiones e inexistencia de control social de la gestión.

De esta manera no se avanza en dirección a un verdadero desarrollo, donde haya interacción continua y permanente entre los organismos del Estado, el sector privado, las organizaciones cooperativas, ONGs, ni haya una verdadera construcción de los derechos ciudadanos ni políticas que perduren a pesar de los cambios de gobiernos o de partidos políticos que acceden al Gobierno provincial.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Albuquerque, F. 2003. "Teoría y Práctica del enfoque del desarrollo local". *Desarrollo territorial y gestión del territorio*. Consultoría, Unión Europea. La Serena, Región de Coquimbo, Chile. 24-30 de agosto. Encontrado en [http://www.ieg.csic.es/cv/docs/Falburquerque-Coquimbo\\_Masregion.pdf](http://www.ieg.csic.es/cv/docs/Falburquerque-Coquimbo_Masregion.pdf).
- Bosco, L.A. 1997. *Población de Entre Ríos. Estructura y Dinámica de la población. Estudio realizado en 1997 en base al Censo Nacional de Población de 1991*. Encontrado en [www.portalbioceani.com/er\\_referencias\\_poblacion\\_estudios\\_doce01.htm](http://www.portalbioceani.com/er_referencias_poblacion_estudios_doce01.htm)
- Geilfus, Frans. 1997. *80 Herramientas para el Desarrollo Participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. El Salvador: Prochamate-IICA.
- INDEC. 1988. *Censo Nacional Agropecuario*. Buenos Aires: MEC.
- INDEC. 2002. *Censo Nacional Agropecuario*. Encontrado en [http://www.indec.mecon.gov.ar/agropecuario/cna\\_principal.asp](http://www.indec.mecon.gov.ar/agropecuario/cna_principal.asp)
- Schejtman; A, Berdegú, J. 2004. *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago: RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Encontrado en <http://www.rimisp.cl/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0239-000870-desarrolloterritorial.pdf>
- Schejtman; A, Ramírez, E. 2004. *Desarrollo Territorial Rural, aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina*. Fondo Mink'a de Chorlaví.
- Truffer, I. 2002. *Los Departamentos Tala, Federal y Feliciano (Entre Ríos, Argentina): estudios de casos acerca del desarrollo local*. PIDUNER.
- Truffer, I. et al. 2006. *Desarrollo territorial y ciudadanía. Un caso de gestión compartida*.
- Coraggio, José L. 1997. "Descentralización, el día después". *Cuadernos de Posgrado*.
- Manzanal, Mabel. "Instituciones y Gestión del Desarrollo (Aportes para la construcción de una nueva Argentina)". *Revista del IADE* 188.
- Hernández, Luis et al. 2005. *Asociatividad y Políticas Públicas en América Latina: Un espacio para el diálogo social*. Fondo Mink'a de Chorlaví.
- De Piero, Sergio. 2005 "Organizaciones de la Sociedad Civil – Tensiones

de una agenda en construcción”.

## OTROS

*Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos*. Varios números consultados.  
Leyes Provinciales N° 7555, 9480 y 9585.  
Centros Rurales de Población - Régimen de creación y gobierno.